ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mehrtens, Philip

Book

Staatsschulden und Staatstätigkeit: Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 80

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Mehrtens, Philip (2014) : Staatsschulden und Staatstätigkeit: Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 80, ISBN 978-3-593-50200-7, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/171365

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Philip Mehrtens

Staatsschulden und Staatstätigkeit

Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

campus

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

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

Philip Mehrtens

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 Bibliothek 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, MPIfG
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 Ausgabensteigerungen 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 139

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 Bildt 149
5.3.2 Die Währungskrise 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 Mehrtens*

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 (Pierson 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 Politikerbe 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

abwechseln. 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.

Konkret stehen die folgenden grundlegenden Forschungsfragen im Zentrum des Erkenntnisinteresses der Untersuchung: Was waren die Ursachen für die beiden großen Verschuldungskrisen und die enormen Defizite, die die Staatsverschuldung in Schweden in kürzester Zeit verdoppelt haben? Wie gelang es in Schweden, den Teufelskreis einer immer weiter steigenden Verschuldung zu durchbrechen und die Haushaltsdefizite in Überschüsse umzuwandeln? Warum haben die Rettungsmaßnahmen und Reformen zur Überwindung der ersten Verschuldungskrise in den 1980er-Jahren nur eine kurzfristige Besserung ergeben, während sie sich bei der Lösung der zweiten Verschuldungskrise in den 1990er-Jahren als nachhaltig erfolgreich erwiesen haben und bis heute fortbestehen? Warum beschreitet Schweden in den 2000er-Jahren mit regelmäßigen Haushaltsüberschüssen einen Sonderweg und spart lange nach Überwindung der letzten Fiskalkrise in finanziell guten Zeiten rigoros weiter?

Neben der Erklärung des schwedischen Verschuldungsverlaufs sollen die politischen und sozioökonomischen Folgen der staatlichen Finanzpolitik in den Fokus der Analyse gerückt werden: Welche Auswirkungen haben die staatlichen Fiskalkrisen auf den institutionellen Wandel im schwedischen politisch-ökonomischen System? Können sie als kritische Wendepunkte in der Entwicklung Schwedens begriffen werden? Welche Konsequenzen hat der jahrelange Schuldenabbau insbesondere für den universellen und generösen Wohlfahrtsstaat?

Wie es die aufgeworfenen forschungsleitenden Fragen bereits angedeutet haben, liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der empirischen Beschreibung und Erklärung der wichtigsten Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie im Zusammenhang mit der Entwicklung der Staatsfinanzen in den letzten vierzig Jahren. Diese empirische Rekonstruktion der schwedischen Entwicklungen wird verschiedene Mechanismen und Folgewirkungen aufdecken, die durch theoretisch gestützte Erklärungen analysiert werden und damit neben dem Zuwachs von empirischen Erkenntnissen auch zur theoretischen Weiterentwicklung und Reflexion beitragen.

Das dafür angewandte Forschungsdesign baut auf dem Erklärungsansatz des historischen Institutionalismus auf, der für die Analyse von kritischen Wendepunkten in der Entwicklungsgeschichte eines politischen Systems und das Aufspüren von institutionellem Wandel besonders geeignet ist. Um graduelle und dynamische Wandlungsprozesse zu messen, ist es notwendig, lange Zeiträume und historisch-institutionelle Gegebenheiten zu berücksichtigen. Dies wird durch das methodische Vorgehen, die detaillierte Analyse eines einzelnen Landes und den langen Untersuchungszeitraum von vierzig Jahren gewährleistet.

Obwohl das primäre Erkenntnisinteresse in einem besseren und umfassenderen Verständnis des schwedischen Falls besteht, wird durch die Analyse auch exemplarisch deutlich, welche politischen und sozioökonomischen Aus-

wirkungen eine staatliche Schuldenkrise auf ein Land hat und welche Formen der Entschuldung möglich und sinnvoll sind. Insofern leistet die Arbeit neben der empirischen Einzelstudie auch einen Beitrag zu der Debatte über die Zukunftsfähigkeit und die Finanzierbarkeit des modernen Interventionsstaates, die in Zeiten der Krise des einheitlichen europäischen Wirtschafts- und Währungsraums und globalen Höchstständen der Staatsschulden hohe Aktualität und praktische Relevanz haben.

Das Erkenntnisinteresse legt einen chronologischen Aufbau der Arbeit nahe, um die Abfolge der institutionellen Wandlungsprozesse im Zusammenhang mit der Entwicklung der Staatsfinanzen Schritt für Schritt nachverfolgen zu können. Die Untersuchung gliedert sich wie folgt: In Kapitel 1.2 werden theoretische Überlegungen und Ansätze vorgestellt, die Hypothesen über die Wechselwirkungen von Staatsverschuldung und Staatsstätigkeit und die Genese von Verschuldungskrisen formuliert haben, wie die klassische Finanzsoziologie oder die Theorie von der Finanzkrise des Staates. Das zweite Kapitel erläutert den historischen Institutionalismus als zentralen Erklärungsansatz und die forschungspraktischen Grundlagen der Arbeit, wie das gewählte Forschungsdesign, die getroffene Fallauswahl sowie die verwendeten Datenquellen und Analysemethoden.

Nachdem in den beiden vorherigen Kapiteln das theoretische und analytische Fundament der Studie gelegt wurde, folgt im dritten Kapitel ein Porträt der Grundzüge der schwedischen politischen Ökonomie. Die Entstehungsgeschichte des »schwedischen Modells« und seiner Hauptmerkmale während der Blütezeit nach dem Zweiten Weltkrieg wird in kurzen Auszügen nachgezeichnet. Außerdem werden die allgemeinen politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Schweden, wie die Parteienlandschaft, die politischen Kultur und das politische System, beschrieben. Sie bilden den historischen und institutionellen Hintergrund, vor dem die in den Kapiteln 4 bis 6 folgende empirische Analyse abläuft, und stellen gleichzeitig den Ausgangspunkt zur Beurteilung des Wandels der schwedischen politischen Ökonomie dar. Im dritten Kapitel ist damit die Beschreibung wichtiger Erklärungsfaktoren bereits angelegt.

Die Kapitel 4, 5 und 6 bilden die eigentliche empirische Analyse der Transformationsprozesse und Verschuldungsverläufe. Jedes analytische Kapitel umfasst eine der drei wichtigsten finanzpolitischen Epochen der schwedischen Finanzgeschichte. Am Ende wird jeweils eine Zwischenbilanz über den Umfang des institutionellen Wandels gezogen. Schwerpunkt des vierten Kapitels sind die erste Verschuldungskrise in den 1970er- und 1980er-Jahren und die Politik des »dritten Weges« zur Eindämmung der Expansion des öffentlichen Sektors. Das fünfte Kapitel behandelt die zweite große Verschuldungskrise zu Beginn der 1990er-Jahre, die Maßnahmen zur Konsolidierung des Staatshaushalts und

Schwedens paradigmatische Wende bei der Wirtschafts- und Fiskalpolitik mit tief greifenden institutionellen Reformen als Reaktion darauf.

Im sechsten Kapitel werden die aktuellen finanzpolitischen Entwicklungen der 2000er-Jahre analysiert. Es ergründet, warum die schwedische Regierung in guten ökonomischen Zeiten und lange nach Überwindung der letzten Verschuldungskrise die rigide Sparpolitik fortsetzt und welche Auswirkungen dieses fiskalpolitische Überschussregime auf die Beschaffenheit des schwedischen Wohlfahrtsstaates hat. Das abschließende siebte Kapitel fasst die Untersuchungsergebnisse noch einmal zusammen, zeigt ihre Folgewirkungen auf und ordnet sie in einem allgemeinen Fazit zum Verhältnis von demokratischem Interventionsstaat und Staatsschulden in einen größeren theoretischen und praktischen Zusammenhang ein.

1.2 Theoretische Einbettung: Finanzsoziologie und die Finanzkrise des Staates

1.2.1 Klassiker der Finanzsoziologie

Der Zusammenhang zwischen öffentlichen Finanzen und der Entwicklung eines Gemeinwesens spielte in den Sozialwissenschaften bereits vor etwa einhundert Jahren eine wichtige Rolle, als während des Ersten Weltkriegs eine große Lücke zwischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben klaffte. Insbesondere die österreichischen Wissenschaftler Rudolf Goldscheid und Joseph Schumpeter stellten die Verschuldungskrise des Staates ins Zentrum ihrer Analysen und etablierten damit die klassische Finanzsoziologie als Forschungsdisziplin. Als ihre Aufgabe sehen sie die Analyse der »feineren Wechselbeziehungen zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft« (Goldscheid [1917]1976a: 317). Beide Autoren begreifen dabei die Staatsverschuldung als den Schlüssel zum Verständnis politischer und sozialer Entwicklungen und erwarten ertragreiche Forschungserkenntnisse auf diesem Gebiet. Der Ökonom Schumpeter ([1918]1976: 332), der 1919 kurzfristig selbst Finanzminister war, ist überzeugt: »Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen.«

Goldscheid begründet ein solches Vorgehen mit der herausragenden Bedeutung der öffentlichen Finanzen für den Staat und seine Funktionserfüllung. So bilde der Staatshaushalt *»das Rückgrat der ganzen Staatsstruktur«* (Goldscheid [1917] 1976b: 50) und ermögliche unverfälschte Einblicke in die Funktionsweisen von Staats- und Gesellschaftssystem, da das Budget *»das aller täuschenden Ideologien*

rücksichtslos entkleidete Gerippe des Staates« sei (Goldscheid [1917] 1976b: 188). Aufgrund der gegenseitigen Bedingtheit von Staatsfinanzen und sozioökonomischer Entwicklung garantiere nur eine finanzsoziologische Herangehensweise einzigartige Erkenntnisse und die vollständige Beantwortung der fundamentalen Fragen der politischen Ökonomie: »Finanzen, Wirtschaft, Staats- und Gesellschaftsstruktur sind so innig miteinander verwachsen, daß sie nicht voneinander gelöst werden können, ohne die richtige Problemstellung auf jedem einzelnen Teilgebiet von vornherein unmöglich zu machen« (Goldscheid [1926]1976: 305).

Auch wenn die beiden Gründungsväter zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit des Steuerstaates am Anfang des 20. Jahrhunderts kommen, betonen sie beide das große Erklärungspotenzial ihres finanzsoziologischen Ansatzes, dem auch diese Arbeit folgt:

> Allein viel größer als die *ursächliche* ist noch die *symptomatische* Bedeutung der Finanzgeschichte. Welches Geistes Kind ein Volk ist, auf welcher Kulturstufe es steht, wie seine soziale Struktur aussieht, was seine Politik für Unternehmungen vorbereiten mag – das und vieles andere noch steht phrasenbefreit darin. Wer ihre Botschaft zu hören versteht, der hört da deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte. (Schumpeter [1918]1976: 331–332)

An diese Forschungstradition soll die vorliegende Arbeit anknüpfen, indem sie Fragestellungen der klassischen Finanzsoziologie mit denen der heutigen vergleichenden politischen Ökonomie verbindet. Das staatliche Budget wird als »Schicksalsbuch der Nation« (Heinig 1949/1951) verstanden, in dem die Charakteristika und Wandlungsprozesse des Staates und der Gesellschaft nachvollzogen werden können. Einem solchen Vorgehen wird auch heute noch »enormes kognitives Potential« bescheinigt (Blomert 2001: 9). Entsprechend berufen sich zahlreiche Wissenschaftler auf die klassische Finanzsoziologie und aktualisieren deren Themen (zum Beispiel Campbell 1993; Backhaus 2002).

Dabei beschränken sie sich jedoch, bis auf wenige Ausnahmen (Pierson 1998, 2001b) und anders als die Klassiker, auf die Analyse eines spezifischen Teilaspekts (Webber/Wildavsky 1986; Backhaus 2005, 2007; Wagner 2007; Martin et al. 2009a). Hier ist vor allem die neue Finanzsoziologie (New Fiscal Sociology) anzuführen, die sich insbesondere seit der Wende zum 21. Jahrhundert positiv entwickelt hat. Ihr Forschungsprogramm umfasst hauptsächlich die Analyse von Steuersystemen und ihren gesellschaftlichen Konsequenzen – häufig aus vergleichender und historischer Perspektive (Martin et al. 2009b: 14).

Damit deckt die neue Finanzsoziologie einen wichtigen Aspekt der Verschuldungskrise des Staates ab: die Einnahmenseite. Allerdings bleibt die Ausgabenseite, die für eine erfolgreiche und nachhaltige Haushaltskonsolidierung mindestens ebenso wichtig ist (Wagschal/Wenzelburger 2008a), häufig unberücksichtigt. In der vorliegenden Arbeit, die wie die Klassiker der Finanzsozio-

logie grundsätzlichere Fragen stellt und sich nicht auf eine Seite des staatlichen Budgets beschränkt, soll diese Lücke geschlossen werden. Der gesamte Funktionszusammenhang zwischen öffentlichen Finanzen und Staatstätigkeit sowie die sozioökonomischen Folgen werden gleichermaßen betrachtet.

Anders als von ihren Begründern prognostiziert, fristete die Finanzsoziologie zunächst ein Nischendasein in den Sozialwissenschaften, was unter anderem auf ihre Lage zwischen verschiedenen Forschungsdisziplinen zurückgeführt werden kann. Erst gut ein halbes Jahrhundert nach ihrer Gründung, als die Schulden der öffentlichen Haushalte in den 1970er-Jahren wieder sprunghaft zunahmen, wurde der Faden der finanzsoziologischen Forschungstradition in den USA wieder verstärkt aufgenommen, ergänzt um die Dimension des kapitalistischen Interventionsstaates und seiner Widersprüche. Aus verschiedenen ideologischen Richtungen sind Theorien zur Erklärung des enormen Anstiegs der Staatsquote, der Staatsverschuldung und der Finanzkrise des Staates entwickelt worden.

1.2.2 Die Finanzkrise des Staates

James O'Connor ([1973]2002) hat in seinem einflussreichen Buch *The Fiscal Crisis of the State* den Begriff der Finanzkrise des Staates erstmals benannt, der später zu einem Standardterminus des soziologischen Wortschatzes werden sollte (Block 1981: 2). Aus neomarxistischer Sicht analysiert O'Connor das Verhältnis von Ökonomie und Staat im »Monopolkapitalismus«. O'Connor geht davon aus, dass die Funktion des Staates und die Struktur des Haushalts den Ansprüchen des Wirtschaftssystems angepasst sind. Er folgt damit der klassischen marxistischen Argumentation des ökonomischen Determinismus: die Produktionsbedingungen bestimmen die politische und gesellschaftliche Entwicklung. Seine Grundannahme ist:

> [T]he capitalistic state must try to fulfill two basic and often mutually contradictory functions – *accumulation* and *legitimization.* […] This means that the state must try to maintain or create the conditions in which profitable capital accumulation is possible. However, the state also must try to maintain or create the conditions for social harmony.
> (O'Connor [1973]2002: 6)

Es gibt aus O'Connors Perspektive im Kapitalismus folglich zwei grundlegende Staatsfunktionen. Die erste ist die der Akkumulation. Dabei handelt es sich um Staatsausgaben, die dazu dienen, eine kapitalistische Wirtschaftsordnung und die private Kapitalakkumulation zu ermöglichen und zu fördern. Das Staatskapital steht nicht in Konkurrenz zum Privatkapital, sondern erfüllt für dieses Dienstleistungsfunktionen, um das Überleben der Privatwirtschaft zu sichern (O'Connor 1975: 122). Entsprechend werden öffentliche Mittel zur Erfüllung

der Akkumulationsfunktion des Staates eingesetzt. Sie umfasst sowohl Ausgaben für öffentlich finanzierte Infrastrukturprojekte, wie den Straßenbau, Häfen oder die Stromversorgung, als auch staatliche Industriepolitik, Aufwendungen für Forschung und Entwicklung sowie direkte Subventionen für die Industrie. Aber auch öffentliche Bildungsausgaben und Sozialversicherungssysteme fallen darunter, wenn sie dazu dienen, die Produktivität zu steigern. Besonders deutlich wird die staatliche Unterstützung der privaten Kapitalakkumulation in Krisenzeiten, wenn der Staat erhebliche finanzielle Ressourcen aufwendet, um private Unternehmen zu stützen.

Die zweite Funktion des Staates dient der Legitimierung der kapitalistischen Gesellschaft. Es sind Staatsausgaben zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens sowie zur Linderung der sozialen Kosten und unerwünschter Konsequenzen aus der kapitalistischen Produktionsweise. Die Legitimationsfunktion wird im Wesentlichen durch zwei Bereiche der Staatstätigkeit erfüllt: »State budget funds allocated to mitigate or compensate for these kinds of externalities can be carrots or sticks« (O'Connor [1973]2002: xx). Die »Karotten« verkörpern bei O'Connor die fürsorgliche Seite des Staates. Sie besteht im Wesentlichen aus den sozialen Sicherungssystemen des Wohlfahrtsstaates, der durch Sozialleistungen und Hilfsprogramme wie Arbeitslosengeld oder die Armenfürsorge die negativen Folgen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse wie soziale Ungleichheit und Armut abmildert. Auch Maßnahmen gegen Umweltzerstörung und Luftverschmutzung wie etwa Wiederaufforstungsprogramme fallen in diese Rubrik. Staatsausgaben für die innere Sicherheit, gegen Kriminalität und zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, etwa für Polizei, Gefängnisse und das Justizsystem, bilden die disziplinierende Seite der Staatsmacht, die O'Connor unter dem Begriff des »(Polizei-)Knüppels« zusammenfasst.

Das Dilemma des demokratischen Staates im Kapitalismus besteht darin, dass die parallele Erfüllung beider Staatsfunktionen notwendig, aber nicht möglich ist, da sie häufig im Widerspruch zueinander stehen. Die Staatseinnahmen, die zur Erfüllung der Legitimationsfunktion benötigt werden, können nicht beliebig gesteigert werden und stehen der privaten Kapitalakkumulation und Profitmaximierung entgegen, die für wirtschaftliche Prosperität notwendig sind. Unter diesen Bedingungen kommt es zu einem Auseinanderklaffen von Staatseinnahmen und Staatsausgaben, was zu einem strukturellen Haushaltsdefizit des Staates führt.

Mit der immer weiter steigenden Staatsverschuldung versuchen die Politiker, die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu überbrücken und in die Zukunft zu verschieben. Sie kaufen sich jedoch nur Zeit, da die Staatsverschuldung die grundlegenden Widersprüche und Spannungen des Kapitalismus nur notdürftig überdecken kann. Letztlich ist es unmöglich, das Dilemma zu lösen,

weil es ein Wesensmerkmal des demokratischen Kapitalismus ist und in einer unüberwindbaren Finanzkrise des Staates gipfeln muss: »[T]he accumulation of social capital and social expenses is a contradictory process which creates tendencies toward economic, social, and political crises« (O'Connor [1973]2002: 9).

Der Staat kann der Finanzkrise nicht entrinnen, da er zur Aufrechterhaltung des kapitalistischen Systems stets mehr ausgeben muss, als er durch Steuern und Abgaben einnehmen kann. Aus O'Connors Perspektive wird die Finanzkrise des Staates damit zu einer Zwischenstufe der grundsätzlichen Krise des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Die Finanzkrise des Staates leitet den Niedergang und finanziellen Kollaps des Kapitalismus ein. Sie kann laut O'Connor nur auf zweierlei Weise aufgelöst werden, und beide Alternativen bedeuten die Überwindung des demokratischen Kapitalismus: Entweder wird die Demokratie durch autokratische Herrschaft ersetzt oder der Kapitalismus durch den Sozialismus. O'Connor plädiert für die zweite Variante.

O'Connors Ansicht, dass der Wohlfahrtsstaat zuvorderst den Interessen des Großkapitals und nicht der normalen Bevölkerung dient, war auch schon in den 1970er-Jahren eher eine Minderheitsmeinung. Es ist unstrittig, dass sich vor allem linke Parteien und Gruppierungen für den Ausbau und die Generosität der sozialen Sicherungssysteme eingesetzt haben, weil sie soziale Risiken absichern und Notlagen lindern wollten und nicht, weil sie private Profitmaximierung fördern und rechtfertigen wollten. Staatsausgaben für Sozial- und Bildungspolitik dienen nicht nur der Schaffung von »Humankapital« für die Unternehmen, der privaten Akkumulation von Kapital und zum Erkaufen von politischer Legitimation. Vielmehr werden sie von großen Teilen der Bevölkerung befürwortet und besonders ärmere Schichten profitieren von staatlichen Programmen. So kommt Richard Musgrave bereits wenige Jahre nach dem Erscheinen von *The Fiscal Crisis of the State* zu der Schlussfolgerung, dass es keinesfalls staatlicher »Bestechungsgelder« bedürfe, um die Zustimmung der Bevölkerung zum Kapitalismus zu erkaufen (Musgrave 1980: 380) und er sieht O'Connors Vorhersagen als empirisch widerlegt an (Musgrave 1980: 361).

Was bleibt von O'Connors Theorie von der Finanzkrise des Staates, obwohl sich seine Prognose vom Ende des Kapitalismus als falsch herausgestellt hat? Der entscheidende Beitrag von *The Fiscal Crisis of the State* besteht nicht in der Schlussfolgerung, sondern in der verwendeten Hermeneutik. Genau wie die Pioniere der Finanzsoziologie stellt O'Connor die öffentlichen Finanzen ins Zentrum seiner Analyse der politisch-ökonomischen Verhältnisse in einem Staat. Mit der Unterscheidung der zwei konfligierenden Staatsfunktionen *Akkumulation* und *Legitimation* hat O'Connor einen vielversprechenden Analyserahmen geschaffen, der erhebliches Erklärungspotenzial besitzt: O'Connors »perspective provides a powerful tool for analyzing the ongoing constraints that shape public

policy. Each structure and policy of the state can be understood to represent an effort to resolve the accumulation vs legitimation dilemma« (Flacks/Turkel 1978: 218–219).

1.2.3 Der öffentliche Haushalt und die liberale kapitalistische Gesellschaft

Eine andere politisch-philosophische Strömung stellt die öffentlichen Finanzen ebenfalls ins Zentrum ihres Denkens. Ähnlich wie O'Connor geht der Liberale Daniel Bell ([1976]1979) in seinem Werk *The Cultural Contradictions of Capitalism* von zwei grundlegenden Prinzipien aus, die jede moderne Gesellschaft erfüllen muss. Er unterscheidet zwischen »public needs« auf der einen und »private wants« auf der anderen Seite. »Public needs« umfassen öffentliche Bedürfnisse wie die Daseinsvorsorge, das Allgemeinwohl und andere öffentliche Güter, die nicht ohne Weiteres käuflich erworben werden können, sondern eines gemeinsamen Verständnisses innerhalb eines Staates bedürfen, das nur in gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen definiert werden kann. Demgegenüber stehen die individuellen Wünsche der Bevölkerung *(private wants)*, die ohne gesellschaftlichen Konsens je nach persönlichen Vorlieben gekauft werden können.

Entsprechend ihren unterschiedlichen Eigenschaften werden die beiden Prinzipien in verschiedenen gesellschaftlichen Sphären mit jeweils eigenen Allokationsmechanismen erbracht. Bell unterteilt die moderne Gesellschaft in die drei Bereiche Familie *(domestic household)*, Staat *(public household)* und Markt *(market economy)*. Die Bereitstellung der öffentlichen Güter erfolgt durch Familie und Staat, während die Güter zur Befriedigung individueller Wünsche von der privaten Wirtschaft produziert und auf einem freien Markt, der von Konsumkultur und Profitstreben dominiert wird, über den Preismechanismus verteilt werden. Diese Prinzipien und ihre Funktionslogik sind für das Verständnis und die Analyse unserer Gesellschaft essenziell:

> These distinctions of domestic household, market economy, and public household, and the distinctive principles underlying each of them, are […] crucial for understanding the fundamental political and sociological dilemmas of advanced industrial societies. (Bell [1976]1979: 222)

Allerdings findet mit fortschreitender gesellschaftlicher Entwicklung eine Verschiebung zwischen den Sphären statt. Bells Analyse geht von der Prämisse aus, dass es innerhalb der Gesellschaft einen tief greifenden strukturellen Wandel gegeben hat, der sich weiter fortsetzen wird. Der Logik des Wagner'schen Gesetzes von der zunehmenden Staatstätigkeit folgend (Wagner [1911]1970), postuliert er einen Anstieg der Ansprüche *(entitlements)* der Bürger gegenüber dem Staat. Während die Erfüllung der beiden grundlegenden Funktionen einer Gesellschaft zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch von verschiedenen Institutionen geleistet

wurde, fallen beide Aufgaben durch die Ausweitung der Staatstätigkeit auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie auf Forschung und Entwicklung mehr und mehr dem Staat zu. Grundsätzliche gesellschafts- und verteilungspolitische Fragen werden nicht mehr auf ökonomischer *oder* politischer Ebene entschieden, sondern nur noch auf der politischen (Bell [1976]1979: 226).

Bell diagnostiziert eine »Anspruchsinflation« (Beckert 2009) der Bürger und der Wirtschaft an den Staat. Es kommt zu einem erheblichen Zuständigkeits- und Machtzuwachs der Politik. Der demokratische Interventionsstaat ist letztlich bei allen sozioökonomischen Problemlagen der Adressat und wird in die Verantwortung genommen, egal ob Wirtschaftswachstum, soziale Sicherung oder Arbeitslosigkeit. Dies führt zu zwei gravierenden Problemen der Politik. Zum einen muss die gesteigerte Erwartungshaltung und das neue Anspruchsdenken sie notwendigerweise überfordern. Die Erwartungen an die Politik und die Hoffnungen in sie steigen ins Unermessliche und können nur enttäuscht werden. Zum anderen muss sie die Staatsausgaben erhöhen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Allerdings hegt Bell Bedenken, ob der zusätzliche Kapitalbedarf des Staates durch eine entsprechende Zunahme des Wirtschaftswachstums auch gedeckt werden kann.

Insbesondere eine ausreichende Zunahme der Produktivität im Dienstleistungssektor bezweifelt Bell. Er sieht ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen Sektoren, die von technologischem Fortschritt getragen werden, wie Industrie und Wissenschaft und dem (oftmals öffentlichen) Dienstleistungssektor, bei dem es hauptsächlich auf die menschliche Arbeitskraft ankommt und Produktivitätssteigerungen schwieriger zu realisieren sind. Trotz geringer Produktivität steht die Lohnentwicklung der Beschäftigten des öffentlichen Sektors jedoch gegenüber anderen Sektoren nicht zurück. Angesichts dieser Ausgangslage kommt Bell genau wie William Baumol (1967) zu der Schlussfolgerung, dass die Konsequenzen nur steigende öffentliche Budgets und Defizite sein können.

Die durch die »Anspruchsinflation« ausgelöste Verlagerung der Zuständigkeiten für »private wants« und »public needs« in die Sphäre des Staates, kombiniert mit der strukturellen Imbalance zwischen öffentlichem und privatem Sektor, hat weitreichende Konsequenzen für den Staatshaushalt und erhöht die politische Instabilität und Krisenanfälligkeit. Denn: »[N]o government can deny that expectation. What this has meant, practically, is that governments necessarily will increase spending, and run larger budget deficits« (Bell [1976]1979: 239). Aufgrund dieses Fazits ist es nicht verwunderlich, dass Bell der Finanzsoziologie eine große Bedeutung innerhalb der Sozialwissenschaften zuerkennt: »[T]he new central issue for social analysis is ›fiscal sociology‹« (Bell [1976]1979: 227).

1.2.4 Adaption und Aktualisierung der finanzsoziologischen Theorie von der Finanzkrise des Staates

Aufbauend auf den obigen theoretischen Überlegungen und Erklärungsansätzen zum Zusammenspiel von Staatsschulden und Staatstätigkeit sollen die theoretischen Grundsätze dieser Arbeit entwickelt werden. Allerdings bedarf es einer Aktualisierung und Kontextualisierung der Theorie von der Finanzkrise des Staates, dabei müssen die heutigen veränderten Rahmenbedingungen für politisches Handeln berücksichtigt werden. Drei Entwicklungen sind hier von besonderer Relevanz.

Erstens hat sich der wissenschaftliche Diskurs in der vergleichenden Politikwissenschaft mittlerweile von der Diskussion alternativer Gesellschaftsentwürfe zum Kapitalismus weg entwickelt. Vielmehr konzentriert sich die vergleichende politische Ökonomie auf die Erforschung der Unterschiede zwischen verschiedenen »Spielarten« des kapitalistischen Wirtschaftssystems, wie etwa Gøsta Esping-Andersens (1990) Vergleich von drei unterschiedlichen »Welten des Wohlfahrtskapitalismus« oder der »Varieties-of-Capitalism«-Ansatz von Peter Hall und David Soskice (2001), um nur die beiden einflussreichsten Studien zu nennen. Teilaspekte von O'Connors Analyse wirken deshalb heute antiquiert und wurden vom Lauf der Geschichte überholt; aus diesem Grund sollte die Theorie von der Finanzkrise des Staates von ihrem revolutionär-marxistischen Unterton befreit werden.

Zweitens sehen sowohl O'Connor als auch Bell wachsende Staatsausgaben als Hauptursache der staatlichen Finanzkrise an. Allerdings hatte die staatliche Expansion ihren Zenit zum Zeitpunkt des Erscheinens beider Bücher in vielen Ländern bereits überschritten und eine Ära der Stagnation oder sogar des Rückzugs des Staates wurde eingeleitet, die von umfassenden Privatisierungsprogrammen, Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, Reformen der sozialen Sicherungssysteme und der Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen geprägt war. Diese Veränderungen müssen in eine Modernisierung der Theorie einfließen.

Drittens sind insbesondere die ökonomische Globalisierung und die entfesselten Finanzmärkte mit weltweit mobilen Kapitalströmen anzuführen. Wolfgang Streeck (2011) nimmt den Grundgedanken der beiden Theorien auf und erweitert sie um diesen internationalen Kontext. Auch er geht wie O'Connor und Bell davon aus, dass Staaten im demokratischen Kapitalismus zwei gegensätzlichen Grundprinzipien der Ressourcenallokation zugleich und gleichermaßen gerecht werden müssen, die er als »entitlement« und »merit« bezeichnet. »Entitlement« zielt dabei darauf ab, die im demokratischen Entscheidungsprozess beschlossenen Ansprüche der Bevölkerung zu gewährleisten. So erlangt der Staat Legitimation durch soziale Gerechtigkeit und schafft soziale Integration.

Dem steht der normative Grundsatz »merit« gegenüber, der die Systemintegration der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, ihre Effizienz und die Garantie des Leistungsprinzips als Verdienstordnung durch das freie Spiel der Marktkräfte aufrechterhalten soll.

Aufgrund der skizzierten internationalen Entwicklungen kommt es zu einer Machtverschiebung in Richtung »merit«, die sich im Zuge der Finanzkrise und der Bankenrettungen seit 2008 weiter zugespitzt hat. Es »kann nicht übersehen werden, dass die marktkorrigierende Kraft der Demokratie und ihrer Organisationen, vor allem der Gewerkschaften und politischen Parteien, mit jeder Krise kontinuierlich abgenommen hat« (Streeck 2012a: 140). Angesichts der Entwicklungen in Griechenland und Italien, wo gewählte Regierungen (zeitweise) durch Expertengremien ersetzt wurden, kommt Streeck zu der Schlussfolgerung, dass in Zeiten einer akuten Verschuldungskrise die Souveränität des Nationalstaates und die demokratische Selbstbestimmung der Bevölkerung ausgehöhlt werden und sich dem Diktat der Märkte unterwerfen müssen. Die Prinzipien der *market justice* obsiegen über die der *social justice:* »Today, states and their governments are facing two sovereigns at the same time: their peoples, organized nationally, and ›the markets,‹ organized on a global scale. The latter clearly prevail over the former« (Streeck 2012b).

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Alle genannten Autoren haben im Kern den gleichen Erklärungsansatz für die Ursachen der Finanzkrise des Staates im demokratischen Kapitalismus. Der Ausgangspunkt ihrer Überlegungen sind jeweils zwei konfligierende normative Ziele, die der Staat gleichzeitig erfüllen muss: bei O'Connor *legitimization* und *accumulation*, bei Bell *public needs* und *private wants* und bei Streeck *entitlement* und *merit*. Diese beiden widersprüchlichen, aber essenziellen Prinzipien werden in modernen demokratisch-kapitalistischen Gesellschaften simultan verwirklicht, sind allerdings je nach Land und Zeit unterschiedlich stark ausgeprägt. Das Konfliktpotenzial zwischen beiden Grundsätzen wurde in den letzten Jahrzehnten lange Zeit durch die ausufernde Staatsverschuldung befriedet. Die Regierenden haben sich Zeit gekauft und die Kosten in die Zukunft verschoben, um beiden Ansprüchen gerecht zu werden.

Entscheidend für die Entwicklung einer politischen Ökonomie in einer Fiskalkrise ist, wie sich das Kräfteverhältnis zwischen diesen beiden Prinzipien verändert und wie die Politik in einer solchen Extremsituation reagiert, wenn die Verschuldungsoption nicht mehr zur Verfügung steht und der Staat droht, zwischen beiden Anforderungen zerrieben zu werden. Es liegt auf der Hand, dass eine Regierung keines der beiden Ziele komplett aufgeben darf: »[T]he state simply cannot retreat from such obligations without incurring complete loss of credibility and substantial costs, political as well as financial« (Molander 2000:

194). Dennoch wird eine der empirisch zu klärenden Fragen sein, in welche Richtung sich die Staatsziele unter Konsolidierungsdruck verschieben und was die Folgen für das demokratische Gemeinwesen sind. Dabei werden die beiden sehr abstrakten und normativen Prinzipien Akkumulation und Legitimierung vor allem durch konkrete Politikmaßnahmen und durchgeführte Reformen abgebildet und untersucht.

Das Spannungsverhältnis zwischen sozialer Gerechtigkeit und demokratischer Selbstbestimmung auf der einen und marktwirtschaftlicher Effizienz und Leistungsgerechtigkeit auf der anderen Seite gehört zur DNA einer kapitalistischen Demokratie und wird niemals vollkommen aufgelöst werden können. Die beiden normativen Grundsätze guten Regierens wurden im Hinblick auf Parteienwettbewerb und Demokratietheorie auch als *representative government* und *responsible government* (Mair 2009) beziehungsweise als *input-oriented legitimacy* und *output-oriented legitimacy* (Scharpf 1999) konzeptualisiert.

In Zeiten einer akuten Staatsschuldenkrise findet sich die Regierung häufig in einer Situation wieder, in der die beiden demokratietheoretischen Grundprinzipien gegeneinander abgewogen werden müssen: Einerseits muss die Regierung den Wählerwillen abbilden und Grundbedürfnisse des Volks gewährleisten *(representative government)*, andererseits darf sie die Zahlungsbereitschaft ihrer Geldgeber nicht aufs Spiel setzen, wenn sie einen Staatsbankrott und den totalen Zusammenbruch des Finanzsystems vermeiden will *(responsible government)*. Der zentrale Schauplatz des Austarierens der beiden Staatsprinzipien sind die öffentlichen Finanzen, die die politischen Entscheidungen widerspiegeln. Sie sind der Ansatzpunkt für die finanzsoziologische Analyse der schwedischen politischen Ökonomie, die in den nächsten Kapiteln erfolgen wird.

Gerade die Ausnahmesituation einer staatlichen Finanzkrise mit in kürzester Zeit rasant ansteigenden Defiziten verspricht besonders erkenntnisreiche Einblicke in den politischen Prozess zu gewähren, weil die üblichen Routinen, Muster und Verhaltensweisen in Krisenzeiten nicht mehr greifen. Während es der Politik normalerweise gelingt, durch »Politiksimplifizierung« – also durch die Nutzung »einfacher« und konfliktarmer Politiken – Widerstände und Konflikte zu vermeiden oder zumindest zu kaschieren, ist dies bei Programmen der Haushaltssanierung beziehungsweise Rückführung der Staatsverschuldung gerade nicht möglich: Verteilungskonflikte können auf keiner Ebene vermieden werden (Klenk/Nullmeier 2010: 290).

Entsprechend werden die normalen Spielregeln des politischen Betriebs außer Kraft gesetzt und weitreichende Einblicke in das Zusammenspiel von Staatsschulden und Staatstätigkeit sowie die Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft gewährt. Der Verlauf der Staatsverschuldung ist somit ein wichtiger Gradmesser für die politisch-ökonomische Entwicklung eines Landes, und

staatliche Finanzkrisen sind häufig der Ausgangspunkt für bedeutende Reformen und Wandlungsprozesse des politischen Systems.

Neben diesem zentralen Zugriff über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zur Analyse der Transformation der schwedischen politischen Ökonomie, weisen die Entwickler der Theorie von der Finanzkrise des Staates bereits auf weitere wichtige Erklärungsgrößen hin, die es zu berücksichtigen gilt. Bell korrigiert O'Connors Ansatz in einem wichtigen Aspekt, indem er klarstellt, dass der Konflikt über die Gewichtung der beiden Staatsfunktionen nicht innerhalb des kapitalistischen Staates, sondern innerhalb der demokratischen *Polity* ausgetragen wird, und damit auch die Finanzkrise in erster Linie die Demokratie und nicht den Kapitalismus trifft. In der politischen Arena können sich selbstverständlich auch andere Interessen durchsetzen als die des »Monopolkapitals« (Bell 1979[1976]: 232). Damit verweist Bell auf die Bedeutung politischer Machtkonstellationen für die Entwicklung der Staatstätigkeit.

Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess haben sowohl innerparlamentarische Akteure, wie sie die Theorie zur Parteiendifferenz betont (Hibbs 1977; Tufte 1978; Schmidt 1996), als auch außerparlamentarische Interessengruppen wie die Gewerkschaftsbewegung, die die Machtressourcentheorie herausstellt (Korpi 1983; Esping-Andersen 1990; Korpi/Palme 2003; Ostheim/Schmidt 2007). Je nachdem, ob das Land von einer »rechten« oder einer »linken« Regierung geführt wird, und abhängig davon, wie stark die Gewerkschaften oder andere Interessengruppen in einem Land sind, können unterschiedliche Politikergebnisse erwartet werden. Insbesondere, wenn es zwei Parteien gibt, die um die gleiche Wählerschicht konkurrieren, kann es zu »Ansteckungseffekten« zwischen linken und rechten Parteien kommen, die sich auf die Staatstätigkeit auswirken (Hicks/Swank 1992). So hat Deutschland auch deshalb einen weit ausgebauten Sozialstaat, weil beide Volksparteien ähnliche Wählerschichten umwerben.

Hinsichtlich der Staatsverschuldung lautet die Parteiendifferenzthese in ihrer einfachsten und am weitesten verbreiteten Form: »[L]eft governments favor larger public economies, greater redistribution, and more Keynesian expansion and so are expected to run greater deficits than right governments« (Franzese 2000: 63). International vergleichende Studien kommen jedoch zu keinem eindeutigen Befund und scheinen die These eher zu widerlegen und in ihr Gegenteil zu verkehren (Wagschal 1996; Cusack 1999).

Die Machtressourcentheorie, die in den skandinavischen Ländern entwickelt wurde, deutet darauf hin, dass dort Gewerkschaften traditionell eine große Rolle spielen. Beide Erklärungsansätze unterstreichen, dass selbst auf dem Höhepunkt jeder Verschuldungskrise politische Akteure wie Regierungen und Parteien die Entscheidungen treffen und über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen. Dies gilt es in der folgenden Analyse zu beachten, in der Staatstätigkeit nicht

allein als Reaktionen auf sozioökonomische und finanzielle Funktionsprobleme verstanden wird.

Neben den politischen Kräfteverhältnissen innerhalb und außerhalb des Parlaments gilt es, die institutionelle Ausgestaltung, also die vorgefundenen Rahmenbedingungen zu beachten, die die Handlungsoptionen der Akteure entscheidend einschränken können, indem sie bestimmte Lösungswege blockieren und andere öffnen. So kann es einen erheblichen Unterschied machen, ob Politikformulierung in einer Mehrheits- oder einer Konsensdemokratie erfolgt und wie das Wahl- und das Parteiensystem ausgestaltet sind (Alesina/Perotti 1994; Lijphart 1999). Die Argumentation der Institutionenökonomen verläuft dabei immer in dieselbe Richtung: Je fragmentierter und polarisierter die Parteienlandschaft und je schwächer und größer die Regierung aufgrund von vielen Koalitionspartnern oder einer Minderheitsregierung, desto schwieriger ist die Herstellung eines Konsens und desto verbreiteter ist Klientelpolitik, wodurch die Staatsverschuldung in die Höhe getrieben wird (Roubini/Sachs 1989a; 1989b; Alesina/Drazen 1991; Persson/Tabellini 2003).

Darüber hinaus weisen sowohl Bell und O'Connor bereits auf die enorme Bedeutung des Sozialstaates und der Sozialausgaben sowohl für die Entwicklung der Staatsverschuldung als auch für die Erfüllung der Akkumulations- und Legitimationsfunktion und damit für die Stabilisierung des kapitalistischen Wirtschaftssystems und für das Wohlergehen seiner Bürger hin. Ihrer Entwicklung ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Auch die von Bell betonte Diskrepanz zwischen den unterschiedlichen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung im Dienstleistungssektor und in der Industrie bleibt relevant und wird besonders für den Staatshaushalt Schwedens virulent werden, da ein überdurchschnittlich großer öffentlicher Dienstleistungssektor finanziert werden muss (Iversen/Wren 1998).

Diese institutionellen Rahmenbedingungen begrenzen die Macht der politischen Akteure, erlegen ihnen Handlungsrestriktionen auf und bilden so einen Hintergrund, der die Politikergebnisse entscheidend mitbestimmt (Mayntz/Scharpf 1995: 43; Scharpf 2000b). Wie das Institutionengefüge des schwedischen politischen Systems im Detail ausgestaltet ist, wird in Kapitel 3 ausführlich behandelt. Welchen Einfluss es zusammen mit der parteipolitischen Färbung der Regierung und den Machtressourcen der Gewerkschaften bei der Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen hatte, werden die Analysen in den Kapiteln 4, 5 und 6 detailliert aufzeigen. Die Rückbindung an die theoretischen Überlegungen dieses Kapitels erfolgt in einer Zusammenfassung in Kapitel 7. Die vorgestellten Theorien sollen die empirische Analyse leiten, auf wichtige Erklärungsgrößen hinweisen und helfen, die zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit zu beantworten.

Kapitel 2
Forschungspraktische Grundlagen: Methodologie und Untersuchungsdesign

Um dem im vorherigen Kapitel aufgeworfenen Bündel an Forschungsfragen, dem aufgezeigten Theorienpluralismus und einer tief greifenden kausalen Analyse gleichzeitig gerecht werden zu können, bedarf es einer Forschungsstrategie, die für die politischen Machtkonstellationen, die historische Entwicklung der politischen Ökonomie, die durchgeführten Reformschritte und die institutionelle Einbettung gleichermaßen sensibel ist. Dies leistet der historische Institutionalismus, der in dieser Arbeit angewendet wird. Im folgenden Kapitel 2.1 werden die Grundidee, die Erklärungslogik und die beiden wichtigsten analytischen Konzepte des historischen Institutionalismus kurz vorgestellt, in Kapitel 2.2 werden das Forschungsdesign, der Untersuchungszeitraum und die Fallauswahl begründet und in Kapitel 2.3 wird ein Überblick über die verwendeten Erhebungsmethoden und Daten gegeben.

2.1 Der historische Institutionalismus, kritische Wendepunkte und gradueller institutioneller Wandel

Der historische Institutionalismus ist neben dem rationalen und dem soziologischen Institutionalismus einer der drei Forschungsstränge, die unter dem Erklärungsparadigma des Neo-Institutionalismus zusammengefasst werden (Hall/Taylor 1996; Thelen 1999). Die neo-institutionalistischen Erklärungsansätze bilden keine einheitliche und in sich geschlossene Theorieschule, sondern eher eine Ansammlung verschiedener institutionalistischer Strömungen, denen allen gemein ist, dass sie die institutionelle Einbettung von Akteuren betonen und untersuchen, wie die Institutionenkonfiguration die Handlungslogik und das Verhalten der Akteure bestimmt.

Obwohl Institutionen die Präferenzen, die Ausgangslage und die Interaktionen der Akteure beeinflussen, wird diesen dennoch ein eigener strategischer Handlungsspielraum und eine gewisse Entscheidungsfreiheit innerhalb des ins-

titutionellen Rahmens zuerkannt (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000c). Die Akteure sind gleichermaßen sowohl aktiv handelnde Subjekte als auch dem Zeitgeschehen und den institutionellen Regeln ausgesetzte Objekte der Geschichte (Thelen/Steinmo 1992: 10).

Historisch-institutionalistische Arbeiten setzen sich typischerweise mit realweltlichen Phänomenen und Problemen auseinander und stellen große und substanzielle Fragen, die von grundsätzlichem Interesse für die Forschungsdisziplin sind, aber auch gesellschaftspolitische Relevanz für eine breitere Öffentlichkeit haben (Pierson/Skocpol 2002: 695). Solche Fragestellungen werden auch als problemorientierte Forschung bezeichnet, um sie von theorieorientierten Arbeiten abzugrenzen (Immergut/Anderson 2008: 351). Zur Erklärung der beobachteten Sachverhalte und zur Aufdeckung von Kausalzusammenhängen legt eine historisch-institutionalistische Analyse ein besonderes Augenmerk auf die zeitliche Dimension. Historische Ereignisse und Prozesse, ihre Sequenz sowie der zeitgeschichtliche Kontext werden als entscheidende Einflussfaktoren begriffen.

Der historische Institutionalismus kann als ein wissenschaftlicher Erklärungsansatz mittlerer Reichweite klassifiziert werden, der nicht den Anspruch einer Globaltheorie hat, universelle und ewig gültige »Allsätze« (Popper [1934]1994) zu formulieren, sondern durch ein häufig induktives und interpretatives Vorgehen räumlich und zeitlich begrenzte Aussagen trifft: »Rather than deducing hypotheses on the basis of global assumptions and prior to the analysis, historical institutionalists generally develop their hypotheses more inductively, in the course of interpreting the empirical material itself« (Thelen/Steinmo 1992: 12). Die Hauptzielsetzung der Arbeit ist deshalb nicht eine allgemeingültige Theorie aufzustellen, sondern die wichtigsten empirischen Transformationsverläufe der politischen Ökonomie Schwedens im Zusammenspiel mit der Entwicklung der Staatsverschuldung und die ihnen zugrunde liegenden politischen Entscheidungsprozesse und Machtkonstellationen darzustellen und zu analysieren.

Dazu ist eine tief gehende qualitative Forschung notwendig, die über die alleinige statistische Untersuchung makroökonomischer Daten hinausgeht. Quantitative Analysen führen zu dem Ergebnis, dass die Entwicklung der Staatsverschuldung und der öffentlichen Defizite vor allem von den ökonomischen Bedingungen in einem Land abhängt. Im internationalen Vergleich ist die größte Triebkraft hinter einem Anstieg der Staatsverschuldung die Arbeitslosigkeit, während sie durch einen hohen Überschuss in der Außenhandelsbilanz eines Landes und durch starkes Wirtschaftswachstum reduziert wird (Wagschal 1996).

Diese Ergebnisse zeigen wichtige sozioökonomische Zusammenhänge auf und weisen auf relevante Erklärungsgrößen hin. Allerdings wirkt die Erkenntnis, dass eine hohe Arbeitslosenquote die Verschuldung besonders stark erhöht und ein Wirtschaftsaufschwung sie besonders schnell abschmelzen lässt, fast schon

trivial. Die wirklich interessanten Fragen einer politisch-ökonomischen Analyse der Staatsverschuldung gehen über den Informationsgehalt makroökonomischer Rahmendaten hinaus. Sie beschäftigen sich damit, welche politischen Prozesse, Reformen und Verteilungskämpfe innerhalb eines Landes stattfinden, um genau die ökonomischen Aggregatgrößen zu verändern, die den stärksten Einfluss auf die öffentlichen Finanzen haben.

Ökonometrische Modellrechnungen können die der Staatsverschuldung zugrunde liegenden politischen Reformstrategien und mögliche Auswege aus einer Verschuldungskrise nicht aufdecken, weil sie die politischen Abläufe unterhalb der makroökonomischen Oberfläche gar nicht wahrnehmen können und damit die entscheidenden politisch-ökonomischen Kausalzusammenhänge nicht erfassen.

> Dabei handelt es sich nicht um ein zufälliges und leicht korrigierbares Defizit, sondern um eine grundsätzliche Beschränkung des Untersuchungsansatzes, die zu einer anderen Vorgehensweise zwingt, wenn die Frage nach den Chancen und Grenzen einer erfolgreichen Krisenpolitik im nationalstaatlichen Rahmen tatsächlich beantwortet werden soll.
> (Scharpf 1987: 28)

Für die Fragestellung dieser Arbeit ist eine Mikrofundierung der Thematik nötig, weil die kausalen Prozesse, die finanzpolitische Ergebnisse und politisch-institutionelle Einflussfaktoren verbinden, sonst prinzipiell unberücksichtigt blieben.

Neben den erkenntnistheoretischen und inhaltlichen Überlegungen sprechen auch methodische Vorbehalte gegen ein reines quantitativ-ökonometrisches Vorgehen (Kittel/Winner 2005; Kittel 2006; Shalev 2007). Für eine Kausalanalyse des Zusammenspiels von Staatsverschuldung und Staatstätigkeit müssen die berichteten statistischen Zusammenhänge zwischen Aggregatdaten durch eine darüber hinausgehende qualitative Analyse entschlüsselt werden:

> Thus, when confronted with a statistical association, what scholars need to infer causation is not another statistical association, but rather a theoretically-informed discussion of the generative processes that produce the association in the first place. (Mahoney 2004: 89)

Nur eine Analyse, die die wechselseitige Beeinflussung von Politik und demokratischer Willensbildung auf der einen und Entwicklungen in der kapitalistischen Wirtschaft auf der anderen Seite berücksichtigt, kann den Ansprüchen einer »wahren politischen Ökonomie« genügen, wie sie Jacob Hacker und Paul Pierson (2010: 196) fordern.

Genau diese kausale Verknüpfung kann durch das Rekonstruktionsparadigma des historischen Institutionalismus hergestellt werden. »Historisch« bezieht sich in diesem Kontext nicht auf eine vergangene geschichtliche Epoche, sondern verweist nur auf einen konkreten, also räumlich und zeitlich begrenzten Untersuchungsgegenstand, der aber zugleich für Gegenwart und Zukunft und über den Einzelfall hinaus relevant sein kann.

Die Erklärungslogik des historischen Institutionalismus baut auf einer dynamischen Analyseperspektive auf, aus der der interessierende empirische Sachverhalt rekonstruiert und damit erklärt wird. Aufgrund der Untersuchung langer Zeitspannen ist die Forschungsstrategie des historischen Institutionalismus sensibel für langwierige und inkrementelle Veränderungsprozesse und komplexe sozialwissenschaftliche Phänomene, die in Querschnittsstudien unberücksichtigt bleiben müssen. Die beiden wichtigsten in dieser Arbeit angewendeten analytischen Konzepte des historischen Institutionalismus zur Erklärung der Transformationen der schwedischen politischen Ökonomie sind die Annahme kritischer Wendepunkte *(critical junctures)* in ihrer Entwicklungsgeschichte und die Existenz graduellen institutionellen Wandels. Sie sollen im Folgenden skizziert werden.

Traditionell geht der historisch-institutionalistische Erklärungsansatz von langen Phasen institutioneller Stabilität und Kontinuität aus, in denen die bestehende Institutionenkonfiguration reproduziert wird. Er ist eng verknüpft mit theoretischen Konzeptionen wie »Pfadabhängigkeit« (Arthur 1994; Mahoney 2000; Pierson 2000, 2004) und »Politikerbe« (Rose 1990; Rose/Davies 1994). Beide heben die Bedeutung von Entscheidungen aus der Vergangenheit für die Gegenwart hervor. Der Handlungsspielraum von Akteuren wird durch sich selbst verstärkende *Feedback*-Effekte *(increasing returns)* und entstandene Komplementaritäten eingeschränkt. Aufgrund dieser restriktiven Wirkung hebt der klassische historische Institutionalismus institutionelle Kontinuität hervor und kann die Stabilität und Reproduktion von Institutionen gut erklären.

Endogener institutioneller Wandel ist in seiner Erklärungslogik nicht angelegt. Wandel kann nur exogen als Durchbrechung der Kontinuität des stabilen Normalzustands in seltenen kritischen Augenblicken *(critical junctures)* verstanden werden (Capoccia/Kelemen 2007). Diese öffnen den Akteuren ein Politikfenster *(window of opportunity)*, das sie für Veränderungen nutzen können, indem »Pfadabweichungen«, also eine Veränderung des bisherigen Entwicklungspfades, begründet werden: »A critical juncture may be defined as a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies« (Collier/Collier 1991: 29). Häufig sind militärische Konflikte, ökonomische, soziale oder politische Krisen oder unbefriedigende Funktionserfüllung der betroffenen Institution die Auslöser einer *critical juncture*.

Der analytische Grundgedanke von kritischen Wendepunkten, die als Weggabelungen auf institutionellen Entwicklungspfaden wirken, ist schon in der klassischen Finanzsoziologie Schumpeters angelegt. Er begreift die öffentlichen Finanzen gerade deshalb als besten Ansatzpunkt zur Analyse politisch-ökonomischer Entwicklungen, weil sich die *critical junctures* darin widerspiegeln:

> Namentlich an jenen Wendepunkten […] zeigt sich die ganze Fruchtbarkeit dieses Gesichtspunkts: Sowohl in der ursächlichen Bedeutung – insofern als staatsfinanzielle Vorgänge ein wichtiges Element des Ursachenkomplexes jeder Veränderung sind – als auch in ihrer symptomatischen Bedeutung – insofern als alles, was geschieht, sich in der Finanzwirtschaft abdrückt. (Schumpeter [1918]1976: 332)

Damit steht diese Arbeit mit ihrem analytischen Ansatz und der historischen Perspektive, genau wie bei der theoretischen Herangehensweise, in der Tradition der klassischen Finanzsoziologie. Das methodische Vorgehen und die Erklärungslogik der Klassiker waren ebenfalls prozessorientiert und konzentrierten sich auf abgegrenzte Fallstudien (Blomert 2001: 11).

Allerdings ist die Forschung nicht auf diesem Erkenntnisstand stehengeblieben und hat sich weiterentwickelt. In Theorien vom graduellen institutionellen Wandel werden Veränderungen nicht nur in wenigen kurzen kritischen Augenblicken konzeptualisiert, sondern auch langsamer und auf den ersten Blick unbedeutender inkrementeller Wandel, der dennoch eine transformative Wirkung entfaltet, wird berücksichtigt. Die Heuristik des graduellen institutionellen Wandels übernimmt die prozesshafte analytische Perspektive, gesteht den Akteuren darüber hinaus aber eine gewisse Wirkungsmacht auf die institutionelle Entwicklung zu und degradiert sie nicht nur zu einflusslosen Verwaltern des Politikerbes. Ihr Handeln ist in formalrechtliche und historisch ererbte institutionelle Rahmenbedingungen eingebettet. Diese begründen allerdings auch politische Machtpositionen und eröffnen den Akteuren fortlaufend Handlungsoptionen, Interpretationsmöglichkeiten und Räume für eigenständiges strategisches Handeln zur Veränderung oder Bestärkung der existierenden Institutionen.

Der hier verwendete Ansatz beruht vor allem auf den Beiträgen von Kathleen Thelen, die in Zusammenarbeit mit Wolfgang Streeck und James Mahoney eine umfassende Typologie verschiedener Formen graduellen institutionellen Wandels entwickelt hat (Thelen 2003, 2010; Streeck/Thelen 2005; Mahoney/Thelen 2010). Die Grundidee hinter der Theorie vom graduellen Wandel ist, dass scheinbar unbedeutende inkrementelle Veränderungen sich mit der Zeit zu transformativem Wandel aufsummieren: »[The] conceptualization of institutional change is that it opens a perspective on a type of change that is *slow and transformative at the same time*« (Streeck 2009: 14–15). Institutionen stellen letztlich soziale Konstruktionen dar, die immer wieder bestätigt und interpretiert werden müssen, wenn sie existent und wirksam bleiben sollen. Die Autoren benennen vier idealtypische Modi institutionellen Wandels, die sie aufbauend auf ihre theoretischen Überlegungen aus empirischen Studien abgeleitet haben.

Überlagerung *(layering)* als Mechanismus graduellen Wandels bezeichnet die Einführung einer Regelung parallel und in Konkurrenz zu einer bereits existierenden Institution zum selben Sachverhalt. Besonders bedeutsam ist dabei,

dass durch die Etablierung einer alternativen Regelung eine Pfadabweichung begründet werden kann, weil die neue Norm das Potenzial hat, die alte zu überlagern. Durch unterschiedliche Wachstumsgeschwindigkeiten kann eine Dynamik entstehen, die dazu führt, dass die neue Institution die alte Schritt für Schritt verdrängt und irgendwann bedeutungslos werden lässt, sodass sie selbst die dominierende Größe in einem Politikfeld wird:

> The actual mechanism for change is differential growth; the introduction of new elements setting in motion dynamics through which they, over time, actively crowd out or supplant by default the old system as the domain of the latter progressively shrinks relative to that of the former. (Streeck/Thelen 2005: 24)

Das klassische Beispiel für graduellen Wandel durch Überlagerung ist die Einführung einer privaten Rentenversicherung zusätzlich zum bereits bestehenden öffentlichen Versorgungssystem.

Die drei weiteren Typen graduellen Wandels sind Verdrängung *(displacement)*, Abweichung *(drift)* und Umwandlung *(conversion)* von Institutionen. Bei einer institutionellen Verdrängung *(displacement)* wird eine existierende Regel durch eine neue ersetzt. *Displacement* kann dabei radikal und abrupt stattfinden, es kann sich aber auch sehr langsam entwickeln, wenn eine neue Institution entstanden ist und sich sukzessive ausbreitet und die existierenden Regelungen schrittweise verdrängt. Ein Beispiel für *displacement* ist die Entstehung kapitalistischer Märkte in ehemals kommunistischen Planwirtschaften wie China oder Kuba, wo eine langsame Verdrängung staatlicher Institutionen durch marktförmige stattfindet, je mehr Akteure sich von den ursprünglichen Regelungen ab- und den neuen zuwenden (Mahoney/Thelen 2010: 16).

Abweichung *(drift)* beschreibt die veränderte Wirkung existierender Regeln aufgrund von sich wandelnden Umweltbedingungen. Die Grundidee ist, dass jede Institution aktive Instandhaltungs- und Pflegemaßnahmen benötigt, um dauerhaft den gewünschten Einfluss zu entfalten. Dazu müssen bei veränderten Rahmenbedingungen auch größere Reformen durchgeführt werden, um weiterhin die gleiche Wirkung erzielen zu können. Werden diese Maßnahmen bewusst ausgelassen, kommt es allein wegen der äußeren Entwicklungen, in die eine Institution eingebettet ist, zu institutionellen Veränderungen. Die demografische Entwicklung einer Gesellschaft ist beispielsweise ein exogener Trend, der viele Institutionen, insbesondere im Bereich des Wohlfahrtsstaates, ohne entsprechende politische Anpassungsreaktionen automatisch tief greifend verändert.

Während sich bei *drift* Institutionen durch die bewusste Passivität der Akteure verändern, geht es bei der Umwandlung *(conversion)* von Institutionen um eine aktive Neuausrichtung bereits existierender Regeln zum Beispiel aufgrund von veränderten Machtverhältnissen zwischen den politischen Entscheidungs-

trägern oder durch das strategische Ausnutzen von ursprünglich nicht intendierten Folgewirkungen. Formal bleibt eine Institution bei der Umwandlung unangetastet, aber ihre Ziele und Aufgaben können vollkommen neue und andere sein: »[I]nstitutions are not so much amended or allowed to decay as they are *redirected to new goals, functions, or purposes*« (Streeck/Thelen 2005: 26). Ein Beispiel für *conversion* ist der Wandel der betrieblichen Ausbildung in Deutschland. Während die betriebliche Ausbildung von einer konservativen Regierung eingeführt wurde und sich gegen die erstarkende Arbeiterbewegung richtete, ist sie mittlerweile so umgebaut worden, dass sie ein tragender Stützpfeiler der Gewerkschaften und der Sozialpartnerschaft ist.

Je nach Art der Institution, dem politischen und sozioökonomischen Kontext sowie der Machtfülle und den Zielen des Akteurs, der institutionellen Wandel erreichen will, sind unterschiedliche Strategien graduellen Wandels erfolgversprechend. In Pionierarbeiten hat vor allem Jacob Hacker (2004, 2005) eine Theorie graduellen Wandels angewendet, um sozialpolitische Entwicklungen in den USA zu erklären.

Aufgrund bestimmter Eigenarten des amerikanischen politischen Systems, wie viele Vetospieler, einflussreiche Lobbyorganisationen und eine starke Polarisierung der beiden Parteien, kommt es häufig zu politischem Stillstand und Reformpolitik findet verstärkt in Form von institutioneller *drift* statt. Die Gesetzeslage wird durch Nicht-Entscheidungen und großen Auslegungsspielraum bei der Regelumsetzung verändert. Dieser versteckte Umbau des Wohlfahrtsstaates durch Mechanismen graduellen Wandels ist häufig intransparent und nicht direkt demokratisch legitimiert. Aufgrund der spezifischen schwedischen Verhältnisse (siehe Kapitel 3.4 und 6.2) verspricht eine graduelle Reform des Wohlfahrtsstaates in Schweden nicht durch *drift*, sondern durch *layering* besonders erfolgreich zu sein, wie die folgende Analyse zeigen wird.

Mahoney und Thelen (2010) haben die Zusammenhänge von graduellem Wandel, politischem Kontext, der Position des Akteurs und dem Zustand der Institution vom Einzelfall abstrahiert und theoretisch fundiert aufgearbeitet. Ihre Systematisierung wird in Abbildung 2-1 zusammengefasst. Zwei zentrale Fragen strukturieren die Analyse von Prozessen graduellen Wandels und entscheiden über ihre Erfolgsaussichten. Erstens: Verfügen die Verteidiger des Status quo aufgrund der Ausgestaltung des politischen Kontextes über viele oder wenige Möglichkeiten zur Blockade des Wandels? Zweitens: Haben die Befürworter des Wandels viel oder wenig Interpretationsspielraum bei der Auslegung und Ausführung der von der Zielinstitution festgelegten Regeln?

Werden diese Fragen auf den schwedischen Kontext und den Wohlfahrtsstaat übertragen, ergibt sich durch die besonderen schwedischen Verhältnisse wie Konsensorientierung und hohe Popularität der öffentlichen Sozialpolitik

Abbildung 2-1 Strategien graduellen Wandels je nach politischem Kontext und Zielinstitution

Charakteristika des politischen Kontextes	*Charakteristika der Zielinstitution*	
	wenig Interpretationsspielraum bei der Auslegung und Umsetzung	viel Interpretationsspielraum bei der Auslegung und Umsetzung
starke Blockademöglichkeiten	subversive Kräfte *layering* (Überlagerung)	parasitäre Symbionten *drift* (Abweichung)
schwache Blockademöglichkeiten	Aufständische *displacement* (Verdrängung)	Opportunisten *conversion* (Umwandlung)

Quelle: Mahoney/Thelen (2010: 28).

eine Konstellation mit vielen Blockademöglichkeiten und hohem zu erwartenden Widerstand der Verteidiger eines großen öffentlichen Sektors. Dass diese Bedingungen eine hohe Hürde für den Abbau des Wohlfahrtsstaates darstellen, obwohl sie nicht verfassungsrechtlich als Vetospieler verankert sind, hat nicht zuletzt die schwedische Geschichte mit der wiederholten Abwahl der bürgerlichen Regierungen gezeigt. Eine sozialstaatskritische Regierung verfügt nicht über die politischen Möglichkeiten, die vorhandenen sozialpolitischen Leistungen direkt zu kürzen und zu verändern, ohne ihre Wiederwahl und damit auch ihre Reformziele zu gefährden, weil eine sozialdemokratische Regierung sie nach einem Regierungswechsel direkt wieder rückgängig machen würde.

Dem Auslegungsspielraum der Regierung bei der Sozialpolitik sind ebenfalls enge Grenzen gesetzt. Zwischen den beschlossenen Regeln *(policy output)* und ihrer Umsetzung *(policy outcome)* gibt es für die Regierung wenige Veränderungsmöglichkeiten. Wenn sie den Wohlfahrtsstaat grundlegend verändern will, probiert sie deshalb nicht – anders als die »parasitären Symbionten« – die existierenden Institutionen zu bewahren und zu stärken, da sie ihre Funktionen und Wirkungsweisen nicht in ihrem Sinne umwandeln kann. Eine Umdeutung der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme in Richtung der Ziele einer sozialstaatskritischen Regierung oder ein Wandel durch »Nichtentscheidungen« wie in den USA sind in Schweden nicht zielführend.

Die Theorie vom graduellen Wandel postuliert aufgrund der Charakteristika und Eigenheiten der zu verändernden Institution (generöser universeller Wohlfahrtsstaat basierend auf einem großen öffentlichen Sektor) und des politischen Kontextes (schwedische Verhältnisse) eine subversive Reformstrategie einer konservativen Regierung durch Überlagerung:

> Processes of layering often take place when institutional challengers lack the capacity to actually change the original rules […]. They instead work within the existing system by adding new rules on top of or alongside old ones. While defenders of the status quo may be able to preserve the original rules, they are unable to prevent the introduction of amendments and modifications. (Mahoney/Thelen 2010: 17)

Letztlich kann sich das Erklärungspotenzial des historischen Institutionalismus nur bei seiner Anwendung auf konkrete Fallstudien und die Untersuchung von empirisch vorgefundenen Transformationsmustern erweisen. In den folgenden Analysen treten beide Formen des institutionellen Wandels auf. Die Entwicklung der schwedischen politischen Ökonomie wurde sowohl von abrupten Wendepunkten in Momenten gravierender Krisen geprägt, die die Politik zu Reaktionen und Reformen zwangen (Kapitel 4 und 5), als auch von inkrementellen Transformationsprozessen, die das schwedische System schleichend und weniger offensichtlich, aber dennoch erheblich veränderten (Kapitel 6).

Zusammen mit wichtigen politischen Einschnitten, wie etwa einem Regierungswechsel, strukturieren die Verschuldungskrisen als kritische politisch-ökonomische Wendepunkte die entscheidenden Epochen der schwedischen Geschichte. Diese Struktur wird auch als Gliederung der analytischen Kapitel dieser Arbeit übernommen. Der historische Institutionalismus erweist sich mit der Kombination dieser beiden Erklärungskonzepte als besonders geeignet, um die aufgeworfenen Forschungsfragen zu beantworten.

Doch wie können kritische Wendepunkte oder gradueller Wandel in der Entwicklung einer politischen Ökonomie erkannt und verstanden werden? Eine typische Erklärungsmethode des historischen Institutionalismus ist das detaillierte und systematische Nachvollziehen, das strukturierte Interpretieren und Rekonstruieren sowie das theoriegeleitete Analysieren und Erklären der Entwicklungsprozesse des Forschungsgegenstands. Ein solches Vorgehen wird in der Literatur zu sozialwissenschaftlichen Methoden als *process tracing* (Bennett/George 2001; George/Bennett 2005: Kapitel 10), *systematic process analysis* (Hall 2008) oder *analytic narratives* (Bates et al. 1998) bezeichnet. Die systematische Prozessanalyse ist ein sehr leistungsfähiges Untersuchungsinstrument (Mahoney 2004: 90); sie ermöglicht es, die institutionellen Entwicklungssequenzen, politischen Entscheidungsprozesse und ökonomischen Folgewirkungen des schwedischen Falles unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Charakteristika aufzudecken.

2.2 Forschungsdesign und Fallauswahl

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine detaillierte, vielversprechende Einzelfallstudie eines wichtigen Sonderfalls in der Entwicklung der Staatsfinanzen: der politischen Ökonomie Schwedens. Diese wird über einen langen Zeitraum von etwa vierzig Jahren im Längsschnitt analysiert, von Anfang der 1970er-Jahre bis 2012. Diese Epoche ist für die Untersuchung der Staatsverschuldung im Vergleich zur unmittelbaren Nachkriegszeit weitaus interessanter und aufschlussreicher, da in den entwickelten Demokratien ungefähr mit der ersten Ölkrise und dem Zusammenbruch des *Bretton-Woods*-Systems fester Wechselkurse 1973 das »goldene Zeitalter« des *easy financing* der Staatsaufgaben von einem permanenten Austeritätsregime mit *fiscal straitjackets* für die Politik abgelöst wurde (Steuerle 1996; Pierson 2001b). In den meisten Industrieländern wurde die Staatsverschuldung erst seitdem wieder als problematisch wahrgenommen und kehrte auf die politische Agenda zurück.

Die Analyse von staatlichen Transformationsprozessen erfordert lange Untersuchungszeiträume, weil diese sich typischerweise langsam manifestieren und Reformen häufig erst viel später nach ihrem Inkrafttreten ihre volle Wirkung entfalten (Obinger et al. 2010: 21). Es kann Jahre oder gar Jahrzehnte dauern, bis inkrementelle Wandlungsprozesse eine kritische Masse erreicht haben, um den notwendigen Schwellenwert zu überschreiten, ab dem eine transformative Wirkung sichtbar wird. Ahistorische Querschnittsanalysen laufen Gefahr, diese Wandlungsmuster oder indirekte Effekte zu übersehen, systematisch zu unterschätzen oder irrtümlicherweise als unbedeutend einzustufen (Pierson/Skocpol 2002: 704).

Zur Offenlegung der Transformationsmuster und zur Erklärung von kausalen Mechanismen eignet sich am besten eine Einzelfallstudie, da sie nicht möglichst viele Fälle untersucht, sondern in einem diachronischen Forschungsdesign verschiedene Entwicklungsstufen desselben Falls, hier der schwedischen politischen Ökonomie, umfassend analysiert und miteinander vergleicht. Es werden Unterschiede und Veränderungen innerhalb des einen Falls zu verschiedenen Zeitpunkten durch Sequenzierung kontrastiert. Dies ist eine typische Vorgehensweise bei Fallstudien: »The case study is typically focused on within-case variation« (Gerring 2007: 21). Nur eine Langzeitstudie, die auch den Kontext berücksichtigt, in dem die Veränderungsprozesse ablaufen, ermöglicht es zu unterscheiden, ob es sich um graduellen transformativen Wandel einer Institution oder lediglich um das Oszillieren eines stabilen institutionellen Kerns handelt:

> In other words, whether slow change is transformative or not may best be discovered by exploring whether it is involved in general, systemic change. As a side effect, the need to understand gradual change may rehabilitate holistic-monographic country studies that opt for historical

depth at the expense of cross-sectional breadth, taking seriously the uniqueness of a country's institutional order. (Streeck 2009: 17)

Das Forschungsdesign der Arbeit richtet sich damit nach dem Untersuchungsgegenstand. Es ist fallorientiert und nicht variablenorientiert (della Porta 2008). Die Motive der Fallauswahl müssen entsprechend dargelegt und begründet werden: Warum wird eine Einzelfallstudie der schwedischen politischen Ökonomie durchgeführt? Was macht die Untersuchung des schwedischen Falls besonders interessant, vielversprechend und lohnenswert? Es gibt bedeutsame empirische und theoretische Gründe für eine Detailanalyse der Entwicklungsmuster der Staatsverschuldung in Schweden und ihr Wechselspiel mit den politisch-ökonomischen Transformationsprozessen und institutionellen Reformen im Land.

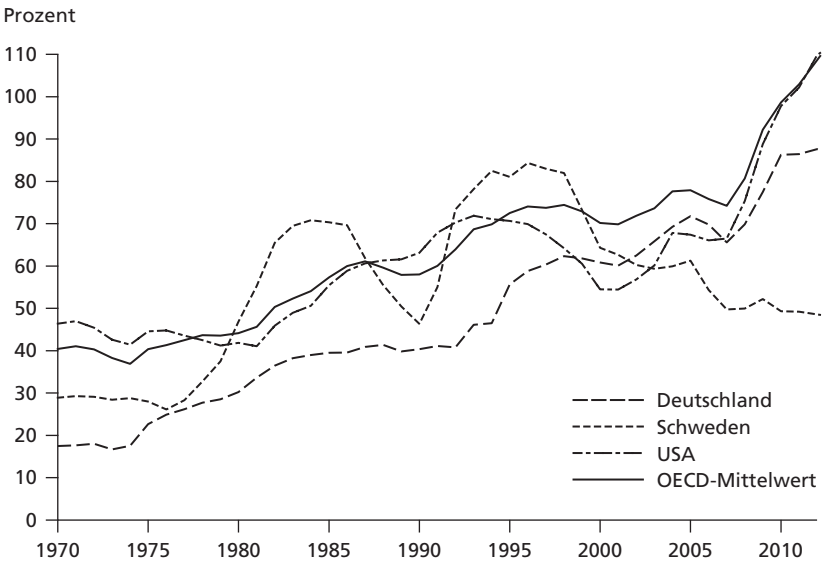
Wie in dem knappen empirischen Problemaufriss der Einleitung bereits angedeutet wurde, ist Schweden bei der Entwicklung der Staatsverschuldung im internationalen Vergleich ein besonders beachtenswerter und vielversprechender Sonderfall. Vor allem drei empirische Befunde machen den Verlauf der schwedischen Staatsfinanzen außergewöhnlich und erklärungsbedürftig.

1. Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen ist durch die Kombination von ausufernden Defiziten und häufigen hohen Haushaltsüberschüssen ein ständiges Auf und Ab.
2. Schweden hat die umfangreichste nachhaltige Budgetkonsolidierung aller Länder umgesetzt.
3. Insbesondere im letzten Jahrzehnt reduziert Schweden seine Staatsverschuldung immer weiter und entwickelt sich damit entgegengesetzt zum allgemeinen Trend stark steigender Schulden.

In Abbildung 2-2 wird der außergewöhnliche Verschuldungsverlauf in Schweden der Entwicklung in ausgewählten Ländern und dem Durchschnitt aller OECD-Länder gegenübergestellt. Alle drei angesprochenen empirischen Phänomene sind gut erkennbar. Während Schweden bis zu Beginn der 1980er-Jahre ebenso wie Deutschland eine weit unterdurchschnittliche Staatsverschuldung aufweist, steigt diese anschließend rapide von circa 30 Prozent bis auf über 70 Prozent des BIP an. Der Schuldenstand Deutschlands beträgt zur gleichen Zeit nur etwa 40 Prozent und der der USA und der des Länderdurchschnitts nur etwa 50 Prozent des BIP. Doch während die Schulden der meisten anderen Industrieländer kontinuierlich weiter wachsen, gelingt der schwedischen Regierung die Trendumkehr. Sie schafft es, den Schuldenstand bis Anfang der 1990er-Jahre wieder auf unter 50 Prozent des BIP und damit deutlich unter den Durchschnitt zu senken.

Diese Phase der Haushaltskonsolidierung ist in Schweden jedoch nur von kurzer Dauer und nicht nachhaltig. Der sprunghafte Entwicklungsverlauf der öffentlichen Finanzen mit hohen Schwankungen des Verschuldungsniveaus

Abbildung 2-2 Staatsverschuldung ausgewählter Länder und Mittelwert aller OECD-Länder in Prozent des BIP, 1970–2012



Quelle: OECD (2013a).

setzt sich fort. Bereits wenige Jahre nach Überwindung der ersten Fiskalkrise schnellt die Schuldenquote Schwedens während der zweiten Fiskalkrise auf ihren bisherigen historischen Höchststand von fast 85 Prozent des BIP und liegt damit deutlich über dem Länderdurchschnitt und höher als bei allen in der Abbildung dargestellten Fällen. Auf diesem hohen Niveau verharrt sie bis zur Jahrhundertwende.

Ab dann zeigt sich ein genau entgegengesetztes Bild. Die schwedischen Schulden nehmen wieder eine außergewöhnliche und dem allgemeinen Trend zuwiderlaufende Entwicklung. Während die Staatsverschuldung in fast allen OECD-Ländern, unter ihnen Deutschland und die USA, immer schneller nach oben schießt, sinkt sie in Schweden bis heute kontinuierlich weiter ab. Seit dem Höchststand 1996 konnte die Schuldenquote trotz globaler Finanz- und Wirtschaftskrise um ungefähr 40 Prozentpunkte auf einen Stand von 48 Prozent des BIP im Jahr 2012 reduziert werden.

Schweden ist es damit in den 1990er-Jahren gelungen, seine Staatsverschuldung nach Irland am umfassendsten zu reduzieren (Wenzelburger 2011: 1152). Wenn irische Besonderheiten und die aktuellen Auswirkungen der Finanzkrise und Bankenrettungsmaßnahmen berücksichtigt werden, hat Schweden sogar

die größte nachhaltig erfolgreiche Haushaltskonsolidierung durchgeführt. Zum einen werden die irischen Zahlen durch ein überproportional hohes Wachstum des irischen BIP verzerrt und zum anderen war die irische Konsolidierung nicht von Dauer. Die Überschüsse waren konjunkturbereinigt strukturelle Defizite, da sie vor allem auf einer überhitzenden Wirtschaft, einem spekulativen Immobilienboom, den Eigenheiten des irischen Steuersystems und den damit einhergehenden Steuerumgehungsstrategien multinationaler Konzerne sowie einem für Irland jahrelang zu niedrigen Leitzins der Europäischen Zentralbank beruhten. Irland ist momentan eines der Länder mit den größten Verschuldungsproblemen. Die irischen Staatsschulden haben 2012 fast 125 Prozent des BIP erreicht.

Schenkt man den Prognosen der OECD für die kommenden beiden Jahre Glauben, so halten diese gegenläufigen Entwicklungstrends auch in Zukunft an. Die Staatsverschuldung in Deutschland soll sich auf einem Niveau von circa 85 Prozent stabilisieren und die der USA auf fast 115 Prozent des BIP wachsen, während die schwedische sogar leicht auf ungefähr 47 Prozent fallen soll (OECD 2013a). Dieser außergewöhnlich niedrige Schuldenstand Schwedens, der trotz der globalen Finanzkrise anhält, verdeutlicht, dass es sich um eine nachhaltig stabile Konsolidierungspolitik handelt, die nicht auf kurzfristigen Einmaleffekten wie Privatisierungserlösen, Spekulationsblasen, einem überdimensionierten Finanzsektor oder der Ausbeutung natürlicher Rohstoffe gründet, sondern auf institutionellen Maßnahmen und dem politischen Willen zum Schuldenabbau. Gerade vor dem Hintergrund der großen Verschuldungsprobleme in vielen anderen Ländern erscheint die Analyse des schwedischen Wegs deshalb besonders vielversprechend.

Schweden ist bezüglich der Staatsfinanzen nicht nur aufgrund von empirischen Entwicklungen ein interessanter Forschungsgegenstand, sondern auch aus theoretischer Perspektive. Zum einen widerlegen die häufigen Haushaltsüberschüsse und die hohe Konsolidierungsamplitude in Schweden die Hypothesen einflussreicher Theorien. Der schwedische Verschuldungsverlauf falsifiziert O'Connors Theorie von der Finanzkrise des Staates. Offensichtlich ist es in einer kapitalistischen Demokratie wie Schweden durchaus möglich, viele Jahre lang Budgetüberschüsse zu erzielen. Außerdem scheint das »Trilemma der Dienstleistungsökonomie« (Iversen/Wren 1998) in Schweden seit der Überwindung der zweiten Verschuldungskrise nicht mehr zu bestehen und es ist eine wichtige Frage, wie dies möglich war beziehungsweise in welche Richtung Verschiebungen stattgefunden haben. Das Trilemma der Dienstleistungsökonomie stellt sich je nach Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates unterschiedlich dar. Aufgrund des Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft gelingt es in den verschiedenen Sozial- und Wirtschaftsregimen jeweils nur zwei der drei Ziele »Einkommensgleichheit«, »Schaffung von Arbeitsplätzen« und »Haushaltsdisziplin« gleichzeitig zu

erreichen. Für Schweden postulieren die Autoren Probleme bei den öffentlichen Finanzen, die es aber offensichtlich seit zwei Dekaden nicht mehr gibt.

Zum anderen stellt der schwedische Wohlfahrtsstaat einen schulbildenden Archetyp in der Literatur zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung und politischen Ökonomie dar. Das schwedische Modell der sozialen Sicherung ist das Paradebeispiel für die nordische oder sozialdemokratische »Welt des Wohlfahrtskapitalismus« (Esping-Andersen 1990): »In fact, the Scandinavian model is essentially a Swedish model« (Leibfried 1992: 263). Institutionelle Veränderungen der schwedischen politischen Ökonomie betreffen insofern nicht nur das Land selbst, sondern auch den wissenschaftlichen Diskurs über das »nordische Modell«, der ebenfalls überdacht werden muss, wenn sich das real existierende Vorbild zu weit vom Idealtyp entfernt. Außerdem spielt Schweden für die politikwissenschaftliche Theorieentwicklung, insbesondere zur Restrukturierung des Wohlfahrtsstaates, eine bedeutende Rolle (Anderson 2001: 1065).

Tatsächlich bilden die nordischen Länder nicht nur bei der Ausgestaltung des Sozialstaates ein Cluster ähnlicher Länder, sondern auch bei der Entwicklung der Staatsverschuldung. Obwohl Schweden im internationalen Vergleich aller Länder einen Extremfall darstellt, kann es für die überwiegende Zeit der Untersuchung als »paradigmatischer Fall« (Flyvbjerg 2004) für viele nordeuropäische Demokratien gelten. Insbesondere mit Dänemark im Zeitraum von 1980 bis 2007 und mit Finnland im Zeitraum von 1990 bis 2007 gibt es erstaunliche Parallelen. Die öffentlichen Haushalte aller drei Länder gerieten zu Beginn der 1990er-Jahre in eine extreme Schieflage, wenn auch auf unterschiedlichen Niveaus. Überall wurden die Verschuldungskrisen relativ schnell gelöst und die Staatsfinanzen durch regelmäßige Überschüsse saniert. Erst seit dem Ausbruch der globalen Finanzkrise 2007 sind die Schulden auch in den anderen beiden nordeuropäischen Ländern sprunghaft angestiegen und Schweden steht wieder als Solitär da (OECD 2013a).

Obwohl die Entwicklungen in Schweden damit aus theoretischer Sicht eine Bedeutung über das Land hinaus haben, sind Generalisierungen auf Grundlage einer Einzelfallstudie stets äußerst problematisch.

> Die allgemein erkannte Achillesferse erklärender Einzelaussagen ist es, dass sie anzweifelbar bleiben, weil immer auch andere als die gerade hervorgehobenen Ursachen entscheidend gewesen sein können und der Gegenbeweis im Rahmen einer Einzelfallstudie nicht lieferbar ist. (Mayntz 2002: 16)

Der Schwerpunkt dieser Studie liegt deshalb auf einer systematischen Rekonstruktion der schwedischen Transformationsprozesse, die zumindest eine theoretisch generalisierbare Erklärungslogik und Wirkungszusammenhänge aufdeckt, obwohl sie nur auf den empirischen Daten eines Falls basiert.

Der wesentliche Forschungsbeitrag der Arbeit liegt in einem besseren Verständnis der Ursachen und Folgen der Verschuldungskrise des schwedischen Staates während des Untersuchungszeitraums. Theoretische und analytische Schlussfolgerungen über die Funktionsweise und Wirksamkeit von Mechanismen institutionellen Wandels, erfolgreiche Rezepte zur Lösung von öffentlichen Verschuldungskrisen und die Zukunftsfähigkeit und Finanzierbarkeit des demokratischen Interventionsstaates können über den Einzelfall hinausreichen, stellen jedoch keine von Raum und Zeit unabhängigen allgemeingültigen Gesetze dar.

Allerdings betrifft das Problem der Generalisierung und der Sinnhaftigkeit von allgemeingültigen Gesetzen die Sozialwissenschaften generell und ist nicht nur auf Einzelfallstudien beschränkt. Weil sozialwissenschaftliche Untersuchungsgegenstände typischerweise eine hohe Komplexität aufweisen, in einer nicht experimentell wiederholbaren historischen Sequenz ablaufen und stets Interaktionen und Entscheidungen von lern- und anpassungsfähigen Akteuren einschließen, sind die Untersuchungsbedingungen praktisch nie identisch. Die Folge ist, dass in der Vergangenheit beobachtete Kausalzusammenhänge nie mit absoluter Sicherheit auch in der Zukunft gelten werden und sich in diesen Disziplinen, anders als in der Physik, keine allgemeingültigen Gesetze ohne Kontextbezug formulieren lassen. Bei allen Formen der Politikforschung besteht die Gefahr der »kontingenten Generalisierung« und »Risiken der theoretisch unreflektierten Induktion« (Scharpf 2002).

Deshalb sollte gerade in den Sozialwissenschaften nicht der Anspruch dominieren, allgemeingültige Gesetze formulieren zu wollen. Kausalität darf nicht auf Gesetzmäßigkeiten und Generalisierbarkeit der Forschung reduziert werden. Auch eine dichte, detaillierte oder innovative Beschreibung und Erklärung eines einzelnen, aber nicht unmittelbar erfassbaren und komplexen Forschungsgegenstandes kann als »kausale Rekonstruktion« neue Erkenntnisse bringen, objektive Aussagen treffen und wissenschaftlichen Fortschritt schaffen: »Die beschreibende Interpretation komplexer realer Entwicklungen (was verändert sich und in welche Richtung?) zählt gemeinhin sogar als Gesellschafts*theorie*. Dabei kommt es nicht auf Generalisierung, sondern auf die Identifikation wesentlicher Aspekte eines historischen Prozesses an« (Mayntz 2002: 14–15). Entsprechend stellen sich die Zielsetzungen und das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit dar.

Um den Umfang der Transformationsprozesse in der schwedischen politischen Ökonomie benennen zu können, bedarf es einer einheitlichen Klassifizierung zur Messung des vorgefundenen institutionellen Wandels. Dazu werden die konkreten empirischen Ergebnisse aus den drei untersuchten Epochen jeweils am Ende des Kapitels zusammengefasst und in etablierte und bewährte analytische Konzepte der Politikforschung eingeordnet. Hierzu wird in dieser Arbeit zur Beurteilung des Ausmaßes von Politikwandel auf die dreiteilige Un-

terscheidung von Peter Hall (1993) zurückgegriffen und zur Einschätzung der Stoßrichtung der Reformmaßnahmen auf das Einteilungsschema von Paul Pierson (2001a).

Hall (1993: 278) unterscheidet drei zentrale Variablen im Prozess der Politikformulierung: erstens das übergeordnete Ziel einer Reform (zum Beispiel Linderung der Altersarmut), zweitens die Form der gewählten Policy oder das Instrument zur Erreichung dieses Ziels (zum Beispiel eine Rentenversicherung) und drittens die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes (zum Beispiel Höhe der Rentenbezüge). Während es sehr häufig zu Detailänderungen eines bereits existierenden Gesetzes kommt, sind die Einführung eines neuen Politikinstruments oder gar eine Veränderung des übergeordneten Politikziels seltener und stellen tiefer gehenden Wandel dar.

Entsprechend unterscheidet Hall zwischen drei Arten von Politikwandel. Beim Wandel dritter Ordnung, der auch als paradigmatischer Wandel bezeichnet wird, kommt es zu Veränderungen auf allen drei Ebenen, also auch das übergeordnete Politikziel ändert sich. Beim Wandel zweiter Ordnung bleibt das übergeordnete Ziel bestehen, aber das Instrument zu seiner Erreichung wird verändert; und beim Wandel erster Ordnung wird nur die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes angepasst, während Politikziel und -instrument gleich bleiben.

Pierson (2001a) systematisiert die Zielrichtung hinter dem Wandel von Wohlfahrtsstaaten anhand von drei Formen der Restrukturierung: Rekalibrierung, Rekommodifizierung und Kosteneindämmung. Rekalibrierung kann in Aktualisierung und Rationalisierung unterteilt werden und findet statt, wenn ein Politikfeld durch aktualisierte Zieldefinitionen oder zur Abschaffung von Fehlanreizen neu ausgerichtet wird. Bei der Aktualisierung handelt es sich um eine Anpassung der bestehenden Regelungen an gewandelte Ansprüche in der Bevölkerung, etwa in der Familienpolitik, wenn statt monetärer Transfers verstärkt die Kinderbetreuung ausgebaut wird. Die Rationalisierung betrifft die Korrektur von Fehlentwicklungen, um die ursprünglich intendierten Ziele eines Gesetzes wieder zu erfüllen, beispielsweise Kürzungen und Restriktionen beim Krankengeld, das aufgrund von einer zu großzügigen Auslegung nicht mehr primär gesundheitliche Notlagen überbrückt, sondern Missbrauch fördert.

Rekommodifizierung bezeichnet die Ausweitung von Märkten in einem Politikfeld und stellt damit die gegenläufige Entwicklung zur Dekommodifizierung im Sinne Esping-Andersens (1990) dar. Auf dem Arbeitsmarkt findet Rekommodifizierung zum Beispiel statt, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld eingeschränkt wird und die Beschäftigungsbedingungen stärker von Marktzwängen bestimmt werden als von politischer Regulierung. Unter Kosteneindämmung werden Reformen gefasst, die darauf abzielen, die Staatsausgaben und die öffentlichen Defizite per se zu senken, und die eine prinzipielle Zurück-

drängung des Staates anstreben. Die Austeritätspolitik der Kosteneindämmung kann verschiedene Gründe haben, wie zum Beispiel die Erfüllung von EU-Beitrittsbedingungen, abnehmende Besteuerungsmöglichkeiten oder ausufernde Programmkosten.

2.3 Daten und Erhebungsmethode

Um ein möglichst umfassendes Verständnis der politischen Ökonomie Schwedens und der abgelaufenen Transformationsprozesse zu erlangen, bedarf es einer diversifizierten und breiten Quellenbasis. Einen Teil der empirischen Datengrundlage der Arbeit bilden schriftlich vorliegende Primär- und Sekundärquellen. Die Primärquellen bestehen aus offiziellen Regierungsdokumenten und Veröffentlichungen anderer staatlicher oder staatsnaher Organisationen wie der schwedischen Zentralbank, Schuldenagentur oder Expertenkommissionen. Sie werden durch die selektive Berücksichtigung der umfangreichen Sekundärliteratur und der Medienberichterstattung zum Thema ergänzt. Einen anderen wichtigen Bestandteil stellen quantitative politisch-ökonomische Zahlenwerke und Datenbanken dar, die von nationalen Statistikämtern und internationalen Organisationen wie EU oder OECD aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus wurden offene leitfadengestützte Interviews mit Politikern, Experten und anderen relevanten Entscheidungsträgern geführt, die wichtige Informationen, Handlungslogiken, Entscheidungsregeln und implizite Erkenntnisse geliefert haben, die nicht in offiziellen Veröffentlichungen stehen und die sich nicht in Zahlen wiederfinden, sondern nur aus erster Hand im persönlichen Gespräch mit den beteiligten Akteuren gewonnen werden können. Denn in aller Regel »geben die Experten […] mehr über ihre funktionsbezogenen Relevanzen und Maximen preis: immer dann, wenn sie fortfahren und erläutern, extemporieren, Beispiele geben oder andere Formen der Exploration verwenden. Solches kann nur in offenen Interviewsituationen gelingen« (Meuser/Nagel 2009: 472). Diese Vorteile machen Experteninterviews zu einem unersetzlichen Erhebungsinstrument, wenn ein umfassendes Verständnis der Entscheidungsprozesse und der Akteurskonstellationen angestrebt wird, die den institutionellen Wandlungen der schwedischen politischen Ökonomie zugrunde liegen. Interviews ermöglichen es, einzigartige Informationen aus erster Hand von den am interessierenden Sachverhalt direkt beteiligten Akteuren und Entscheidungsträgern zu erhalten, die durch andere Datenquellen nicht in Erfahrung zu bringen sind (Tansey 2009: 485).

Allerdings gibt es auch spezifische Nachteile und Einschränkungen bei dieser Form der Datenerhebung. Ein Problem ist die Zugänglichkeit der Experten:

Regierungsmitglieder und andere hohe politische Entscheidungsträger haben häufig keine Zeit für lange wissenschaftliche Hintergrundgespräche und Interviews. In diesem Fall war es möglich, mit den wichtigsten Akteuren zu sprechen. Die Arbeit stützt sich auf Interviews mit fast allen beteiligten schwedischen Premierministern und Finanzministern, die 2011 kein aktives Regierungsamt innehatten.

Problematisch ist auch, dass die Befragten zur Ex-post-Rationalisierung neigen können und ihre Entscheidungen und ihr Verhalten im Nachhinein als geplante Strategie umdeuten oder eigenes Scheitern und Fehlverhalten verschweigen. Außerdem kann es zu einer politisch eingefärbten Verzerrung der Antworten kommen, indem zum Beispiel das Handeln der eigenen Partei als richtig dargestellt wird und der politische Gegner als inkompetent.

Diese Überlegungen wurden bei der Auswertung der Interviews berücksichtigt und es wurden stets mehrere Zeitzeugen aus verschiedenen politischen Lagern zu derselben Thematik befragt, sodass unterschiedliche Perspektiven auf denselben Sachverhalt und die Konfrontation der Befragten mit konkurrierenden Erklärungen während des Interviews eine weitgehend ausgewogene Analyse ermöglicht haben. Häufig stellen Interviews die einzige Methode dar, um kausale Mechanismen aufzudecken, da gerade politische Entscheidungsprozesse oft nur unzureichend oder gar nicht dokumentiert werden. Die Interviews sind transkribiert worden, um sie mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse auszuwerten. Des Weiteren wurden die Aussagen aus den Interviews mit den Erkenntnissen aus anderen Quellen abgeglichen, wodurch die Motive der Befragten in einen größeren und neutraleren Zusammenhang gestellt werden konnten.

Neben den aufgeführten Datenquellen sind Erkenntnisse aus Hintergrundgesprächen mit weiteren, nicht explizit erwähnten Experten, Politikern und Wissenschaftlern indirekt in die Analyse mit eingeflossen. Durch die Kombination dieser verschiedenen Erhebungsmethoden und Datenquellen war es möglich, einen umfassenden Einblick in die Thematik zu erhalten und eine ausgewogene und kohärente Analyse vorzunehmen. Neben den konkreten politischen Entscheidungsprozessen im Zusammenhang mit den Verschuldungskrisen ist eine profunde Kenntnis des allgemeinen institutionellen Regelwerks, in dem die Akteure handeln, für das Verständnis des Forschungsgegenstands essenziell. Die wichtigsten institutionellen Rahmenbedingungen und Charakteristika der schwedischen politischen Ökonomie werden im nächsten Kapitel vorgestellt.

Kapitel 3
Die politische Ökonomie Schwedens im goldenen Zeitalter: Krisen- und defizitfreier demokratischer Korporatismus

> Gemeinschaft und Solidarität sind das Fundament des Heims. Im guten Heim gibt es keine Privilegierten oder Benachteiligte, keine Hätschelkinder und keine Stiefkinder. Dort sieht keiner auf den anderen herab. Keiner versucht, sich Vorteile auf Kosten des anderen zu verschaffen, und der Starke plündert den Schwachen nicht aus. Im guten Heim herrschen Gleichheit, Fürsorglichkeit, Zusammenarbeit und Hilfsbereitschaft. Auf das Volks- und Mitbürgerheim angewandt bedeutet das den Abbau aller sozialen und ökonomischen Schranken, die die Bürger in Privilegierte und Benachteiligte, in Herrschende und Abhängige, in Ausplünderer und Ausgeplünderte teilen.
>
> *Auszug einer Rede Per Albin Hanssons vor dem schwedischen Reichstag im Jahr 1928 (Riksdagstryck 1928: 11; eigene Übersetzung). Hansson sollte später als schwedischer Premierminister das Land mit seiner Vision vom Volksheim (Folkhemmet) nachhaltig prägen.*

3.1 Das schwedische Modell: Mittelweg zwischen Kapitalismus und Sozialismus

Im 20. Jahrhundert spielte das schwedische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell eine prominente Rolle in Beiträgen zur vergleichenden politischen Ökonomie. In der Literatur stimmen die meisten Autoren überein, dass Schweden das Paradebeispiel für ein Land ist, das von sozialdemokratischen Werten und Politik geprägt worden ist und wie kein zweites einen universellen und vollausgebauten Wohlfahrtsstaat besitzt (Scharpf 1987: 118–119; Esping-Andersen 1990; Svensson 2002: 198). Schon seit den 1930er-Jahren wird es vor allem von ausländischen Betrachtern in der englischsprachigen Welt als Mittelweg zwischen Kapitalismus und Sozialismus bewundert (Childs [1936]1974) oder als Vorbild für den Rest der Welt gepriesen (Strode 1949). Auch der damalige amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt setzte sich mit den schwedischen »Experimenten« intensiv auseinander, die eine sozialdemokratische Regierung mit einer kapitalistischen Wirtschaftsstruktur und einem Monarchen als Staatsoberhaupt kombinierten.

Im Laufe der 1960er- und 1970er-Jahre durchdrangen die Ideale des schwedischen Modells weitestgehend die Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft. Das Modell war auf dem Höhepunkt seiner Wirkungsmacht angelangt und erzielte beachtliche Resultate. Anfang der 1970er-Jahre wiesen alle sozioökonomischen Basisindikatoren des Landes im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern Spitzenwerte auf. Schweden gehörte während der gesamten Nachkriegszeit zu den Ländern mit dem höchsten Lebensstandard, und durch die Abwertung des US-Dollars 1973 wurden die Schweden zum wohlhabendsten Volk der Welt (Castles 1976: 206). Dieser Wohlstand beruhte auf einer äußerst wettbewerbsfähigen und auf den Export ausgerichteten Wirtschaft, die hohe Wachstumsraten erzielte. Wie in anderen westlichen Ländern herrschte Vollbeschäftigung und die Inflationsraten fielen in Schweden für damalige Verhältnisse gering aus.

Das Besondere in Schweden war, dass der wirtschaftliche Erfolg nicht – wie in vielen anderen Ländern – mit einer Zunahme der Einkommensungleichheit einherging, was Schweden in den 1970er-Jahren zum Land mit der geringsten Ungleichheit in der OECD machte (Atkinson et al. 1995; OECD 2010a). Der Staat intervenierte in großem Umfang in die freie Marktwirtschaft und sorgte für eine Umverteilung der Einkommen und die Gleichstellung der Geschlechter. Zusammen mit einem äußerst dynamischen und durch staatlich finanzierte Umschulungen und Umsiedlungen flexiblen Arbeitsmarkt führten diese Entwicklungen praktisch zur Abschaffung der Armut in Schweden und zu einer der höchsten Erwerbstätigkeitsquoten der Welt.

Im Unterschied zu vielen anderen Ländern gab es in Schweden zu der Zeit praktisch keine Arbeitskämpfe mit Streiks oder Aussperrungen. Der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit wurde durch das schwedische Wirtschaftsmodell sehr erfolgreich befriedet und Konsens statt Konfrontation bestimmte überwiegend die Arbeitsbeziehungen. Entsprechend wurde das schwedische Modell in den 1970er-Jahren als vorbildlich gerühmt: »[T]he success of Swedish industrial relations over more than three decades warrants admiration« (Ginzberg 1970: 159). Für einige Beobachter stellte es die beste Verwirklichung des Sozialismus dar (zum Beispiel Martin 1984), für andere die höchste Form des Kapitalismus (zum Beispiel Steinmo 2010, 2013). Die unterschiedlichen Interpretationen deuten bereits an, dass das real existierende schwedische Modell nicht frei von Widersprüchen war und je nach Blickwinkel andere Aspekte hervorgehoben wurden.

Der wirtschaftliche Erfolg des schwedischen Modells in der Boomphase nach dem Zweiten Weltkrieg stand jedoch außer Frage und spiegelte sich auch in den öffentlichen Finanzen wider. Das Schweden der Nachkriegszeit war eine weitestgehend krisen- und defizitfreie politische Ökonomie. Hohe Staatsein-

nahmen bewirkten regelmäßige Budgetüberschüsse und die Staatsverschuldung überschritt nie die Marke von 30 Prozent des BIP. Obwohl sich die Situation der öffentlichen Finanzen gegen Ende der 1970er-Jahre bereits eintrübte und das Idealbild von Schweden erste Risse aufwies, wurde ihm zu diesem Zeitpunkt weiterhin hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Das schwedische Modell übte vor allem während der 1960er-Jahre eine besondere Faszination auf viele Sozialwissenschaftler und Politiker aus, was nicht zuletzt die umfangreiche Literatur zu dieser Thematik beweist.

Aber auch praktische Politikempfehlungen bezeugen das internationale Interesse an den schwedischen Konzepten. Insbesondere die schwedische Arbeitsmarktpolitik wurde vor allem von der OECD (1964) als vorbildlich und nachahmungswürdig dargestellt und die internationale Arbeitsorganisation (ILO) verpflichtete in einem Abkommen ihre Mitglieder dazu, eine aktive Beschäftigungspolitik umzusetzen.[1] So ist es nicht verwunderlich, dass in anderen Ländern ein großes Interesse herrschte, das schwedische Modell zu verstehen: »[A] virtual army of academics, labor union officials and politicians from around the world flocked to Sweden to see exactly how this miracle had been constructed, and what could be learned from this country's obvious success« (Steinmo 2005: 153). Die schwedische Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft avancierte in anderen Ländern zu einem viel beachteten und erstrebenswerten Vorbild mit Modellcharakter.

Je nach Erkenntnisinteresse und Forschungsdisziplin werden von verschiedenen Autoren unterschiedliche Aspekte des schwedischen Modells herausgestellt. Einige Beiträge beschränken sich auf eine sehr enge Definition und betonen nur ein spezifisches Merkmal, während andere den Begriff Modell deutlich weiter fassen und gleich ein ganzes Bündel an Eigenschaften einbeziehen. Traditionell bezog sich die Idee vom schwedischen Modell etwas vage auf einen aktiven Staat mit einem großen öffentlichen Sektor in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem, der die Verantwortung hat, allen Bürgern ein breites Spektrum an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen bereitzustellen (Kautto 2010: 587).

Für die Ziele dieser Arbeit sind vor allem zwei Aspekte des schwedischen Modells von Bedeutung: die sozialpolitische Dimension eines universellen Wohlfahrtsstaates und seine »de-kommodifizierende« Wirkung (zum Beispiel Esping-Andersen 1990) sowie die Dimension der industriellen Beziehungen innerhalb des (neo-)korporatistischen und konsensorientierten Arrangements des Rehn-Meidner-Modells (etwa Kjellberg 2009). Gleichwohl sollen weitere Ebenen des schwedischen Modells wie politische Kultur und Politikformulierung

1 In dem Abkommen Nr. 122 der ILO vom 9. Juli 1964, das am 15. Juli 1969 in Kraft trat, verpflichteten sich die Unterzeichner zur Einführung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik.

(Kuhnle 2009) oder das Steuersystem (Steinmo 2005, 2010) nicht unberücksichtigt bleiben, um eine ganzheitliche und tief greifende Analyse der politischen Ökonomie Schwedens zu ermöglichen.

Das schwedische Modell, wie es zu Beginn der 1970er-Jahren exisitiert hat, erfüllt damit die Funktion eines historischen und analytischen Referenzpunktes, der am Anfang der Betrachtung der Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie steht und auf den während der Untersuchung immer wieder zurückgegriffen wird, um Veränderungen zu verdeutlichen, zu bewerten und mit dem Ausgangszustand zu vergleichen. Dies ist ein verbreitetes Vorgehen in der vergleichenden politischen Ökonomie: »Today, the idea of a Nordic model still serves as an important reference category for comparative welfare state research and a yardstick for reflecting welfare state change in the Nordic countries themselves« (Kautto 2010: 586).

Empirisch sind die Ergebnisse des schwedischen Modells am Anfang der 1970er-Jahre sehr beeindruckend. Wie oben bereits skizziert, lässt sich seine Erfolgsformel pointiert unter den Stichworten »reich und gleich« zusammenfassen. Es war gelungen, großen Wohlstand und starkes Wirtschaftswachstum mit generöser sozialer Absicherung für die gesamte Bevölkerung und hoher materieller und sozialer Gleichheit zu vereinbaren. Schweden war zu der Zeit eines der Länder, das die beiden scheinbar nicht zu vereinbarenden Staatsprinzipien Legitimierung und Akkumulation nahezu spielend in Einklang brachte, ohne sich dafür zu verschulden. Es wurden sogar Haushaltsüberschüsse generiert. Es stellte damit ein Gegenbeispiel zu O'Connors These von der Finanzkrise des kapitalistischen Staates dar und verkehrte sie aufgrund der hohen öffentlichen Sparquote sogar in ihr Gegenteil. Die Ergebnisse der keynesianischen Wirtschaftspolitik der sozialdemokratischen Regierung widerlegen ebenfalls die These der *Public-Choice*-Theoretiker, die davon ausgehen, dass gewählte Politiker gerne Wahlgeschenke an ihre Wählerschaft mit öffentlichen Geldern finanzieren und dadurch Budgetdefizite der Normalfall in einer Demokratie seien (zum Beispiel Buchanan/Wagner 1978: 80). Schweden konterkariert diese These, obwohl das schwedische politische System zu der Zeit gerade nicht über die institutionellen Anreize gegen eine ausufernde Staatsverschuldung verfügte, die von der *Public-Choice*-Schule gefordert werden, wie Abschnitt 3.4 zeigen wird.

Das schwedische Modell scheint damit Anfang der 1970er-Jahre in der Tat ein erstrebenswertes Vorbild gewesen zu sein, das in allen internationalen Vergleichen der sozioökonomischen Rahmendaten immer eine Spitzenposition einnahm: »Man sollte […] nicht vergessen, daß das schwedische Modell in seiner Blütezeit zwischen 1955 und 1985 eine der wenigen politischen Utopien war, die in der Wirklichkeit funktionierte« (Enquist 1994: 162). Doch wie war diese Erfolgsgeschichte möglich? Was ist das Geheimnis hinter dem Mythos

des schwedischen Modells? Wie hat es sich geschichtlich ausgebildet, welche konzeptionellen Überlegungen standen dahinter und auf welchen politisch-ökonomischen Grundlagen basierte es? Diese Fragen werden in den nächsten drei Abschnitten des dritten Kapitels beantwortet. Sie porträtieren das schwedische Modell, beleuchten seine historischen Wurzeln (3.2), seine theoretischen Grundlagen und empirischen Hauptmerkmale (3.3) und skizzieren seine politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Einbettung (3.4). Damit ist in diesem Kapitel die Beschreibung wichtiger Hintergrundinformationen, historischer Entwicklungsverläufe und wesentlicher Erklärungsgrößen bereits angelegt, die bedeutsam für das Verständnis und die Analyse der Transformationsprozesse sind, die in den Kapiteln 4 bis 6 erfolgt.

3.2 Die Entstehungsgeschichte und Formierung des schwedischen Modells

Die Entstehungsgeschichte des schwedischen Modells beginnt in den frühen 1930er-Jahren, die in Schweden von der großen Depression und den Nachwirkungen der Weltwirtschaftskrise 1929 geprägt wurden. Die drängendsten politischen und sozialen Fragen der Zeit waren die politische Repräsentation der Arbeiterschaft, die grassierende Massenarbeitslosigkeit und die tief greifenden sozioökonomischen Umwälzungen, die durch die fortschreitende und späte Industrialisierung des Landes verursacht wurden. Diese gravierenden Veränderungen brachen die traditionelle gesellschaftliche Ordnung auf und führten zur Herausbildung von grundlegenden Konfliktlinien, die quer durch die schwedische Gesellschaft verliefen und die politisch thematisiert und gelöst werden mussten.

3.2.1 Der Stadt-Land-Konflikt und der universelle Wohlfahrtsstaat

Seymour Lipset und Stein Rokkan (1967) gehen von vier zentralen gesellschaftlichen Konfliktlinien oder *cleavages* aus, die sich mit unterschiedlich starker Ausprägung in allen europäischen Länder in den 1920er- und 1930er-Jahren manifestierten. Die erste Konfliktlinie verläuft entlang des *Zentrum-Peripherie-Konflikts*, der zwischen einer nationalen Mehrheit (dem Zentrum) und einer regionalen oder ethnischen Minderheit (der Peripherie) entsteht. Der zweite Konflikt ist der *Staat-Kirche-Konflikt* oder »Kulturkampf« zwischen dem säkularen Staat beziehungsweise seiner Staatskirche und der transnationalen katholischen Kirche um moralische Fragen und Bildungszuständigkeiten. Der *Stadt-Land-Konflikt* bildet die dritte Konfliktlinie. Hier stehen sich aufgrund der fortschrei-

tenden Urbanisierung und Industrialisierung die Landbevölkerung (Bauern und Landadel) und die Stadtbevölkerung (Arbeiterschaft und Bürgertum) gegenüber. Sie sind vor allem hinsichtlich der Regelung des Freihandels und des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates gespalten. Die vierte Konfliktlinie teilt die Gesellschaft durch den *Kapital-Arbeit-Konflikt,* den traditionellen marxistischen Klassenkampf zwischen Kapitaleignern und Arbeiterschaft.

Die ersten beiden *cleavages* thematisieren moralische und kulturelle Wertkonflikte, während die anderen beiden ökonomische Verteilungskonflikte darstellen. Im gesellschaftlich und ethnisch sehr homogenen Schweden mit einer einheitlichen evangelisch-lutherischen Staatskirche waren hauptsächlich die beiden wirtschaftlichen *cleavages* stark ausgeformt und enthielten hohes Konfliktpotenzial, während die kulturellen Cleavages nur schwach ausgeprägt oder nicht vorhanden waren. Dementsprechend entflammten die großen politischen Streitfragen in Schweden vor allem bei sozioökonomischen Problemen und die Arbeiterschaft spielte in beiden Konflikten eine entscheidende Rolle.

Die zwei für Schweden wesentlichen *cleavages* wurden auf eine ganz eigene Art und Weise friedlich gelöst, die typisch für die schwedische Politik werden sollte. In beiden Fällen bildeten sich klassenübergreifende Koalitionen und Kompromisse, die den Grundstein für den Ausbau genau der zwei gesellschaftlichen Institutionen legten, die den konstitutiven Kern des schwedischen Modells formen sollten: der universelle Wohlfahrtsstaat und die korporatistische Sozialpartnerschaft. Der Stadt-Land-Konflikt wurde durch die Zusammenarbeit einer speziellen rot-grünen Koalition aus Sozialdemokraten und Bauernpartei befriedet. Damit schlossen die politischen Vertreter der beiden zentralen Kontrahenten des Stadt-Land-Konflikts einen Kompromiss, der in der Einführung eines universellen sozialen Sicherungssystems mündete.

Wie war diese ungewöhnliche Aussöhnung möglich? In vielen Ländern waren Arbeiterschaft und Landbevölkerung bei der Lösung der sozialen Frage erbitterte Feinde. Aus sozialdemokratischer Perspektive bestand dringender Handlungsbedarf, die prekäre Lage der Industriearbeiter in den wirtschaftlichen Zentren durch sozialpolitische Programme zu lindern, während die Bauern, insbesondere die Großgrundbesitzer und Landarbeiter, Gegner des Wohlfahrtsstaates waren. In Schweden herrschte jedoch eine andere Ausgangssituation. Es gab im Agrarsektor praktisch keine Leibeigenen oder besitzlosen Landarbeiter, sondern viele unabhängige Kleinbauern:

> Unlike later developments in Russia and even neighboring Denmark, however, the independence of the farmers, which was rooted in their ownership of land, prevented the emergence of serfdom in Sweden. Thus, each estate retained its corporate autonomy. (Hancock 2002: 350)

Dies war der entscheidende Unterschied zu anderen europäischen Ländern und hatte starke Auswirkungen auf die Ausgestaltung des entstehenden Wohlfahrtsstaates. Während die konservative Bauernpartei bis zur Weltwirtschaftskrise eine reine Klientelpartei für landwirtschaftliche Interessen war, ging sie ab 1933 zur Bekämpfung der Folgen der Krise politische Kompromisse mit den regierenden Sozialdemokraten ein. Die Krise traf auch die Bauern hart und so wurden Agrarsubventionen und Beschäftigungsprogramme gegen die Massenarbeitslosigkeit mit der Unterstützung von Bauern- und sozialdemokratischer Partei verabschiedet. Unter diese Maßnahmen fiel auch die Einführung einer durch die Gewerkschaften und nicht durch staatliche Stellen verwalteten Arbeitslosenversicherung in den Jahren 1933/34 (»Genter System«), die während der Krise vor allem dazu diente, Lohndumping und einen Unterbietungswettbewerb der Arbeiter bei der Lohnaushandlung zu unterbinden (Johansson 1999: 41–42).

Schon bald war die Zusammenarbeit der beiden Parteien nicht mehr auf reine Antikrisenmaßnahmen beschränkt und 1936 gingen sie offiziell eine rot-grüne Koalition ein, die in der Sozialpolitik den Aufbau des »Volksheims« als Ziel hatte und bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs fortdauerte. Dieser rot-grüne Sozialstaatskompromiss legte die institutionelle Ausgestaltung des schwedischen Wohlfahrtsstaates fest. Statt die Sozialleistungen wie in anderen Ländern an eine Bedarfsprüfung oder eine lohneinkommensabhängige Beschäftigung (Sozialbeiträge als Lohnnebenkosten) zu koppeln, einigten sich die Koalitionspartner auf ein universelles, durch Steuern finanziertes Sozialstaatsprogramm für alle Bürger, von dem Arbeiter und Kleinbauern gleichermaßen profitierten. Durch diesen Kompromiss zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Klassen wurde der Stadt-Land-Konflikt in Schweden nachhaltig gelöst und das »Volksheim« wurde zu einer Metapher für eine gerechtere und solidarische Gesellschaft, die auf klassenübergreifender Kooperation und sozialer Sicherheit der gesamten Bevölkerung aufgebaut war. In den 1950er-Jahren gab es eine Neuauflage der rot-grünen Koalition, die die Verwirklichung der Vision vom »Volksheim« weiter vorantrieb.

3.2.2 Der Kapital-Arbeit-Konflikt und die korporatistische Sozialpartnerschaft

Der *Kapital-Arbeit-Konflikt* intensivierte sich in Schweden zu Beginn des 20. Jahrhunderts und sorgte für ständige Spannungen in den industriellen Beziehungen, die häufig mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln ausgefochten wurden. Die zentralen Konfliktparteien waren auf der Seite des Kapitals der schwedische Arbeitgeberverband SAF (*Svenska Arbetsgivareförening*, seit 2001 *Svenskt Näringsliv*) und auf der Arbeitnehmerseite die LO *(Landsorganisationen i Sverige)*, der Dachverband der Industriearbeitergewerkschaften. Die Maßnah-

men des Arbeitskampfes schaukelten sich immer weiter hoch und gipfelten 1909 in massenhaften Aussperrungen und einem Generalstreik, der das ganze Land lahmlegte. Diese Situation war für die Regierung nicht länger hinnehmbar und sie dachte öffentlich über neue gesetzliche Vorschriften bei der Tarifautonomie und für den Arbeitsmarkt nach, um die beiden Parteien zum Einlenken zu bewegen. Weder SAF noch LO hatten Interesse an einer staatlichen Intervention bei der Lohnpolitik, weil beide Seiten noch glaubten, ihre Maximalforderungen durchsetzen zu können.

Die Situation änderte sich mit der erstmaligen Regierungsübernahme durch die Sozialdemokraten 1932. Kapital- und Gewerkschaftsvertreter mussten ihre Strategien aufgrund der veränderten politischen Machtverhältnisse neu ausrichten, besonders als sich abzeichnete, dass die sozialdemokratische Regierungszeit nicht nur ein kurzes Intermezzo sein würde, sondern die Sozialdemokraten sich mehr und mehr zu einer Partei mit »natürlichem« Regierungsanspruch entwickelten. Beide Konfliktparteien erkannten, dass sie ihre Forderungen auf absehbare Zeit nicht würden vollständig durchsetzen können und wollten die drohende staatliche Bevormundung auf dem Arbeitsmarkt unbedingt verhindern.

Diese veränderte Ausgangssituation und offensichtliche Abnutzungserscheinungen durch den andauernden Arbeitskampf auf beiden Seiten bildeten die Grundlage für LO und SAF, an den Verhandlungstisch zurückzukehren: »Both these organisations were now tired of conflict« (Magnusson 2000: 233). Bereits 1936 begannen bilaterale Gespräche und im Dezember 1938 konnte im Badeort Saltsjöbaden in der Nähe von Stockholm der Durchbruch bei den Verhandlungen verkündet werden. Mit der Unterzeichnung der Grundlagenvereinbarung von Saltsjöbaden *(Saltsjöbadsavtalet)* wurde ein »historischer Kompromiss« (Korpi 1978: 80–85) zwischen Kapital und Arbeit geschlossen. Aus Antagonisten wurden Sozialpartner und statt Arbeitskampf setzte man auf korporatistische Konsensfindung.

Damit wurde der Kapital-Arbeit-Konflikt in Schweden nach demselben Muster wie der Stadt-Land-Konflikt überwunden. Wieder fanden die beiden zentralen Konfliktparteien zu einer klassenübergreifenden Kooperation zusammen. Doch was waren die entscheidenden Beweggründe für den Richtungsschwenk und die Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten? Neben der bereits erwähnten allgemeinen Konfliktmüdigkeit und der drohenden Gefahr gesetzlicher Vorschriften durch die Regierung bestand für die Arbeitgeber die reale Gefahr, dass sich die sozialdemokratische Regierung und der parteinahe Spitzenverband der Gewerkschaften verbündeten und die Lohn- und Industriepolitik zum Nachteil der Unternehmen diktierten und sie zunehmend in eine sozialistische Richtung entwickelten.

Für den Dachverband der Gewerkschaften gab es ebenfalls starke Anreize, einem Kompromiss zuzustimmen. Die offene Konfrontation mit den Arbeitgebern und insbesondere der Generalstreik hatten nicht den erhofften Effekt gehabt und die Arbeiterbewegung sogar geschwächt. Der Generalstreik musste früher als geplant abgebrochen werden, da den Streikkassen das Geld ausging. Der Fehlschlag bewirkte viele Mitgliederaustritte und die Gründung von kleinen Splittergewerkschaften mit radikaleren Forderungen. Entsprechend groß war das Interesse der LO, die Arbeiterbewegung wieder unter ihrer alleinigen Führung zu einen und der exklusive Ansprechpartner für die Kapitalseite zu sein. Die Ausnahmestellung der LO und damit der eigene Machtanspruch im Gewerkschaftslager wurden durch das Abkommen von Saltsjöbaden festgeschrieben.

Zudem hatte die LO ein ebenso großes Interesse an der Tarifautonomie wie die Arbeitgeber. Traditionell gab es eine sehr enge politische und personelle Verflechtung zwischen dem Spitzenverband und der sozialdemokratischen Partei. Bis zur Gründung der LO 1898 war die Partei der alleinige organisatorische Kopf der Arbeiterbewegung. Dem gewerkschaftlichen Dachverband war deshalb daran gelegen, die staatliche Einmischung zu unterbinden, um eine klare Abgrenzung zur sozialdemokratischen Partei zu bewahren, eine eindeutige Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen den beiden Organisationen zu gewährleisten und so die Eigenständigkeit von der LO zu betonen.

Bei der historischen Einordnung des schwedischen Modells ist das Abkommen von Saltsjöbaden so bedeutsam, weil es den Anfang einer Jahrzehnte andauernden und stilprägenden Konsenskultur zwischen den beiden wichtigsten Interessengruppen auf dem Arbeitsmarkt markierte. Als Folge der Vereinbarung sank die Anzahl der Streiktage deutlich und dauerhaft. Statt auf Konflikt setzten beide Seiten auf Verhandlungen und Kompromisse. Damit war ein sozialpartnerschaftlicher Korporatismus in Schweden etabliert:

> [T]he Basic Agreement between the peak organizations in the labor market reflected the wider recognition of the mutual veto power of labor and capital, and a belief that there was a common interest in managing conflict between them in such a way as to maximize the material outcome for both by facilitating economic recovery and growth. (Martin 1984: 200)

Außerdem legte das Abkommen eine klare Kompetenzzuordnung oder »Gewaltenteilung« in dem Dreiecksverhältnis zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften fest. Die beiden Spitzenorganisationen erkannten sich und ihre Zuständigkeiten nicht nur gegenseitig an, sondern sendeten ebenfalls ein eindeutiges Signal an die Regierung und ihre eigenen Mitglieder, ihren Machtanspruch nicht infrage zu stellen.

Die 1930er-Jahre waren somit die prägende Epoche in der Formierungsphase des schwedischen Modells. Die drängenden sozioökonomischen Probleme der

Zeit und die beiden zentralen Verteilungskonflikte wurden jeweils friedlich durch Kompromisse der Antagonisten gelöst. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungen in anderen europäischen Ländern bemerkenswert. In Schweden gab es eine friedliche Evolution und eine vorher ausgehandelte behutsame Reformierung der alten Ordnung, während es in vielen anderen Ländern zu gewalttätigen und blutigen Revolutionen und radikalen Umbrüchen der Gesellschaftsordnungen kam. Allerdings ist ein solch friedlicher und von den herrschenden politischen Kräften moderierter Modernisierungsprozess in der schwedischen Gesellschaft nicht ungewöhnlich. Auch der Wandel vom Feudalismus zur Industriegesellschaft und die Demokratisierung verliefen in Schweden unblutig (Ginzberg 1970: 159).

Diese Konfliktlösungsmechanismen, die die gegebene politische Ordnung behutsam reformieren, anstatt sie gewaltsam einzureißen und neu aufzubauen, bewährten sich immer wieder und prägten die schwedischen industriellen Beziehungen und die schwedische Gesellschaft nachhaltig. Sie waren eine der entscheidenden Grundlagen für die großen Erfolge der schwedischen politischen Ökonomie. Die zentrale Hintergrundgröße war dabei die dauerhafte sozialdemokratische Regierungsführung und die Konsensorientierung der beteiligten Akteure. Der »Geist von Saltsjöbaden« und der universelle Wohlfahrtsstaat bildeten die beiden zentralen Pfeiler des schwedischen Modells und sollten viele weitere Dekaden Bestand haben.

3.3 Das Grundkonzept und der ideologische Kern des schwedischen Modells

3.3.1 Die Ausgangslage zu Beginn der 1950er-Jahre

Der Grundstein für den universellen Wohlfahrtsstaat und die korporatistische Sozialpartnerschaft wurde durch die klassenübergreifenden Kompromisse in den 1930er-Jahren gelegt, eine Periode, die als »machtpolitische Legitimierungsphase« (Johansson 1999: 25) des schwedischen Modells bezeichnet werden kann. Nach der Ausnahmesituation des Zweiten Weltkriegs fanden in den darauf folgenden Jahrzehnten der weitere Ausbau und die Institutionalisierung des »historischen Kompromisses« und des »Volksheims« statt. In dieser »resultat- und verteilungspolitischen Phase« (Johansson 1999: 25) erweiterten insbesondere die sozialdemokratische Partei und die beiden Spitzenverbände ihren Machtanspruch und Wirkungsbereich auf allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Feldern. Ein wichtiger Grund, warum dies so reibungslos funktionierte, bestand

darin, dass alle beteiligten Gruppen zumindest bis zum Ende der 1960er-Jahre weiterhin den konsensfähigen Mittelweg beschritten und sich nicht wie in anderen europäischen Ländern radikalisierten.

Die Ausgangslage am Anfang der 1950er-Jahre stellte die schwedischen Politiker dabei vor ein klassisches Dilemma der politischen Ökonomie: den Zielkonflikt zwischen Beschäftigung und Preisstabilität, wie ihn die Phillips-Kurve darstellt (Phillips 1958). In ihrer modifizierten Form beschreibt die Phillips-Kurve, wie es in Zeiten einer prosperierenden Wirtschaft mit einem angespannten Arbeitsmarkt zu einer Lohn-Preis-Spirale kommt, da die Arbeitnehmer aufgrund des hohen Beschäftigungsstandes stets höhere Löhne durchsetzen können. Genau in dieser Situation befand sich die schwedische Wirtschaft. Wenn die sozialdemokratische Regierung die Vollbeschäftigung nicht aufgeben wollte, durfte sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht absinken lassen. Sie konnte somit die Inflationsrate allein durch Nachfragesteuerung und ohne fremde Unterstützung nicht kontrollieren.

Die benötigte externe Hilfe könnten die Gewerkschaften durch Lohnzurückhaltung als Gegenleistung für die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung leisten. Diese naheliegende und vorher bereits praktizierte Lösung wäre eine Möglichkeit, um die schädliche hohe Inflationsentwicklung zu bremsen. Die Regierung forderte daher auch genau dies von der Gewerkschaftsseite. Allerdings verweigerte sich die LO-Führung diesem möglichen Ausweg aus der Lohn-Preis-Spirale, da sie zu der Überzeugung gelangt war, dass geringere Lohnzuwächse nicht das Standardinstrument zur Inflationsbekämpfung sein könnten. Eine solche Lösung zum Nachteil der Beschäftigten dürfe nur in Ausnahmefällen angewendet werden.

Aus Sicht der Gewerkschafter sprachen praktische und prinzipielle Gesichtspunkte gegen die von der Regierung vorgeschlagene Lösungsstrategie (Martin 1984: 204). Zum einen bezweifelten die LO-Ökonomen die praktische Durchführbarkeit einer flächendeckenden Lohnzurückhaltung. Zwar war die schwedische Arbeiterbewegung mit der LO an der Spitze im Vergleich zu anderen Ländern hierarchisch und strikt organisiert, trotzdem war es fraglich, ob selbst ein so mächtiger Spitzenverband wie die LO in der Lage gewesen wäre, seine Teilgewerkschaften dauerhaft zu disziplinieren und damit lokale Lohndrift in besonders profitablen Branchen zu unterbinden. Besonders für kleine Nischengewerkschaften war der Anreiz hoch, die gesamtgewerkschaftliche Solidarität zugunsten ihrer Partikularinteressen aufzukündigen und übertarifliche Lohnsteigerungen für ihre Mitglieder durchzusetzen. Nach dieser Logik würden inflationstreibende Lohnsteigerungen in jedem Fall stattfinden und selbst die LO könnte sie dauerhaft nicht verhindern.

Zum anderen gab es neben diesem praktischen auch noch einen ideologischen Grund, der gegen Inflationsbekämpfung durch Lohnzurückhaltung sprach. Da

das oben skizzierte Szenario mit lokaler Lohndrift sehr wahrscheinlich war, würde eine dauerhafte Politik der Lohnzurückhaltung nicht nur scheitern müssen, sondern würde gleichzeitig sogar die Legitimität des Spitzenverbandes gefährden, die intergewerkschaftliche Konkurrenz intensivieren und damit die Arbeiterbewegung insgesamt schwächen. Ganz abgesehen von der Tatsache, dass es nicht das Ziel und die Aufgabe der Gewerkschaften war, den Unternehmen durch geringere Löhne hohe Profite zu ermöglichen. Anstatt sich auf die restriktive Lohnpolitik einzulassen, entwickelten die beiden Gewerkschaftsökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner das nach ihnen benannte »Rehn-Meidner-Modell«.

Hauptziel des Modells war es, das Dilemma der Lohn-Preis-Spirale zu durchbrechen, ohne dabei die gewerkschaftliche Solidarität zu gefährden. Das Rehn-Meidner-Modell sollte folglich Lohnzuwächse bei Vollbeschäftigung mit Wirtschaftswachstum und einer niedrigen Inflationsrate vereinbaren. Der zentrale Ansatzpunkt der LO-Ökonomen war die sogenannte »solidarische Lohnpolitik« *(solidarisk lönepolitik)*, die es in Zusammenarbeit mit der sozialdemokratischen Regierung einzuführen galt. Auch auf diesem Feld erreichte das schwedische Modell die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen:

> Länder mit sozialdemokratischen Regierungen und mit neokorporatistischen Institutionen waren offenbar nicht nur in der Verteilungspolitik und beim Ausbau des Sozialstaates besonders erfolgreich, sondern auch bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation. (Scharpf 1987: 26)

Der nächste Abschnitt erläutert das Grundkonzept und die Funktionsweise des Rehn-Meidner-Modells und beantwortet damit die Frage, wie dies gelingen konnte.

3.3.2 Die zentralen Charakteristika des Rehn-Meidner-Modells

Analog zur sozialdemokratischen Regierung, die in ihrer Vision vom Volksheim ein Gesellschaftsmodell zwischen Kapitalismus und Sozialismus sah, entwickelten Rehn und Meidner ihr Wirtschaftsmodell als einen Mittelweg zwischen kommunistischer Planwirtschaft und kapitalistischer Marktwirtschaft. Die Produktionsmittel sollten in privater Hand verbleiben, während der Staat zur Regulierung und Umverteilung erheblich ins Marktgeschehen eingreifen sollte (Meidner/Hedborg 1984: 11). Das normative Ziel und die eigentliche Innovation des Rehn-Meidner-Modells war die solidarische Lohnpolitik, die von den Gewerkschaften zentral koordiniert wurde und die letztlich eine insgesamt mäßigende Wirkung auf die Lohnentwicklung ausüben sollte.

Das Grundprinzip der solidarischen Lohnpolitik war die Formel: gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Dies bedeutete, dass jedwede Lohnunterschiede bei gleichen Tätigkeitsfeldern vollkommen eliminiert werden sollten, unabhängig von der Größe der Firma, ihrer Profitabilität, ihrer Exponiertheit auf dem Weltmarkt, ihrer geografischen Lage innerhalb Schwedens, ob es sich um ein privates oder öffentliches Unternehmen handelte oder ob die Firma überhaupt in der Lage war, den festgelegten solidarischen Lohn zu bezahlen.

Die Solidarität der Arbeitnehmer sollte allerdings nicht nur innerhalb des gleichen Berufsstandes gelten, sondern auch für die Arbeitnehmerschaft insgesamt. Um eine schnelle Angleichung der Einkommen in der Gesellschaft zu bewirken, sollten niedrige Löhne von oftmals gering Qualifizierten stärker wachsen als die Gehälter höherer Einkommensschichten und als es sich aus den Marktpreisen ergab (Hancock 1972; Heclo 1974). Damit ebnete die solidarische Lohnpolitik die Lohndifferentiale sowohl innerhalb der verschiedenen Berufsgruppen als auch zwischen den gesellschaftlichen Schichten ein und bewirkte auf zweifache Weise eine egalitärere Einkommensverteilung.

Die solidarische Lohnpolitik veränderte jedoch nicht nur das Einkommensgefüge, sondern hatte darüber hinaus erhebliche Auswirkungen auf die schwedische Unternehmenslandschaft. Da die solidarische Lohnpolitik nur funktionieren konnte, wenn es gelang, die betriebliche Lohndrift stark einzuschränken, musste der Staat durch eine restriktive Fiskalpolitik versuchen, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu senken, um den Kostendruck auf die Unternehmen zu verlagern und sie so zu zwingen, trotz des hohen Beschäftigungsstandes und Arbeitskräftemangels in vielen Sektoren, keine übertariflichen Löhne zu zahlen.

Genau dies war einer der Gedanken hinter der Wiedereinführung der indirekten Konsumsteuern in Schweden durch die sozialdemokratische Regierung Anfang der 1960er-Jahre. Während die Gewerkschaften anfangs strikt gegen diese regressive Form der Besteuerung waren, befürworteten sie sie später zur Finanzierung der Sozialausgaben (Steinmo 1989: 522). Zu Beginn des Jahres 1965 drängten sie die Regierung sogar dazu, die Mehrwertsteuer zu erhöhen. Zusammen mit der Rentenreform, die eine Erhöhung der Lohnnebenkosten bedeutete, reduzierte die Mehrwertsteuer den Konsum und die Gewinne der Unternehmen im Sinne der solidarischen Lohnpolitik.

Aufgrund des gestiegenen Kostendrucks auf die Unternehmen bewirkte die durch die zentralisierten Vorgaben der LO einheitliche Lohnentwicklung einen Verdrängungseffekt quer durch ganz Schweden und durch alle Wirtschaftssektoren. Denn wenn die solidarische Lohnpolitik mit ihrer Angleichung der Löhne Erfolg hatte, dann musste es notwendigerweise Unternehmen, Branchen und Regionen geben, für die die Tarifabschlüsse zu niedrig und andere, für die sie zu hoch lagen (Scharpf 1987: 122). Unprofitable Firmen wurden aus dem Markt

gedrängt, da sie nicht in der Lage waren, die festgelegten Löhne zu zahlen. Überdurchschnittlich profitable und leistungsfähige Firmen zogen dagegen aus der solidarischen Lohnpolitik einen Vorteil, da sie geringere Löhne zahlen konnten als unter freien Marktbedingungen (Meidner 1993: 217). Die solidarische Lohnpolitik unterteilte die Firmen damit ganz bewusst in Verlierer und Gewinner.

Diese Dualisierung stärkte die ohnehin wettbewerbsfähigen und erfolgreichen Unternehmen, bescherte ihnen sehr hohe Profite und förderte ihre Expansion, während die weniger gut aufgestellten Firmen und Sektoren zu Umstrukturierungen gezwungen wurden oder Konkurs anmelden mussten. Die solidarische Lohnpolitik wirkte wie ein Verstärker, der den Strukturwandel forcierte und einen Konzentrations- und Selektionsprozess in der schwedischen Wirtschaft auslöste. Neben der unbestreitbaren Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes hatte diese Strategie jedoch auch negative Folgen. Sie förderte große Firmenkonglomerate und die exportorientierte Wirtschaft und benachteiligte kleine mittelständische Unternehmen und Familienbetriebe sowie weniger profitable Wirtschaftszweige, für die die landesweiten Einheitslöhne zu hoch waren.

Dabei gilt es zu beachten, dass beide Spitzenverbände, also auch der Arbeitgeberverband SAF, ein starkes Interesse an der solidarischen Lohnpolitik und der mit ihr einhergehenden Zentralisierung des Tarifwesens hatten. Anders als von der klassischen Machtressourcentheorie betont, wurden viele Firmen zu den zentralen Lohnverhandlungen nicht von übermächtigen Gewerkschaften gezwungen, sondern befürworteten diese selbst, um die Lohnstruktur in ihrem Sektor und im Verhältnis zu anderen Sektoren kontrollieren zu können (Swenson 1991, 2002). Die solidarische Lohnpolitik kann deshalb auch als klassenübergreifende Koalition mit Gewinnern und Verlierern sowohl auf der Arbeitnehmer- als auch der Arbeitgeberseite gesehen werden. Besonders Unternehmen und Beschäftigte in der metallverarbeitenden Exportindustrie profitierten, während hochbezahlte Arbeiter in Binnensektoren, vor allem in der Bauwirtschaft, benachteiligt wurden (Swenson 1991: 515).

Diese negativen Folgeerscheinungen, die sich aus der konsequenten Trimmung der schwedischen Wirtschaft auf Wettbewerbsfähigkeit und Export ergaben, wurden von der Gewerkschaftsführung bewusst hingenommen, da sie davon überzeugt war, dass dem intensiven globalen Wettbewerb und dem technologischen Wandel nur durch flexible und innovative Unternehmen begegnet werden könne und nicht durch den künstlichen Schutz und Subventionen für unproduktive Betriebe. Allerdings führte die solidarische Lohnpolitik auch zu gravierenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die die Gewerkschaften nicht ignorieren konnten.

Durch die Bevorzugung von ohnehin leistungsfähigen Firmen gab es in diesen Sektoren einen Arbeitskräftemangel, während die Arbeitnehmer, die in

den Wirtschaftszweigen tätig waren, die dem beschleunigten Strukturwandel zum Opfer gefallen waren, unter struktureller Arbeitslosigkeit litten. Zusätzliche Brisanz bekamen diese Entwicklungen dadurch, dass sich die prosperierenden Unternehmen hauptsächlich im Süden des Landes befanden und dass im schon vorher dünn besiedelten und strukturschwachen Norden praktisch überhaupt keine neuen, zukunftsfähigen Arbeitsplätze entstanden. Neben der geografischen Disparität waren die Altersgruppen unterschiedlich stark von den Folgen der solidarischen Lohnpolitik betroffen. Insbesondere ältere Arbeitnehmer verloren in den weniger leistungsfähigen Unternehmen ihre Arbeit und fanden nur äußerst schwer eine neue Anstellung, während dies jüngeren durch Umschulungen besser gelang. Die solidarische Lohnpolitik drohte, eine höhere Arbeitslosigkeit älterer Menschen und den Trend zu einem unterentwickelten, verarmten und entvölkerten Nordschweden zu beschleunigen.

Zur Abmilderung dieser unerwünschten Nebeneffekte standen die anderen Säulen des schwedischen Modells bereit. Die Strategie einer solidarischen Lohnpolitik war eng mit den Sicherungssystemen des universellen Wohlfahrtsstaates verzahnt. Hierbei kommt der Arbeitsmarktbehörde AMS *(Arbetsmarknadsstyrelsen)* und ihrer »aktiven Arbeitsmarktpolitik« große Bedeutung zu. Die AMS begann ab 1957 mit der massiven Ausweitung und Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in ihrer heute bekannten Form, was die Sozialausgaben für den Arbeitsmarkt stark ansteigen ließ, die sich innerhalb von vier Jahren fast vervierfachten: »The funds at its disposal were vastly increased, nearly quadrupling in real terms during the four years 1957–60, after increasing only two and a half times over the preceding eighteen years« (Martin 1984: 217). Das hohe Ausgabenniveau wurde auch in Krisenzeiten nicht merklich zurückgefahren, was entsprechende Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hatte, da die Arbeitsmarktpolitik ausschließlich aus Steuermitteln bestritten wurde und scharfen Protest der Oppositionsparteien hervorrief.

Die Grundidee der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die aktive Förderung der Wiedereingliederung der arbeitslosen Menschen in den Arbeitsmarkt durch Umschulungen, Fortbildungsmöglichkeiten und weitere vor allem nichtmonetäre Angebote. Die traditionelle oder passive Arbeitsmarktpolitik zielt im Gegensatz dazu häufig nur darauf ab, die durch Arbeitslosigkeit erlittenen materiellen Einbußen durch monetäre Transfers abzuschwächen. Die Planer der Arbeitsmarktbehörde AMS waren davon überzeugt, dass es durch die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich sei, die schwedische Wirtschaft je nach Bedarf mit entsprechend qualifizierten Arbeitskräften zu versorgen.

Diese schon in der Theorie anspruchsvolle Aufgabe bedeutete in der Praxis die massenhafte Umsiedlung und Umschulung von Arbeitnehmern. Insbesondere musste die Migration von den ländlichen Gebieten in die industriellen Zen-

tren organisiert und durchgeführt werden. Die ehemaligen Wald- und Landarbeiter (vor allem aus dem Norden) mussten sich nicht nur zu den nachgefragten Industriearbeitern fortbilden, sondern auch mit ihren Familien in Städte im Süden umziehen. Das Rehn-Meidner-Modell verlangte also nicht nur von den schwedischen Unternehmen viel, sondern auch von ihren Beschäftigten, unter anderem eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte:

> In the field of industrial relations, what became known as ›workfare‹ or ›welfare-to-work‹ was introduced with dramatic speed. One result of this activism was the ›removal truck‹ policy, which its critics feared would de-populate the rural areas, while in the big cities the ›million programme‹ (a housing programme to build 1,000,000 homes) was put into effect to provide housing for the large numbers of people who came off the land. (Magnusson 2000: 237)

Neben diesen erheblichen Kosten und Anstrengungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Rehn-Meidner-Modell nur in einem hochgradig zentralisierten und korporatistischen Land wie Schweden überhaupt denkbar war. Die grundsätzliche Voraussetzung für die Durchführbarkeit der solidarischen Lohnpolitik war die Existenz von kompromissbereiten und durchsetzungsfähigen Spitzenverbänden mit einer monopolartigen Stellung auf Arbeitnehmer- *und* Arbeitgeberseite, die sich im »Geist von Saltsjöbaden« verbunden waren. Ihre Autorität und ihre Entscheidungen durften nicht durch einen geringen Organisationsgrad oder konkurrierende Gewerkschaften beziehungsweise Arbeitgebervereinigungen infrage gestellt werden. Diese Voraussetzungen waren spätestens seit der Etablierung der zentralen Lohnverhandlungsrunden zwischen LO und SAF im Jahr 1956 in Schweden gegeben.

Sie schufen nicht nur die Grundlage für die solidarische Lohnpolitik, sondern brachten ebenfalls eine starke Machtkonzentration auf die beiden Spitzenverbände mit sich, die neben der Arbeitsmarktpolitik auch in vielen weiteren Politikfeldern eine Schlüsselrolle einnahmen (Lundberg 2012: 347). Darüber hinaus wurden die Gewerkschaftsorganisationen durch die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung zusätzlich gestärkt, da sich dadurch die Bereitschaft deutlich erhöhte, einer Gewerkschaft beizutreten (Rothstein 1992). Dieses neokorporatistische Arrangement wurde im Verlauf der 1960er- und 1970er-Jahre ausgebaut und unterstrich das gemeinsame Interesse beider Dachverbände an einer möglichst wettbewerbsfähigen industriellen Entwicklung.

Ein weiteres charakteristisches Merkmal des schwedischen Modells ist das Vollbeschäftigungsversprechen. Es gehörte zum Selbstverständnis der führenden politischen und gewerkschaftlichen Akteure, dass ein Arbeitsplatz den Status eines Quasi-Grundrechts hatte, das jedem erwerbsfähigen Schweden zustand und das es mit allen notwendigen politischen Maßnahmen zu gewährleisten galt. Das Erreichen von Vollbeschäftigung hatte lange Zeit oberste Priorität vor allen

anderen makroökonomischen Zielen der schwedischen Wirtschaftspolitik. Die Erfüllung des Vollbeschäftigungsversprechens war in der goldenen Nachkriegsepoche jedoch nicht das drängendste Problem. Vielmehr herrschte in vielen Branchen ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften.

Dem begegnete die schwedische Regierung in den 1950er- und 1960er-Jahren mit einer Strategie, die sich von der in vielen anderen europäischen Ländern unterschied. Statt vor allem ausländische Gastarbeiter anzuwerben, setzte sie auf die vermehrte Beschäftigung der weiblichen Bevölkerung (Steinmo 2010: 56–57). Durch die Steigerung der Frauenerwerbsquote wurden gleich mehrere erstrebenswerte Politikziele erreicht. Sie brachte sowohl gleichstellungspolitische als auch ökonomische Vorteile und steigerte die Bedeutung des Dienstleistungssektors in Schweden (Ryner 2007: 62–63).

Der Großteil der neu geschaffenen Arbeitsplätze für Frauen entstand durch den Ausbau des öffentlichen Sektors. Deutlich mehr als zwei Drittel der Beschäftigten im öffentlichen Sektor waren Frauen. Der Frauenanteil lag in den letzten zwanzig Jahren sogar stets bei 70 Prozent oder noch höher (SCB 2012c). Ein großer öffentlicher Sektor, der vor allem die sozialpolitischen Dienstleistungen bereitstellt, ist ein weiteres konstitutives Element des Modells. Die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie des Rehn-Meidner-Modells ist nicht ohne die zweite wichtige historische Komponente des großen Kompromisses der 1930er-Jahre denkbar, den universellen und generösen Wohlfahrtsstaat mit seiner aktiven Arbeitsmarktpolitik, seiner guten sozialen Absicherung und dem großen öffentlichen Dienstleistungssektor. Bis Ende der 1990er-Jahre war Schweden das Land mit den höchsten öffentlichen Sozialausgaben und heute belegt es den zweiten Platz hinter Frankreich (OECD 2011c).

Nicht nur die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, sondern auch die Steuerpolitik war an den Bedürfnissen des schwedischen Modells ausgerichtet. Um Wirtschaftswachstum, Investitionen im Inland und Beschäftigung zu fördern, hat Schweden ein Steuersystem mit sehr hohen Steuersätzen auf Konsum und Lohneinkommen, aber niedrigen Abgaben auf Kapitalgewinne (Steinmo 1989, 1993). Genau wie bei den Sozialausgaben hat Schweden auch bei den Staatseinnahmen bis in die 1990er-Jahre den Spitzenplatz eingenommen und steht mittlerweile an dritter Stelle nach Norwegen und Dänemark (OECD 2010b).

Die Auswirkungen der Besteuerung für die Unternehmenslandschaft waren die gleichen wie die durch die solidarische Lohnpolitik. Auch das Steuersystem bevorteilte große multinationale Konzerne mit starker gewerkschaftlicher Präsenz und benachteiligte den Mittelstand und Selbstständige, die nicht in das korporatistische Gefüge des Rehn-Meidner-Modells passten:

While large corporations and big capitalists paid very little in taxes […], smaller and privately held firms and ordinary workers paid extraordinarily heavy tax burdens. Though rarely publicly stated, the explicit corporate tax policy goal of the Social Democratic governments in the postwar years was to squeeze capital into the large, internationally competitive manufacturing industries. (Steinmo 2005: 151)

Allgemein gibt es im schwedischen Modell eine Neigung der Akteure zu großen, zentralisierten, einheitlichen und landesweiten Lösungen, also dem genauen Gegenteil des Subsidiaritätsprinzips: »Big solutions meant nationwide and uniform social programmes, planned and administered in a centralized fashion by big, hierarchically organised government agencies, and financed out of all-purpose tax funds« (Premfors 1991: 84). Damit waren die Schweden indes sehr erfolgreich. Im goldenen Nachkriegszeitalter wirkten die Rezepte des Rehn-Meidner-Modells ausgezeichnet. Es gelang bis zu Beginn der 1970er-Jahre, Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und für damalige Verhältnisse niedrige Inflationsraten zu kombinieren.

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

Neben den beiden Sozialpartnern kam dem Staat im Rehn-Meidner-Modell eine entscheidende Funktion zu. Das Zusammenspiel zwischen Staat, Kapital und Arbeit war entlang einer klaren Aufgabenteilung institutionalisiert. Es war ein Bündnis, von dem die Mehrheit der Beteiligten profitierte, und fußte auf einem Konsensmodell, das eine integrative Funktion ausübte. Man erkannte die Existenzberechtigung und die Funktion der Gegenseite für Wirtschaft und Gesellschaft an und schloss Kompromisse, die alle Akteure mittragen konnten: »The Swedish policy mix was based on a productive entente between labor and capital, who agreed to rationalize production and institutionalize full employment out of mutual interest« (Benner/Vad 2000: 399).

Der Staat steuerte durch seine Wirtschafts- und Finanzpolitik und durch die Regelung des Verhältnisses von öffentlichem und privatem Konsum die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Er intervenierte aber nicht explizit auf der Unternehmensebene in den Produktionsprozess oder formulierte konkrete Zielvorgaben für die Betriebe. Auch die komplette Verstaatlichung von Schlüsselindustrien wurde nicht angestrebt. Die Unternehmen wirkten durch ihre Mitgliedschaft in den korporatistischen Verbänden bei den Lohnverhandlungen und der Industriepolitik mit. Die konkreten Produktions- und Investitionsentscheidungen lagen bei den einzelnen Firmen.

Allerdings blieben diese Entscheidungen der Kapitalseite nicht vollkommen allein überlassen. Durch die unternehmerische Mitbestimmung der einzelnen

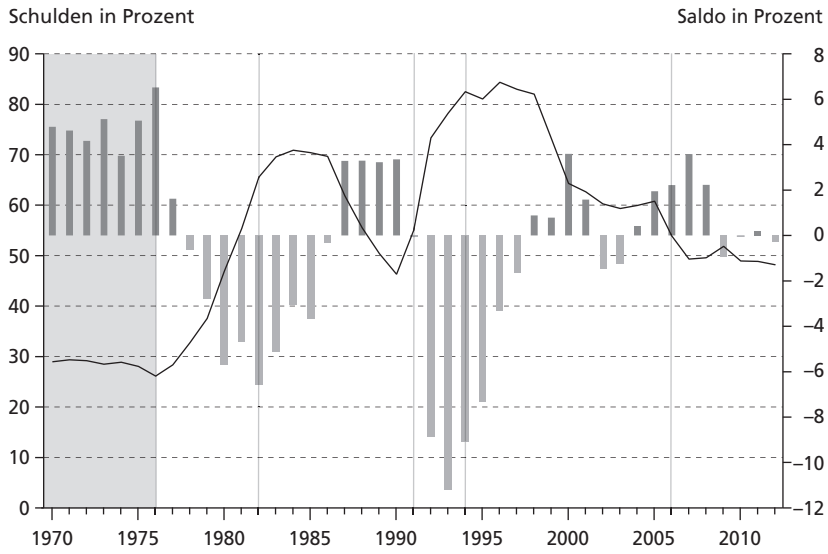
Gewerkschaften in den korporatistischen Institutionen nahmen die Arbeitnehmervertreter zusammen mit der Kapitalseite Einfluss auf das Mikromanagement der Firma. Der gewerkschaftliche Spitzenverband LO führte die zentralisierten Lohnverhandlungsrunden mit der Industrie und versuchte stets, die Branchengewerkschaften auf eine gemeinsame Linie einzuschwören und die zentrale Kontrolle über die Streikwaffe zu haben, die nur strategisch und gezielt eingesetzt werden sollte. Ganz im Geiste des historischen Kompromisses sollte es keine unangekündigten und nicht mit der Gewerkschaftsführung abgesprochenen Streiks geben.

Kurz: Die sozialdemokratischen Regierungen akzeptierten die Tarifautonomie der Sozialpartner und überließen die Produktionsentscheidungen den Managern der kapitalistischen Firmen. Durch ihre Finanz- und Wirtschaftspolitik regulierten sie das Marktumfeld jedoch stark. Im Prinzip nutzten sie die Mittel des Staatshaushalts, um die äußeren Bedingungen für die Wirtschaft festzulegen, die durchaus ein enges Korsett darstellen konnten. Durch den energischen Ausbau des öffentlichen Sektors und die Steigerung der Sozialausgaben auf der einen Seite und enorme Haushaltsüberschüsse auf der anderen Seite kam es zu einer Bedeutungsverschiebung von der privaten auf die staatliche Sphäre, die die marktwirtschaftlichen Abläufe wesentlich berührte: »[This] implies at least a partial shift of the savings end of the savings-investment process from capitalist firms to the state, thereby attenuating a central element of the way in which the process is organized by capitalist institutions« (Martin 1984: 210).

Angesichts dieser neuen Konfiguration des Investitionsprozesses, die den staatlichen Einfluss steigerte, wurden dauerhafte Budgetüberschüsse im schwedischen Modell während des goldenen Zeitalters zum Normalfall. Der ökonomische Erfolg des Wirtschaftsmodells spiegelte sich in den öffentlichen Finanzen nachhaltig wider und war nicht etwa nur ein temporärer und künstlich durch Schulden finanzierter Aufschwung. Die Verschuldung des schwedischen Staates und des öffentlichen Sektors blieb bis gegen Ende der 1970er-Jahre sehr konstant und stets unter dem Wert von 30 Prozent des BIP.[2] Gleichzeitig extrahierte die öffentliche Hand erheblich mehr Einnahmen aus Wirtschaft und Gesellschaft als zur Deckung ihrer Ausgaben notwendig war. Enorme Haushaltsüberschüsse zwischen 4 und 5 Prozent des BIP pro Jahr waren in den 1970er-Jahren in Schweden die Regel (vgl. Abbildung 3-1).

2 Bis auf wenige extra kenntlich gemachte Ausnahmen wird in dieser Arbeit stets der aggregierte Schuldenstand und die Defizite der gesamten öffentlichen Hand (*general government* nach Definition der OECD) betrachtet, die sich aus den aufsummierten Werten von Zentralstaat, Kommunen und Sozialversicherungen ergeben.

Abbildung 3-1 Schwedens öffentliche Finanzen im goldenen Zeitalter: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP



Der in diesem Kapitel analysierte Zeitraum ist grau unterlegt. Die vertikalen Linien zeigen jeweils einen Regierungswechsel an.
Quelle: OECD (2013a).

Die Überschüsse fielen im Wesentlichen jedoch nicht im allgemeinen Budget des Zentralstaates oder der Kommunen an, sondern waren zweckgebunden: Sie bildeten den Kapitalstock, um die sich im Aufbau befindenden öffentlichen Rentenfonds aufzufüllen. Das Rentensystem absorbierte folglich den Großteil der zusätzlichen Einnahmen. Dies ist auch die Ursache dafür, dass die Staatsverschuldung trotz großer öffentlicher Überschüsse konstant gehalten wurde. Ausgangspunkt für die Gründung der Rentenfonds war die große Rentenreform von 1959 und die mit ihr verbundene Einführung einer allgemeinverpflichtenden und einkommensabhängigen Zusatzrente, die die bisherige, seit 1913 existierende Mindestrente ergänzte.

Bereits im Jahr 1947 war die Bedarfsprüfung bei der Minimumrente abgeschafft worden und alle Schweden bezogen seitdem eine einheitliche steuerfinanzierte Basisrente unabhängig vom Lohneinkommen (Palme/Ståhlberg 1993: 53). Im Jahr 1957 gab es eine Volksabstimmung darüber, welche Form die neu einzuführende Zusatzrente haben sollte. Drei Varianten standen zur Wahl: erstens eine obligatorische öffentliche Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung (46 Prozent der Stimmen), zweitens eine Zusatzversicherung auf

freiwilliger Basis (15 Prozent der Stimmen) und drittens eine Zusatzrente, die durch die Tarifpartner organisiert und getragen wird (35 Prozent der Stimmen). Mit dem Votum für eine allgemeine und verpflichtende Zusatzrente haben sich die Schweden mehrheitlich für eine Alterssicherung entschieden, die genau den Prinzipien eines universellen Wohlfahrtsstaates entspricht.

Dem Ergebnis des Referendums folgend führte die Regierung eine verpflichtende, durch Arbeitgeberbeiträge, also durch Lohnnebenkosten finanzierte und inflationsindexierte Zusatzrente ein, die, kombiniert mit der Minimumrente, ein Rentenniveau von zwei Dritteln des Ursprungsgehalts erreichen würde. Berechnungsgrundlage für die Rentenansprüche war der Durchschnitt des Lohneinkommens der besten fünfzehn Arbeitsjahre. Während der etwa zwanzigjährigen Aufbauphase des neuen Pfeilers des Rentensystems wurden enorme Überschüsse generiert, die in sogenannten AP-Fonds, einer Abkürzung für *Allmänna Pensionsfonden*, also allgemeine Rentenfonds, angespart und auf den nationalen und internationalen Anleihemärkten investiert wurden. Drei Fonds wurden 1960 gestartet und ein vierter wurde 1974 zusätzlich aufgelegt.[3]

Der Hauptanteil der schwedischen Haushaltsüberschüsse in den 1960er- und 1970er-Jahren ist damit auf den Aufbau dieser Pufferfonds für die Zusatzrente zurückzuführen. Die Strategie, öffentliche Überschüsse zu erzielen und diese in die Wirtschaft zu reinvestieren, wurde kontrovers diskutiert und löste Proteste der Wirtschaftsverbände und der Finanzbranche aus, die eine Vergemeinschaftung der Investitionstätigkeiten fürchteten: »It was this last feature that was most opposed by business and financial interests, which attacked it as an attempt to take over control of the capital market« (Martin 1984: 214). Diese Bedenken der privaten Investoren waren nicht unbegründet. Die hohen Überschüsse der öffentlichen Hand konnten als Machtinstrument der sozialdemokratischen Regierung gegenüber der Wirtschaft verstanden werden. Sie waren ein wichtiger Teilaspekt in den Plänen der Regierung und des Spitzenverbandes der Arbeitergewerkschaften zum Umbau der schwedischen politischen Ökonomie nach ihren sozialdemokratischen Vorstellungen.

Neben den oben dargelegten normativen Vorstellungen, dass Investitionsentscheidungen verstärkt von privaten Kapitaleignern auf den Staat übertragen werden sollten, lösten die Strategen des Rehn-Meidner-Modells mit den Rentenfonds ein Dilemma, das sich aus der solidarischen Lohnpolitik ergab. Ei-

3 Über die Jahre kamen drei weitere öffentliche Rentenfonds hinzu, wobei zwei später fusioniert wurden. Heute existieren deshalb sechs öffentliche Rentenfonds in Schweden. Die ersten vier verwalten heute (Stand Juni 2012) jeweils ein Vermögen von annähernd 220 Milliarden Kronen (entspricht etwa 25 Milliarden Euro), welches in verschiedene Anlageklassen weltweit investiert ist. Die beiden anderen AP-Fonds verfügen über deutlich geringere Einlagen und erfüllen andere Funktionen (vgl. Kapitel 5).

nerseits entzogen die Einheitslöhne den ineffizienten Unternehmen potenzielles Investitionskapital, da die Lohnkosten für sie zu hoch waren. Diese Investitionslücke musste durch staatliche Ausgaben kompensiert werden. Andererseits sorgten die einheitlichen Gehälter für enorme Profite in der leistungsfähigen Exportindustrie, die ohne Probleme höhere Löhne hätte zahlen können und jetzt aus Sicht der Gewerkschaften unverdiente Gewinne erzielte, da diese nur aufgrund der Lohnzurückhaltung der Arbeitnehmer entstanden waren.

Mit der Rentenreform bot sich der sozialdemokratischen Regierung und der LO die Möglichkeit, diese Problematik in ihrem Sinne zu lösen und durch die Vergesellschaftung der Profite aus der solidarischen Lohnpolitik die öffentlichen Investitionskapazitäten zu stärken. Rehn (1952) selbst wies Anfang der 1950er-Jahre auf die Notwendigkeit des Ausbaus der öffentlichen Investitionsquote hin und zum Ende des Jahrzehnts wurde mit den Rentenfonds für die staatliche Zusatzrente das geeignete Instrument gefunden. Die Rentenreform von 1959 war also eng mit den Bedürfnissen des Rehn-Meidner-Modells verknüpft und stellte ein Vehikel dar, durch das die Profite des Privatsektors über den Umweg der öffentlichen Rentenfonds wieder in das Wirtschaftssystem zurückfließen konnten.

Diesem System konnten sich die Unternehmen nicht entziehen, da »Kapitalflucht für Schweden damals noch kein Problem war und konkurrierende Anlagemöglichkeiten nicht geboten wurden, blieb die Investitionsbereitschaft der Unternehmen erhalten, solange nur neue Vorhaben überhaupt noch rentabel waren« (Scharpf 1987: 122). Zudem wurden die meisten Währungen erst gegen Ende der 1950er-Jahre uneingeschränkt konvertibel, und selbst danach waren die Kapitalmärkte weiterhin nach außen durch Kapitalverkehrskontrollen stark abgeschottet und nach innen streng reguliert (Trautwein 1999: 256–258).

Der staatlichen Fiskal- und Währungspolitik kam im Rehn-Meidner-Modell eine wichtige Rolle zu. Die Fiskalpolitik sollte vor allem durch hohe Steuern und Abgaben eine restriktive Wirkung auf die schwedische Volkswirtschaft entfalten, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einer wirtschaftlichen Boomphase frühzeitig zu dämpfen und damit die Inflationsgefahr zu senken. Ein wesentlicher Nebeneffekt dieser restriktiven Fiskalpolitik waren die öffentlichen Überschüsse, die hohe Direktinvestitionen ohne Rückgriff auf ausländisches Kapital ermöglichten (Marterbauer 1999: 202). Das Hauptziel der Währungspolitik war lange Zeit eine »weiche« und regelmäßig unterbewertete schwedische Krone, was vor allem in den 1970er- und 1980er-Jahren durch regelmäßige Abwertungen erreicht wurde. Aufgrund des zentralisierten Tarifwesens war es möglich, die Kosten der Abwertung durch Lohnzurückhaltung an die Beschäftigten weiterzugeben und so die Vollbeschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten (Iversen 2001: 264).

Zusammenfassend gilt es festzuhalten, dass das schwedische Modell mit seinem großen universellen Wohlfahrtsstaat, der korporatistischen Sozialpartnerschaft und der solidarischen Lohnpolitik mit den daraus resultierenden hohen öffentlichen Haushaltsüberschüssen während des goldenen Zeitalters sich auch in der realen Umsetzung bewährt hat. Es gelang, die starke wirtschaftliche Performanz mit hoher materieller und sozialer Gleichheit zu kombinieren. Den öffentlichen Finanzen kommt in diesem »wachstums- und verteilungspolitisch ausgerichteten Industriekapitalismus« (Johansson 1999: 34) eine noch herausragendere Stellung und Funktion zu, als sie sie ohnehin in ausgebauten Interventionsstaaten haben. Aufgrund der engen Verknüpfung von Staat und Wirtschaft und der hohen Staatsquote reagieren die schwedischen Staatsfinanzen äußerst sensibel auf den Zustand der schwedischen politischen Ökonomie.

3.4 Die politische und sozioökonomische Einbettung des schwedischen Modells

Neben der spezifischen Ausgestaltung des Rehn-Meidner Modells und seinen historischen Wurzeln ist die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Einbettung, in der das Modell entstanden ist, von essenzieller Bedeutung für das Verständnis und die Analyse der Transformationsprozesse und Reformmuster der schwedischen politischen Ökonomie. Diese institutionellen Hintergrundgrößen und allgemeinen Rahmenbedingungen sind meistens über den gesamten Untersuchungszeitraum konstant geblieben und werden im Folgenden vorgestellt. Wenn es doch wichtige Veränderungen, vor allem im politischen System Schwedens, gegeben hat, werden sie in diesem Abschnitt auch über das goldene Zeitalter hinaus berücksichtigt.

3.4.1 Das politische System und die politische Kultur Schwedens

In diesem Kapitel werden der verfassungsrechtliche Rahmen des schwedischen politischen Systems, die Parteienlandschaft und die politische Kultur knapp in ihren Grundzügen beschrieben. Vier grundsätzliche Rechtsnormen bilden in Schweden das Verfassungsrecht und stecken den Rahmen des politischen Systems ab. Das schwedische Verfassungsrecht wird recht häufig verändert. 1974 haben sich die Schweden praktisch eine neue Verfassung gegeben. Seitdem übt der Monarch als Staatsoberhaupt nur noch eine rein symbolische und zeremonielle Rolle aus und hat keinerlei politische Funktion oder Macht mehr. Schweden

ist eine parlamentarische Monarchie mit unitarischem Staatsaufbau, der der subnationalen Ebene trotzdem große Autonomie gewährt (Bryntse/Greve 2002: 1). Es kann deshalb am zutreffendsten als »dezentraler Einheitsstaat« (Jann/Tiessen 2008: 99) klassifiziert werden und gehört eher in das Cluster der »Konsensdemokratien« (Lijphart 1999).[4]

Die Exekutive wird von der nationalen Regierung dominiert, in der der Premierminister *(statsminister)* eine herausragende Stellung einnimmt. Er verfügt über große Macht, benennt sein Kabinett nach eigenen Vorstellungen und unabhängig von seiner Partei und Parlamentsfraktion, verhandelt federführend mit den oppositionellen Parteien und beschafft so den traditionellen Minderheitsregierungen die parlamentarische Mehrheit; außerdem ist er für die Medien das Gesicht der Regierung (Ruin 1991: 63–64, 80). Die Kompetenzen der Minister *(statsråd)* sind dagegen eingeschränkt, weil Entscheidungen stets als Kollektiventscheidungen der Regierung dargestellt werden, die Ministerien relativ klein sind und viele Regierungsbeschlüsse durch ad hoc gebildete Fachkommissionen *(utredning)* vorbereitet werden (Jahn 2009: 115). Der einzige Minister, dem eine zentrale Funktion zukommt, ist der Finanzminister, der seine Arbeit traditionell sehr eng mit dem Premierminister abstimmt: »Palme used to say that, just like Erlander before him, he always backed his minister of finance in more than 90 per cent of his decisions« (Ruin 1991: 67).

In Schweden gibt es eine lange Tradition der Trennung von Ministerien *(departementen)* und nachgeordneten Verwaltungsapparaten *(myndigheter)*. Diese ungewöhnliche Arbeitsteilung der Exekutive führt dazu, dass die Ministerien klein und politisch eingefärbt sind, während die Behörden die eigentliche Verwaltungsarbeit leisten. Dies spiegelt sich auch in den Mitarbeiterzahlen wider. Während die 13 Ministerien (inklusive der Botschaften) und das Büro des Premierministers zusammen circa 4.600 Mitarbeiter haben (entspricht etwa 2 Prozent des Personals), beschäftigen die circa 300 Regierungsbehörden (inklusive des Militärs) etwa 200.000 Menschen (98 Prozent; Küchen/Nordman 2008: 2).

Die Direktoren der Behörden werden von den zuständigen Ministern ernannt, aber nach einem Regierungswechsel in der Regel nicht ausgetauscht. Allerdings können sie entlassen werden, da es in Schweden keinen klassischen Beamtenapparat und keine Unterschiede zwischen Beschäftigen des öffentlichen und des Privatsektors gibt (Blöndal 2001: 45). Gemäß einem outputorientierten Steuerungsmodell des *New Public Managements* formuliert das Ministerium

4 Schweden kann aufgrund der eindeutigen und starken Positionierung in Lijpharts *Executives-Parties*-Dimension als Konsensdemokratie klassifiziert werden. In der *Federal-Unitary*-Dimension dagegen ergibt sich ein anderes Bild, da ein föderaler Staatsaufbau, richterliche Normenkontrolle und konstitutionelle »Vetospieler« (Tsebelis 2002) nicht ausgeprägt sind; allerdings wurde die Unabhängigkeit der Zentralbank gestärkt.

Zielvorgaben, die die Behörde in Eigenverantwortung zu erfüllen hat. Allerdings hat es immer wieder Verselbständigungstendenzen der Bürokratie und damit demokratische Kontrollverluste der Regierung gegeben (Ruin 1982: 151).

Das Herzstück der schwedischen Legislative ist der Reichstag *(Riksdag)*, ein Einkammerparlament mit 349 Abgeordneten.[5] Im Parlament herrscht eine hohe Fraktionsdisziplin, die seit der Abschaffung der ersten Kammer noch zugenommen hat (Hagevi/Jahn 1999: 156). Allerdings ergibt sich die Sitzordnung des Reichstags aus der geographischen Herkunft der Abgeordneten und nicht aus der Parteizugehörigkeit, wodurch die regionale Identität der Abgeordneten gestärkt und die strikte Fraktionsdisziplin etwas eingeschränkt wird (Jahn 2009: 110). Seit der Verfassungsreform 1974 ist der Premierminister gewählt, wenn er im Reichstag keine absolute Mehrheit gegen sich hat. Diese Regelung begünstigt die Bildung von Minderheitsregierungen und kommt dem konsensorientierten schwedischen Politikstil entgegen, da sie der Opposition mehr Mitsprache bei der Gesetzgebung garantiert. Wie es in parlamentarischen Systemen üblich ist, besteht eine enge Verbindung zwischen Regierung und Regierungspartei(en) und die eigentliche Gewaltenteilung verläuft nicht zwischen Exekutive und Legislative, sondern zwischen Regierung und Opposition.

Seit der Wahlreform 1970 gilt für den Reichstag ein striktes proportionales Verhältniswahlrecht, das nur durch eine Sperrklausel eingeschränkt wird. Um im Parlament vertreten zu sein, muss eine Partei mindestens 4 Prozent der landesweiten Stimmen auf sich vereinen oder 12 Prozent der Stimmen innerhalb eines Wahlkreises erhalten. Von 1970 bis 1991 wurde jeweils alle drei Jahre im September gewählt, wobei alle nationalen und regionalen Wahlen sowie etwaige Referenden am selben Tag abgehalten werden. Seit 1994 wurde die Legislaturperiode auf vier Jahre ausgedehnt.

Trotz der tief greifenden Reform des Wahlrechts zeichnete sich die schwedische Parteienlandschaft bis vor Kurzem durch hohe Kontinuität aus. Die meisten schwedischen Parteien existieren (teilweise unter anderen Namen) bereits seit circa einhundert Jahren und repräsentieren die großen politischen Ideologien und gesellschaftlichen Konfliktlinien (Lipset/Rokkan 1967: 50). Außerdem wurde die schwedische Parteienlandschaft nicht durch große geschichtliche Brüche wie Kriege oder Revolutionen verändert. Das schwedische Parteiensystem gilt deshalb »als eines der stabilsten Parteiensysteme in der westlichen Welt und als Paradebeispiel für ein ›eingefrorenes‹ Parteiensystem« (Jahn 2009: 122).

5 Bis 1970 gab es zwei Kammern, wobei die erste Kammer indirekt gewählt wurde und die Amtszeit sehr lang war, was die Umsetzung des Wählerwillens teilweise erheblich verzögerte und die stärkste Partei bevorzugte. Für zwei Legislaturperioden (1970 bis 1976) hatte der Reichstag 350 Sitze, allerdings kam es bei der Wahl 1973 zu einer Pattsituation, worauf man beschloss, die Zahl der Sitze beim nächsten Wahlgang zu vermindern, um solch ein Ereignis in Zukunft auszuschließen.

Weiterhin charakteristisch für das schwedische Parteiensystem ist die klare Aufteilung entlang einer ideologischen Links-Rechts-Achse, die im Prinzip bis heute fortbesteht, allerdings an entscheidenden historischen Wendepunkten durch blockübergreifende Kompromisse immer wieder durchbrochen wurde, etwa bei der rot-grünen Koalition für den universellen Wohlfahrtsstaat. Seit etwa einem Jahrhundert wird die schwedische Parteienlandschaft von der sozialdemokratischen Arbeiterpartei SAP *(Socialdemokratiska arbetareparti)* dominiert. Wie die nationalen Wahlergebnisse belegen, ist sie von 1917 bis heute, wenn auch nur knapp, die größte Partei in Schweden und stellte von 1932 bis 2006 mit drei kurzen Unterbrechungen die Regierung.[6]

Nach dem Selbstverständnis der Partei gibt es deshalb für sie einen »natürlichen« Regierungsanspruch. Meistens hat sie alleine eine Minderheitsregierung gestellt, es wurden aber auch Koalitionsregierungen gebildet. An der Spitze der sozialdemokratischen Partei herrschte eine große Kontinuität. Von 1907 bis 2007 gab es nur sechs Parteivorsitzende, die meist auch gleichzeitig Premierminister waren.[7] Traditionell gibt es eine enge personelle, organisatorische und finanzielle Verbindung der SAP zur LO, dem Dachverband der Industriegewerkschaften (Hancock 2002: 368).

Die zweite traditionelle Partei des linken Blocks in Schweden ist die Linkspartei, die kommunistische Wurzeln hat (*Vänsterpartiet,* bis 1990 *Vänsterpartiet-kommunisterna*). Genau wie in Deutschland mit SPD und USPD kam es auch in Schweden im Jahr 1917 zur Spaltung der sozialistischen Bewegung als Nachwirkung der bolschewistischen Revolution. Die Linkspartei ist eine relativ kleine Partei, die vor allem von Arbeitern und linken Intellektuellen gewählt wird und deren einzige Chance auf eine parlamentarische Mehrheit und auf die Einbringung eigener Politikinhalte in der Zusammenarbeit mit der SAP liegt. Sie fungiert deshalb häufig als Mehrheitsbeschafferin für sozialdemokratische Minderheitsregierungen.

Drei bürgerliche Parteien bildeten traditionell den rechten Block in Schweden. Allerdings existierte bis vor Kurzem und anders als in fast allen anderen europäischen Ländern in Schweden keine bürgerliche Partei, die es an Größe und Einfluss mit der SAP aufnehmen konnte. In den 1930er- und 1940er-Jahren sowie seit den 1980er-Jahren war die konservative Partei am stärksten im bürgerlichen Lager. In den 1950er- und 1960er-Jahren waren es die Liberalen

6 Seit 2006, von 1991 bis 1994, von 1976 bis 1982 und 1936 für 101 Tage gab es in Schweden keine von den Sozialdemokraten angeführte Regierung.

7 Die Vorsitzenden waren: Hjalmar Branting (1907–1925), Per Albin Hansson (1925–1946), Tage Erlander (1946–1969), Olof Palme (1969–1986), Ingvar Carlsson (1986–1996) und Göran Persson (1996–2007). Von 2007 bis 2013 gab es allerdings schon drei verschiedene Vorsitzende.

und in den 1970er-Jahren die Zentrumspartei. Doch bis 2006 konnte mit Ausnahme der Zentrumspartei 1973 keine bürgerliche Partei mehr als 25 Prozent der Stimmen auf sich vereinen, während die SAP bis auf wenige Ausnahmen regelmäßig über 40 Prozent und manchmal sogar über 50 Prozent der Stimmen gewinnen konnte.

Es gab lange Zeit keine ernst zu nehmende und gleichstarke bürgerliche Alternative zur SAP, zumal die Zentrumspartei und die Liberalen durchaus mit sozialdemokratischen Minderheitsregierungen zusammengearbeitet haben. Die Uneinigkeit und Aufsplitterung des bürgerlichen Lagers hat damit zur sozialdemokratischen Hegemonie beigetragen (Castles 1978). Dieses Bild hat sich mit den Reichstagswahlen 2006 und 2010 gewandelt. Die konservative Partei liegt seitdem mit den Sozialdemokraten fast gleichauf.

Die konservative »Moderate Sammlungspartei« *(Moderata samlingspartiet)* ist im traditionellen Fünfparteiensystem Schwedens ganz rechts außen angesiedelt und widersetzte sich stets am stärksten den sozialdemokratischen Ideen von »Volksheim«, hohen Steuersätzen, Umverteilung und einem großen öffentlichen Sektor:

> [T]he Moderates […] have consistently offered clear policy alternatives to those of the Social Democrats. Among their chief demands are tax reductions, deregulation of private enterprise, and the partial privatization of education and childcare services. (Hancock 2002: 372)

Sie führt mittlerweile das bürgerliche Lager klar an und stellte den Premierminister von 1991 bis 1994 mit Carl Bildt sowie seit 2006 mit Fredrik Reinfeldt, der von der fundamental oppositionellen Linie gegenüber dem Wohlfahrtsstaat abgewichen ist.

Die liberale Volkspartei *(Folkpartiet liberalerna)* verfügt über eine geringe Stammwählerschaft, die vor allem der bürgerlichen Mittelklasse entstammt, und vereint die verschiedensten liberalen Strömungen in Schweden, von sozial-liberal bis konservativ-liberal. Historisch hat sie gemeinsame Ziele mit den Sozialdemokraten bei der Demokratisierung Schwedens geteilt. In jüngster Zeit trägt sie in der bürgerlichen Koalition Regierungsverantwortung. Dies gilt auch für die Zentrumspartei *(Centerpartiet)*, die als Bauernbund gegründet wurde und die Interessen der Farmer und der Landbevölkerung vertritt. Dies macht sie relativ ideologiefrei, da sie bereits an Koalitionsregierungen mit SAP und den bürgerlichen Parteien beteiligt war.

Diese fünf Parteien bildeten das traditionelle schwedische Parteiensystem, das erst 1988 durch den Einzug der grünen Umweltpartei *(Miljöpartiet de gröna)* in den Reichstag eine nennenswerte Veränderung erfuhr. Wie in anderen europäischen Ländern repräsentieren die Grünen den parlamentarischen Arm der Umweltbewegung und unterstützen in Schweden eher das linke Parteienspekt-

rum. Mit der »Erdrutschwahl« zum Reichstag 1991 wurde das schwedische Parteiensystem nachhaltig erschüttert (Arter 2012). Erstmals zogen in Schweden Christdemokraten *(Kristdemokraterna)* und Rechtspopulisten *(Ny demokrati)* in das Parlament ein. Erstere treten für traditionelle Familienwerte und christliche Moralvorstellungen ein, letztere wenden sich gegen hohe Steuern, Immigration und eine zu laxe Strafverfolgung. Im Gegensatz zu anderen skandinavischen Ländern gab es bis dahin in Schweden keine Anti-Steuern-Partei (Jahn 2009: 127).

Mittlerweile hat sich ein Achtparteiensystem in Schweden verfestigt und es gibt eine klarere Blockbildung als jemals zuvor. Genau wie bei der Wahl 2006 haben die vier bürgerlichen Parteien auch 2010 zusammen das Wahlbündnis »Die Allianz« (für Schweden) gebildet, und in einem rot-grünen Bündnis haben sich erstmals die drei linken Parteien offiziell zusammengeschlossen. Dies muss als Schwäche der Sozialdemokraten verstanden werden, die hohe Stimmenverluste hinnehmen mussten und ohne Partner keine Möglichkeit einer Regierungsbildung mehr haben.

Allerdings war das linke Wahlbündnis nicht erfolgreich und löste sich kurz nach der Wahl wieder auf. Nur die rechtspopulistischen Schwedendemokraten *(Sverigedemokraterna)*, die ebenfalls im Reichstag vertreten sind und die bürgerliche Minderheitsregierung tolerieren, haben sich keinem Wahlbündnis angeschlossen. Durch das Wahlergebnis 2010 werden die beiden Blöcke klar von der sozialdemokratischen Partei beziehungsweise der konservativen Partei angeführt, die beide etwas mehr als 30 Prozent der Stimmen erhalten haben, während alle anderen Parteien nur zwischen 5 und 7 Prozent erreichen konnten.

Neben der Wahl von Parteien als demokratischen Repräsentanten kann das schwedische Volk auch direkt an der politischen Willensbildung durch Volksabstimmungen mitwirken. In der schwedischen Verfassung werden zwei Arten von Volksabstimmungen unterschieden: zum einen bindende Volksabstimmungen und zum anderen konsultative Volksbefragungen, wobei es bisher noch kein bindendes Referendum gegeben hat, sondern nur sechs konsultative Befragungen ohne bindende Wirkung (Jann/Tiessen 2008: 120). Das schwedische Volk wurde nur äußerst selten zu grundsätzlichen politischen Angelegenheiten befragt: einem allgemeinen Alkoholverbot 1922, der Umstellung auf Rechtsverkehr 1955, der bereits erwähnten ATP-Zusatzrente 1957, der Nutzung der Kernenergie 1980 und dem Beitritt zur EU (1994) und zur europäischen Währungsunion (2003). In den meisten Fällen verliefen die Konfliktlinien bei den Referenden quer durch die gesellschaftlichen Schichten und quer durch die Parteien, was letztere teilweise vor innere Zerreißproben stellte und Regierungskoalitionen zerbrechen ließ.

Ebenso wie die korporatistische Sozialpartnerschaft ist auch die schwedische politische Kultur von Kompromissbereitschaft geprägt, die über Parteigrenzen

hinwegreicht und gesellschaftliche Akteure einbezieht. Der schwedische Politikformulierungsprozess kann als »demokratischer Korporatismus« (Olsson et al. 2003: 5) bezeichnet werden und funktioniert wie eine »consensus-making machine« (Wilensky 2002: 86). Er wird übereinstimmend viele Jahrzehnte lang als deliberativ, rational, offen, konsensorientiert und pragmatisch beschrieben (Anton 1969: 94; Hancock 1972; Langby 1985: 103; Bergh 2010: 116).

Bevor in Schweden ein neues Gesetz verabschiedet wird, gibt es gewöhnlich einen langen deliberativen Prozess, das sogenannte »Remiss-Verfahren«, bis ein konsensfähiger Kompromiss gefunden wird. Selbst unter großem Handlungsdruck gab es normalerweise keine übereilten gesetzlichen Beschlüsse. Vielmehr wurde die bewährte Methode, einen Konsens zu erreichen, angewendet und eine Reform unter Rückgriff auf die institutionalisierten Strukturen formuliert (Castles 1976: 209–211).

Traditionell werden in Schweden von Experten und Wissenschaftlern besetzte Regierungskommissionen gebildet, die teilweise viele Jahre lang Lösungsvorschläge erarbeiten, alle möglichen Informationen und Ansichten zu einem Thema sammeln und Alternativen durchspielen, bevor ein Gesetz ins Parlament eingebracht wird: »Almost all major policies and public programmes have been prepared through the work of a government commission« (Lundberg 2012: 349). Häufig gibt es eine Orientierung an langfristigen Politikzielen und es wird über die nahe Zukunft hinaus geplant. Es kann deshalb auch von einem »rationalistic model of social steering« (Lindvall/Rothstein 2006: 47) gesprochen werden, auf dem die Politikformulierung beruht.

In diesem zielorientierten, fast technokratischen Politikformulierungsprozess gilt es, stets eine politische Ausgewogenheit zu bewahren und die wichtigsten Akteure einzubinden, bis ein konsensfähiger Kompromiss gefunden wurde:

> [P]olicy-makers, in their day-to-day political decision-making, should seek agreement among participants and avoid conflict; should try to build large majorities for policies rather than force their standpoint on minorities; and compromise rather than cling rigidly to their own policy preferences. (Ruin 1982: 141)

Durch ein solches, tmeist langwieriges Vorgehen wird eine hohe Legitimation und Akzeptanz für die geroffenen Entscheidungen gewährleistet.

In der Praxis manifestiert sich dieser konsensorientierte Politikstil vor allem durch die Minderheitsregierungen und die Treffen der Spitzenvertreter der korporatistischen Verbände. Da eine Minderheitsregierung nie über eine eigene Mehrheit verfügt, muss sie immer in Kontakt mit den Oppositionsparteien und den organisierten Interessengruppen bleiben, um für ihre Politik zu werben und Zustimmung zu erlangen. Die konsequente Durchsetzung der eigenen politischen Agenda, wie es in Mehrheitsdemokratien praktiziert wird, ist so in Schwe-

den unmöglich und regelmäßige Treffen von Regierungschef und Oppositionsführern sind üblich. Die Gesprächsteilnehmer beschränken sich nicht auf die nationale Politik, sondern beziehen häufig wichtige Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft mit ein. Der Interessenausgleich und die Kompromissfindungen auf höchster Ebene wurden in Schweden vor allem während der Blütezeit des schwedischen Modells mit dem Begriff der »Harpsund-Demokratie« umschrieben.

Harpsund ist ein Landgut, das südwestlich von Stockholm liegt und das seit den frühen 1950er-Jahren die Sommerresidenz des schwedischen Premierministers ist. Besonders zu Zeiten Tage Erlanders wurde es regelmäßig für private informelle Treffen des Premierministers mit Wirtschaftsführern, Gewerkschaftsfunktionären und anderen gesellschaftlich bedeutenden Vertretern genutzt, um die Geschicke des Landes und besonders die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik auszuhandeln. Obwohl der Begriff »Harpsund-Demokratie« schnell eine negative Konnotation hatte und in dieser Form aufgegeben wurde, hat das System der informellen Treffen Bestand gehabt: »When the ›bourgeois bloc‹ took over in 1976, the system continued; only the faces changed« (Wilensky 2002: 86).

Das schwedische Konsensmodell war auch deshalb möglich, weil die großen Gewerkschaftsverbände mehr als die reinen Partikularinteressen ihrer Mitglieder vertreten haben und teilweise geradezu staatstragend und mit einem Blick für das Gemeinwohl aufgetreten sind. Sie forderten nicht nur einseitig Lohnsteigerungen, sondern mussten ein breiteres Bündel an Interessen gegeneinander abwägen, wie eine angemessene Rentenhöhe, das allgemeine Beschäftigungsniveau und den Zustand der Wirtschaft insgesamt (Anderson 2001: 1072–1073). Ähnliches gilt für die Sozialdemokraten, für die eine gute wirtschaftliche Entwicklung und Industrieinteressen ebenso wichtig sind wie Umverteilung und soziale Sicherung, da erstere die Basis für die Finanzierung des Sozialstaates sind (Swenson 1992).

Neben den Vorzügen des demokratischen Korporatismus, wie unter anderem einer langfristigen Gemeinwohlorientierung und deliberativer Konfliktentschärfung statt Konfrontation, hat diese Art Politik zu gestalten auch eine Kehrseite. Häufig werden machtpolitische Entscheidungen unter dem Deckmantel der wissenschaftlichen Politikformulierung verschleiert und damit nachträglich rationalisiert und legitimiert. Darüber hinaus lassen die national einheitlichen Standardlösungen, die aus den Kompromissen der Machteliten hervorgehen, wenig Spielraum für individuelle Regelungen oder regionale Abweichungen. De facto machen etablierte Verbände durch ihre Vertreter Politik, und einzelne Bürger oder neue soziale Bewegungen können nur schwer partizipieren: »Majorities and large collectives, not individuals and citizens, was the basis for this type of democracy« (Olsson et al. 2003: 5).

Letztlich verkörpert das schwedische Modell damit eine Gratwanderung zwischen geschlossenen Zirkeln nationaler Eliten, die die Bürger bevormunden, und

einer sinnvollen Arbeitsteilung in der Gesellschaft, die Experten die Entscheidungen zum Wohle aller überlässt. Niemand wird in Schweden daran gehindert, sich einer der bestehenden Organisationen anzuschließen und durch ihre Kanäle seine Meinung zu artikulieren. Allerdings ist die Einflussnahme schwierig, wenn man nicht Mitglied in diesem kleinen Führungskreis ist: »[A] quite small group of leaders from the major economic interests in society would sit together and haggle out the economic plan for the country« (Steinmo 2005: 152). Die kleine Führungselite wechselt häufig zwischen Posten in Politik, Wirtschaft und Behörden und kennt sich teilweise schon aus gemeinsamen Studienzeiten.

Diese persönlichen Bande sind der Konsensfindung dienlich, aber nicht immer der Transparenz und Objektivität:

> When problems arise, they are usually settled between friends on the phone and only later is the agreement committed to paper. And this male Establishment is strengthened and reinforced by ties of blood and friendship on the distaff side. (Ginzberg 1970: 161)

Diese Interessenverquickung der Führungselite hatte zur Folge, dass die großen Industriekonzerne häufig bevorzugt behandelt wurden: »A general characteristic of Swedish corporatism is that the interests of the producer came to have far greater authority than the interests of the consumer« (Magnusson 2000: 254). Andererseits gibt es unter den schwedischen Politikern ein stark verbreitetes Arbeitsethos. Politik ist meistens äußerst sachlich, pragmatisch und zielorientiert betrieben worden und wurde nicht auf rhetorische und ideologische Grabenkämpfe reduziert.

Eine weitere Folge des schwedischen Modells ist, dass Entscheidungen teilweise in sehr langen und schwierigen Aushandlungsprozessen vorbereitet werden und nötige Reaktionen und Reformen häufig nicht schnell genug getroffen werden: »Foreign observers of Swedish politics […] have often tended to ignore this dimension of long-drawn-out and often difficult negotiations« (Ruin 1982: 154). Allerdings sind die Lösungsvorschläge infolgedessen in der Regel wohldurchdacht und allgemein akzeptiert. Dieser eher langsame und evolutionäre Politikstil ohne radikalen Wandel hat in Schweden eine lange Tradition.

Je nach Politikfeld unterscheidet sich das Konfliktpotenzial. Während Themen der Sozial-, Wirtschafts- und Steuerpolitik meistens sehr umkämpft sind, gibt es bei der Außen- und Verteidigungspolitik selten einen Dissens. Alle politischen Parteien befürworten die traditionelle schwedische Neutralitätspolitik, die sich vor allem durch die Nicht-Mitgliedschaft in Verteidigungsbündnissen wie der NATO und die Förderung globaler internationaler Organisationen wie UNO oder IMF gegenüber regionalen Verbindungen einsetzt. Die schwedische EU-Mitgliedschaft ist hier eine Ausnahme.

3.4.2 Die schwedische Gesellschaft

Die Gründe für das schwedische Konsensmodell und die hohe Kompromissbereitschaft sind zu einem Großteil in der schwedischen Geschichte und Gesellschaft zu finden. Sie sind historisch gewachsen, genießen eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung und werden den Bürgern nicht durch das politische System aufoktroyiert. Eine große Verfassungstreue und Respekt vor dem Gesetz sind in Schweden weitverbreitet. Niemand, nicht einmal der König oder der Premierminister, haben eine Sonderstellung und dürfen den Eindruck erwecken, über den gesetzlichen Regeln zu stehen. Mit fast 88 Prozent lebt die große Mehrheit der 9,5 Millionen Schweden in den südlichen Provinzen des Landes (SCB 2012a). Bis auf diese regional ungleiche Verteilung ist die schwedische Bevölkerung in ethnischer, konfessioneller, kultureller und sprachlicher Hinsicht äußerst homogen.

Die ersten Immigranten in Schweden waren vor allem Finnen und Bürger der anderen nordischen Länder, die sich aufgrund ihrer geografischen, kulturellen und ethnischen Nähe zu den Schweden gut integrierten: »Because of their close linguistic, ethnic, and other affinities with the Swedes, the Danes and the Norwegians are virtually invisible within the majority culture« (Hancock 2002: 349). Allerdings nahm die ethnische Heterogenität im Laufe der Jahre zu und 2011 sind circa 15 Prozent der Bevölkerung Schwedens im Ausland geboren worden, wobei fast 60 Prozent davon die schwedische Staatsangehörigkeit haben (SCB 2012b).

Nach Finnland stammen die größten Immigrantengruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien, Irak, Iran und den Anrainerstaaten der Ostsee (SCB 2010). Bei der Religionszugehörigkeit dominiert weiterhin die schwedische Kirche, allerdings ist sie seit 2000 nicht mehr Staatskirche und die Mitgliederzahlen sinken stark. Während 1980 noch 93 Prozent der schwedischen Bevölkerung Mitglied der Kirche waren, sind es 2011 nur noch etwas mehr als zwei Drittel (Svenska kyrkan 2012). Die sprachliche Homogenität ist weiterhin sehr hoch. Es gibt nur sehr kleine sprachliche Enklaven von Finnen und Samen in Lappland.

Die große Homogenität des Landes vereinfacht die Konsensfindung und hat zur friedlichen evolutionären Transformation der Gesellschaft ohne blutige Aufstände beigetragen. Die Schweden haben traditionell ein sehr enges Verhältnis zum Staat, den man in Ansätzen als paternalistisch bezeichnen kann. Das hohe Vertrauen in die politische Führung und die staatliche Administration reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück und beruht vor allem auf positiven Erfahrungswerten. Es gab in Schwedens jüngerer Geschichte kaum ein brutales staatliches Vorgehen gegen die Bürger oder eine totalitäre Herrschaft und die »von oben« erlassenen Gesetze haben sich für die Mehrheit der Bürger vorteilhaft ausge-

wirkt. Die schwedische Bevölkerung hat entsprechend ein überwiegend positives Bild von den staatlichen Institutionen und unterstützt ihre Entscheidungen meist bereitwillig.

Die paternalistischen Züge beschränken sich nicht auf das politisch-administrative System, sondern sind in der Gesellschaft ebenfalls vorhanden. In Schweden gibt es eine sehr hohe Vereins- und Organisationsdichte und der Grad des Korporatismus ist im internationalen Vergleich außergewöhnlich hoch (Svensson/Öberg 2002). Über 90 Prozent der Schweden im Alter zwischen 16 und 80 Jahren gehören einer Interessengruppe an und im Durchschnitt sind die Schweden in drei Organisationen Mitglied (Jahn 2009: 129). Eli Ginzberg (1970: 160) spricht deshalb von einer »over-organized society« und führt weiter aus:

> Sweden is one of the most thoroughly organized societies in the world. Everybody belongs to many different organizations. Membership in an organization in Sweden means that the individual looks to the organization to make important and binding decisions, which he then follows.

Durch das Remiss-Verfahren, die Mitgliedschaft in Reformkomitees und die korporatistischen Arrangements sind die diversen Interessengruppen direkt in den Prozess der Politikformulierung eingebunden (Tritter et al. 2010: 125).

3.4.3 Die Struktur des schwedischen Wirtschaftssystems

Schweden ist eine kleine, reiche und offene Volkswirtschaft, die stark vom Handel mit anderen Nationen abhängt und sich auf alle daraus folgenden Konsequenzen eingestellt hat (Cameron 1978; Katzenstein 1985). Politik, Wirtschaft, die industriellen Beziehungen und die sozialen Sicherungssysteme sind auf den Export ausgerichtet und der Freihandel hat außenpolitische Priorität. Das schwedische Wirtschaftsmodell funktioniert nach der Devise »export or die« (Ginzberg 1970: 159). Die Abhängigkeit vom Export wird deutlich, wenn man bedenkt, dass ungefähr die Hälfte des Bruttonationaleinkommens auf den Export von Industriegütern entfällt (Peterson 2011: 216). Schwedens mit Abstand wichtigster Handelspartner für Exporte und Importe ist Deutschland.

Aufgrund der großen Offenheit und des kleinen Binnenmarktes werden den exportorientierten schwedischen Wirtschaftszweigen die Preise durch den Weltmarkt diktiert und sie müssen sich einer globalen Konkurrenz stellen (Moses 2000: 65). Dies ist Schweden bislang erfolgreich gelungen. Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit wurden durch Produktivitätssteigerungen, technologischen Fortschritt, Forschungsleistungen und Innovationen gewährleistet. Allerdings springen globale oder regionale Wirtschaftskrisen durch die große Offenheit der schwedischen Volkswirtschaft leicht auf das Land über.

Diese Verwundbarkeit ist allen beteiligten Wirtschaftsakteuren, auch und gerade den schwedischen Gewerkschaften, bewusst und sie unternehmen viel, um die schwedische Industriestruktur den globalen Entwicklungen und Wettbewerbsbedingungen anzupassen. So forderten schwedische Gewerkschaften, wettbewerbsverzerrende Subventionen abzuschaffen, da sie falsche Produktionsanreize setzten, und verlangten die Aufhebung von Schutzzöllen, um Exportmärkte zu erschließen. Wie bereits ausgeführt, waren die Maßnahmen des Rehn-Meidner-Modells und die Sozial-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik der Regierung darauf ausgelegt, den Strukturwandel zu forcieren, die Qualifikation und Mobilität der Bevölkerung zu erhöhen und damit die Konkurrenzfähigkeit der schwedischen Industrie zu steigern.

Neben den Exportsektoren, der Pharmaindustrie und den Technologiekonzernen basiert die schwedische Wirtschaft vor allem auf dem Abbau und der Verarbeitung von natürlichen Rohstoffen wie Kohle, Erzen, Holz und Agrarprodukten. Entsprechend sind bedeutsame Industriezweige die Stahlerzeugung und -verarbeitung, der Schiff-, Maschinen- und Fahrzeugbau sowie die Papierindustrie. Mit dieser industriellen Substanz und aufgrund seiner Neutralität war Schweden einer der Hauptkriegsprofiteure des Zweiten Weltkriegs, da es von den Kriegsparteien dringend benötigte Güter produzierte und auch an diese lieferte.

Weil die industrielle Struktur im Krieg nicht zerstört wurde, war Schweden auch danach in einer vorteilhaften Ausgangsposition ohne starke Konkurrenten und profitierte vom Wiederaufbau, indem es Europa mit den dafür benötigten Gütern versorgte. Die schwedische Wirtschaft machte enorme Gewinne und wuchs von 1940 bis 1970 sehr stark und schneller als die Wirtschaft fast aller anderen europäischen Länder. Die schwedische Unternehmenslandschaft wurde seit der Industrialisierung von wenigen Großkonzernen dominiert, die darüber hinaus bis in die 1970er-Jahre hinein über Kapitalbeteiligungen von den drei Großbanken Enskilda Banken (Wallenberg), Skandinaviska Banken und Handelsbanken miteinander verflochten waren: »[I]n the post-war years a growing number of large companies became dominated by a small number of major shareholders with strong links with one of these commercial banks« (Magnusson 2000: 217).

Die Konzerne dieser ehemaligen »Schweden AB« sind nicht nur wichtige Arbeitgeber und Steuerzahler, sondern leisten außerdem einen enormen Beitrag zu den Forschungs- und Entwicklungsausgaben des Landes (Peterson 2011: 184). An dieser großen Kapitalkonzentration in wenigen Firmen wollte die schwedische Sozialdemokratie, anders als manche ihrer europäischen Schwesterparteien, nie etwas ändern. Daher hat es in Schweden keine groß angelegten ideologischen Verstaatlichungsprogramme gegeben. Die industrielle Struktur blieb unangetastet. Die Wirtschaft ist mit Ausnahme von Schlüsselindustrien wie Bank- und

Versicherungskonzernen, Eisenerzminen, öffentlicher Strom- und Wasserversorgung und Verkehrsbetrieben mehrheitlich in privater Hand. Vielmehr bewirkte die Lohnpolitik des Rehn-Meidner-Modells und die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik, wie bereits weiter oben ausgeführt wurde, eine Zuspitzung der existierenden industriellen Struktur, die von großen multinationalen Konzernen, einem riesigen öffentlichen Sektor und einer Verdrängung der kleinen und mittelständischen Betriebe geprägt wird.

Kapitel 4
Die erste Verschuldungskrise: Bürgerliche Krisenmaßnahmen und die sozialdemokratische Politik des dritten Weges

> When the Social Democrats came to power in 1982 we had an enormous deficit, an enormous rapid rise in debt and we were not used to it. We had no debt at all until 1976. Nothing! So it was felt like an explosion.
>
> *Leif Pagrotsky (2011), zu dem Zeitpunkt enger Mitarbeiter von Finanzminister Kjell-Olof Feldt, einer der Architekten der Politik des dritten Weges und Verbindungsmann zwischen Finanzministerium und Premierminister.*

Erste Risse im traditionellen schwedischen Wirtschaftsmodell der Nachkriegszeit mit seinem konsensorientierten Korporatismus entstanden bereits gegen Ende der 1960er-Jahre. Durch die globalen wirtschaftlichen Turbulenzen im Zusammenhang mit den Ölkrisen und durch die hohen staatlichen Defizite seit Mitte der 1970er-Jahre traten die politisch-ökonomischen Probleme des Modells offen hervor. Bis dahin galt Schweden als Musterbeispiel für eine erfolgreiche und gerechte sozialdemokratische Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Dieser Anspruch und das Modell selbst wurden durch die erste große Wirtschafts- und Verschuldungskrise infrage gestellt. Ihr Ausbruch bildet den Startpunkt für die folgende Analyse der Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie. Für das Verständnis der Wandlungsmuster, des Verlaufs der Staatsfinanzen und der heutigen Ausgestaltung des schwedischen politisch-ökonomischen Systems sind die Entwicklungen in den 1970er-Jahren essenziell, wie es auch der ehemalige Premierminister Göran Persson (2011) herausstellt: »In fact […] we had some structural problems. You should start in the ’70s to describe the Swedish problems.«

Dieses Kapitel behandelt die strukturellen Probleme der schwedischen politischen Ökonomie sowie die Reaktionen und Lösungswege der Politik vor, während und nach der ersten Verschuldungskrise. Als finanzsoziologischer Einstieg wird in Kapitel 4.1 die Entwicklung der schwedischen Staatsverschuldung beschrieben. Kapitel 4.2 gibt einen Überblick über die wirtschaftliche Ausgangslage, die zum Entstehen der ersten Krise führte. In den Kapiteln 4.3 und 4.4 werden die Strategien und Rettungsmaßnahmen der bürgerlichen Regierungen von 1976 bis 1982 und der sozialdemokratischen Regierungen von 1982 bis 1990 untersucht. Die Entwicklungsschritte sowie die Form und das Ausmaß

des Wandels werden in einer Zwischenbilanz der ersten Verschuldungskrise in Kapitel 4.5 zusammengefasst und bewertet.

4.1 Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen von 1976 bis 1990

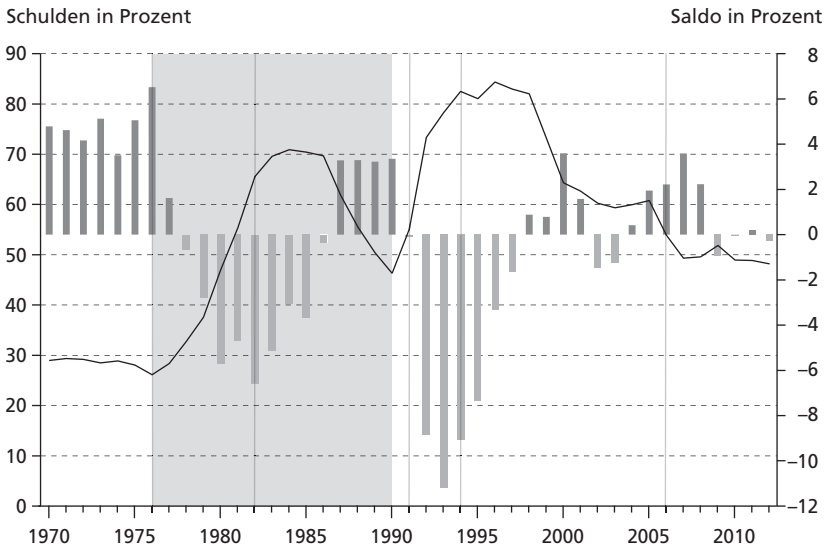
Hohe Budgetüberschüsse, starkes Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung prägten die schwedische politische Ökonomie bis in die Mitte der 1970er-Jahre. Zum Ende der Dekade deuteten sich jedoch erste Krisenzeichen an, die sich in den öffentlichen Finanzen widerspiegelten. Die Wende bei den Staatsfinanzen vollzog sich in den Jahren 1977 und 1978 (vgl. Abbildung 4-1). 1977 gab es den für lange Zeit letzten Überschuss im schwedischen Staatshaushalt. Bereits ein Jahr später rutschten die öffentlichen Finanzen leicht ins Defizit und die Staatsverschuldung überstieg erstmals seit vielen Jahren die Marke von 30 Prozent des BIP. Diese Trendumkehr war nur der Auftakt für einen dramatischen, lang anhaltenden und bisher unbekannten Anstieg der Staatsverschuldung in Schweden: »During the late 1970s and early 1980s Sweden's budget deficits grew more rapidly than in probably any other country of Western Europe« (Premfors 1984: 261).

In neun aufeinanderfolgenden Jahren von 1978 bis 1986 verzeichnete der schwedische Staatshaushalt Defizite, die insbesondere von 1980 bis 1985 mit Werten zwischen 3 und 6,6 Prozent des BIP sehr hoch waren. Dabei überdeckten die Einnahmen aus der staatlichen Rentenversicherung, die sich weiterhin im Aufbau befand, das wahre Ausmaß des Kreditbedarfs des schwedischen Staates. Ohne die Verrechnung mit den Überschüssen der Sozialversicherungen, die konstant zwischen 2 bis 3 Prozent des BIP lagen, wären die Budgetdefizite deutlich höher ausgefallen. Die erste dramatische Fiskalkrise erreichte ihren Zenit und nahm bedrohliche Ausmaße an:

> Die [Brutto-]Kreditaufnahme war 1982 fast halb so hoch wie alle regulären staatlichen Einnahmen zusammen, und allein die Zinsen auf die Staatsschuld waren mit einem Anteil von 16,2 % schon damals der größte Einzelposten unter den Staatsausgaben – größer als der Sozialhaushalt und etwa doppelt so groß wie der Verteidigungshaushalt, und immer noch ansteigend. (Scharpf 1987: 139)

1984 war der Anteil der Zinszahlungen an den Gesamtausgaben sogar auf fast ein Viertel (23 Prozent) gewachsen (Marterbauer 1999: 208). Die eklatante Finanzierungslücke im öffentlichen Haushalt und die unaufhörlich wachsende Staatsverschuldung wurden zum beherrschenden Thema der Politik. Der öffentliche Schuldenstand stieg rasant an. In wenigen Jahren hatte er sich von circa

Abbildung 4-1 Schwedens öffentliche Finanzen während der ersten Verschuldungskrise: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP



Der in diesem Kapitel analysierte Zeitraum ist grau unterlegt. Die vertikalen Linien zeigen jeweils einen Regierungswechsel an.
Quelle: OECD (2013a).

30 Prozent des BIP 1978 auf über 70 Prozent des BIP im Jahr 1984 mehr als verdoppelt. Allerdings gelang es gegen Mitte der 1980er-Jahre, die Neuverschuldung unter Kontrolle zu bringen und den Anstieg zu stoppen. Die Schuldenquote verharrte über mehrere Jahre bei 70 Prozent des BIP, und zum Ende der Dekade gelang es sogar, sie wieder in großem Umfang zu reduzieren. Der Primärsaldo ohne Berücksichtigung der Zinszahlungen lag im Haushaltsjahr 1984/85 im Plus und der erste Nettoüberschuss wurde 1987 verzeichnet. In den Jahren 1987 bis 1990 sank die schwedische Staatsverschuldung um mehr als 20 Prozentpunkte auf unter 50 Prozent des BIP (OECD 2013a). Dieser Konsolidierungserfolg sollte sich jedoch als nicht nachhaltig erweisen und stellte nur eine kurze Atempause vor der zweiten, noch verheerenderen Staatsschuldenkrise dar.

Neben dem hohen Schuldenniveau und den gewaltigen jährlichen Defiziten ist für das Verständnis der Tragweite und der Schwere der ersten schwedischen Verschuldungskrise auch die Struktur der Staatsschulden wesentlich. Eine Staatsschuldenkrise wird für ein Land immer dann besonders gefährlich und kann sogar seine Souveränität einschränken, wenn sie eine internationale Dimension hat. Die Zusammensetzung des Gläubigerkreises, das Zinsniveau

und die Währung, in der sich ein Staat verschuldet, sind hier wichtige Einflussgrößen. Solange ein Staat sich ausschließlich in der eigenen Landeswährung verschuldet und Staatsanleihen nur an seine eigenen Bürger ausgibt, kann er nicht Bankrott gehen, da er theoretisch als Ultima Ratio beliebig viel Geld in Umlauf bringen kann und seine Bürger durch Zwangsabgaben zur Bezahlung der Schulden zwingen könnte. Anders verhält es sich bei Auslandsschulden in Fremdwährungen.

Der schwedische Staat konnte seinen Kapitalbedarf in den 1970er-Jahren nicht mehr im Inland decken und musste darüber hinaus Staatsanleihen in ausländischen Währungen ausgeben, da die Investoren für Schuldscheine in Kronen aufgrund der Währungsabwertungen und der Haushaltskrise hohe Zinsaufschläge als Risikoprämien verlangten. Während Schweden seine Staatsschulden bis 1972 ausschließlich in schwedischen Kronen finanzierte, wurden ab 1973 erstmals Staatsanleihen in ausländischer Währung angeboten. Anfangs hatte die Verschuldung in Fremdwährungen nur eine marginale Bedeutung, aber mit Ausbruch der ersten Staatsschuldenkrise wurde sie ab 1977 stark ausgeweitet und umfasste schnell mehr als 10 Prozent der Gesamtschuld (Riksgälden 2010). Die Tatsache, dass sich Schweden im Ausland Geld leihen musste, berührte auch den Stolz der dafür zuständigen Politiker. Lars Tobisson (2011), der von 1979 bis 2002 Mitglied des Haushaltsausschusses im Parlament und in dieser Zeit der wichtigste Finanzpolitiker der Konservativen war, schildert im Interview, wie er schwedische Staatsanleihen an ausländische Investoren verkaufte:

> I was also a member of the Riksgälden which is the Public Debt Agency. We had a tradition that members of this agency were sent out to sign the loan agreements that we made with foreign banks and investment banks. And I remember once going on such a mission to Tokyo in Japan and we were congratulated by business men and bankers in dark suits telling us how clever we were and how successful we had been in negotiating very good terms and I felt ashamed from the bottom of my heart for the fact that we actually had to do this [ask for money abroad].

Diese Form der Auslandsverschuldung durch die Ausgabe internationaler Anleihen in fremden Währungen zur Finanzierung der Zahlungsbilanz- und der Haushaltsdefizite wurde in den folgenden Jahren noch ausgeweitet, als die Lücke zwischen Staatsausgaben und -einnahmen immer größer wurde: »The resultant gap has been bridged by foreign loans and the country had incurred an avalanche of foreign debts« (Ruin 1982: 145). Zwar mussten auf die Anleihen in Fremdwährungen geringere Zinsen gezahlt werden, allerdings lag das gesamte Wechselkursrisiko bei der schwedischen Regierung. Dies ist insbesondere bei häufigen Währungsabwertungen und hohen Inflationsraten der eigenen Währung ein Problem, weil der Teil der Staatsverschuldung, der in harten Fremdwährungen wie Deutsche Mark oder US-Dollar gehalten wird, durch die Abwertung

der Krone automatisch ansteigt, ohne dass neue Anleihen ausgegeben werden und die schwedische Regierung über mehr Finanzmittel verfügen könnte.

Die Verschuldung in ausländischen Hartwährungen ist somit ein zweischneidiges Schwert, da sie der Regierung einen Großteil der Autonomie und Kontrolle über die eigene Staatsverschuldung im Tausch für niedrigere Zinssätze nimmt. Ein weiteres Problem von Auslandsanleihen kann die mit ihnen einhergehende Erhöhung der Inlandsgeldmenge sein. Wie bereits gezeigt, war im Rehn-Meidner-Modell eine restriktive Fiskalpolitik vorgesehen, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu dämpfen. Dieses Ziel kann durch eine Erhöhung der Geldmenge konterkariert werden, die unter Umständen eine inflationstreibende Wirkung entfalten kann.

Die Gläubigerstruktur der schwedischen Inlandsschulden setzte sich in den 1980er-Jahren wie folgt zusammen. Mit 18 Prozent wurde ein sehr hoher Teil der Staatsschuld von privaten Haushalten erworben, die die Schuldtitel in Form von Lotterieanleihen mit niedrigen zugelosten Zinssätzen hielten *(Premieobligationslån)*. Überdurchschnittlich hoch im internationalen Vergleich war auch die Verschuldung bei Reichsbank (14,5 Prozent), Unternehmen (27 Prozent) und (Pensions-)Fonds (18 Prozent), während der Anteil der Banken mit 8 Prozent relativ gering war (Marterbauer 1999: 208).

Anfang der 1980er-Jahre waren die öffentlichen Finanzen in Schweden in einem dramatischen Zustand. Die Defizite hatten über viele Jahre in Folge bedrohliche Ausmaße angenommen, die Staatsschuld wuchs jedes Jahr auf einen neuen Rekordstand und der Finanzierungsbedarf überstieg die nationalen Möglichkeiten und musste in Fremdwährungen im Ausland gedeckt werden. Die Rolle der Politik wandelte sich. Oberste Priorität hatten Sparmaßnahmen, da das Land mit enormen finanzpolitischen Problemen konfrontiert war: »At this time Sweden had a large foreign debt to pay off, but the government faced increasing difficulty in filling the state's coffers by raising taxes« (Ruin 1991: 68).

Die erste Verschuldungskrise des schwedischen Staates übte Anfang der 1980er-Jahre einen enormen Anpassungsdruck auf die Politik aus und stellte das gesamte politisch-ökonomische Modell infrage: »What once was a model country has now become a big question mark. It seems that the gigantic welfare state (70 percent of GNP flows through the public sector) is impossible to finance« (Langby 1985: 100).

Wie konnte es passieren, dass ein Land, das über Jahrzehnte regelmäßige Budgetüberschüsse und solide öffentliche Finanzen hatte, innerhalb kürzester Zeit von hohen Defiziten und einer ausufernden Staatsverschuldung beherrscht wurde? Welche politisch-ökonomischen Prozesse verbargen sich hinter den Budgetziffern und führten zu der ersten Verschuldungskrise des schwedischen Staates? Wie gelang es, diese zu überwinden, und warum war die Haushalts-

konsolidierung nicht nachhaltig erfolgreich? Diese Fragen sollen im Folgenden beantwortet werden. Das nächste Unterkapitel 4.2 analysiert die wirtschaftliche Ausgangslage und die Entwicklung des Korporatismus kurz vor und während der Entstehung der Krise.

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

Anfang der 1970er-Jahre zeichneten sich erste Konfliktlinien und strukturelle Probleme in der schwedischen Wirtschaft ab und interne Spannungen in der »Konsensmaschinerie« (Wilensky 2002: 86) des korporatistischen Wirtschaftsmodells zwischen den Sozialpartnern, aber auch zwischen Gewerkschaftsverband, Arbeiterschaft und sozialdemokratischer Regierung traten offen hervor. All diese problematischen Entwicklungen sind wichtige Wegpunkte bei der Entstehung der ersten Verschuldungskrise, in der sie schließlich Ende der 1970er-Jahre gipfelten.

4.2.1 Entwicklungen und Strukturprobleme in der schwedischen Wirtschaft

Schon gegen Ende der 1960er-Jahre gab es erste leichte Krisenanzeichen in der schwedischen Ökonomie, die darauf hinwiesen, dass sich die lange Nachkriegsepoche wirtschaftlicher Stabilität ihrem Ende zuneigte. Anfangs wurden sie von den politischen Akteuren jedoch nicht als strukturelle Defizite wahrgenommen. Zwei Entwicklungen waren besonders schwerwiegend: die Schwäche der wichtigsten schwedischen Industriezweige und der parallel weiter stattfindende Ausbau des öffentlichen Sektors. Die industrielle Struktur Schwedens war Ende der 1960er-Jahre für den Export in die Märkte Europas ausgelegt und hatte stark vom Wiederaufbau des zerstörten Kontinents nach dem Zweiten Weltkrieg profitiert.

Diese gute Wettbewerbsposition der schwedischen Rohstoff- und Schwerindustrie verschlechterte sich jedoch spätestens mit den veränderten globalen Rahmenbedingungen nach der ersten Ölkrise 1973. Zum einen war den schwedischen Kernindustrien in den Feldern ihrer Spezialisierung (Kohle, Eisenerz, Stahl, Schiffbau, Automobil) starke internationale Konkurrenz erwachsen und zum anderen wurden diese energieintensiven Branchen besonders hart von den stark steigenden Rohstoffpreisen und schrumpfenden Absatzmärkten getroffen.

Die schwedische Wirtschaft war hochgradig vom Import von Öl und Rohstoffen zur Energieproduktion abhängig, da es davon keine natürlichen Vorkommen in Schweden gibt. Darüber hinaus litt die schwedische Werftindustrie, die vor der Krise die drittgrößte der Welt war, besonders stark, da sie sich ganz auf den Bau von Supertankern spezialisiert hatte, deren Markt unmittelbar nach der ersten Ölkrise völlig zusammenbrach und danach von asiatischen Ländern beherrscht wurde (Scharpf 1987: 129).

Dies war neben der expansiven makroökonomischen Politik der sozialdemokratischen Regierung und den extrem hohen Lohnzuwächsen einer der Gründe, warum sich die schwedische Wirtschaft nach der globalen Rezession von 1974 bis 1976 nicht so schnell erholte wie in den meisten anderen Ländern und 1977 sogar schrumpfte. Die Folge dieser Entwicklungen waren überdurchschnittlich hohe Inflationsraten in den Jahren 1977 und 1978. Schweden wurde von der globalen Krise härter getroffen als andere Industrieländer, da es zusätzlich nationale Probleme zu bewältigen hatte. Es geriet in eine tiefe Rezession mit stagnierender Wirtschaft bei gleichzeitig hoher Inflation (Stagflation).

Die Lösung des Stagflationsdilemmas in den 1970er-Jahren wäre in Schweden durch »keynesianische Konzertierung«, eine Kombination von fiskalischer und monetärer Expansion und gewerkschaftlicher Lohnzurückhaltung, zumindest theoretisch möglich gewesen, wie Fritz Scharpf (1988) gezeigt hat. Praktisch war diese Strategie unter den in Schweden herrschenden Bedingungen jedoch nicht umzusetzen (vgl. Kapitel 4.2.2) und so wurden die 1970er-Jahre in Schweden zu einem Jahrzehnt der Krise der Industrie.

Während die Kernbereiche der schwedischen Industrie von der Ölpreiskrise, strukturellen Anpassungsproblemen und steigender internationaler Konkurrenz geschwächt waren, senkte die sozialdemokratische Regierung die öffentlichen Ausgaben nicht. Vielmehr versuchte sie, die Krise durch staatliche Programme zu überbrücken. Die Sozialpolitik wurde noch generöser und der öffentliche Sektor wurde weiter stark ausgebaut. In dem Zeitraum von 1965 bis 1975 verdoppelte sich die Anzahl der öffentlichen Beschäftigten fast von 700.000 auf 1,2 Millionen und viele neue Regierungsbehörden wurden gegründet (Ruin 1982: 151). Die dort entstandenen Arbeitsplätze waren weitestgehend dem globalen Konkurrenzdruck entzogen. Schweden beschritt mit einer derart weitreichenden Expansion des öffentlichen Sektors einen internationalen Sonderweg.

Während die private Wirtschaft stagnierte, expandierte der öffentliche Wohlfahrtsstaat. Bei der Beschäftigungsentwicklung kam es so zu einem Missverhältnis zwischen privatem und öffentlichem Sektor. »Der öffentliche Sektor absorbierte zwischen 1970 und 1984 den gesamten Zuwachs an Arbeitskräften in Schweden« (Meidner 1987: 159). Die neu geschaffenen Arbeitsplätze lagen vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen, weshalb die Frauenerwerbstätig-

keit sprunghaft zunahm, es aber keine Umschulungen für ehemalige Industriearbeiter gab. Abgesehen davon, dass eine Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit durch das Steuerrecht begünstigt wurde und ein erklärtes politisches Ziel der Zentralregierung war, geht das Beschäftigungswachstum im öffentlichen Sektor auch auf die Steuerautonomie der Kommunen und Bezirke zurück, in deren politischen Verantwortungsbereich die meisten sozialen Dienste fielen.

Trotz der Imbalance beim Beschäftigungswachstum und der anhaltenden Rezession verfolgte die Regierung Palme keine Austeritätspolitik. Die Leistungen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wurden sogar erhöht. Beispielsweise wurde das Renteneintrittsalter 1975 von 67 auf 65 Jahre gesenkt, der Arbeitsmarkt stärker reguliert und Arbeitslosigkeit besser abgesichert. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde ab 1973 von 30 auf 60 Tage verdoppelt, seine Generosität nahm in den Jahren 1975, 1979 und zu Beginn der 1980er-Jahre weiter zu und ein neues Arbeitsmarktgesetz im Jahr 1974 erhöhte die Arbeitsplatzsicherheit (Pontusson/Raess 2012: 22–26).

Auch bei der Fiskal- und Steuerpolitik sparte die Regierung Palme nicht. Während fast alle westlichen Länder restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation verabschiedeten, betrieb Schweden zusammen mit Norwegen eine schuldenfinanzierte Fiskal- und Investitionspolitik zur Steigerung des Konsums. Die zum Jahresbeginn 1965 beschlossene Mehrwertsteuererhöhung wurde durch eine befristete Senkung der Steuer 1973 wieder aufgehoben, um die Nachfrage der Verbraucher zusätzlich zu stimulieren. Es wurde bereits in Kapitel 4.1 gezeigt, dass sich die ökonomischen Verwerfungen und die umfangreichen politischen Gegenmaßnahmen nachhaltig im Staatshaushalt widerspiegelten und langfristig eine verheerende Wirkung auf die öffentlichen Finanzen ausübten, da der erhoffte Wachstumsstimulus ausblieb. Allerdings sorgten sie auch dafür, dass die Arbeitslosigkeit äußerst niedrig blieb und auf dem Höhepunkt der Krise gegen Ende der 1970er-Jahre sogar abnahm.

4.2.2 Die Erosion der korporatistischen Sozialpartnerschaft und der solidarischen Lohnpolitik

Während sich die wirtschaftlichen Bedingungen verschlechterten und die schwedische Ökonomie zunehmend strukturellem Anpassungsdruck ausgesetzt war, gab es spezifische Konflikte zwischen den Sozialpartnern im korporatistischen Konsensmodell, insbesondere bei den zentralisierten Verhandlungen zur solidarischen Lohnpolitik. Das Rehn-Meidner-Modell trug in den 1970er-Jahren nicht mehr zum wirtschaftlichen Fortschritt bei, sondern war selbst ein Teil des Problems geworden. Der Niedergang des schwedischen Wirtschaftsmodells der Nachkriegszeit begann mit einem spontanen wilden Streik von Arbeitern in den

Eisenerzminen von Kiruna nördlich des Polarkreises im Winter 1969/70, der Nachahmer in vielen anderen wichtigen Industriezweigen in ganz Schweden fand und eine Streikwelle von bis dahin unbekanntem Ausmaß auslöste (Swenson 1989: 84–95).

Die illegalen Streiks hatten große Auswirkungen und bilden einen kritischen Wendepunkt in der Entwicklungsgeschichte der schwedischen politischen Ökonomie, da sie sich gegen die Grundprinzipien des Rehn-Meidner-Modells richteten (Schnyder 2012: 1131). Der Protest war außergewöhnlich, weil sich die Arbeiter gegen die Politik der Gewerkschaftsspitze und der sozialdemokratischen Regierung auflehnten, also den beiden Organisationen, die nach ihrem Selbstverständnis den politischen Arm der Arbeiterbewegung bilden und die die Interessen der Arbeiterschaft repräsentieren sollten (Steinmo 2011: 11).

Die offene Auflehnung der Arbeiter gegen die Gewerkschaftsfunktionäre bedeutete einen großen Autoritätsverlust der LO-Zentrale, zeigte die Ignoranz des Spitzenverbands gegenüber seinen Mitgliedern und kündigte einen Wandel des Verhandlungsklimas in den traditionell sehr friedlichen und konsensorientierten schwedischen Arbeitsbeziehungen an. Die gut bezahlten Belegschaften der Exportindustrie, in den Rohstoffminen und der Autoindustrie protestierten gegen zu geringe Lohndifferentiale. Sie waren zunehmend unzufrieden mit der Lohnpolitik der LO und forderten höhere Lohnabschlüsse für ihre Branchen und weniger Umverteilung innerhalb der Arbeiterklasse zugunsten geringer bezahlter Berufe (Oliver 2011). Die Streiks waren ein deutliches Signal für die zunehmenden Schwierigkeiten der Sozialpartner und insbesondere der Gewerkschaftsführung bei der Festlegung der solidarischen Lohnpolitik.

Die LO befand sich während der Lohnverhandlungen in einer Dilemmasituation. Einerseits hatte sie den Anspruch, durch die solidarische Lohnpolitik die Löhne anzugleichen und den Kostendruck auf weniger rentable Firmen aufrechtzuerhalten. Andererseits schwächte sie durch die solidarische Lohnpolitik ihre eigene Machtbasis und provozierte lokale Lohndrift, da eine starke Angleichung der Löhne gravierende Nachteile und relative Gehaltseinbußen für die Arbeiter der Exportindustrie bedeutete, die aufgrund ihrer hohen Produktivität auf gerechtfertigte Lohnerhöhungen verzichten mussten. Es entstand zunehmend ein Spannungsverhältnis zwischen der Rhetorik der LO, die Gleichheit und Solidarität betonte, und den tatsächlichen Arbeitsbedingungen in der Exportindustrie, die sich durch die solidarische Lohnpolitik im Vergleich zu anderen Arbeitern, aber vor allem zu den Angestellten verschlechterten.

Im Laufe der 1960er- und 1970er-Jahre hatte die LO-Führung das Ausmaß bei der Nivellierung der Lohnstruktur zur Erreichung des von ihr angestrebten Gleichheitsideals überreizt und zunehmend Widerstand der Unternehmen und Arbeiter gegen die Zentralisierung der Lohnverhandlungen hervorgerufen (Pon-

tusson/Swenson 1996). Anstatt die Forderung »gleicher Lohn für gleiche Arbeit« unabhängig von der Profitabilität der Firma umzusetzen, artete die solidarische Lohnpolitik immer stärker in Richtung einer kompletten Abschaffung von Lohnunterschieden aus.

Die Konfliktlinien im Rehn-Meidner-Modell verliefen jedoch nicht nur zwischen Industriearbeitern, dem Spitzenverband der Industrie SAF und der Gewerkschaftsführung, sondern auch innerhalb der Gewerkschaftsbewegung, insbesondere zwischen Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften und zwischen den vom internationalen Wettbewerb geschützten, meist öffentlichen Sektoren und der privat dominierten Exportindustrie. Durch den Ausbau des öffentlichen Sektors und den Anstieg der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich im Rahmen des Strukturwandels kam es zu einer Bedeutungsverschiebung innerhalb der Gewerkschaftsbewegung.

Der Spitzenverband der Angestellten TCO *(Tjänstemännens Centralorganisation)* und die Akademikergewerkschaft SACO *(Sveriges Akademikers Centralorganisation)* verzeichneten einen großen Mitgliederzuwachs, wurden einflussreicher und waren immer weniger bereit, ihre eigenen Interessen dem Führungsanspruch der LO unterzuordnen. Zudem waren die anderen Spitzenverbände weniger streng organisiert als die LO und vereinten verschiedene politische Strömungen. Anders als die LO nahmen sie deshalb keine eindeutig sozialdemokratischen Positionen ein. Weil ihre Mitglieder in Sektoren arbeiteten, die der internationalen Konkurrenz kaum ausgesetzt waren, sank ihre Bereitschaft, die solidarische Lohnpolitik gegen ihre Eigeninteressen zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und Umverteilung mitzutragen.

Die Lohnführerschaft der LO-Gewerkschaften im Exportsektor wurde zunehmend infrage gestellt und durch hohe Tarifabschlüsse von radikalen Splittergewerkschaften des öffentlichen Sektors unterminiert (Benner/Vad 2000: 416). Häufig verliefen die Lohnverhandlungen der verschiedenen Gewerkschaften, die in starker Rivalität untereinander standen, möglichst hohe Lohnabschlüsse für ihre Mitglieder zu erstreiten, wie eine Kettenreaktion, die die solidarische Lohnpolitik verhinderte und lokale Lohndrift forcierte: Die sehr viel kleinere SACO widersetzte sich den Vorgaben der LO als erste und setzte damit die TCO unter Druck, es ihr gleichzutun, was wiederum die LO-Gewerkschaften zu einer Reaktion zwang, wie die Lohnverhandlungen der Lehrer 1966 exemplarisch zeigen.

SACO stellte aggressive Lohnforderungen und setzte diese mittels gezielter Streiks in Schulen durch. Anfangs reagierte der Staat mit Aussperrungen der Lehrer, die SACO-Mitglieder waren, worauf SACO-Angestellte der öffentlichen Verwaltung in einen Solidaritätsstreik traten. Letztlich gaben die staatlichen Verhandlungsführer nach und stimmten einer Lohnerhöhung um 35 Prozent innerhalb von drei Jahren zu. Der Erfolg von SACO strahlte auf die Lohnabschlüsse

der Lehrer ab, die in TCO-Gewerkschaften organisiert waren und nicht gestreikt hatten. Sie erhielten sogar noch stärkere Gehaltserhöhungen, weil ihre Tarifverträge – anders als bei den streikenden Lehrern – auch rückwirkend galten. Die LO-Führung geriet angesichts dieser hohen Lohnsteigerungen ebenfalls unter Druck, die solidarische Lohnpolitik im Privatsektor zu lockern und kritisierte das Verhalten der staatlichen Verhandlungsführer scharf (Martin 1984: 240–241).

Die Lohnverhandlungen in anderen Sektoren verliefen in den folgenden Jahren nach einem ähnlichen Muster. Die intergewerkschaftliche Konkurrenz und die Durchsetzung von Partikularinteressen kleiner Splittergruppen führten zu extrem hohen Lohnzuwächsen, die die solidarische Lohnpolitik und das Konsensmodell konterkarierten, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie senkten und eine inflationstreibende Lohn-Preis-Spirale anstießen. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt verursachten in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre eine Kostenkrise, die den Staatshaushalt stark belastete und ein wesentlicher Grund für die tiefe Krise der schwedischen Ökonomie gegen Ende des Jahrzehnts war: »Indeed, wage negotiations for 1975 and 1976 (which, along with higher payroll taxes, boosted labor costs by 43%) played an important role in the profound crisis of 1977 and 1978« (Benner/Vad 2000: 418).

Die seit dem historischen Kompromiss von Saltsjöbaden traditionell friedlichen, konsensorientierten und fast freundschaftlichen Lohnverhandlungsrunden zwischen LO und SAF wurden durch die zunehmende Radikalisierung beider Seiten immer konfrontativer (Meidner 1993: 223). Die Gewerkschaften forderten die Einführung von »Arbeitnehmerfonds« unter ihrer Kontrolle zur Vergesellschaftung des Profits privater Firmen und die Arbeitgeber wirkten auf die Abschaffung der zentralen Lohnverhandlungen hin. Angesichts der gesamtwirtschaftlich schädlichen Lohnentwicklung durch die offensichtliche Unfähigkeit der Sozialpartner, sich zu einigen und restriktivere Lohnabschlüsse durchzusetzen, entschloss sich die Regierung Palme, auf dem Arbeitsmarkt zu intervenieren und die Tarifautonomie auszusetzen.

Die wilden Streiks in den Monaten um die Jahreswende 1969/70, die sich auch gegen die sozialdemokratische Politik richteten, hatten zu einer Selbsthinterfragung der Regierung beigetragen, die daraufhin weiter nach »links« rückte. Anfang der 1970er-Jahre scheiterten mehrere Verhandlungsrunden der Sozialpartner, worauf die Gewerkschaften TCO und LO von der Regierung die Durchsetzung der »industriellen Demokratie« durch gesetzlichen Zwang forderten, die sie am Verhandlungstisch nicht erreichen konnten. Die Gewerkschaftsvertreter befürworteten diesen radikalen Politikwechsel, obwohl er eindeutig dem Vertrag von Saltsjöbaden widersprach, der die Produktionsentscheidungen allein dem Management der Firma überließ und staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie gerade verhindern sollte.

In den Jahren 1973 bis 1976 erließ die Regierung Palme verschiedene Arbeitsmarktgesetze, die den Einfluss der Gewerkschaften in den Unternehmen stark ausweiteten. Diese schrieben unter anderem gewerkschaftliche Sicherheitsleute am Arbeitsplatz vor, die alle Prozesse und Arbeitsweisen, die sie für gefährlich erachteten, in einem Betrieb so lange aussetzen konnten, bis sie von staatlicher Stelle überprüft wurden. Außerdem wurde der Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer und Gewerkschafter ausgeweitet und die Beweislast in rechtlichen Streitfällen zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaft umgekehrt, sodass grundsätzlich die Gewerkschaft im Recht war, bis das Unternehmen vor Gericht das Gegenteil bewiesen hatte. Mit dem Mitbestimmungsgesetz 1976 *(Medbestämmandelagen)* wurde die Repräsentation von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat aller Unternehmen ab 25 Mitarbeitern vorgeschrieben, was ihnen weitreichende Einflussmöglichkeiten auf allen Unternehmensebenen, von Detailfragen am Arbeitsplatz über die Einstellung oder Entlassung von Mitarbeitern bis zur grundsätzlichen Unternehmensstrategie, garantierte (Martin 1984: 261–263).

Die staatliche Intervention in das Tarifwesen zugunsten der Gewerkschaften kann als Schlussakt des schleichenden Niedergangs des traditionellen schwedischen Korporatismus angesehen werden (Olsson et al. 2003: 6). Gleichzeitig leistete sie keinen Beitrag zur Befriedung der Situation, sondern verschärfte das Klima von gegenseitigem Misstrauen und Konfrontation. Die Regierung und die Gewerkschaften hatten bei der Durchsetzung der »industriellen Demokratie« den Rahmen des traditionellen Konsensmodells verlassen und der Spitzenverband der Unternehmen SAF verkündete darauf das Ende der Kompromisskultur. Die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber nahm auch aufgrund von verbandsinternen Veränderungen ab. Verschiedene personelle Führungswechsel und eine immer dominantere Exportindustrie führten zu einer stärkeren Radikalisierung der SAF (Olsen 1992: 80).

Die Sozialdemokraten versprachen sich von ihrem Linksruck und den weitreichenden Interventionen auf dem Arbeitsmarkt den Sieg bei der Reichstagswahl 1976 und die Erschließung neuer Wählerschichten. Die Ausweitung des gewerkschaftlichen Einflusses wurde nicht nur von LO-Mitgliedern, sondern auch von TCO-Mitgliedern befürwortet, und die Regierung erhoffte, sich als Vertreter aller lohnabhängig Beschäftigten darstellen zu können. Diese Strategie ging allerdings nicht auf. Aufgrund der desolaten Wirtschaftslage und der Krise des schwedischen Korporatismus wurde der »natürliche« Regierungsanspruch der sozialdemokratischen Partei infrage gestellt, ein neo-klassischer Zeitgeist begann sich in der schwedischen Wirtschaftstheorie auszubreiten und das gesellschaftliche Klima wandelte sich zugunsten der bürgerlichen Parteien (Nordlund 2003: 74).

Darüber hinaus bildete das schwedische Wahlrecht durch die Verfassungsreform von 1974, bei der unter anderem die zweite Parlamentskammer abgeschafft wurde, den Bürgerwillen direkter ab, wodurch sich der Stimmungsumschwung in der Bevölkerung schneller im Parlament widerspiegelte und die hegemoniale Stellung der sozialdemokratischen Partei zusätzlich geschwächt wurde. Die Wahl im September 1976 wurde zur Abstimmung über das sozialdemokratische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell und über die Nutzung der Kernenergie, die die sozialdemokratische Führung ausbauen wollte. In beiden Fällen konnten die Sozialdemokraten die Mehrheit der Wähler nicht von ihren Positionen überzeugen. Sie verloren die Wahl und befanden sich das erste Mal seit über vierzig Jahren in der Opposition.

4.3 Die Krisenpolitik der bürgerlichen Regierungen 1976 bis 1982

Die bürgerliche Regierung unter Premierminister Thorbjörn Fälldin wurde 1976 aus einer Koalition dreier annähernd gleich starker Parteien, der Zentrumspartei, der konservativen Partei und der liberalen Partei, gebildet. Diese Zusammensetzung erschwerte die Regierungsarbeit, da keine Partei eine unangefochtene Führungsrolle beanspruchen konnte und jeder der Koalitionäre glaubte, seine Forderungen weitestgehend durchsetzen zu können. Darüber hinaus war das Regierungslager in der zentralen Frage über die Nutzung der Nuklearenergie, die Fälldins Zentrumspartei ablehnte, gespalten. Nach nur zwei Jahren zerbrach sie an dieser Frage, die restliche Zeit der Mandatsperiode wurde durch eine Minderheitsregierung überbrückt, die allein von der liberalen Partei gebildet wurde.

Die Reichstagswahl 1979 gewannen die bürgerlichen Parteien dennoch erneut, wenn auch nur mit einer äußerst knappen Mehrheit von einem Parlamentssitz. Wieder wurde eine Koalition der drei bürgerlichen Parteien mit Fälldin als Regierungschef geformt und wieder zerbrach sie vorzeitig. Im Frühling 1981 konnte keine Einigung über die Neuausrichtung der Steuerpolitik erzielt werden, woraufhin die konservative Partei die Regierung verließ. Die engen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse und die Uneinigkeit der bürgerlichen Parteien führten zu instabilen und nur bedingt handlungsfähigen Regierungen, die keine effektive Krisenpolitik oder einschneidende Sparmaßnahmen durchsetzten. Es war ein denkbar ungünstiger Zeitpunkt für einen Machtwechsel zu einer intern zerstrittenen Koalition ohne Regierungserfahrung, da sich Schweden in der bis dahin schwersten Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg befand.

In der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik hielten die bürgerlichen Regierungen an den traditionellen keynesianischen Rezepten der Sozialdemokraten fest. Das Vollbeschäftigungsziel hatte weiterhin oberste Priorität und durch staatliche Rettungsmaßnahmen wurde die Wirtschaft umfangreich gestützt. Die Krisenpolitik der bürgerlichen Regierungen lässt sich in zwei Epochen einteilen. Während der ersten vier Jahre ihrer Regierungszeit nahmen sie die hohen Defizite nicht als drängendes politisches Problem wahr und steigerten die Staatsausgaben ohne entsprechende Gegenfinanzierung. Ab 1980 konnte die Verschuldungskrise des Staates von keiner Partei mehr ignoriert werden und die Regierungskoalition versuchte, sie durch Ausgabenkürzungen einzudämmen (Premfors 1984).

4.3.1 Die Krisenpolitik 1976 bis 1980: Hohe Ausgabensteigerungen und hohe Defizite

Kurz nach dem Regierungswechsel zur bürgerlichen Dreiparteienkoalition 1976 und damit später als in den meisten anderen Industrieländern geriet die schwedische Wirtschaft in eine tiefe Rezession mit negativem Wirtschaftswachstum in den Jahren 1977 (–1,6 Prozent) und 1981 (–0,2 Prozent). Die Industrie litt unter einer Kostenkrise und ganzen Branchen drohte ohne staatliche Hilfen der Niedergang. Die Arbeitslosenquote entwickelte sich angesichts des Ausmaßes der Wirtschaftskrise jedoch überraschend gut. Sie stieg ab 1976 zunächst von circa 2 auf knapp unter 3 Prozent an und fiel zum Ende der Dekade sogar wieder leicht, um dann Anfang der 1980er-Jahre allerdings auf über 4 Prozent zu wachsen (OECD 2013a).

Die niedrigen Arbeitslosenzahlen gehen vor allem auf die Vollbeschäftigungspolitik der bürgerlichen Regierungen zurück. In den ersten Jahren nach dem Machtwechsel spielte die Entwicklung der Staatsverschuldung keine maßgebliche Rolle. Im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik galt die ganze Aufmerksamkeit der Regierung der Überwindung der tiefen Wirtschaftskrise. Die hohen Defizite im Staatshaushalt wurden als normale und unproblematische Begleiterscheinung einer antizyklischen Krisenpolitik gesehen. Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen hatte nie oberste Priorität: »In the late 1970s there was very little action taken to cope with run-away deficits« (Premfors 1984: 261).

Stattdessen verfolgte die Regierung eine Doppelstrategie zur Lösung der Krise und zur Stimulierung der Wirtschaft. Auf der einen Seite hielt sie an der grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtung der sozialdemokratischen Vorgängerregierung fest und führte die expansive Fiskalpolitik fort, um die Krisenjahre durch staatliches *deficit spending* zu überbrücken, die Arbeitslosigkeit

gering zu halten und wichtige Industriezweige zu stützen. Auf der anderen Seite setzte sie wiederholt Währungsabwertungen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit ein. Anders als die meisten Mitte-rechts-Parteien in Europa vollzog die schwedische Regierungskoalition keine monetaristische Wende. Das Vollbeschäftigungsziel und keynesianische Wirtschaftspolitik hatten weiterhin Vorrang vor der Geldwertstabilität (Lindvall 2004: 11).

Die bürgerlichen Parteien kündigten in den 1970er-Jahren sogar eine »sozialdemokratischere« Politik als die Sozialdemokraten selbst an und versprachen, mehr staatliche Gelder als diese in die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu investieren (Rothstein 1996: 193). Diese Ankündigung setzte die bürgerliche Regierung im Verlauf der schweren Wirtschaftskrise in großem Stil um. Der Haushalt der Arbeitsmarktverwaltung AMS wuchs stark und diese setzte hohe Finanzmittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor und für Arbeitsplatz erhaltende Subventionen für die private Wirtschaft ein, um die Arbeitslosenquote möglichst gering zu halten. Ohne diese Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre die registrierte Arbeitslosigkeit in Schweden 1978 mit 6,1 Prozent fast dreimal so hoch gewesen und hätte deutlich über der deutschen gelegen (Scharpf 1987: 133–134).

Ähnlich dramatische Ausmaße nahmen die staatlichen Interventionen in der Industriepolitik an. Ausgerechnet die bürgerlichen Parteien, die im Wahlkampf einen schlanken Staat und Steuersenkungen propagiert hatten, entschieden sich in Regierungsverantwortung dazu, ganze Branchen mit Steuergeldern zu retten und Schlüsselindustrien zu verstaatlichen. Sie setzten auch hier die typische Interventionspolitik der Sozialdemokraten fort. Allerdings stießen sie dabei in bisher unbekannte Dimensionen vor und verstaatlichten innerhalb der wenigen Krisenjahre mehr private Unternehmen (hauptsächlich aus der Stahl- und Werftenindustrie) als die Sozialdemokraten in den gesamten vierundvierzig Jahren davor (Pontusson 1988, 1992b: Kapitel 5).

Im Schiffbau zum Beispiel wurden die nicht mehr absetzbaren Supertanker zunächst durch staatliche Subventionen »auf Lager« weiterproduziert, nur um sie später ebenfalls auf Staatskosten wieder abzuwracken und schließlich die gesamte schwedische Werftindustrie in einem einzigen Unternehmen zu verstaatlichen und ab 1980 größtenteils stillzulegen (Scharpf 1987: 131–132). Insgesamt kosteten die Rettungsaktionen im Schiffbau den schwedischen Staat 30 bis 35 Milliarden Kronen, was heute circa 100 Milliarden Kronen beziehungsweise 10 Milliarden Euro entspricht (Peterson 2011: 188). Allerdings verzögerten die Subventionen und die Verstaatlichungen den Strukturwandel der schwedischen Wirtschaft nur und waren letztlich nicht erfolgreich.

Trotz der erheblichen Ausgaben in der Arbeitsmarkt- und Industriepolitik erhöhten die bürgerlichen Regierungen die Staatseinnahmen durch Steuererhöhungen kaum und kürzten die Leistungen in der Sozialpolitik anfangs nicht. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer im Jahr 1978, die zur Verringerung der Inflationsrate und Erhöhung der Staatseinnahmen gedacht war, wurde nach scharfen Protesten der Gewerkschaften durch umfangreiche staatliche Beihilfen für Familien im Wesentlichen wieder kompensiert. Obwohl Schweden von der schlimmsten Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg betroffen war, wurden der generöse Sozialstaat und die Vollbeschäftigungspolitik nicht ansatzweise infrage gestellt, sondern mit mehr Nachdruck als jemals zuvor verfolgt (Ruin 1982: 146).

Anstatt unbeliebte Austeritätsmaßnahmen durchzusetzen, die Steuereinnahmen zu erhöhen oder auf Restrukturierungsmaßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu drängen, begegneten die schwedischen Regierungen in den 1970er-Jahren den steigenden Defiziten und den wirtschaftlichen Problemen indirekt durch wiederholte Abwertungen der Krone und hofften, die damit einhergehende Inflationsgefahr kontrollieren zu können. Denn eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie durch eine Währungsabwertung konnte in Schweden nur in Kombination mit einem funktionierenden und von straff organisierten Gewerkschaften getragenen Korporatismus gelingen.

Die Voraussetzung für eine effektive Abwertungspolitik ist, dass es einen Mechanismus im politisch-ökonomischen System gibt, der verhindert, dass der positive Wettbewerbseffekt der Abwertung nicht sofort in Form von entsprechenden Lohnzuwächsen wieder aufgehoben wird. Sonst besteht die Gefahr einer »abwertungsbedingten Preis-Lohn-Preis-Spirale« (Freitag 1999: 145) und der Vorteil der Abwertung würde in einem Inflationsschub verpuffen und keinen realen Effekt haben. Um diese nicht intendierte Wirkung verhindern zu können, müssen das Steuersystem und die industriellen Beziehungen über entsprechende institutionelle Kapazitäten verfügen. Im Regelfall mussten die Gewerkschaften bereit und in der Lage sein, die Reallohnverluste infolge der Abwertung zu akzeptieren und in koordinierten Lohnverhandlungen an ihre Mitglieder weiterzugeben.

Genau auf diesem Prinzip und seiner Funktionslogik basierte das schwedische Abwertungsregime für die Exportwirtschaft in den 1970er-Jahren. Solange die solidarische und zentralisierte Lohnpolitik im Rahmen des Rehn-Meidner-Modells koordiniert werden konnte und die Lohnführerschaft im Exportsektor lag, schufen die Abwertungen einen Wettbewerbsvorteil, die Exportindustrie prosperierte und Arbeitsplätze entstanden:

If social democrats control the government, the central bank and the peak trade union organizations, it might be reasonable to expect that they could negotiate sophisticated triangular bargains, that is, real wage constraint in the aftermath of a planned devaluation in return for increased employment. (Moses 2000: 69)

Entsprechend dramatisch waren die Folgen für die politische Ökonomie Schwedens, als dieses tripartistische makroökonomische Steuerungsmodell gestört wurde, indem die Lohnführerschaft durch intergewerkschaftliche Konkurrenz in den öffentlichen Sektor verlagert und die Kompromisskultur zwischen den Sozialpartnern von offenen Konfrontationen abgelöst wurde (vgl. Kapitel 4.2.2). Obwohl die korporatistischen Lohnverhandlungen bereits teilweise durch lokale Lohndrift konterkariert wurden, verfügte die LO-Führung im Vergleich zu anderen Ländern immer noch über eine sehr hierarchische und wirksame Organisationsstruktur und konnte im Exportsektor Lohnzurückhaltungen in den 1970er-Jahren durchsetzen.

Die Strategie der schwedischen Regierungen, durch wiederholte Abwertungen den Export zu fördern, war zumindest kurz- und mittelfristig erfolgreich. Zu Beginn der 1970er-Jahre wurde die beschriebene Abwertungspolitik in kleinerem Umfang bereits von der Regierung Palme angewendet. Im Tausch für eine moderate Lohnpolitik der Gewerkschaften sicherte die Regierung durch die Abwertung der Währung die Wettbewerbsfähigkeit und die Vollbeschäftigung. Größere Bedeutung erlangten die Abwertungen unter den bürgerlichen Regierungen gegen Mitte und Ende der 1970er-Jahre.

Da Schweden nach der Auflösung des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse dem »D-Mark-Block« der Hartwährungsländer um Deutschland beigetreten war, verringerte sich die Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Industrie durch jede Aufwertung der deutschen Mark automatisch mit, ohne dass dies in der Lohnentwicklung in Schweden angemessen berücksichtigt wurde. Die schwedischen Löhne stiegen überproportional an und die Exportchancen schwedischer Güter sanken. Um den anfallenden Leistungsbilanzdefiziten entgegenzuwirken, wertete die Regierung Fälldin die Krone gleich nach Amtsantritt 1976, zweimal 1977 und noch einmal 1981 ab (vgl. Abbildung 4-2).

Bereits mit der Abwertung im August 1977 musste Schweden die europäische Währungsschlange verlassen. Der Kurs der Krone wurde stattdessen an einen Währungskorb gebunden, der als gewichteter Durchschnitt der Währungen der fünfzehn wichtigsten Außenhandelspartner definiert war (Trautwein 1999: 265). Besonders die letzten beiden Abwertungen von jeweils 10 Prozent waren sehr umfangreich. Sie bedeuteten einen starken Wachstumsstimulus für die Exportindustrie und steigerten die Beschäftigtenzahlen in diesem Sektor (Moses 2000: 72).

Abbildung 4-2 Anpassungen des Wechselkurses der schwedischen Krone, 1971–1982

Datum	Umfang der Auf- bzw. Abwertung in Prozent	Referenzgröße	Premierminister und Regierungspartei(en)
21.12.1971	+7,5/–1	gegenüber dem US-Dollar/ gegenüber Gold	Olof Palme, sozialdemokratische Partei
16.02.1973	+5,6/–5	gegenüber dem US-Dollar/ gegenüber Gold	Olof Palme, sozialdemokratische Partei
18.10.1976	–3	gegenüber der Deutschen Mark	Thorbjörn Fälldin, Zentrums-, konservative und liberale Partei
04.04.1977	–6	gegenüber der Deutschen Mark	Thorbjörn Fälldin, Zentrums-, konservative und liberale Partei
28.08.1977	–10	gegenüber einem Währungskorb der fünfzehn wichtigsten Handelspartner	Thorbjörn Fälldin, Zentrums-, konservative und liberale Partei
14.09.1981	–10	gegenüber einem Währungskorb der fünfzehn wichtigsten Handelspartner	Thorbjörn Fälldin, Zentrums- und liberale Partei
08.10.1982	–16	gegenüber einem Währungskorb der fünfzehn wichtigsten Handelspartner	Olof Palme, sozialdemokratische Partei

Quelle: erweiterte Darstellung nach Moses (2000: 64).

Auf lange Sicht stellten die Abwertungen der Krone jedoch keine nachhaltige Wachstumsstrategie für die schwedische Ökonomie dar: »The devaluations were, in hindsight, failed attempts at compensating for the declining competitiveness of Swedish industry« (Benner/Vad 2000: 418). Aufgrund der bereits beschriebenen Erosion der korporatistischen Sozialpartnerschaft und der solidarischen Lohnpolitik des Rehn-Meidner-Modells während der ersten Verschuldungskrise sowie globaler Entwicklungen außerhalb des schwedischen Einflussbereichs gelang es insbesondere in den 1980er-Jahren nicht mehr, die Inflationsimpulse der Abwertungen durch Lohnzurückhaltung dauerhaft abzufedern:

> So we were in this cost crisis inflationary economy. […] [B]ecause of the inflation the wages were running like crazy. So what they [LO] could get at the bargaining table was taken home with the factor 3 or 4 of the wage drift – in the day-to-day bargaining at the workplaces. The poor LO chairman had to press his members to keep down their wage demands and they knew that they could go around the LO and instead talked directly to the employers because the economy was totally overheated and the export went like the German export now. This is how it [the crisis] was built up. (Karlsson 2011)

Bereits ab Mitte der 1970er-Jahre trugen die regelmäßigen Abwertungen in Schweden zu hohen jährlichen Inflationsraten von häufig mehr als 10 Prozent bei. Die bürgerliche Koalitionsregierung war weder Willens noch politisch in der Lage, eine weitreichende Austeritätspolitik oder Steuererhöhungen durchzusetzen. Sie hielt an der Vollbeschäftigungspolitik und keynesianischen Überbrückungsmaßnahmen fest, ohne diese auf Dauer finanzieren zu können, und ließ die Staatsverschuldung durch riesige Defizite jedes Jahr auf einen neuen Rekordstand anwachsen. Die erste Verschuldungskrise steuerte Anfang 1980 auf ihren Höhepunkt zu.

4.3.2 Die Krisenpolitik 1980 bis 1982: Steigende Defizite trotz Ausgabenkürzungen

Zunächst schien die Abwertungsstrategie der Regierungskoalition aufzugehen. 1979 gab es erste Anzeichen einer Erholung der Konjunktur. Die Inflationsrate sank von 10 Prozent im Vorjahr auf 7,2 Prozent und sogar die Arbeitslosenquote war leicht rückläufig und fiel von 3 auf 2,8 Prozent (OECD 2013a). Die bürgerliche Dreiparteienkoalition hatte die Reichstagswahl 1979 gewonnen und die wichtige Kernenergiefrage durch ein Referendum mit dem Ergebnis gelöst, dass es keine weiteren Neubauten von Kernkraftwerken mehr geben sollte, aber die bestehenden Anlagen bis zum Ende ihrer Lebensdauer genutzt werden würden. Das wirtschaftliche Klima schien sich zu wenden und die Regierung war nicht mehr durch die Uneinigkeit in der Energiepolitik gelähmt.

Diese optimistische Phase währte nur kurz und wurde durch die zweite Ölkrise 1979/80 und die ihr folgende globale Rezession durchkreuzt. Die Wirtschafts- und Verschuldungskrise war noch nicht ausgestanden. Neben den negativen internationalen Entwicklungen mussten viele nationale Probleme gelöst werden. 1980 eskalierte in Schweden der Arbeitskampf mit vielen Streiks und Aussperrungen. Im Frühling 1980 legten fast 700.000 Arbeitnehmer ihre Arbeit nieder und es kam zum größten Streik in der schwedischen Geschichte seit dem Generalstreik von 1909.

Seit dem Kompromiss von Saltsjöbaden waren Arbeitsmarktkonflikte äußerst selten geworden. Von dem Ausmaß und der Vehemenz des Streiks überrascht, gab die Regierung den Forderungen der Streikenden im öffentlichen Sektor nach und auch die privaten Arbeitgeber lenkten ein. Die Lohnsteigerungen bewirkten jedoch nur eine weitere Erhöhung der Inflationsrate und eine Senkung der Wettbewerbsfähigkeit, die die Regierung durch eine erneute Währungsabwertung konterte, die aber nach kurzer Zeit wieder einen erneuten Inflationsschub auslöste. Die Lohn-Preis-Abwertungs-Spirale drehte sich in Schweden zu Beginn der 1980er-Jahre immer schneller.

Nachdem die Krise nach vier Jahren schuldenfinanzierter Überbrückungspolitik immer noch nicht gelöst war und sich die wirtschaftliche Lage sogar weiter verschlechterte, konnten die finanziellen Probleme des schwedischen Staates nicht mehr ignoriert werden. In der bürgerlichen Regierungskoalition fand ein finanz- und wirtschaftspolitisches Umdenken statt. Die Eindämmung der außer Kontrolle geratenen Defizite und die Konsolidierung des Staatshaushalts hatten erzwungenermaßen erstmals einen Platz auf der Regierungsagenda. Die Konsolidierungsstrategie konzentrierte sich bis auf die Mehrwertsteuererhöhungen um jeweils 3 Prozentpunkte 1977 und 1980 hauptsächlich auf Ausgabenkürzungen.

Im Frühling 1980 wurde in einer Ergänzung zum Haushaltsgesetz die veränderte Krisenwahrnehmung der Regierung deutlich. Zum ersten Mal formulierte sie konkrete Sparvorgaben. Das Defizit sollte jährlich um die Größe von einem Prozent des BIP sinken und die Staatsverschuldung insgesamt den Betrag von 60 Milliarden Kronen nicht überschreiten. Im Herbst 1980 wurde ein zusätzliches Ausgabenkürzungsgesetz ins Parlament eingebracht, das Kürzungen in allen Ministerien, insbesondere aber bei der Sozialpolitik und dem Wohnungswesen vorsah. Auf diese grundsätzlichen Prinzipien und eher vagen Zielvorgaben konnten sich die drei bürgerlichen Regierungsparteien einigen. Die tatsächliche Umsetzung und die Kürzung weiterer konkreter Ausgabenposten wurden dagegen nur halbherzig ausgeführt (Premfors 1984: 268).

Der Großteil der Kürzungen wurde erst für das Jahr 1983 und damit für einen Zeitpunkt nach der nächsten Reichstagswahl angekündigt. Erst dann sollten die Rentenansprüche für Teilzeitbeschäftigte von 65 auf 50 Prozent sinken, die Gebühren für den nationalen Gesundheitsdienst erhöht, das Krankengeld erst nach zwei Karenztagen und in einer Höhe von 80 statt 90 Prozent des Einkommens ausgezahlt sowie Unterstützungszahlungen des Zentralstaats an die Kommunen reduziert werden (Swank 2002: 134). All diese Sparankündigungen blieben durch den Regierungswechsel zu den Sozialdemokraten unerfüllt.

Die Staatsverschuldung und die öffentlichen Ausgaben wuchsen dementsprechend auch in den folgenden Jahren kontinuierlich weiter an. Die Staatsquote erreichte 1982 einen Höchstwert von 65 Prozent des BIP. Obwohl es kleinere Einschnitte in der Sozialpolitik wie die Einführung eines Karenztages bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Rentenkürzungen durch veränderte Indexierung gegeben hatte, nahmen die Sozialausgaben insgesamt zu. Allerdings wurde die Expansion des öffentlichen Sektors zunehmend als problematisch angesehen und der Beschäftigungszuwachs vor allem auf kommunaler Ebene stark abgebremst.

Ein ganzes Bündel an Ursachen hat dazu beigetragen, dass keine effektiven Gegenmaßnahmen zur Eindämmung der Defizite und Begrenzung der Staatsverschuldung unter den bürgerlichen Regierungen ergriffen wurden oder dass

sie viel zu spät und nur unvollständig umgesetzt wurden. Neben der bereits erwähnten Uneinigkeit der Dreiparteienkoalition und der Weigerung der Regierung, für eine drohende Massenarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht zu werden, sind internationale Gründe bedeutsam. Schweden ist als kleine und offene Volkswirtschaft erheblich von der globalen ökonomischen Entwicklung und den Weltmarktpreisen abhängig. Selbst wenn es kurzzeitig eine nationale funktionsfähige Lösung gab, wurde diese durch die Ölkrisen und andere internationale Ereignisse außerhalb des Einflussbereichs der Regierung unterminiert.

Darüber hinaus herrschte unter den Politikern aller schwedischen Parteien die Überzeugung vor, dass eine staatliche Lenkung der Wirtschaft durch schuldenfinanzierte Konjunkturstimuli und aktive Arbeitsmarktpolitik zum Erfolg führen musste. Die Wirkungskraft einer Überbrückungspolitik wurde über- und die negativen Folgen unkontrollierter Haushaltsdefizite wurden unterschätzt:

> [T]he existence of an institution known to possess powerful means for fighting unemployment made the other policy option – to fight inflation by increasing unemployment – politically suicidal. When unemployment rose in the early 1970s, no Swedish politician dared deny the AMS additional resources. (Rothstein 1996: 193)

Außerdem erwiesen sich die institutionelle Ausgestaltung des schwedischen politischen Systems und die Veränderungen in der Parteienlandschaft als nachteilig. Durch die kurze Legislaturperiode begann der Wahlkampf bereits zwei Jahre nach der letzten Reichstagswahl erneut. Die Einlösung kostspieliger Wahlversprechen nahm zu. So senkte die bürgerliche Regierungskoalition 1981 als Wahlgeschenk und auf dem Höhepunkt der Verschuldungskrise die gerade im Vorjahr erhöhte Mehrwertsteuer wieder um 2 Prozentpunkte. Aufgrund des kurzen Wahlrhythmuses wurde die Verabschiedung langfristiger oder unpopulärer grundsätzlicher Reformen erschwert. Die knappen Mehrheitsverhältnisse zwischen zwei annähernd gleich starken Parteienblöcken verschärften diese Situation zusätzlich. Zu Zeiten, als die sozialdemokratische Partei noch einen unangefochtenen Regierungsanspruch hatte, konnte sie staatstragender auftreten.

Zudem wurden die langfristigen Folgen und automatischen Kostensteigerungen durch den starken Ausbau des öffentlichen Sektors und durch die Programmreifung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen vermutlich von allen politischen Akteuren in Schweden unterschätzt. Ein Großteil der steigenden Staatsausgaben gegen Ende der 1970er-Jahre ging nicht auf die tiefe Wirtschaftskrise zurück, sondern entstand ohne aktives Zutun der Politiker allein durch das »Politikerbe«:

> It has been estimated that as much as 80 or 85 percent of the Swedish state budget during the late 1970s consisted of programs which ›automatically‹ required funding out of the public purse, i.e. in order to cut expenditures earlier decisions had to be altered.
> (Premfors 1984: 275–276)

Obwohl die Probleme Anfang der 1980er-Jahre erkannt wurden und ein Umdenken bei der Finanz- und Wirtschaftspolitik eingesetzt hatte, führte dies empirisch (noch) nicht zu nennenswerten Veränderungen und Ergebnissen. Die Staatsverschuldung und die Staatsausgaben wuchsen weiter, ohne dass entsprechende Einnahmen generiert werden konnten. Die solidarische Lohnpolitik konnte aufgrund der Erosion der korporatistischen Sozialpartnerschaft nicht mehr im gewohnten Umfang durchgesetzt werden und die schwedische Ökonomie war in einem Teufelskreis aus riesigen Defiziten, hoher Inflation und sinkender Wettbewerbsfähigkeit gefangen.

4.4 Die Politik des dritten Weges: Sozialdemokratische Regierungen 1982 bis 1990

Angesichts der schlechten Wirtschaftsbilanz und des verspäteten und erfolglosen Krisenmanagements der bürgerlichen Koalition trauten ihr die Bürger die Lösung der Wirtschafts- und Verschuldungskrise nicht mehr zu und stimmten bei der Reichstagswahl 1982 für einen Regierungswechsel zu den Sozialdemokraten. Diese hatten infolge der Ereignisse ihr eigenes Wirtschaftskonzept überdacht und neu ausgerichtet. Unter Federführung des neuen Finanzministers Kjell-Olof Feldt entwickelten die Sozialdemokraten ihre Strategie zur Lösung der doppelten Krise (Staatsverschuldung und strukturelle Wirtschaftsprobleme) und zur grundlegenden Anpassung der schwedischen politischen Ökonomie an veränderte nationale und internationale Rahmenbedingungen.

Das Bündel an Reformvorschlägen wurde unter dem Begriff der »Politik des dritten Weges« zusammengefasst, da es einen Mittelweg zwischen Mitterrands expansiver Nachfragepolitik in Frankreich und Thatchers neoliberaler Wende in Großbritannien darstellte. Der ehemalige Premierminister Ingvar Carlsson (2011) charakterisiert im Interview die Politik des dritten Weges als Balanceakt zwischen einer gleichzeitigen Expansion und Kontraktion der Wirtschaft:

> In a way we were trying to give gas and expand the economy, but at the same time we had one foot on the brake as well. That was a kind of balanced policy which was not easy, but that is what we believed in and what we called the Third Way.

Während sich die Sozialdemokraten nach der Pattsituation im »Lotterieparlament« bei der nächsten Reichstagswahl 1976 weiter nach links orientiert und verloren hatten (siehe Kapitel 4.2), bedeutete der dritte Weg für schwedische Verhältnisse einen ideologischen Rechtsruck oder eine »revisionistische Wende« (Merkel 2000: 263), die das alte Wirtschaftsmodell und den fortgesetzten Aus-

bau des Wohlfahrtsstaates erstmals grundsätzlich hinterfragte. »Unter dem Motto ›erst Wachstum dann Umverteilung‹ wurde eine exportorientierte Wachstumsstrategie eingeleitet« (Schalauske/Streb 2008: 219). Die Finanzkrise des schwedischen Staates eröffnete die Möglichkeit, tief greifende Reformen zur Stimulierung privatwirtschaftlichen Wachstums und die Senkung der Staatsausgaben politisch zu legitimieren und selbst in der sozialdemokratischen Partei mehrheitsfähig zu machen. Sie kann deshalb als kritischer Wendepunkt in der Entwicklung der schwedischen politischen Ökonomie eingestuft werden.

Die Elemente der Reformpolitik des dritten Weges setzten auf unterschiedlichen Ebenen des politisch-ökonomischen Systems Schwedens an. Sie umfassten sowohl unmittelbar wirksame Maßnahmen gegen die Schulden- und Wirtschaftskrise als auch langfristige und grundlegende Strukturreformen. Die Krisendiagnose von Finanzminister Kjell-Olof Feldt (2011), des politisch Hauptverantwortlichen für die Politik des dritten Weges, und seine Lösungsvorschläge lauteten im Interview wie folgt:

> [W]e had a twin-crisis: first, public finance; second, manufacturing industry. We lost about 500,000 jobs between 1976 and 1981 in manufacturing and most are export industries, because – well, there are many reasons – in short: slow growth of productivity and high cost rises. One part of the plan was to give industry a kick-start by a large devaluation. As you know, we did it. The second part of the plan was the crisis program. It was very clear that we had to perform a very strict fiscal policy with both tax increases and expenditure reductions. The first part is easy. […] To take care of the second part of the plan is of course a quite other thing!

Die kurzfristige Antikrisenpolitik bestand aus einer erneut sehr starken Währungsabwertung in Kombination mit einer anschließenden Fixierung des angepassten Wechselkurses und einem Strategiemix aus moderaten Ausgabenkürzungen, kombiniert mit punktuellen Steuererhöhungen zur Reduktion der riesigen Haushaltsdefizite. Sie wird in Kapitel 4.4.1 genauer beschrieben. Die drei wichtigsten Maßnahmen der langfristigen Strukturpolitik, die Einführung von Arbeitnehmerfonds (4.4.2), die Deregulierung der Finanzmärkte (4.4.3) und eine große Steuerreform (4.4.4), werden anschließend einzeln vorgestellt.

4.4.1 Die unmittelbare Krisen- und Abwertungspolitik 1982 bis 1985

Die Verschuldungsspirale drehte sich 1982 mit dem bisher höchsten jährlichen Defizit schneller als jemals zuvor und die großen wirtschaftlichen Probleme waren ungelöst. Die politischen und ökonomischen Führungskreise des Landes nahmen die Entwicklung zunehmend nicht mehr als temporären Abschwung wahr, sondern als permanente strukturelle Krise. Die sozialdemokratische Regierung beschloss eine Neuausrichtung ihrer Politik:

The crisis was both economic/fiscal and a crisis of confidence. Whereas in the past these elites believed they could manage their economy quite effectively, now they were increasingly convinced that such management was no longer possible. (Steinmo 2011: 13)

Der Ausgangspunkt der großen Probleme der schwedischen Volkswirtschaft zu Beginn der 1980er-Jahre und die Hauptursache für die hohen Haushaltsdefizite, die sinkende Wettbewerbsfähigkeit und das geringe Wirtschaftswachstum war die Inflationsanfälligkeit des Wirtschaftsmodells: »I am absolutely convinced that the main problem we had and the problem that caused a lot of other problems was the inflationary economy« (Feldt 2011). Diese sollte durch eine Kombination verschiedener Reformmaßnahmen überwunden werden.

Das Herzstück der Wachstumsstrategie des dritten Weges war eine offensive Exportpolitik durch die erneute, überraschende und sehr starke Abwertung der Krone um 16 Prozent im Oktober 1982 kurz nach der Regierungsübernahme durch die Sozialdemokraten, die die traditionelle Unterbewertung der Krone wiederherstellte. Diese außergewöhnlich drastische und im Umfang überhöhte Maßnahme, die Proteste des Internationalen Währungsfonds auslöste, sollte der Befreiungsschlag aus der Wirtschaftskrise sein und dem Exportsektor einen großen Wachstumsschub bescheren: »The first thing we did was a devaluation of 16 percent which was a very big devaluation. One reason for the devaluation was that we wanted to stimulate the economy to have larger growth and make it easier for our export industry« (Carlsson 2011).

Mit der starken Abwertung wurde eine Umschichtung der Anteile zwischen (privater) Exportindustrie und geschützten inländischen (öffentlichen) Sektoren innerhalb der schwedischen Wirtschaft angestrebt. Die Branchen im internationalen Wettbewerb sollten expandieren, neue Arbeitsplätze schaffen und das zukünftige Wirtschaftswachstum im Wesentlichen tragen, während der Ausbau des öffentlichen Sektors gestoppt werden sollte und darüber hinaus erhebliche öffentliche Ressourcen für die notwendige Konsolidierung des Staatshaushalts verwendet werden mussten.

Die Verschuldungskrise des Staates hatte 1982 ein solches Ausmaß angenommen, dass für die alten schwedischen Wachstumsrezepte, wie eine erneute Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder die Steigerung der Binnennachfrage durch ein weiteres schuldenfinanziertes Konjunkturpaket, kein finanzieller Spielraum mehr bestand. Ganz abgesehen davon, dass sie ausgereizt waren und eine weitere Erhöhung keine positiven Effekte bewirkt hätte. Das Wachstum musste über den Export generiert werden, und diese Strategie ging nur auf, wenn auf dem Weltmarkt die Nachfrage nach schwedischen Produkten zunahm und sich die dann steigende Exportquote auch in einem Beschäftigungsanstieg in diesen Sektoren niederschlug.

Diese vom Export getragene Wachstumsstrategie konnte nur funktionieren, wenn die schwedische Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft aufrechterhalten werden konnte und nicht permanent durch die hohen Lohnzuwächse wieder erodieren würde. Dazu musste die inflationstreibende Lohn-Preis-Spirale durch Reallohnverluste gestoppt werden. Die große Abwertung 1982 bedeutete eine Senkung der Reallöhne und des materiellen Lebensstandards der Schweden um mindestens 4 bis 5 Prozent (Premfors 1984: 272; Bergström 1991: 16). Die sozialdemokratische Regierung hatte die Zusage des gewerkschaftlichen Spitzenverbandes LO, dass die Einkommensverluste von den Gewerkschaften akzeptiert und nicht durch entsprechende Steigerungen in den nächsten Lohnrunden kompensiert werden würden (Moses 2000: 69).

Wenn dies durch die Tarifpolitik gelänge, wäre es im damaligen günstigen internationalen Wirtschaftsumfeld theoretisch möglich gewesen, durch die Kombination der offensiven Währungsabwertung mit restriktiver Fiskalpolitik Wachstum, Vollbeschäftigung, Defizitabbau, (relative) Preisstabilität und eine Verbesserung der Leistungsbilanz gleichzeitig zu erreichen (Marterbauer 1999: 202). Die Umsetzung dieser Antikrisenstrategie in der Praxis war jedoch besonders für die Gewerkschaften äußerst schwierig, denn sie führte zu aus ihrer Sicht unerwünschten verteilungspolitischen Folgen. Durch das starke Wachstum der Exporte kam es in einigen Branchen zu sehr hohen Profiten und Arbeitskräftemangel. In dieser Situation war es für die Gewerkschaften nach mehreren Jahren mit Reallohnverlusten fast unmöglich, flächendeckend weitere Lohnzurückhaltung durchzusetzen (Trautwein 1999: 269). Genau dies war jedoch für eine erfolgreiche Lösung der Krise notwendig.

Neben diesen Verteilungsfragen erschwerten innergewerkschaftliche Konflikte und Rivalitäten zwischen Gewerkschaften aus unterschiedlichen Sektoren die Situation zusätzlich. Um den Druck auf die Gewerkschaften weiter zu erhöhen und die Position der LO-Führung gegenüber ihren Einzelgewerkschaften zu stärken, kündigte die Regierung offiziell an, dass es keine weitere Abwertung mehr geben würde. Ab jetzt musste die schwedische Wettbewerbsfähigkeit ausschließlich durch eine moderate Lohnpolitik erhalten werden. Der Kurs der Krone wurde in einem Regime fester Wechselkurse fixiert, wodurch der in den 1970er-Jahren bestehende Teufelskreis aus wiederholten Inflationsschüben und Abwertungen endgültig durchbrochen werden sollte.

Die Architekten der Abwertungspolitik, an erster Stelle Finanzminister Feldt und Finanzstaatssekretär Erik Åsbrink, wollten sogar einen Schritt weiter gehen und ein noch stärkeres Signal an die Gewerkschaften und die globalen Finanzmärkte senden. Ihr Ziel war es, die schwedische Krone, genau wie die dänische, dauerhaft an den Kurs der D-Mark zu koppeln. Allerdings schreckten sie davor letztlich zurück, da sie für diesen finalen Schritt keinen Rückhalt in

der sozialdemokratischen Partei und bei Premierminister Palme sahen und sich der Gewerkschaftsbund LO mit aller Kraft gegen ein solches monetaristisches Korsett stemmte, wie Jan O. Karlsson (2011), damals Staatssekretär und enger wirtschaftspolitischer Berater Palmes, im Interview erläutert:

> Erik Åsbrink […] and the other architects of the big bang in 1982 with the huge devaluation as the principle element wanted to peg the Kronor to the D-Mark which would have done the job which the new Social Democratic government pledge to do: putting us under a tough strain to keep inflation down and phase down the structural problems in the Swedish economy that had been going on for a long time and where we could always have this little drug of a devaluation. […] Kjell-Olof Feldt who was then politically responsible for this program called the governor of the Bundesbank, Karl Otto Pöhl, and informed him that Sweden intended to peg the Kronor to the D-Mark. […] Kjell-Olof [Feldt] knew that if he had told Stig Malm, who was then the president of the Swedish trade union conference LO, Stig Malm would have almost killed him. LO was so dead against that because that would have put a straitjacket on the whole wage negotiation system. The whole machinery of centralized wage bargaining would have to combat not only the employers at Blasieholmen [Stadtteil Stockholms mit dem Sitz des Arbeitgeberspitzenverbandes SAF] but this German bloody straitjacket! Kjell-Olof said to his collaborators: no, we can't do that! […] Kjell-Olof was not sure that Palme's support as Prime Minister for his tough line would be 100 percent given.

Noch war die politische Führung Schwedens – anders als die Regierungen fast aller anderen europäischen Länder – nicht bereit, das Vollbeschäftigungsziel zugunsten der Inflationsbekämpfung durch eine restriktive Geldpolitik aufzugeben. Die große Abwertung 1982 und die Politik des dritten Weges können deshalb als letzter Versuch gelten, eine monetaristische Wende in Schweden zu vermeiden. Wenn diese Strategie und der schwedische Sonderweg erfolgreich sein sollten, war es zwingend erforderlich, dass es gelang, die Inflation im Inland durch die korporatistischen und konsensorientierten Institutionen auf dem Arbeitsmarkt unter Kontrolle zu bringen. Dies stellte sich jedoch als immer schwieriger heraus, da die Spannungen zwischen den Sozialpartnern und das Problem der lokalen Lohndrift auch nach dem Regierungswechsel zu den Sozialdemokraten weiter Bestand hatten und sich eher intensivierten als abnahmen.

1983 wurden die landesweit zentralisierten Lohnverhandlungen zwischen LO und SAF erstmals aufgeweicht. In der Metallindustrie handelten Arbeitgeber (VF) und Spartengewerkschaft (Metall) einen eigenen Branchentarifvertrag aus, dessen Lohnzuwächse über dem nationalen Tarifvertrag von LO und SAF lagen. 1984 folgten weitere Sektoren diesem Beispiel und schlossen ebenfalls eigene Tarifverträge ab, sodass die zentrale Lohnpolitik häufig keine bindende Wirkung mehr hatte und eher den Charakter einer Richtlinie bekam. Sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite gab es nachvollziehbare Gründe für die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen.

Zum einen war der Spitzenverband der Arbeitgeber zunehmend über die Ergebnisse der zentralen Lohnrunden frustriert und immer weniger bereit, Kompromisse einzugehen, da es der LO weder gelang, massenhafte Streiks zu verhindern (1980 gab es de facto einen Generalstreik), noch Lohnzurückhaltung durchzusetzen und lokale Lohndrift zu verhindern: »The LO's inability to find a satisfactory solution to the question of relative wages led the employers (SAF) to the conclusion that centralization actually served to promote rather than moderate wage growth« (Notermans 2000: 36). Angesichts dieser Entwicklungen stellte sich für die SAF die Frage nach dem Nutzen zentralisierter Verhandlungen. Zum anderen strebten viele Arbeitgeber flexiblere Regelungen bei Einstellung und Bezahlung an, und in einigen Branchen herrschte Unterbeschäftigung, da es nicht genug qualifiziertes Personal gab, seitdem die Exporte nach der großen Abwertung stark anzogen. Diesen Zielen stand die rigide solidarische Lohnpolitik in zentralisierten Verhandlungen entgegen.

Auf Gewerkschaftsseite gerieten die zentralen Lohnrunden der LO aus zwei Richtungen unter Druck. Einerseits durch die Situation der eigenen Mitglieder: Die Arbeiter der Exportindustrie wurden immer mehr zu den Verlierern der zentralisierten Lohnpolitik, da sie aus Solidarität mit weniger produktiven Sektoren auf berechtigte Lohnsteigerungen verzichteten. Andererseits durch das Verhalten der Akademiker und Angestellten in den geschützten Sektoren, die sich nicht an die Vorgaben der LO hielten und sich durch sogenannte Kompensationsklauseln jede Lohnerhöhung oder Zulage in einer anderen Branche nachträglich ebenfalls anrechnen ließen, was der Idee hinter der solidarischen Lohnpolitik grundlegend entgegenwirkte und die Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften verschärfte.

Die sich zuspitzende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt führte dazu, dass die Regierung gegen Ende des Jahres 1983 wieder in die Lohnverhandlungen eingriff und zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit explizite Leitlinien für die Lohn- und Inflationsentwicklung der nächsten drei Jahre vorgab. Die Regierungsvorgaben und der Eingriff in die Tarifautonomie verdeutlichten die Bedeutungsverschiebung der makroökonomischen Prioritäten und eine wirtschaftspolitische Neuausrichtung der Sozialdemokraten. Der Kampf gegen die Inflation rückte mit der Strategie des dritten Weges stärker ins Zentrum der Wirtschaftspolitik.

Ende des Jahres 1984 sollte die Inflationsrate bei 4 Prozent liegen. Dieses Ziel wurde jedoch verfehlt. 1984 lag die tatsächliche Inflation bei etwa 8 Prozent, aber zwei Jahre später wurde es erreicht (OECD 2013a). Die Intervention der Regierung auf dem Arbeitsmarkt dämpfte dennoch die Lohnsteigerungen insgesamt und sicherte die Wettbewerbsvorteile der großen Abwertung bis zum Ende der Dekade. Die industriellen Beziehungen in den 1980er-Jahren waren durch gegenläufige Entwicklungstendenzen bei den zentralisierten Lohnverhandlun-

gen zwischen LO und SAF gekennzeichnet, die in einem Jahr gestärkt und im nächsten geschwächt wurden. Über die gesamte Dekade lässt sich jedoch ein langsamer Erosionsprozess des zentralisierten Korporatismus beobachten, der sich schließlich 1991 durch den Rückzug der SAF als einzige Vertretung der Arbeitgeberseite grundlegend wandelte.

Die exportbasierte Wachstumsstrategie des dritten Weges und die große Abwertung 1982 können rückblickend als erfolgreich beurteilt werden. Sie trugen maßgeblich dazu bei, die akute Verschuldungs- und Wirtschaftskrise zu lösen. Die Überwindung der doppelten Krise gelang jedoch nicht aufgrund der korporatistischen Lohnverhandlungen, denn der Aufschwung der schwedischen Exportindustrie wurde im Wesentlichen von der stark ansteigenden globalen Nachfrage gegen Mitte der 1980er-Jahre getragen und nicht durch moderate Lohnabschlüsse.

Die solidarische Lohnpolitik in ihrer ursprünglichen Form war vor dem Hintergrund der veränderten nationalen und internationalen Rahmenbedingungen in den 1989er Jahren nicht mehr in der Lage, Lohnzurückhaltung in dem Umfang zu leisten, der für eine effektive Kontrolle der Inflationsrate und die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig gewesen wäre: »[T]he government failed to bring inflation down to the OECD average. Sweden's underlying excessive rise in labour costs was unaffected« (Bergström 1991: 15). Die schwedische Wirtschaft florierte zum Ende der 1980er-Jahre zwar und es wurden nominal sogar erhebliche Budgetüberschüsse erzielt, die allgemeinen strukturellen Probleme der schwedischen Volkswirtschaft bestanden jedoch weiter fort und wurden durch für Schweden vorteilhafte globale Entwicklungen überdeckt.

Neben der exportorientierten Wachstumsstrategie umfasste der dritte Weg konkrete Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und zur Verlangsamung des Wachstums des öffentlichen Sektors. Die Staatsverschuldung wurde nicht nur aufgrund der riesigen jährlichen Defizite Anfang der 1980er-Jahre zu einem beherrschenden Thema der Politik, sondern auch durch die hohe schwedische Auslandsverschuldung. Die regelmäßigen Währungsabwertungen hatten einen positiven Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes, erhöhten aber gleichzeitig die in Fremdwährungen gehaltene Auslandsverschuldung erheblich. Ohne dass dem schwedischen Haushalt neue Finanzmittel zur Verfügung standen, stieg die Zinslast der Staatsverschuldung bei jeder Abwertung allein durch den zu Schwedens Ungunsten veränderten Wechselkurs automatisch an.

Die Verschuldungskrise des Staates warf einen weiten Schatten auf die schwedische Politik und insbesondere der generöse universelle Wohlfahrtsstaat war davon betroffen. Gerade die Sozialdemokraten und die Gewerkschaftsführung, die sich gerne als Schöpfer des schwedischen Sozialstaats sehen, müssen ein starkes Interesse an gesunden öffentlichen Finanzen haben, damit das weitreichende so-

ziale Netz dauerhaft finanziert werden kann. Eine nachhaltige Finanzpolitik und genügend Steuereinnahmen für einen ausgeglichenen Haushalt sind »verstecke Vorbedingungen« für einen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat (Schwartz 1998: 254).

Dennoch riefen geplante Kürzungen zur Wiederherstellung einer soliden Finanzierungsbasis für den Wohlfahrtsstaat starke Proteste des linken Flügels der sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften hervor. Die Politik des dritten Weges sah neben der Förderung der Exportindustrie auch Sparvorgaben für den öffentlichen Sektor vor: »What would soon be christened ›the Third Way‹ implied that the need for considerable austerity in public sector expansion was clearly recognized« (Premfors 1984: 271).

Die Politik des dritten Weges war aufgrund dieser Austeritätskomponente in der Partei höchst umstritten und führte zu einer Spaltung der Sozialdemokraten in eine Gruppe, die höhere öffentliche Ausgaben forderte, und eine Gruppe, unter ihnen die Mehrheit der Parteispitze, die für Kürzungen nach den Vorgaben des »dritten Weges« eintrat. Der dritte Weg provozierte auch Konflikte zwischen Gewerkschaften und Regierung. In beiden Fällen setzte sich die Parteiführung weitestgehend durch, wobei insbesondere Finanzminister Feldt in linken Kreisen äußerst kritisch gesehen wurde. Doch angesichts der enormen Finanzprobleme blieb den Kritikern keine andere Wahl, als die Sparpolitik mitzutragen: »Feldt may not have had the sympathies of the majority of the SAP. Nevertheless, given the escalating budget deficits the public sector wing had no alternative to fiscal austerity« (Notermans 2000: 27).

Die meisten Konsolidierungsmaßnahmen wurden deshalb von der LO unterstützt, obwohl der dritte Weg auch eine Öffnung der sozialdemokratischen Partei zu neuen Wählerschichten in der Mitte der Gesellschaft bedeutete und zu mehr Distanz in der traditionell engen Verbindung zu den Gewerkschaften beitrug (Gingrich 2011: 67). Darüber hinaus setzte gerade Feldt das Haushaltsdefizit strategisch ein, um strittige Sparvorschläge innerhalb der Partei durchzudrücken: »If we go back to the budget deficit and the public debt: of course I used it as a means to convince people that we had to do something« (Feldt 2011). Einige Krisenmaßnahmen erschienen der Parteibasis deshalb als undemokratische Verordnungen der Parteiführung und nicht als gemeinsam beschlossene Kompromisse:

> The ›Third Way‹ adopted during the 1980s under the leadership of Finance Minister Kjell-Olof Feldt included market-oriented reforms which were not ›bottom–up‹ and incremental, […], but ›top–down‹ through political choices and rather radical at that. (Schnyder 2012: 1132)

Die Verabschiedung der Austeritätspolitik im Parlament wurde durch die Tatsache erschwert, dass Palme eine Minderheitsregierung führte, die auf die Unter-

stützung einer anderen Fraktion, normalerweise der Linkspartei, angewiesen war; und auch für die Sozialdemokraten selbst war es eine ungewohnte Situation, Ausgabenkürzungen politisch zu vertreten, nachdem sie jahrzehntelang nur den Ausbau des Wohlfahrtsstaates forciert hatten, wie Feldt (2011) im Interview erläutert:

> Especially the government that Olof Palme created in 1982 and the Social Democratic Party as a whole and the labor movement in Sweden had no experience at all of cutting down public expenditure. Our only track record was to increase it – as we did in the 40s, 50s, 60s and also parts of the 70s before we lost government in 1976. In the beginning we had trouble because of the communist party which usually doesn't intend to cause a social democratic government to fall, but then they declared very soon after the election that they would not agree to an increase of the value added tax of 2 percent which we had told the electorate.

Um die Haushaltssanierung durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte auf 23,5 Prozent ab Beginn des Jahres 1983 zu ermöglichen, ging die Regierung einen Kompromiss mit der Linkspartei ein. Auf deren Wunsch wurde außerdem die Tabaksteuer erhöht und staatliche Zuschüsse für Grundnahrungsmittel beschlossen. Neben der Mehrwertsteuererhöhung gab es im Rahmen der Krisenpolitik gezielte Steuererhöhungen, die vor allem reiche Bevölkerungsschichten trafen. Anders als zuvor dienten die neuen Einnahmen nicht zur Finanzierung neuer Sozialleistungen, sondern zur Rückzahlung der Schulden.

Wesentlich schwieriger als die Steigerung der Staatseinnahmen war die Begrenzung des Wachstums der Staatsausgaben für die sozialdemokratische Regierung. Das Ziel bestand darin, die überproportionale Expansion des öffentlichen Sektors im Vergleich zur restlichen Wirtschaft zu stoppen. Seit Mitte der 1960er-Jahre bis 1980 war der schwedische öffentliche Sektor vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen außergewöhnlich stark gewachsen. Die Zahl der öffentlichen Beschäftigten hatte sich von 700.000 auf 1,4 Millionen verdoppelt (Benner/Vad 2000: 406).

Während der öffentliche Wohlfahrtsstaat jahrzehntelang ausgebaut und als Lösung für soziale und makroökonomische Probleme gesehen wurde, wandelte sich die Sichtweise auf ihn durch die Krise und er wurde zunehmend selbst als Hauptproblem begriffen (Premfors 1991: 86–87). Seine nominale Wachstumsrate sollte von jährlich über 5 Prozent auf unter 2 Prozent reduziert werden, was auch erreicht wurde. In den 1970er-Jahren hatte das reale Wachstum der Staatsausgaben noch 5,5 Prozent betragen, ab 1982 war es auf nur noch 1,5 Prozent pro Jahr gesunken (Marterbauer 1999: 207). Dieser politische Erfolg von Finanzminister Feldt war aufgrund von automatischen Ausgabenerhöhungen durch politische Erblasten und Programmreifungen schwierig durchzusetzen, wie sich Feldt (2011) erinnert:

We cut down the growth rate of public expenditure – no doubt – to get down to between 1 and 2 percent a year. It had usually been 4–5 percent a year. That was quite a great achievement in my view. But the problem was that we could not get further into really getting it down. We cut expenditure by simply saying »No, we can't do this. You are not allowed to do that.« But we had much more difficulties to reconsider what we had done in the past. Social democracy was the welfare state! It should grow and give equal benefits to all, equal service to all.

Letztlich gelang die Trendumkehr bei den Staatsausgaben durch moderate Kürzungen in fast allen Politikfeldern und der staatlichen Verwaltung, die Beibehaltung der von der bürgerlichen Regierung reduzierten Unterstützung für Kommunen durch den Zentralstaat, Ausgabenobergrenzen und die De-Indexierung von Sozialleistungen. So durfte keine Sozialleistung oder Lohnersatzrate um mehr als die von der Regierung vorgegebene Inflationsrate von 4 Prozent ansteigen (Premfors 1984: 272–273). Zusätzlich zu den moderaten Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen wurden in kleinem Umfang Einnahmen durch die Privatisierung von Staatsbetrieben erzielt.

Alle Bevölkerungsschichten waren von den Krisenmaßnahmen betroffen. Kürzungen der Sozialleistungen standen Mehrbelastungen der Reichen gegenüber. Es gelang, die schwedische Staatsquote von 65 Prozent im Jahr 1982 auf 58 Prozent im Jahr 1988 zu senken (OECD 2013a). Die Haushaltskonsolidierung und die Eindämmung des Wachstums des öffentlichen Sektors waren erfolgreich:

If you look at the budget of the following years up to '88, the real growth of expenditures was quite small. So, the Minister of Finance, Kjell-Olof Feldt, had a very strict policy and it was not easy for the other ministers to increase their expenditures either on education, defense or whatever. (Carlsson 2011)

Die Krisenpolitik des dritten Weges kann rückblickend als erfolgreich bezeichnet werden. Zumindest bis Ende der 1980er-Jahre gelang es, die ausufernde Staatsverschuldung einzudämmen, die Defizite in Überschüsse umzukehren, das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsquote zu steigern und die Inflationsrate zu senken. Leif Pagrotsky (2011), einer der Ökonomen, der die Reformmaßnahmen entworfen hat, zieht eine positive Bilanz, wenn er die Bedeutung der großen Währungsabwertung 1982 und die Krisenpolitik des dritten Weges hervorhebt:

That devaluation was very expansionary. But the budget was a very big obstacle that had to be gotten under control! So it also contained budget consolidation measures. […] It was an effort to make the Swedish economy more competitive and it was very successful. In just a few years development reversed very quickly. In the next election in 1985 almost everything was under control: unemployment was lower and budgets were no longer the big problem.

Allerdings bedeuteten fast alle Krisenmaßnahmen auch einen weiteren Schritt weg vom ursprünglichen schwedischen Wirtschaftsmodell. Damit die finanz-

und wirtschaftspolitischen Erfolge des dritten Weges auch in Zukunft Bestand hatten, wurden neben der eigentlichen Krisenpolitik auch langfristige und grundlegende Strukturreformen initiiert. Diese wurden ab Mitte der 1980er-Jahre beschlossen, als die akute Verschuldungskrise unter Kontrolle war, und sollten die schwedische politische Ökonomie modernisieren und an veränderte nationale und globale Bedingungen anpassen. Drei große strukturelle Reformprojekte, die Schweden nachhaltig geprägt und die teilweise bis heute praktisch unverändert Bestand haben, werden in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt.

4.4.2 Die Kontroverse um die Arbeitnehmerfonds 1984 bis 1992

Die Einführung der Arbeitnehmerfonds *(Löntagarfonder)* war eine der umstrittensten und äußerst kontrovers diskutierten Reformen der schwedischen Nachkriegszeit. Die Grundidee hinter den Fonds war die Sozialisierung der Investitionsfunktion der schwedischen Ökonomie durch die Abführung von privaten Unternehmensprofiten in die Fonds, die unter Kontrolle der Gewerkschaften ihr Kapital wieder in schwedische Firmen reinvestieren sollten. Für die Befürworter aus dem linken politischen Spektrum und die Gewerkschaftsbewegung waren sie das Sinnbild für die Vollendung des demokratischen Kapitalismus. Die Gegner aus dem Arbeitgeberlager und die bürgerlichen Parteien sahen in den Arbeitnehmerfonds dagegen das Ende des Kapitalismus und den Beginn des »Fonds-Sozialismus«.

Das Konzept für die Arbeitnehmerfonds wurde unter Federführung des Gewerkschaftsökonomen Rudolf Meidner bereits zu Beginn der 1960er-Jahre theoretisch durchdacht, über die Jahre weiterentwickelt und in den 1970er-Jahren durch die LO und linke sozialdemokratische Politiker in die politische Debatte eingebracht. Die Arbeitnehmerfonds sollten ein Grundproblem des Rehn-Meidner-Modells und speziell der solidarischen Lohnpolitik lösen. Durch die landesweiten Standardlöhne der solidarischen Lohnpolitik gerieten unproduktive Firmen unter Anpassungsdruck, da die Löhne für sie zu hoch waren. Besonders produktive Unternehmen hingegen erzielten aus Sicht der LO »exzessive Profite«, die unverdient waren, da sie nur durch die Lohnzurückhaltung der Arbeitnehmer entstanden. Darüber hinaus gefährdeten hohe Gewinne die Ziele der solidarischen Lohnpolitik, da sie die Gefahr lokaler Lohndrift erhöhten, der materiellen Umverteilung entgegenwirkten und mehr Gleichheit in der Gesellschaft verhinderten.

Statt diese aus Gewerkschaftssicht unerwünschten Folgen der solidarischen Lohnpolitik zu akzeptieren und die Profite allein den Anteilseignern eines Unternehmens zu überlassen, sollte der »unberechtigte« Anteil der Gewinne nach Meidners Vorstellung in die Arbeitnehmerfonds fließen, die das Kapital wieder

in die schwedische Industrie investierten und den Beschäftigten damit Anteile und Einfluss in »ihren« Unternehmen sicherten. Eine Vergemeinschaftung der Gewinne in dieser Form hätte weitreichende Folgen für die Besitzverhältnisse in der schwedischen Wirtschaft gehabt und wäre einer schleichenden Enteignung der Unternehmenseigentümer gleichgekommen.

Den Initiatoren der Arbeitnehmerfonds schwebten »soziale Unternehmen ohne Besitzer« vor (Martin 1984: 272), wobei es offensichtlich war, dass letztlich die Gewerkschaftsführung über die Fondsbeteiligungen entscheiden würde. Indirekt würden die Gewerkschaften damit auch über Produktionsbedingungen und die Unternehmensstrategie bestimmen können, also Bereiche, die im historischen Kompromiss von Saltsjöbaden allein der Unternehmerseite zuerkannt worden waren. Durch die gewerkschaftliche Kontrolle der Investitionsentscheidungen in der schwedischen Wirtschaft sollte sichergestellt werden, dass die Gewinne im Inland reinvestiert wurden und dass die Gewerkschaften den Strukturwandel aktiv in ihrem Sinne mitgestalten konnten. Dass die Arbeitnehmerfonds einen Angriff auf Grundprinzipien des Kapitalismus darstellten, war den Initiatoren der Fonds bewusst und wurde von ihnen auch nicht bestritten.

Im Sommer vor der Reichstagswahl 1976 machte die LO die Einführung von Arbeitnehmerfonds auf ihrem Kongress zu einem Teil ihres offiziellen Programms und setzte damit die Führung der sozialdemokratischen Partei unter Zugzwang, sich ebenfalls zu den Fonds zu bekennen. Im »Meidner-Plan« (Meidner 1978) wurde ein konkreter Mechanismus vorgeschlagen, wie die Arbeitnehmerfonds aufgebaut werden sollten. Alle privaten Unternehmen mit mehr als fünfzig Beschäftigten sollten 20 Prozent ihrer Nachsteuergewinne jährlich in Form von neu ausgegebenen zusätzlichen Aktien in einen Arbeitnehmerfonds abführen, den die Gewerkschaften verwalteten.

Eine solche Regelung hätte das Potenzial, die schwedische Wirtschaft langfristig vollständig zu sozialisieren. Mit der Zeit würde der Aktienanteil an Firmen in Privatbesitz kontinuierlich sinken und durch Anteile des Arbeitnehmerfonds ersetzt. Nach zwanzig Jahren wäre ein Drittel des Produktivvermögens in Schweden im Besitz des Fonds (Beyme 1980: 198). Ungefähr nach sechsunddreißig Jahren hätte der Fonds eine Mehrheit in jeder Firma mit einer Eigenkapitalrendite von durchschnittlich 10 Prozent und privates Unternehmertum würde in Schweden graduell, aber unaufhaltsam verschwinden (Martin 1984: 278).

Angesichts dieser weitreichenden und radikalen Auswirkungen wurden die Forderungen der LO nach Arbeitnehmerfonds von der Spitze der sozialdemokratischen Partei äußerst irritiert und reserviert aufgenommen. Diese befand sich mitten im Wahlkampf, wurde von der Radikalität der Vorschläge überrascht und wollte sie nicht in konkrete Politikziele der Partei umwandeln. Für Premierminister Palme war der Meidner-Plan ein Debattenbeitrag unter vielen, der

weiterer Klärung bedurfte und keinesfalls die offizielle Beschlusslage darstellte. Die Fonds trugen zu einer Entfremdung von LO und SAP bei und waren auch innerhalb der Partei höchst umstritten, wobei der spätere Finanzminister Feldt einer der prominentesten Gegner war.

Neben den zu erwartenden negativen Auswirkungen auf das Wahlergebnis wurde von den innerparteilichen Gegnern der Fonds besonders auf die möglichen Folgen für die Demokratie und den politischen Prozess verwiesen. So betraf eine der wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit dem Meidner-Plan den drohenden Machtzuwachs der Gewerkschaften nicht nur gegenüber den Unternehmern, sondern auch gegenüber den Parteien und politischen Institutionen. Bei einer Umsetzung des Plans würde die Gewerkschaftsführung ohne adäquate demokratische Kontrolle die schwedischen Unternehmen dominieren und über die nationale Wirtschafts- und Investitionspolitik praktisch allein entscheiden (Martin 1984: 284).

Da der Meidner-Plan bereits in der sozialdemokratischen Partei auf große Skepsis stieß, waren die negativen Reaktionen und der massive Widerstand der bürgerlichen Parteien und des Arbeitgeberspitzenverbands nicht verwunderlich. Diese nutzten die Fonds-Pläne im Wahlkampf und warnten vor einer drohenden Enteignung und dem Ende der unternehmerischen Freiheit. Die Sozialismus-Frage kehrte zurück in die politische Auseinandersetzung in Schweden und es wurden Vergleiche zu den osteuropäischen kommunistischen Staaten gezogen. Auch die Bevölkerung lehnte die Arbeitnehmerfonds mehrheitlich ab und selbst klassische linke Wählerschichten unterstützten sie nicht ausnahmslos (Hagevi/Jahn 1999: 165).

Durch die Wahlniederlage der Sozialdemokraten 1976, zu der auch die Diskussion über die Fonds beigetragen hatte, wurden die kontroversen Pläne zunächst nicht weiterverfolgt und zur Überarbeitung in eine gemeinsame Arbeitsgruppe von LO und SAP überstellt. Die Frustration über die verlorene Wahl war auf beiden Seiten groß. Die Parteiführung hatte keinerlei Interesse, das Thema »Arbeitnehmerfonds« auf der Agenda zu belassen, und wollte weitere Entscheidungen möglichst hinauszögern. In den Arbeitsgruppen und Kommissionen zu den Fonds wurden die Ambitionen, die dominante Funktion der Gewerkschaften und die antikapitalistische Rhetorik des ursprünglichen Modells immer stärker abgeschwächt und stattdessen technische Fragen der Gewinnberechnung in den Vordergrund gerückt.

Aufgrund der erneuten Niederlage der Sozialdemokraten bei der Reichstagswahl 1979 wurden die Arbeitnehmerfonds erst nach ihrer Rückkehr an die Regierung 1982 wieder zu einem wichtigen politischen Thema, das die schwedische Gesellschaft weiterhin spaltete. Da die schwedischen Arbeitgeber die Fonds unbedingt verhindern wollten, investierten sie während des Wahlkampfes 1982

hohe Summen von insgesamt 55 bis 60 Millionen Kronen allein in eine Kampagne gegen die Arbeitnehmerfonds – fast so viel wie die fünf größten schwedischen Parteien zusammen für ihren gesamten Wahlkampf in dem Jahr ausgaben (Olsen 1992: 82). Die Maßnahmen der Unternehmerverbände zeigten Wirkung. In einer Umfrage 1982 sprachen sich 55 Prozent der Befragten gegen die Fonds aus und nur 20 bis 23 Prozent unterstützten sie; der Rest war unentschlossen (Heclo/Madsen 1987: 283).

Durch die ablehnende Stimmung in der Bevölkerung und die zwei verlorenen Wahlen hatte sich das organisierte linke Lager in Schweden selbst hinterfragt, war wieder enger zusammengerückt und hatte die Radikalität seiner politischen Ziele entschärft. An der grundsätzlichen Einführung der Arbeitnehmerfonds, wenn auch in deutlich modifizierter und abgeschwächter Form, hielt es aber fest. Trotz der Änderungen am Konzept der Arbeitnehmerfonds waren diese weiterhin äußerst unpopulär.

Kurz vor der entscheidenden Abstimmung über die Fonds im Parlament fand in Stockholm am 4. Oktober 1983 eine der größten Demonstrationen der schwedischen Geschichte statt. Etwa 75.000 bis 100.000 Menschen, hauptsächlich Unternehmer, Selbstständige und andere gut situierte Bevölkerungsschichten protestierten gegen die Fonds und den Sozialismus. Am 21. Dezember 1983 wurde die Einführung der Arbeitgeberfonds ab dem Jahr 1984 dennoch von den Sozialdemokraten mit Unterstützung der Linkspartei und gegen die Stimmen der bürgerlichen Parteien beschlossen, ohne dass der für solche grundlegenden Reformen in Schweden übliche breite politische und gesellschaftliche Konsens erreicht worden war.

Die Arbeitnehmerfonds in der 1984 tatsächlich eingeführten Form waren im Vergleich zu Meidners ursprünglichem Konzept stark entschärft worden und die der Reform zugrunde liegenden Intentionen verschoben sich. Statt der Sozialisierung kapitalistischer Firmen und ihrer Gewinne stand die Schaffung von öffentlichem Wagniskapital im Vordergrund, und die Gewerkschaften bekamen deutlich weniger Kompetenzen, als sich die LO erhofft hatte. Um den Einfluss der Gewerkschaften zu beschränken, wurde nicht ein einziger nationaler Arbeitnehmerfonds aufgebaut, sondern fünf regionale Fonds, die in Konkurrenz zueinander standen. Allerdings bildeten die Gewerkschaftsvertreter in den von der Regierung ernannten Verwaltungsräten der Fonds die Mehrheit (5 von 9 Mitgliedern).

Die Finanzierung der Fonds wurde auch grundsätzlich geändert. Letztlich wurden die Fonds durch eine zusätzliche Gewinnsteuer für Unternehmen und zusätzliche Lohnnebenbeiträge gefüllt. Die schwedische Wirtschaft musste eine Sondersteuer von 20 Prozent auf ihre realen Nettoprofite zahlen. Allerdings gab es in bestimmten Fällen Ausnahmeregeln. Außerdem wurden 0,2 Prozent des

Lohns jedes Beschäftigten in die Fonds transferiert. Offiziell fielen die Abgaben im Arbeitgeberanteil der Lohnnebenkosten an. Die Firmen konnten die Kostensteigerungen letztlich aber in den Lohnverhandlungen an ihre Beschäftigten weitergeben.

Der Kapitalanteil und damit der Einfluss, den einer der fünf Fonds auf eine Firma hatte, wurde beschränkt. Kein Fonds durfte mehr als 8 Prozent der Aktien eines Unternehmens besitzen. Allerdings war es nicht verboten, dass alle fünf Fonds in dieselbe Aktiengesellschaft investierten. In Kombination mit dem neu geschaffenen vierten Rentenfonds, der auch unter Gewerkschaftskontrolle stand, war es theoretisch denkbar, dass 50 Prozent eines schwedischen Unternehmens von den Gewerkschaften kontrolliert wurden (jeweils 8 Prozent durch jeden der fünf Arbeitnehmerfonds und 10 Prozent durch den Rentenfonds; Heclo/Madsen 1987: 283).

Damit die Gewerkschaften ihren Machtgewinn durch die Fonds nicht missbrauchten, profitabel arbeiteten und nicht nach ideologischen Kriterien investierten, etwa indem sie die Insolvenz eines Unternehmens zur Rettung der Arbeitsplätze verhinderten, obwohl es aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll war, mussten alle Fonds vorgegebene Renditeziele erfüllen. Jährlich mussten sie eine Rendite von 3 Prozent ihres gehaltenen Kapitals an die öffentlichen Rentenfonds auszahlen.

Die fünf Arbeitgeberfonds existierten bis 1992. Zu diesem Zeitpunkt besaßen sie 7 Prozent der gesamten schwedischen Börsenwerte (Blackburn 2006: 246). Nach dem Wahlsieg der bürgerlichen Parteien 1991 beschloss die neue Regierung, die Arbeitnehmerfonds aufzulösen. Zuerst war von der Regierung Bildt beabsichtigt, die Vermögen der Fonds schrittweise an die schwedischen Sparer auszuschütten und sie solange weiterhin als Risikokapitalfonds einzusetzen. Allerdings wurde dieser Plan, wie viele andere auch, durch die rapide Verschärfung der Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 1992 fallengelassen. Zusammen mit den Sozialdemokraten wurde beschlossen, das Geld der Fonds in das öffentliche Rentensystem einzuspeisen. Weiterhin wurden 10 Milliarden Kronen auf drei, teilweise neu gegründete Stiftungen zur Förderung von Forschung und Wissenschaft verteilt und 500 Millionen Kronen wurden an eine Stiftung zur Förderung kultureller Projekte übertragen.

Nach ihrem Wahlsieg 1994 unternahmen die Sozialdemokraten keinerlei Versuche, Fonds dieser Art wieder einzuführen. Die kontroversen Debatten um die Fonds hatten der Sozialdemokratie und der Gewerkschaftsbewegung nach Ansicht führender Vertreter der Partei mehr geschadet als genutzt. Im Endeffekt haben sich weder die Ängste der Gegner vor einem »Fonds-Sozialismus« bestätigt noch erfüllten sich die Hoffnungen der Befürworter auf eine »Sozialisierung der Investitionen«. Allerdings führten die Arbeitnehmerfonds in der schwedi-

schen Wirtschaft zu erheblichen Zweifeln an den Zielen und der Verlässlichkeit der Sozialdemokraten. Sie wurden für Standortverlagerungen von Firmen und die Wohnsitzverlegungen einiger wohlhabender Schweden ins Ausland mitverantwortlich gemacht.

4.4.3 Die Deregulierung der Finanzmärkte und die »Novemberrevolution« 1985

Seit dem Zweiten Weltkrieg bis zu Beginn der 1980er-Jahre gab es in Schweden eine strenge Regulierung und Kontrolle der Banken und der Finanzmärkte. Es existierte nur ein begrenzter, segmentierter und streng reglementierter Kapitalmarkt und der Spekulation mit Risikokapital waren enge Grenzen gesetzt. Ähnlich wie in Deutschland zu jener Zeit erfolgte die Kreditversorgung der Industrie vor allem durch Hausbanken mit einer engen und längerfristigen Bindung an ein Unternehmen. Der weitgehend abgeschottete nationale Kredit- und Anleihemarkt diente hauptsächlich zur Finanzierung der Staatsschulden und der staatlichen Wohnungsbaupolitik. Er erfüllte also zwei politisch motivierte Zwecke. Insbesondere der Wohnungsbau wurde in Schweden nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem sozialdemokratischen Vorzeigeprojekt und durch umfangreiche staatliche Zuschüsse, steuerrechtliche Privilegien und hoch subventionierte Hypothekenkredite stark gefördert.

Die Politik und staatliche Vorgaben spielten im Finanzsektor – wie in der schwedischen Gesellschaft generell – eine maßgebliche Rolle. Hauptsächlich die Reichsbank regulierte die Kreditvergabe und steuerte die Investitionen. Das schwedische Regulierungsregime beruhte eher auf Empfehlungen der Zentralbank und Verhandlungen des kleinen Kreises von relevanten Akteuren als auf formalen Regeln (Svensson 1996: 164). Trotzdem funktionierte die Regulierung viele Jahrzehnte, da es eine implizite Drohung der Politik gab, bei Zuwiderhandeln entsprechende Gesetze zu erlassen. Die staatlichen Vorgaben waren streng und umfassend. Die maximale Höhe der Zinssätze wurde politisch vorgeschrieben und das Kreditvolumen einer Bank war begrenzt: »In effect, markets for money and securities were weak, money was not extensively traded in its own right and its allocation was suffused with social purpose. Money was, in short, decommodified« (Sofus Tranøy 2000: 47).

Seit den 1970er-Jahren und verstärkt in den 1980er-Jahren wurden die strikten staatlichen Vorschriften und das weitreichende Kontrollregime der Zentralbank durch das Entstehen unautorisierter »grauer« Märkte unterminiert. Die grauen Kapitalmärkte existierten parallel zu den regulierten offiziellen Finanzmärkten und dienten vor allem großen Unternehmen, institutionellen Anlegern, Banken und anderen Finanzakteuren dazu, die Regulierung zu umgehen und

Finanzgeschäfte zu tätigen, die offiziell nicht möglich waren. Ihre Genese hing eng mit der zunehmenden Internationalisierung der schwedischen Exportwirtschaft zusammen. Der steigende internationale Verflechtungsgrad der schwedischen Ökonomie erschwerte es der Zentralbank zunehmend, die Kapitalflüsse zu überwachen, da die adäquate Trennung zwischen reguliertem Kapitalverkehr und laufenden Transaktionen, die keiner Devisenregulierung unterlagen, kaum mehr möglich war (Trautwein 1999: 267).

Durch das Nebeneinander von offiziellen und inoffiziellen Finanzmärkten wurden zudem Regulierungsinstrumente wie die Begrenzung des Kreditvolumens ineffektiv, da die bedeutenden Finanzinstitute jederzeit auf die grauen Märkte ausweichen konnten, und die Akteure, die die staatlichen Regeln befolgten, wurden bei der Kreditvergabe diskriminiert und hatten Wettbewerbsnachteile:

> Well, I think simply the old regulatory regime had reached a stage where it was no longer working. It was perceived that anybody who wanted to borrow money could find a way – through the grey market, the black market, the unregulated financial sector. The curbs on bank lending did not prevent people from borrowing any longer. It [the regulatory regime] was inefficient in this respect, but it was also inefficient in the sense that if you had a good banking contact, like if you had a big company or had a big bank account, you could get your money, but if you were a normal working class citizen who wanted to buy a house, you were out. So it was economically inefficient, it was unjust, and it contained a lot of bureaucracy. (Pagrotsky 2011)

Die Entstehung der grauen Finanzmärkte fiel nicht zufällig mit dem ersten Ölpreisschock und dem Aufbau der ersten Verschuldungskrise zusammen. Sowohl die öffentliche Hand als auch die schwedische Industrie suchten nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten und fanden sie häufig in neuen Finanzprodukten und Anleihen, die sie über die grauen Finanzmärkte oder deregulierte ausländische Märkte bezogen. Im Inland sollte die Finanzierung der Staatsschulden nach der Deregulierung stärker von den Banken, die sich auf die Kreditvergabe konzentrieren sollten, zu den Unternehmen und Privathaushalten umgeschichtet werden, wodurch der Inflationsschub, der durch die Monetisierung der Staatsschulden und die Deregulierung entstehen konnte, abgeschwächt werden sollte.

Neben der Ungleichbehandlung der Marktteilnehmer bei der Kreditvergabe und den schwierig zu kontrollierenden und zu stoppenden grenzübergreifenden und deregulierten Kapitalströmen gab es eine Verquickung der Deregulierung der Finanzmärkte mit der Finanzierung der Staatsschulden. Diese konnten auch deshalb so schnell ansteigen und ein solches Ausmaß annehmen, weil es eine entsprechende Nachfrage nach Staatsanleihen auf den nationalen und internationalen Kapitalmärkten gab: »[I]t became clear that the government deficits could be smoothly financed in the market« (Englund 1990: 386).

Unter anderem durch die großen Finanzierungslücken im Staatshaushalt floss zunehmend ausländisches Kapital in den schwedischen Geldkreislauf, was

die Internationalisierung und die Ausbreitung nicht regulierter Kapitalmärkte beschleunigte und die Inflationsgefahr weiter erhöhte. Der Zusammenhang zwischen Inflation und Kreditvergabe wurde lange Zeit nicht berücksichtigt. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Inflation konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Lohnentwicklung und die Devisenmärkte.

Als die sozialdemokratische Regierung die grauen Kreditmärkte einschränken wollte, widersetzte sich vor allem die Zentralbank einer schärferen Regulierung (Sofus Tranøy 2000: 52). Sie argumentierte, dass die grauen Märkte nur aufgrund der strengen und nicht mehr zeitgemäßen Regulierung entstanden seien. Um die neuen Methoden der Kreditvergabe wenigstens beobachten und gegebenenfalls eingreifen zu können, sollte das bestehende Kontrollregime gelockert und die unautorisiert praktizierten Finanzgeschäfte offiziell erlaubt werden. Die Kreditvergabe sollte direkt durch die Banken erfolgen. Die Zentralbank setzte sich mit ihrer Sichtweise durch.

Die schwedischen Finanzmärkte wurden im Laufe der 1980er-Jahre schrittweise weiter geöffnet und stärker internationalisiert. Bereits 1982 wurde der Handel mit schwedischen Schatzbriefen erlaubt und seit 1983 waren die Banken in einem ersten großen Deregulierungsschritt nicht mehr gezwungen, die Hälfte ihrer Aktiva in Staatsanleihen zu investieren (Schnyder 2012: 1129). In den folgenden Jahren wurden verschiedene neue Formen von kurz- und langfristigen Staatsschuldtiteln eingeführt, die wegen der guten Liquiditätsausstattung der Unternehmen so regen Absatz fanden, dass nach den Banken 1983 auch die Platzierungspflichten für Versicherungsgesellschaften 1986 aufgehoben wurden (Trautwein 1999: 271).

Im Jahr 1985 deregulierte Schweden seinen Kreditmarkt und Bankensektor in zwei weiteren Schritten. Im Mai 1985 schaffte die Reichsbank in Abstimmung mit dem Finanzministerium die Vorschriften für die Maximalhöhe der Zinssätze ab. Der Zinssatz für vergebene Kredite konnte von den Banken seitdem selbst festgelegt werden. Am 21. November 1985 liberalisierte die Zentralbank im Rahmen der sogenannten »Novemberrevolution« den schwedischen Kredit- und Bankenmarkt vollständig. Neben den Zinssätzen entfielen die staatlichen Beschränkungen auch bei der Kreditvergabe. Es gab keine quantitative Begrenzung des Kreditvolumens und der Verzinsung von Krediten für Banken und Versicherungen mehr. Die Finanzbranche konnte fortan unbeschränkt Kredite zu von ihr festgelegten Konditionen vergeben. Allein Angebot und Nachfrage auf den Märkten bestimmten die Bedingungen der Kreditvergabe.

Die Befürworter der Deregulierung sahen in der Novemberrevolution keinen revolutionären Schritt, sondern lediglich die nachträgliche Legalisierung der ohnehin bestehenden Praxis der Banken und Finanzmarktteilnehmer. Der damalige Finanzminister Feldt etwa spielte die Bedeutung der Novemberrevolution im Interview herunter und betonte die Notwendigkeit einer Reform:

Yes, but revolution? Our regulatory system was like a Swiss cheese with many holes in it. The banks that were regulated solved the problem by creating new institutions which were out of the regulatory system. So, they could expand their credits and do all what they wanted. (Feldt 2011)

Auch eine unabhängige wissenschaftliche Studie im Auftrag der schwedischen Regierung, in der die Ereignisse und die Deregulierung im Zusammenhang mit der Novemberrevolution untersucht wurden, kam zu dem Ergebnis, dass es keine ernst zu nehmende Alternative zur Deregulierung gegeben habe: »[T]here was never an open alternative apart from deregulation. In a manner of speaking, the decision had already been made« (Svensson 1996: 168).

Abgesehen von dem internen Widerstand und dem Unwillen der Reichsbank, eine effiziente Regulierung durchzusetzen, ist es fraglich, ob diese angesichts der internationalen Dynamik der Finanzmärkte und des hohen Finanzierungsbedarfs des schwedischen Staates überhaupt möglich gewesen wäre:

As the world changed around us, we had to open our economy. We couldn't control those systems [financial markets] anymore. So, in 1985 and even earlier, we started to reduce the regulation of the credit market, especially the banking system. (Feldt 2011)

Der letztlich in Schweden verfolgte Steuerungsansatz zielte auf eine stärker marktförmige, deregulierte und entpolitisierte Kreditvergabe ab, die durch die Geld- und Zinspolitik von der Zentralbank kontrolliert wurde und den politischen Vertretern nur eine Beobachterrolle zuerkannte (Svensson 1996: 166).

Die Novemberrevolution bedeutete das Ende der strikten Finanzmarktregulierung in Schweden und eine umfassende Neuausrichtung des finanzpolitischen Kontrollregimes. Da die Restriktionen für grenzüberschreitende Kapitalströme gleichzeitig erheblich gelockert wurden und die Globalisierung der Finanzmärkte zunahm, hatte die Novemberrevolution auch eine internationale Dimension und kann als die wichtigste Finanzreform in Schweden gelten, die die Geschäftsbedingungen und die Funktionslogik des Finanzsektors fundamental verändert hat (Svensson 2002: 200). Geld wurde rekommodifiziert und wieder als Ware und ohne politisch aufgeladene Zielsetzungen auf weitgehend deregulierten Kapitalmärkten gehandelt.

Der Wegfall der staatlichen Regulierung schlug sich unmittelbar auf den Finanz- und Kreditmärkten nieder. Der Umsatz der Stockholmer Börse stieg von 5 Milliarden Kronen im Jahr 1980 sprunghaft auf 160 Milliarden Kronen im Jahr 1985 an (Belfrage/Ryner 2009: 268). Außerdem kamen verschuldungsfördernde Anreize des Steuersystems durch die Deregulierung voll zum Tragen, die vorher durch die staatlichen Kreditrationierungen keine wichtige Rolle gespielt hatten. Das Steuersystem bevorzugte Schuldner und bestrafte Sparer, da Sparzinsen mit bis zu 70 Prozent besteuert wurden, während gleichzeitig Kreditzinsen bei der

Einkommenssteuer abzugsfähig waren und eine Steuerreduktion von bis zu 50 Prozent bewirken konnten (Rexed 1999: 222).

Die Steueranreize und die freizügige Kreditvergabe der Banken führten zu einem starken Anstieg der Verschuldung von Unternehmen und Privathaushalten und lösten einen kreditfinanzierten Konsumboom aus. Vor allem ab der Mitte der 1980er-Jahre überstieg der private Konsum das verfügbare Einkommen bei Weitem und wurde durch eine negative Sparquote (–5 Prozent des verfügbaren Einkommens 1988) und eine deutlich steigende Verschuldung finanziert (135 Prozent des verfügbaren Einkommens 1988; Marterbauer 1999: 209).

Die Deregulierung der Finanzmärkte gilt als eine der Hauptursachen für die Bildung der Immobilien- und Hypothekenblase in Schweden, die zu Beginn der 1990er-Jahre platzte und die noch verheerendere zweite Wirtschafts- und Verschuldungskrise mit auslöste (Svensson 1996: 163). Die Kombination aus niedrigen Zinsen, der Abschaffung der Kredit- und Kapitalkontrollen und falsche Anreizstrukturen im Steuerrecht führten zu einer Schwemme billiger Kredite, die den Immobilienboom auslösten.

Die dramatischen Folgen der Deregulierung und die Kräfte entfesselter Kapitalmärkte wurden von den Verantwortlichen offensichtlich unterschätzt:

> But the perception [of politicians] was that it [the regulatory regime] was no longer effective. So if we abolish it, it will not mean anything. And that was a very great error! It was more effective than anybody realized. It [the abolishment] opened a flood of credit and we got a boom like the Irish boom. (Pagrotsky 2011)

Nach der tief gehenden und weitreichenden Deregulierung durch die Novemberrevolution hatte Schweden einen der am wenigsten kontrollierten Finanzmärkte der Welt: »Compared with that of other countries, the Swedish reform was in itself quite radical and of considerable proportions« (Svensson 2002: 203).

4.4.4 Die große Steuerreform 1990/91

Im Jahr 1950 hatte Schweden im Vergleich zu anderen entwickelten Industrieländern mit 21 Prozent des BIP eine niedrige Steuerquote (Rexed 1999: 217). Dieses Bild sollte sich in den nächsten Jahrzehnten in sein Gegenteil verkehren, da die Abgabenquote in Schweden schneller als in anderen Ländern wuchs. Das schwedische Steuersystem beruhte traditionell hauptsächlich auf einer hohen direkten und progressiven Einkommensbesteuerung – wie in den meisten europäischen Ländern in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Dies änderte sich 1960, als mit der allgemeinen Umsatzsteuer, die Anfang des Jahres 1969 von der Mehrwertsteuer abgelöst wurde, indirekte Konsumsteuern nach dänischem, deutschem und französischem Vorbild ergänzend eingeführt wurden, um die Besteuerungsgrund-

lage zu erweitern. Die Gewerkschaftsbewegung und viele sozialdemokratische Wähler lehnten diese Form der einheitlichen Besteuerung anfangs strikt ab, konnten aber von ihr überzeugt werden, da die Einnahmen vor allem dazu genutzt wurden, die Expansion des Wohlfahrtsstaates zu finanzieren (Steinmo 1989: 522).

Eine weitere wichtige Steuerreform war die Abschaffung der gemeinsamen Besteuerung von Ehepartnern zu Beginn der 1970er-Jahre (Schwedische Regierung 2010). Durch die generelle individuelle Besteuerung von Personen sollte die Gleichstellung der Geschlechter verbessert und stärkere Anreize für Frauen geschaffen werden, einer entlohnten Beschäftigung nachzugehen. Gleichzeitig wurden die Steuern für Bezieher niedriger Einkommen gesenkt und auf Kapitaleinkommen, Vermögen und Erbschaften erhöht, wodurch die Steuerpolitik gegen Ende des goldenen Zeitalters vor allem darauf ausgelegt war, Gleichheit und Umverteilung zu gewährleisten (Benner/Vad 2000: 402).

Allerdings traten spätestens mit den ökonomischen Verwerfungen und der ersten großen Verschuldungskrise gegen Ende der 1970er-Jahre die Mängel des schwedischen Systems mit sehr hohen Steuersätzen deutlich hervor. Die Gründe dafür lagen in problematischen Entwicklungen im In- und Ausland. Auf internationaler Ebene entwickelten sich die hohen schwedischen Steuerbelastungen aufgrund der zunehmenden Integration der globalen Finanzmärkte und grenzüberschreitenden Kapitalströme zu einem Nachteil im Standortwettbewerb. Darüber hinaus schufen sie starke Anreize zur Steuerflucht und zur Verlagerung von Vermögen ins Ausland, die sich wegen des offenen Charakters und der hohen Exportquote der schwedischen Ökonomie praktisch nicht unterbinden ließen.

Im Inland war es ebenfalls zu Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit dem bestehenden Steuerrecht gekommen, die zu Effizienzverlusten, falschen Investitionsanreizen und Steuerarbitrage führten. Die sehr hohen Spitzensteuersätze auf Einkommen von über 80 Prozent (Anfang der 1980er-Jahre lag der Grenzsteuersatz bei 85 Prozent) wurden de facto durch diverse Steuerschlupflöcher und Abschreibungsmöglichkeiten stark reduziert und führten zu diversen Steuervermeidungsstrategien in der Bevölkerung. Die Ausnahmeregelungen im Steuerrecht und die staatlichen Rückerstattungen wurden so umfangreich, dass das Steueraufkommen durch Kapitaleinkommen von Personen über viele Jahre in der Gesamtsumme negativ war (Agell et al. 1996: 644). Der Staat zahlte bei dieser »Steuer« aufgrund von Abschreibungsmöglichkeiten mehr an seine Bürger zurück, als er durch sie einnahm.

Durch die vielen Sonderregeln im Steuerrecht wurden die Investitionen häufig in die falsche Richtung gelenkt. Sie ließen vor allem Immobilien gegenüber Unternehmen zu einer attraktiveren Geldanlage werden, da etwa beim Kauf von Häusern oder Schiffen bis zu 80 Prozent der Zinslast von der Steuer abgesetzt werden konnten und der Staat damit im Grunde den Erwerb finanzierte (Steinmo

2010: 64). Diese mit guten Absichten eingeführte staatliche Wohnungsbauförderung wandelte sich mit der Zeit zu einer gesamtwirtschaftlich schädlichen Anreizstruktur und bewirkte in Kombination mit der Deregulierung der Kreditvergabe ab 1985 den Aufbau einer mehrheitlich schuldenfinanzierten Immobilienblase.

Die hohen, zeitweise zweistelligen Inflationsraten und die starken Lohnzuwächse in den 1970er und Anfang der 1980er-Jahre hatten den Effekt, dass immer mehr Durchschnittsverdiener in die höchsten Steuerklassen aufrückten, wie der damalige Finanzminister Kjell-Olof Feldt (2011) erläutert:

> Then we had marginal tax rates of 85 percent on labor income which was crazy in a way, because the tax structure couldn't cope with the high inflation rate. Even ordinary incomes in Kronor became so high that they were hit by the highest progressive rate in the tax system.

Des Weiteren nahm durch die hohen Steuersätze auch das Ausmaß der Steuerhinterziehung zu und die Steuergerechtigkeit drohte ausgehöhlt zu werden. Die sozialdemokratische Regierung empfand die hohen Steuersätze in Kombination mit den vielen Abschreibungsmöglichkeiten zunehmend als ungerecht und zu kompliziert (Carlsson 1989: 183–186).

Angesichts dieser unerwünschten Wirkungen des Steuersystems wurde eine grundsätzliche Reform der schwedischen Steuerpolitik seit Beginn der 1980er-Jahre auch in der sozialdemokratischen Partei diskutiert. Die treibende Kraft war eine Gruppe um Finanzminister Feldt, der die langfristige Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit des bestehenden Steuersystems bezweifelte und sich für weitreichende Änderungen einsetzte. Nach mehr als einer Dekade der Vorbereitung und politischer Machtkämpfe sollte die umfassende Steuerreform 1990/91 der große Befreiungsversuch sein.

Die Reform wurde deshalb auch als »Steuerreform des Jahrhunderts« *(Århundradets skattereform)* bezeichnet. Sie stellt einen Kompromiss der regierenden Sozialdemokraten mit der liberalen und der Zentrumspartei auf der einen und den Gewerkschaftsverbänden LO und TCO auf der anderen Seite dar, der nach langwierigen Verhandlungen erreicht wurde. Das Reformgesetz wurde im Juni 1990 im Parlament mit den Stimmen von Sozialdemokraten und Liberalen beschlossen und in zwei Schritten 1990 und hauptsächlich 1991 zügig umgesetzt. Die grundsätzliche Idee hinter der Reform bestand in einer erheblichen Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Ausweitung der Besteuerungsbasis. Die Ausgestaltung des neuen Steuerrechts orientierte sich damit an ähnlichen Reformansätzen in den USA, Norwegen und Dänemark, ging aber bei Umfang und Rigorosität deutlich über diese hinaus. Die große schwedische Steuerreform 1990/91 gilt damit als die weitreichendste Umstrukturierung eines Steuersystems in einem Industrieland nach dem Zweiten Weltkrieg (Agell et al. 1996: 643).

Eines der Kernelemente der Reform war die Einführung einer dualen Einkommensbesteuerung. Dabei werden Lohn- und Kapitaleinkommen grundsätzlich unterschiedlich besteuert. Der Steuersatz für Einkünfte aus jeglichen Kapitalbeteiligungen wurde pauschal auf den einheitlichen Satz von 30 Prozent gesenkt. In Schweden wird die Besteuerung von Lohneinkommen zwischen dem Zentralstaat und den Kommunen aufgeteilt, was dazu führt, dass es keinen landesweit einheitlichen Spitzensteuersatz gibt. Bis zu einem bestimmten Grenzwert (im Jahr 1991 Einkommen bis 185.000 Kronen im Jahr) fallen ausschließlich lokale Einkommenssteuern an. Diese betrugen im Durchschnitt aller Kommunen circa 30 Prozent. Alle Einkommen über diesem Schwellenwert werden zusätzlich vom Zentralstaat mit maximal 20 Prozent besteuert.

Der Spitzensteuersatz für Lohneinkommen wurde damit auf circa 50 Prozent festgelegt, was einer Senkung um 24 bis 27 Prozentpunkte für die überwiegende Zahl der Beschäftigten bedeutete (Schwedische Regierung 2010). Während vor der Reform mehr als die Hälfte der Einkommensbezieher einem Grenzsteuersatz von mehr als 50 Prozent unterlag, bezahlten zu Beginn der 1990er-Jahre nur noch etwa 17 Prozent die zentralstaatliche Einkommenssteuer und die große Mehrheit war nur von der kommunalen Einkommenssteuer betroffen (Marterbauer 1999: 205–206).

Auch die Körperschaftssteuersätze für Unternehmen wurden erheblich reduziert. Sie wurden von 57 Prozent (einschließlich der Abgaben an die Arbeitnehmerfonds) auf ebenfalls 30 Prozent fast halbiert. Allerdings wurden gleichzeitig diverse Abschreibungsmöglichkeiten und Ausnahmen im Steuerrecht gänzlich gestrichen. Erleichterungen bei der Besteuerung von Verkaufsgewinnen sowie die Möglichkeiten der Unternehmen zu Zahlungen an Investitions- und Reservefonds und zur Herabsetzung von Lagerbeständen wurden abgeschafft, wodurch das Steueraufkommen zwischen verschiedenen Unternehmen je nach Lagerbestand umverteilt wurde (Rexed 1999: 222). Traditionell war die Bemessungsgrundlage der Körperschaftssteuer in Schweden eng begrenzt und sie war mit der Einführung der Arbeitnehmerfonds noch einmal verringert worden. Durch die Reform wurde sie deutlich ausgeweitet.

Das Aufkommen aus den Erbschafts-, Schenkungs- und Vermögenssteuern, das 1,6 Prozent der Gesamteinnahmen im Jahr 1981 betragen hatte, stieg aufgrund der Einführung einer staatlichen Grundsteuer 1986 sukzessive auf 5 Prozent der Gesamteinnahmen im Jahr 1989 an (Marterbauer 1999: 206). Durch die Steuerreform 1990/91 sank der Anteil der Vermögenssteuer wieder. Sie wurde ebenfalls von 2 auf 1,5 Prozent gesenkt. Darüber hinaus wurde mit der Reform eine Indexierung der Steuerskala beschlossen, um ein automatisches Aufrücken in höhere Steuerklassen durch die Inflationsentwicklung und damit eine schleichende Steuerprogression *(bracket creep)* zu unterbinden.

Die großen Einnahmeausfälle durch die Senkung der Steuersätze sollten vor allem durch eine Vereinfachung des Steuerrechts, die Schließung von Steuerschlupflöchern und eine Ausweitung der indirekten Steuern kompensiert werden. Die Mehrwertsteuer, die bis dahin bei Dienstleistungen nur selektiv anfiel, wurde auf fast alle Güter und Dienstleistungen, unter anderem auch auf Lebensmittel, ausgeweitet und auf 25 Prozent erhöht. Von diesem hohen Mehrwertsteuersatz gab es nur ganz wenige Ausnahmen, etwa kulturelle und soziale Dienstleistungen, für die der reduzierte Satz von 13,6 Prozent galt.

Insgesamt bewirkte die Reform eine klare Verschiebung von der direkten Besteuerung von persönlichen Einkünften zur indirekten Besteuerung von Konsumgütern. Die starke Senkung der Steuersätze war in Schweden politisch und gesellschaftlich umstritten, da übermäßig regressive Effekte bei der Umverteilung befürchtet wurden. Der gewerkschaftliche Spitzenverband LO bestand deshalb auf einer umfangreichen Ausweitung der Besteuerungsgrundlage, um die Reform einkommensneutral zu gestalten und die finanzielle Basis des generösen Wohlfahrtsstaates nicht zu gefährden. Außerdem wurden einkommensschwache Bevölkerungsteile und Familien durch die Aufstockung des Wohn- und Kindergeldes speziell gefördert.

Die Planungen des Finanzministeriums rechneten mit einem Rückgang des Steueraufkommens durch die Senkung der Unternehmens- und Einkommensteuersätze von 6 bis 7 Prozent des BIP. 40 Prozent des kalkulierten Einnahmeverlustes des Staates sollten durch das neue System der einheitlichen Kapitalbesteuerung, 30 Prozent durch die Erhöhung und Ausdehnung der Mehrwertsteuer, 15 Prozent durch die Schließung von Steuerschlupflöchern und 5 Prozent durch eine allgemein effizientere Besteuerung ausgeglichen werden (Agell et al. 1996: 645). Die noch fehlenden Einnahmen sollten durch die antizipierten positiven Wachstumseffekte erzeugt werden. Die Hoffnung der Reformer war, dass die Steuersenkungen die wirtschaftliche Entwicklung beleben und so zu einem insgesamt höheren Steueraufkommen führen würden, das die starke Senkung der Grenzsteuersätze kompensieren könnte.

Diese Ziele wurden in der Praxis deutlich verfehlt und müssen im Nachhinein als zu optimistische Prognosen beurteilt werden. Die offizielle wissenschaftliche Studie zur Evaluierung der ökonomischen Effekte der Steuerreform kam zu dem Ergebnis, dass diese nicht einkommensneutral, sondern um etwa 35 Billionen Kronen pro Jahr unterfinanziert war, was 2,3 Prozent des schwedischen BIP entsprach. Der Hauptgrund dafür lag in einer Fehleinschätzung der zu erwartenden Einkünfte aus der höheren Besteuerung des Konsums und der Kapitaleinkommen von Personen, die beide deutlich weniger zum Steueraufkommen beitrugen als geplant (Agell et al. 1998: 142). Für die Unterfinanzierung der Reform dürften auch politische Gründe ausschlaggebend gewesen sein, da es einfacher

war, der gesamten Bevölkerung Steuererleichterungen zu versprechen als gezielte Steuererhöhungen für bestimmte Gruppen.

Eine abschließende Beurteilung der Umverteilungswirkung der komplexen Reform ist nur schwer möglich. Die Senkung der Steuersätze war nicht durch eine entsprechend breite Steuerbasis ausreichend gegenfinanziert, wovon reiche Bevölkerungsschichten profitierten. Allerdings wurden diese Maßnahmen teilweise durch spezielle Zuschüsse insbesondere für Familien und ärmere Bevölkerungsgruppen ausgeglichen, wodurch es zu einer Umverteilung der Einnahmen von Einpersonenhaushalten und Ehepaaren ohne Kinder zugunsten von Familien kam (Agell et al. 1998: 188).

Im Nachhinein muss vor allem der Zeitpunkt der Reform und die Durchsetzung tief greifender Reformmaßnahmen in kürzester Zeit als nachteilig eingestuft werden. Die umfassende Steuerreform verschärfte die ohnehin dramatische ökonomische Situation in Schweden zu Beginn der 1990er-Jahre zusätzlich und riss durch die erheblichen Einnahmeausfälle ein großes Loch in den öffentlichen Haushalt, der sich ohnehin schon stark im Defizit befand. Vermutlich gehen in den schlimmsten Krisenjahren 1991 bis 1993 Defizite im Umfang von 7,3 bis 8 Prozent des BIP auf die große Steuerreform 1990/91 zurück (Agell et al. 1998: 142). Aus makroökonomischer Perspektive wäre ein Vorziehen der Steuerreform um fünf Jahre oder eine Verschiebung in die Zeit nach der zweiten Verschuldungskrise besser gewesen (Englund 1999: 96). Allerdings war die Reform zu diesen Zeitpunkten politisch nicht durchsetzbar.

Obwohl die große Steuerreform 1990/91 die zweite Verschuldungskrise kurzfristig verschärft hat und unterfinanziert war, kann sie langfristig als Anpassung des schwedischen Steuersystems an veränderte Rahmenbedingungen eingestuft werden. Zwar hat es im Laufe der letzten Jahrzehnte kleinere Veränderungen gegeben, etwa Steuererhöhungen während der zweiten Verschuldungskrise (siehe Kapitel 5) oder Steuersenkungen in den 2000er-Jahren (siehe Kapitel 6), aber das Grundgerüst und die wesentlichen Charakteristika des Steuersystems blieben davon unberührt und bestehen bis heute unverändert fort.

Während der maximale Grenzsteuersatz auf Lohneinkommen mit 56 Prozent (31 Prozent kommunale Steuern und 25 Prozent zentralstaatliche) im internationalen Vergleich immer noch hoch ist, werden Unternehmen in Schweden unterdurchschnittlich besteuert. Bei der Höhe der Unternehmenssteuer folgen die skandinavischen Länder (Finnland: 26 Prozent; Dänemark, Norwegen und Schweden je 28 Prozent) gleich hinter den Steueroasen unter den Industrieländern (Irland: 12,5 Prozent und Österreich: 25 Prozent) und haben niedrigere Abgabensätze für Firmen als andere europäische Länder (Großbritannien, die Schweiz je 30 Prozent, die Niederlande: 31,5 Prozent, Frankreich: 33,8 Prozent, Deutschland: 36,4 Prozent, Italien: 37,3 Prozent), die USA (39,4 Prozent) oder

Japan (42,1 Prozent; Voget 2011: 1071). Allerdings ist ein unmittelbarer Vergleich der Unternehmenssteuersätze nur begrenzt sinnvoll, weil unterschiedliche Ausnahmetatbestände in den Ländern existieren.

4.5 Zwischenbilanz nach der ersten Verschuldungskrise: Führt der dritte Weg in eine Sackgasse?

Die Bilanz nach der ersten Verschuldungskrise fällt zwiespältig aus. Einerseits war die im internationalen Vergleich ungewöhnliche Krisenpolitik des dritten Weges bei der Überwindung der Wirtschafts- und Verschuldungskrise erfolgreich. Durch die exportorientierte Wachstumsstrategie, die auf der überhöhten Abwertung 1982 und moderater Lohnpolitik basierte, gelang es, die Budgetdefizite unter Kontrolle zu bringen und in Überschüsse umzuwandeln, die Exportwirtschaft anzukurbeln und den Anstieg der Staatsausgaben einzudämmen sowie gleichzeitig Vollbeschäftigung beizubehalten. Schweden schien zunächst einen Weg aus der Inflationsökonomie gefunden zu haben, der ohne einschneidende Austerität sowie das Korsett einer monetaristischen Geldpolitik auskam und keine negativen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt wie Massenarbeitslosigkeit erzeugte.

Andererseits währte der Erfolg des dritten Weges nur etwa fünf Jahre. Bereits Anfang der 1990er-Jahre zeichnete sich ab, dass die Inflations- und Verschuldungsproblematik nicht nachhaltig gelöst worden war. Zwar war das schwedische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell nicht an der doppelten Krise gescheitert, aber der Erfolg beruhte nur zum Teil auf der Stärke seiner Institutionen. Die schnelle wirtschaftliche und finanzielle Erholung ab Mitte der 1980er-Jahre wurde vor allem von internationalen Entwicklungen getragen und überdeckte spezifische strukturelle Probleme der schwedischen politischen Ökonomie, die weiter fortbestanden.

In jedem Fall bildet die erste Verschuldungskrise einen kritischen Einschnitt und Wendepunkt in der Entwicklungsgeschichte der schwedischen politischen Ökonomie. Im Rahmen der unmittelbaren Krisenpolitik und durch langfristige grundlegende Reformen hat sie vielschichtigen institutionellen Wandel angestoßen. Es wurde gezeigt, dass die alten schwedischen makroökonomischen Konzepte zur Lösung der Krise nicht mehr funktionierten. Die bürgerliche Überbrückungspolitik, die allein auf schuldenfinanzierte fiskalische Expansion und die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzte, beendete die Inflationsökonomie nicht und verschärfte die Verschuldungskrise des Staates zusätzlich.

Anfang der 1980er-Jahre fand ein Umdenken statt. Die riesigen Haushaltsdefizite wurden erstmals als gravierendes Problem erkannt, das Handlungsbedarf

erforderte. Die bürgerlichen Regierungen wollten der steigenden Staatsverschuldung durch Ausgabenkürzungen begegnen, konterkarierten ihre Sparpolitik jedoch durch Wahlgeschenke wie die Senkung der Mehrwertsteuer kurz vor der Wahl 1982 und wollten eine durch einschneidende Austeritätspolitik und hohe Zinssätze sehr wahrscheinlich resultierende Massenarbeitslosigkeit auf jeden Fall vermeiden. Diese verspätete und unzureichende Krisenpolitik hatte keinen nennenswerten Effekt und verzögerte eine erfolgreiche Lösung der Krise. Die beiden gravierendsten Probleme bestanden fort: Weder bei der wirtschaftlichen Entwicklung noch bei der Staatsverschuldung gelang die Trendwende.

Nach dem Regierungswechsel 1982 reagierten die Sozialdemokraten auf die doppelte Krise mit einer nach Sektoren differenzierten Lösungsstrategie, die sie als dritten Weg bezeichneten. Einerseits sollte das Wachstum des öffentlichen Sektors und der Staatsausgaben eingedämmt werden. Andererseits sollte die Exportindustrie durch die überhöhte und expansiv wirkende Abwertung stimuliert werden. Der dritte Weg bedeutete erstmals ein Abrücken der Sozialdemokraten vom Staat als grundsätzlicher Lösung für alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme. Die Privatwirtschaft sollte dem Land durch Exporterfolge aus der Krise helfen.

Obwohl der dritte Weg neoliberale Züge trug, kann er als letzter makroökonomischer Versuch gelten, die inflationstreibende Lohn-Preis-Spirale ohne Hochzins- und Austeritätspolitik und die Aufgabe des Vollbeschäftigungsziels zu durchbrechen, also eine monetaristische Wende zu vermeiden. Diese Strategie ging anfangs auf. Allerdings wurden die zentralisierte solidarische Lohnpolitik und das korporatistische Lohnregime von inneren Spannungen belastet und die Sozialpartner waren am Ende nicht mehr in der Lage, die notwendige Lohnzurückhaltung durchzusetzen. Neben dem grundsätzlichen ideologischen Strategiewechsel der Sozialdemokraten haben drei grundlegende Strukturreformen infolge der ersten Verschuldungskrise die institutionelle Ausgestaltung der schwedischen politischen Ökonomie verändert.

Um die grobe Kategorie von institutionellem Wandel analytisch schärfer und aussagekräftiger zu fassen, werden die wichtigsten Entwicklungen und Reformen während der ersten Verschuldungskrise in Schweden im Folgenden in die Klassifikationen von Pierson (2001a) und Hall (1993) eingeordnet, die im zweiten Kapitel vorgestellt wurden. Die Einführung der Arbeitnehmerfonds fällt aus Piersons dreiteiligem Analyseraster heraus, das ursprünglich nur auf die Typologisierung von Wandlungsprozessen in Wohlfahrtsstaaten in Zeiten permanenter Austerität abzielte. Die (Teil-)Sozialisierung von Unternehmensprofiten in Form von gewerkschaftlich verwalteten Fonds stellte eine umfangreiche staatliche Intervention in die Marktwirtschaft dar und kann als Dekommodifizierung eingestuft werden.

Obwohl es starke Proteste und politische Kontroversen um den Aufbau der Fonds gab, verkörperten sie in der tatsächlich eingeführten Form keine Neuausrichtung der übergeordneten Politikziele. Anders als von Meidner angestrebt, bedeuteten die Fonds nicht die Vollendung des »demokratischen Kapitalismus« und damit paradigmatischen Wandel, sondern begründeten lediglich ein neues Instrument zur Förderung und Lenkung der Investitionstätigkeit in Schweden. Sie können als Wandel zweiter Ordnung klassifiziert werden.

Die Fonds hätten einen positiven Beitrag gegen lokale Lohndrift und zur Inflationsbekämpfung leisten können, wenn sie nicht gleichzeitig das Fundament des schwedischen Konsensmodells stark beschädigt hätten. Die Einführung der Fonds gegen den erbitterten Widerstand der Unternehmen und bürgerlichen Parteien wurde von der Arbeitgeberseite als sozialdemokratische und gewerkschaftliche Machtpolitik aufgefasst, die letztlich die Erosion der korporatistischen Sozialpartnerschaft und der zentralisierten Lohnverhandlungen beschleunigte und damit mehr Schaden als Nutzen anrichtete (Myrdal 1991).

Genau in die entgegengesetzte Richtung zu der Entwicklung bei den Arbeitnehmerfonds verlief die Deregulierung der Finanzmärkte. Sie kann als Rekommodifizierung in erheblichem Ausmaß gelten. Sowohl die Politikinstrumente als auch die übergeordneten Ziele wurden bei diesem Wandel dritter Ordnung verändert. Die schwedische Finanzbranche wandelte sich von einer der am strengsten kontrollierten zu einer der am wenigsten regulierten. Statt politisch motivierter Steuerung und Vorschriften setzten die Reformer auf das freie Spiel der Marktakteure und erhofften sich so Effizienzgewinne bei Investitionen und Krediten.

Die große Steuerreform 1990/91 kann als erfolgreiche strukturelle Rekalibrierung des schwedischen Steuersystems eingeordnet werden. Im Sinne der »*Updating*-Logik« von Piersons Analyseschema wurde das schwedische Steuerrecht modernisiert und an neue globale und nationale Gegebenheiten angepasst. Von der umfassenden Neuausrichtung des schwedischen Steuerrechts waren seine wichtigsten Ziele nicht betroffen. Weiterhin wird ein großer öffentlicher Wohlfahrtsstaat durch hohe Abgabenquoten finanziert. Allerdings wurden die Steuersätze sowie die Ausgestaltung und die Gewichtung der Instrumente untereinander verändert. Die Steuerlast ist von hohen direkten Einkommenssteuern auf indirekte Konsumsteuern umgeschichtet worden und erheblich niedrigere Spitzensteuersätze wurden durch die Schließung von Ausnahmeregelungen und eine breitere Steuerbasis kompensiert. Es ist deshalb gerechtfertigt, die Steuerreform als Wandel zweiter Ordnung zu bewerten.

Von der umfangreichen Krisenpolitik und den grundlegenden Strukturreformen im Zusammenhang mit der ersten Verschuldungskrise blieben die wichtigsten und konstitutiven Bestandteile der schwedischen politischen Ökonomie unberührt. Weder das Vollbeschäftigungsziel noch der universelle ge-

neröse Wohlfahrtsstaat wurden ernsthaft hinterfragt und zeichneten sich trotz der großen finanziellen und wirtschaftlichen Turbulenzen durch erstaunliche Stabilität und Persistenz aus. Rückblickend lassen sich in den 1980er-Jahren wichtige Entwicklungstrends ausmachen, die zu der zweiten noch größeren Verschuldungskrise zu Beginn der 1990er-Jahre führten.

Zunächst war der dritte Weg sehr erfolgreich, was nach der großen Abwertung 1982 vor allem an den Gewerkschaften lag, die in der Folge bereit waren, zur Wahrung der Vollbeschäftigung erhebliche Reallohnverluste ihrer Mitglieder zu akzeptieren. Finanzminister Feldt wurde nach Überwindung der Krise als »wirtschaftspolitischer Weltmeister« gefeiert und wiederholt von der OECD für seine straffe Finanzpolitik gelobt (Der Spiegel 1990: 166).

Vor der Reichstagswahl 1988 galt die doppelte Krise als überwunden und die Staatsverschuldung und Wirtschaftsthemen spielten im Wahlkampf keine große Rolle. Die sozialdemokratische Regierung unter Premier Carlsson wurde wiedergewählt und versprach eine Ausweitung der Sozialpolitik wie zum Beispiel die Verlängerung des Jahresurlaubs von fünf auf sechs Wochen oder eine längere steuerfinanzierte Elternzeit nach der Geburt eines Kindes. Aber bereits im Winter 1989/90 sah sich die Regierung mit erneuten Krisenanzeichen konfrontiert und Finanzminister Feldt (2011) drängte darauf, die Wahlversprechen zurückzunehmen und eine striktere Sparpolitik zu betreiben, um eine erneute Schuldenkrise zu vermeiden:

> When I realized in 1989 that we could not do it [keep the election promises], I came to Carlsson and said: »We have to tell the people that our election promises do not stand anymore, because they were unrealistic and we would destroy more welfare than we could create by doing it.« Then he refused: »We have to stick to our pledges. We have to do it!« Then I tried to get a tax increase, the final solution for every finance minister. But we had no majority in parliament for that. Later they did all that. They increased the value added tax in May 1990, there were no 6 weeks of vacation and also the change in family policy was postponed. So, he [Carlsson] did all that. But in the winter of 1989/90 we wouldn't.

Die ökonomische Situation und die schwedische Wettbewerbsfähigkeit verschlechterten sich rapide und überhöhte Lohnabschlüsse wirkten inflationstreibend. Eine neue wirtschaftliche Abwärtsspirale und Verschuldungskrise drohten zu entstehen. Premierminister Carlsson versuchte, die Probleme zunächst auf dem traditionellen Weg des schwedischen Konsensmodells zu lösen. Er lud Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu einem Spitzentreffen zur Diskussion und Koordination der Lohnpolitik ein (Ruin 1991: 77). Als dieser korporatistische Lösungsversuch nicht zu den gewünschten Ergebnissen führte, da sich die Tarifpartner nicht auf eine abgestimmte Lohnpolitik einigen konnten und eine Streikwelle drohte, entschied sich Carlsson zu einem radikalen Schritt und griff in die Tarifautonomie der Sozialpartner ein.

Die Sozialdemokraten brachten im Februar 1990 ein einschneidendes Krisen- und Austeritätsgesetz ins Parlament ein, das unter anderem einen gesetzlichen Lohnstopp, ein Streikverbot sowie das Einfrieren von Kommunalsteuern, Dividenden, Mieten und Preisen für zwei Jahre vorsah. Carlsson verknüpfte sein eigenes politisches Schicksal mit dem Gesetz. Er drohte, dass die Regierung zurücktreten werde, wenn sich keine parlamentarische Mehrheit finden sollte. Das rigorose Krisenpaket war in der eigenen Partei umstritten und rief starken Widerstand bei Teilen der Gewerkschaften hervor, die sich von ihrem parlamentarischen Partner verraten fühlten (Bergström 1991: 15). Während die Angestelltengewerkschaften und die des öffentlichen Dienstes offen gegen das Gesetz protestierten und einen Streik vorbereiteten, akzeptierten und unterstützten die LO, die Metallgewerkschaft und die Exportindustrie es, wenn auch nur widerwillig (Swenson 1992: 61).

Die Entfremdung zwischen Teilen der sozialdemokratischen Partei und den Gewerkschaften hatte bereits einige Zeit zuvor eingesetzt. Insbesondere Feldt war für viele Gewerkschaftsvertreter und den LO-Vorsitzenden Stig Malm zu einer Reizfigur geworden. Es kam zu mehreren offenen Konflikten zwischen den ehemals engen politischen Verbündeten, die als »Rosenkrieg« in die schwedische Geschichte eingingen und schließlich in dem oben genannten Spargesetz mit Streikverbot und Lohnstopp gipfelten. Als die Sozialdemokraten keine parlamentarische Mehrheit für ihre drastische Krisenpolitik fanden, bat Finanzminister Feldt um seine Entlassung und Carlsson machte seine Ankündigung wahr: Die Regierung trat am 15. Februar 1990 zurück. Da auch die bürgerlichen Parteien keine Mehrheit im Reichstag hatten und keine Regierung bilden konnten, kehrte Carlsson mit den Stimmen der Linkspartei und mit einem neuen Kabinett, aber ohne Feldt als Finanzminister, an die Regierung zurück.

Obwohl die erste Verschuldungskrise in der Mitte der 1980er-Jahre überwunden schien und es bereits kurz danach wieder hohe Haushaltsüberschüsse gab, waren die strukturellen Probleme der schwedischen politischen Ökonomie noch nicht nachhaltig gelöst und traten bald erneut und in zugespitzter Form hervor. Die überhöhte Abwertung 1982 hatte zwar den Export gefördert, doch die Lohnentwicklung konnte nicht so stark wie nötig begrenzt werden, wodurch die Inflation den Wettbewerbsvorteil mit der Zeit wieder aufhob. Außerdem wirkte die Abwertung prozyklisch, da die Weltwirtschaft genau zu der Zeit wieder zu boomen angefangen hatte. Rückblickend betrachtet lag der Erfolg der Abwertung weniger an den neuen preiswerten Produkten der schwedischen Exportindustrie als an einem allgemeinen Anstieg der globalen Nachfrage, der die schwedische Wirtschaft florieren ließ.

Im Zusammenhang mit der guten Konjunktur stiegen die Löhne schneller als die Produktivität, die Lohn-Preis-Spirale bewirkte hohe Inflationsraten und

die Wettbewerbsfähigkeit verschlechterte sich zunehmend. Der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad, durch den beträchtliche Kompensationszahlungen durchgesetzt werden konnten, und grassierende lokale Lohndrift verschlimmerten die wirtschaftliche Situation und trugen nicht zu ihrer Lösung bei (Ryner 1994). De facto gab es gegen Ende der 1980er-Jahre keine Zentralisierung der Lohnpolitik mehr, da die Spitzenverbände ihre (restriktiven) Lohnvereinbarungen nicht mehr flächendeckend durchsetzen konnten.

Darüber hinaus führte die zeitliche Inkonsistenz zwischen der Deregulierung der Kreditmärkte und der großen Steuerreform zu Fehlanreizen und einem starken monetären Stimulus, die dazu beitrugen, dass die schwedische Wirtschaft zu überhitzen drohte. Die offensichtlichsten Überhitzungserscheinungen gegen Ende der 1980er-Jahre waren der außer Kontrolle geratene Bauboom, Kapazitätsengpässe bei der Industrie und Arbeitskräfteknappheit in einigen Sektoren. Auch die Geld- und Fiskalpolitik, denen durch die Politik des dritten Weges eine restriktive Wirkung zugedacht war, um die starke Währungsabwertung und den Export- und Bauboom auszugleichen, konnten dieser Funktion bald nicht mehr gerecht werden.

Bis ungefähr 1987 gelang es noch, kontraktive Effekte vom öffentlichen Haushalt ausgehen zu lassen, etwa durch eine befristete Steuer für Versicherungsgesellschaften, die von der Finanzmarktliberalisierung profitiert hatten. Im Jahr 1987 generierte sie staatliche Zusatzeinnahmen in Höhe von 16 Milliarden Kronen, aber schon in den folgenden Budgetjahren gestaltete sich die Fiskalpolitik konjunkturneutral bis leicht expansiv (Marterbauer 1999: 209–210). Die Geldpolitik stieß an ihre Grenzen, da eine stärkere Erhöhung der Zinsen weitere Kapitalimporte zur Folge gehabt hätte, die wiederum den Aufwertungsdruck auf die Krone erhöht hätten, was die Regierung mit der Wachstumsstrategie des dritten Weges ja gerade verhindern wollte.

Die Fiskalpolitik entfaltete gegen Ende der 1980er-Jahre eine expansive und damit prozyklische Wirkung, da es in Zeiten von Budgetüberschüssen für die Regierung Carlsson nach der Wiederwahl politisch äußerst schwer zu vermitteln war, warum eine Aufrechterhaltung der Sparpolitik weiterhin notwendig war und sie außerdem die neuen finanzpolitischen Spielräume, wie oben bereits beschrieben, zur Erfüllung der Wahlversprechen nutzen wollte. Die gute konjunkturelle Entwicklung und die hohe Inflation spülten enorme Einnahmen in den Staatshaushalt, obwohl sich die zweite große Wirtschafts- und Verschuldungskrise bereits anbahnte. Die dem Anschein nach soliden Haushaltsdaten waren trügerisch, da die tatsächlichen Ursachen der Krise ungelöst fortbestanden. Finanzminister Feldt (2011) beschreibt im Interview die kuriose Situation, in der sich die zweite Verschuldungskrise langsam aufbaute, aber die Staatsverschuldung durch die Inflation abnahm:

We failed rather soon to keep inflation down. It had two effects: the result of the devaluation was not as beneficially to industry as we had thought, because wage rates grew between 8 and 10 percent annually. In Europe, you had a ceiling of more or less 4 percent on labor cost increases per year. The other effect was that the budget deficit started to go down, because you had a lot of inflation money going in and we had a rather progressive tax system, a high value added tax and so on. So, […] my budget deficit shrank year by year.

Die prosperierende schwedische Wirtschaft überdeckte die strukturellen Probleme und die Staatsfinanzen wurden durch die hohe Inflationsrate verzerrt. Obwohl die öffentlichen Finanzen gesund wirkten, hätte Schweden bereits viel früher ein weitreichendes Sparprogramm auflegen und die Staatsausgaben reduzieren müssen, um die Entstehung eines strukturellen Defizits im Haushalt zu verhindern. Für ein unverfälschtes Budget hätte der schwedische Haushalt 1990/91 nicht ausgeglichen sein müssen, sondern einen Überschuss von ungefähr 80 Milliarden Kronen haben müssen:

What you do when you use the inflationary money to balance your budget in a formerly correct way is that you build up a long-term structural deficit. That is what we did. I give you an example: in the year when Kjell-Olof Feldt resigned and we had our crisis. Odd Engström who was then the Minister for the budget, he was so proud that he had balanced the budget. Afterwards Leif Pagrotsky and I made a very crude calculation that he should have made if we had had the budget that was demanded by the situation. The result was that we should have had a surplus of 80 billion crowns. So, to balance the budget in that situation was no big deal. (Karlsson 2011)

Neben dem strukturellen Defizit im Staatshaushalt galt es, weitere kritische Entwicklungen in der schwedischen politischen Ökonomie zu lösen. Die hohe Inflation und ihre negativen Auswirkungen waren nicht behoben und der Niedergang der korporatistischen Kompromisskultur beschleunigte sich. Zu Beginn der 1990er-Jahre musste der schwedische Mittelweg bei der Wirtschafts- und Finanzpolitik erneut infrage gestellt werden, da die strukturellen Probleme der schwedischen politischen Ökonomie stärker als jemals zuvor deutlich wurden und sich eine noch gravierendere Wirtschafts- und Verschuldungskrise abzeichnete. War das Ende des dritten Weges erreicht (Pontusson 1992a)? Führte der makroökonomische schwedische Sonderweg in eine Sackgasse mit geringem Wachstum und hohen Schulden und nicht aus der Inflationsökonomie heraus? Das nächste Kapitel wird die aufgeworfenen Fragen beantworten und die schwedische Krisenpolitik zur Überwindung der zweiten Verschuldungskrise analysieren.

Kapitel 5
Die zweite Verschuldungskrise: Die monetaristische Wende und tief greifende institutionelle Reformen

Wer Schulden hat, ist nicht frei.
Göran Persson (1997), schwedischer Finanzminister 1994 bis 1996 und Premierminister 1996 bis 2006.

Wissenschaftliche Beobachter prognostizierten bereits Mitte der 1980er-Jahre, als die erste Verschuldungskrise ihren Höhepunkt überschritten hatte und weitgehend unter Kontrolle war, dass die Staatsschulden auf absehbare Zeit weiterhin das wichtigste Thema in der schwedischen Politik sein würden: »It seems safe to predict that budget deficits will continue to occupy the center stage of Swedish politics for some considerable time« (Premfors 1984: 283). Diese Vorhersage sollte sich als zutreffend erweisen. Nur fünf Jahre später brach in Schweden eine zweite noch tiefere Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise aus. Innerhalb kürzester Zeit verdoppelten sich die Staatsschulden, die Wirtschaft stürzte in eine tiefe Rezession und die Arbeitslosigkeit stieg sprunghaft an.

Obwohl die Politik des dritten Weges die Defizite im öffentlichen Haushalt in Überschüsse umgekehrt und wichtige Reformen eingeleitet hatte, bestanden die grundsätzlichen makroökonomischen Probleme der schwedischen politischen Ökonomie fort. Bis auf die Deregulierung der Finanzmärkte und die Neuerungen im Steuersystem blieben die Grundprinzipien des schwedischen Wirtschaftsmodells unverändert. Die Vollbeschäftigungspolitik und der generöse Wohlfahrtsstaat waren sakrosankt und wurden nicht infrage gestellt. Die Problematik der inflationstreibenden Lohnentwicklung und andere strukturelle Defizite wurden nur zeitweise von der guten konjunkturellen Entwicklung überdeckt und traten mit dem Ausbrechen der zweiten großen Wirtschafts- und Verschuldungskrise deutlicher hervor als jemals zuvor.

Die Krisenwahrnehmung in der politischen Führung und in der Bevölkerung war sehr viel klarer als bei der ersten Krise zu Beginn der 1980er-Jahre. Das gesamte schwedische Wirtschafts-, Sozialpolitik- und Gesellschaftsmodell stand zur Disposition, da es offenbar nicht mehr zu finanzieren war. Für den späteren Premierminister Göran Persson berührte die Verschuldungskrise sogar den normativen Kern des schwedischen politischen Systems, die Demokratie selbst:

For me this was a discussion about democracy – especially for me as a social democrat. We destroyed public finances! Our model for the society was also destroyed! […] So it was in our own interest to renovate the public finances as quickly as possible. (Persson 2011)

Die gewählten Mittel zur Überwindung der Krise sollten die Institutionen der schwedischen politischen Ökonomie in ihren Grundfesten erschüttern und ihre zukünftige Ausgestaltung entscheidend beeinflussen. Grundwerte des traditionellen schwedischen Gesellschaftsmodells wie Gleichheit, Vollbeschäftigung und universelle öffentliche Sozialleistungen schienen unvereinbar geworden zu sein und mussten gegeneinander abgewogen werden, wenn die Staatsschulden und Haushaltsdefizite langfristig auf ein tragfähiges Niveau gesenkt werden sollten. Die zweite Verschuldungskrise stellt damit einen noch tieferen Einschnitt in die Entwicklungsgeschichte des schwedischen politisch-ökonomischen Systems dar als die erste und hat zu umfangreichem institutionellen Wandel beigetragen:

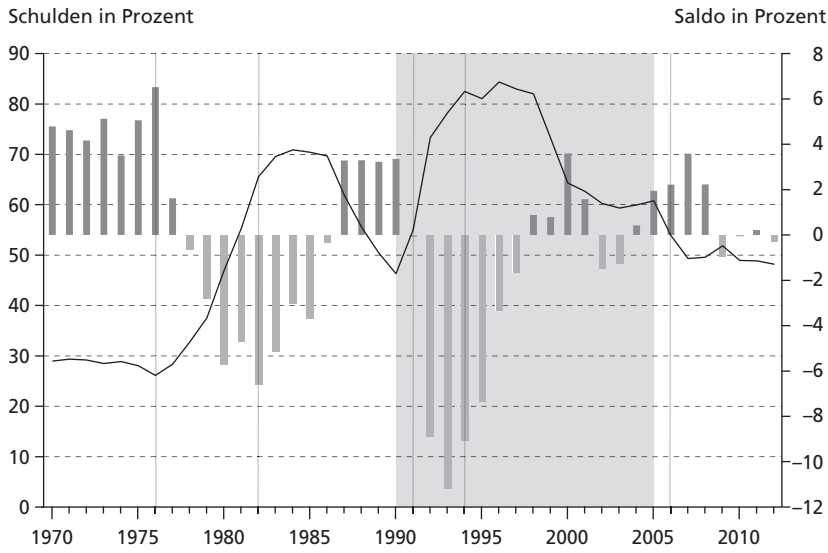
The crisis in the nineties was more pronounced. The effects were felt more acutely. Basically, it was something that started in the real estate business and in the banks. The repercussions were heavier than in the eighties. In the eighties we noticed how the deficits grew, how the public debt grew, but actually we had inflation, we combatted it by the traditional means of the unemployment policy and could manage that situation. The nineties crisis was more decisive for determining the future cause of the Swedish economic policy. (Tobisson 2011)

In diesem Kapitel wird zunächst die finanzpolitische und wirtschaftliche Ausgangssituation beschrieben, die zur Entstehung der Krise führte (Kapitel 5.1 und 5.2). Anschließend werden in Kapitel 5.3 die Rettungsstrategien und Reformmaßnahmen der schwedischen Politik zur Überwindung der Krise analysiert. Seit der Lösung der zweiten Verschuldungskrise hat es in Schweden bis heute keine Krise der Staatsfinanzen mehr gegeben. Kapitel 5.4 untersucht, auf welchen institutionellen Grundlagen dieser lang anhaltende Konsolidierungserfolg beruht und welche Auswirkungen die finanzpolitischen Rettungsmaßnahmen insbesondere auf den universellen Wohlfahrtsstaat hatten. In Kapitel 5.5 werden in einem Zwischenfazit der Umfang und die Richtung des institutionellen Wandels im Zusammenhang mit der zweiten Verschuldungskrise zusammengefasst und klassifiziert.

5.1 Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen von 1990 bis 2005

Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen in den 1980er- und 1990er-Jahren ist durch ein ständiges Auf und Ab und sprunghafte Richtungsänderungen großen Umfangs gekennzeichnet. Die hohen öffentlichen Defizite in den

Abbildung 5-1 Schwedens öffentliche Finanzen während der zweiten Verschuldungskrise: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP



Der in diesem Kapitel analysierte Zeitraum ist grau unterlegt. Die vertikalen Linien zeigen jeweils einen Regierungswechsel an.
Quelle: OECD (2013a).

1980er-Jahren konnten durch Konsolidierungsanstrengungen und die hohen Inflationsraten relativ schnell unter Kontrolle gebracht werden. Aber schon Anfang der 1990er-Jahre nahmen die Defizite erneut bedrohlich zu und die Staatsverschuldung schnellte in kürzester Zeit weit nach oben. Während Schweden gegen Ende der 1980er-Jahre noch die höchsten Budgetüberschüsse aller OECD-Länder verzeichnen konnte, hatte es schon Anfang der 1990er-Jahre die größten Defizite aller Länder (Blöndal 2001: 27). Die erneute extrem schnelle Verschlechterung der Haushaltszahlen weist frappierende Ähnlichkeiten mit der Entwicklung während der ersten Fiskalkrise in den 1980er-Jahren auf (vgl. Abbildung 5-1).

Besonders dramatisch verlief der Anstieg der Schulden zu Beginn der 1990er-Jahre. Von 1990 bis 1994 verdoppelte sich die schwedische Staatsverschuldung innerhalb weniger Jahre fast von etwa 45 auf mehr als 80 Prozent des BIP. Ihren bisherigen historischen Höchststand erreichte sie 1996 mit 84,4 Prozent des BIP. Die Haushaltsdefizite hatten in dieser Zeit hohe einstellige und sogar zweistellige Werte. 1993 war das Jahr mit dem höchsten Defizit von 11,2 Prozent des BIP (OECD 2013a). Auf dem Höhepunkt der Krise gerieten die schwedischen Staatsfinanzen vollkommen außer Kontrolle und die tragfähige Finanzierung

der Staatstätigkeit war gefährdet. Ein massives politisches Eingreifen war erforderlich, um noch verheerendere Folgen zu verhindern.

Die Situation war so bedrohlich und außergewöhnlich, dass institutionelle schwedische Investoren, die normalerweise regelmäßig Staatsanleihen ihres Heimatlandes zeichnen und die Staatsfinanzierung garantieren, sich aufgrund der großen Unsicherheit und des großen Risikos weigerten, die schwedischen Anleihen weiterhin zu kaufen. Im Sommer 1994 lehnte Skandia, die größte Versicherungsgesellschaft des Landes, das ihr zugeteilte Paket Staatsanleihen im Wert von 1,8 Milliarden Kronen ab und rief zum Boykott der schwedischen Papiere auf, bis die Politik das Schuldenproblem wirksam bekämpfe (Der Spiegel 1994: 159).

Die Krisenpolitik und die Konsolidierungsmaßnahmen der schwedischen Regierung zeigten bald nach dieser dramatischen Zuspitzung der zweiten Verschuldungskrise Wirkung. Seit dem Höchststand 1996 ist die schwedische Schuldenquote praktisch ununterbrochen gesunken. Im Jahr 2002 war sie auf circa 60 Prozent des BIP gefallen und wurde auf diesem Niveau von der sozialdemokratischen Regierung relativ konstant bis zum Jahr 2005 gehalten. In den 2000er-Jahren gab es unter Göran Persson normalerweise kleinere Budgetüberschüsse, aber auch zweimal ein unbedeutendes Defizit, was vor allem auf die konjunkturelle Entwicklung im Zusammenhang mit der globalen Rezession 2000 bis 2003 zurückgeführt werden kann. Spätestens mit der Jahrhundertwende war die zweite schwedische Verschuldungskrise endgültig gelöst und der Staatshaushalt in einem sehr guten und langfristig tragfähigen Zustand.

Im Folgenden wird analysiert, welche Ursachen die riesigen Defizite und die Verschlechterung der Haushaltssituation in so kurzer Zeit hatten und wie es der Politik gelang, die Ausnahmesituation zu Beginn der 1990er-Jahre unter Kontrolle zu bringen, eine Trendumkehr einzuleiten und die Verschuldung signifikant zu senken. Außerdem soll aufgezeigt werden, wie sich die Krisenpolitik auf den institutionellen Wandel in der schwedischen politischen Ökonomie ausgewirkt hat.

5.2 Die wirtschaftliche und politische Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre: Zuspitzung der Krise und sozialdemokratische Gegenmaßnahmen

Die zweite Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise war noch schwerer und folgenreicher als die erste und fiel mit der tiefsten und längsten Rezession in Schweden seit den 1930er-Jahren zusammen. Die Wirtschaftskraft Schwedens schrumpfte drei Jahre hintereinander (1991 bis 1993) um insgesamt 4,4 Prozent und die Arbeitslosigkeit stieg innerhalb dieses kurzen Zeitraums um mehr als das Fünf-

fache von circa 2 Prozent 1990 auf etwa 11 Prozent im Jahr 1993 an (OECD 2013a). Neben dem Abkühlen der globalen Konjunktur waren vor allem nationale schwedische Probleme für die Krise verantwortlich (Ramaswamy/Green 1995). Die Inflationsökonomie und die Konflikte bei der korporatistischen Lohnpolitik bestanden Anfang der 1990er-Jahre fort und zusätzlich platzte die Spekulationsblase auf dem Kredit- und Immobilienmarkt.

Die weitverbreiteten Kompensationsklauseln, die starken Gewerkschaften und die Vollbeschäftigung trugen zu inflationstreibenden Lohnabschlüssen und lokaler Lohndrift bei, die über der Produktivitätssteigerung lagen und in der exportabhängigen schwedischen Industrie eine Kostenkrise und Wettbewerbsprobleme verursachten. Die Krise wurde durch die Währungspolitik der Regierung verschärft, die unbedingt das feste Wechselkursregime aufrechterhalten wollte: »We had inflationary wage negotiation outcomes that were incompatible with a fixed exchange rate – that was the basic problem«, wie der liberale Politiker und Wirtschaftsprofessor Carl Hamilton (2011), der in den 1990er-Jahren Unterstaatssekretär im Finanzministerium war, im Interview analysiert.

Im Laufe der 1990er-Jahre kam es trotz der zurückgehenden Inflationsrate und der starken Zunahme der Arbeitslosigkeit zu höheren Lohnsteigerungen als in den 1980er-Jahren und die Austeritätspolitik bewirkte eine stärkere Spreizung der Lohnentwicklung zwischen privatem und öffentlichem Sektor und hohen und niedrigen Einkommen: »Real wages rose very rapidly in the 1990s. Median wages rose by 22 percent between 1991 and 2000, which far exceeds the increases of the 1980s« (Palme et al. 2002: 333).

Außerdem brach das traditionelle korporatistische Kompromissmodell 1990/91 nach jahrelang schwelenden Konflikten endgültig zusammen. Die zentralisierten Lohnverhandlungen der Spitzenverbände scheiterten 1990, worauf der Arbeitgeberverband SAF seine Abteilung für die zentrale Lohnpolitik auflöste und keine Rückkehr zu dem alten Modell mehr anstrebte. 1991 zog sich der Spitzenverband der Arbeitgeber darüber hinaus aus nahezu allen korporatistischen Gremien der Politik, öffentlichen Verwaltungsstrukturen und Organisationen zurück, was das Ende des schwedischen Korporatismus in seiner bekannten Form bedeutete (Lundberg 2012: 351). Zur Umsetzung der solidarischen Lohnpolitik, wie sie das Rehn-Meidner-Modell vorsah, fehlte damit eine wichtige Grundlage.

Beim Ausbruch der zweiten Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er-Jahre waren die größten Triebkräfte hinter der hohen Inflation neben den überhöhten Lohnsteigerungen die zügellose Kreditschwemme und Immobilienspekulationen als Folge der deregulierten Finanzmärkte. Von den Auflagen der staatlichen Regulierung befreit, verfolgten die schwedischen Banken eine aggressive Wachstumsstrategie, um sich durch die massenhafte Kreditvergabe möglichst hohe

Marktanteile zu sichern. Die laxe Vergabepraxis der Kreditinstitute trug wesentlich zu der Entstehung eines Bau- und Spekulationsbooms bei, der die Exponiertheit der Banken und das Kreditausfallrisiko im Falle eines Abschwungs stark erhöhte (Sofus Tranøy 2000: 56).

Durch die großzügige Kreditvergabe der Banken im Zusammenspiel mit grenzüberschreitenden Kapitalströmen und fehlleitenden Anreizstrukturen des schwedischen Steuersystems nahmen die Spekulationen immer weiter zu und eine verhängnisvolle Immobilienblase bildete sich. Die Grundstücks- und Wohnungspreise vervielfachten sich vor allem in den urbanen Ballungszentren im Süden des Landes. Die Neubautätigkeit hatte sich in den 1980er-Jahren verdoppelt und die Immobilienpreise in Stockholm nahmen um 790 Prozent zu, fast dreimal so stark wie im restlichen Europa (Meissl Årebo 2008). Da der Wert einer Immobilie jährlich automatisch anzusteigen schien, vergaben die Banken immer neue Hypotheken, und selbst alte bestehende Gebäude wurden von ihren Eigentümern zu Spekulationszwecken immer stärker mit Krediten belastet.

Diese Form des »Kasinokapitalismus« und die kreditfinanzierten Bauprojekte entbehrten ab einem gewissen Zeitpunkt jeder rationalen Grundlage, da sie nur funktionieren konnten, wenn der Boom ungebremst anhielt und die Immobilienpreise ständig zunahmen. Wie alle klassischen Spekulationsblasen platzte auch die schwedische. Ab 1990 setzte ein starker Preisverfall bei Immobilien ein und die ehemals stark expandierende Bauwirtschaft kam zum Erliegen. Da die Zentralbank parallel zur Immobilienkrise versuchte, den festen Wechselkurs der Krone gegen Abwertungsdruck und Währungsspekulationen zu verteidigen, war das Zinsniveau hoch und im Grunde konnten es sich weder private Haushalte noch Unternehmen oder der Staat leisten, stark verschuldet zu sein.

> We had an enormous imbalance in all sectors. We had the communities. They built like hell. The private households borrowed a lot of money. The housing sector boomed. And we had an unbalanced budget. Everything pointed in the wrong direction. Suddenly the portfolios became too heavy and everybody started to cut down the spending at the same time! Additionally, we made some changes in the tax system. All in all we went from 10 percent inflation to 0 percent inflation at the same time when all the actors on the market thought that now it is time to pay back what we owe. (Karlsson 2011)

Die Hypotheken waren durch die sinkenden Immobilienpreise für viele Hausbesitzer nicht mehr tragbar. Allerdings konnten sie ihre Häuser nur unter Preis oder überhaupt nicht verkaufen, da die Nachfrage weitestgehend zusammengebrochen war. Alle wichtigen großen schwedischen Banken hatten aufgrund des Preisverfalls plötzlich massenhaft wertlose Kredite in ihren Bilanzen, die sie abschreiben mussten, und waren von Zahlungsunfähigkeit bedroht. Das gesamte schwedische Bankensystem geriet ins Wanken und die Staatsschuldenkrise und die Währungsprobleme verschärften die ohnehin dramatische Situation zusätzlich.

Während Schweden in der Hochzeit der deregulierten Kreditvergabe und des Baubooms Kapitalimporteur war, veranlassten die sinkende Standortattraktivität Schwedens und die sich abzeichnenden Währungsprobleme viele Unternehmen der Exportindustrie dazu, ihre hohen Gewinne in harte Fremdwährungen anzulegen und nicht zurück in Kronen zu tauschen oder sie direkt im Ausland zu investieren und nicht nach Schweden zu transferieren. Einige große Firmen, wie zum Beispiel Ericsson, verlagerten sogar ihren Hauptsitz ins Ausland (Peterson 2011: 183).

Auch die große Steuerreform 1990/91 trug zum Platzen der Spekulationsblase bei. Da Schuldzinsen seitdem nicht mehr steuerlich abzugsfähig waren, verloren Immobilien und Bauvorhaben im Inland an Attraktivität, während Kapitalanlagen im Ausland durch die Deregulierung der Finanzmärkte nun auch institutionellen Anlegern und Privatpersonen offenstanden, woraufhin schwedische Versicherungsgesellschaften und Investitionsfonds in großem Stil Kapital aus Schweden abzogen und in Immobilien und Wertpapiere im EG-Raum, vor allem im wiedervereinigten Deutschland, investierten (Trautwein 1999: 275). Der Kapitalabfluss verschärfte die Krise der schwedischen Wirtschaft und insbesondere der Banken zusätzlich.

Außer den vielschichtigen politisch-ökonomischen Problemen wurden der Staatshaushalt und die schwedischen sozialen Sicherungssysteme auf dem Höhepunkt der Krise durch eine große Flüchtlings- und Immigrationswelle finanziell belastet. Vor allem aufgrund der militärischen Konflikte auf dem Balkan und im Persischen Golf wanderten viele Menschen nach Schweden ein: »Sweden – at a time when unemployment peaked – received the largest waves of refugee-immigrants in modern history. This immigration brought pressure to bear on many social policy institutions« (Palme et al. 2002: 329).

Der abrupte ökonomische Umschwung und das gleichzeitige Auftreten von Fehlentwicklungen in verschiedenen Politikfeldern machten die große Krise zu Beginn der 1990er-Jahre zeitweise unbeherrschbar. Die veränderten Rahmenbedingungen legten bestehende strukturelle Schwächen und die akute Reformbedürftigkeit der schwedischen politischen Ökonomie offen (Lindbeck et al. 1994: 18). Die alten institutionellen Mechanismen versagten und die bekannten Lösungswege waren verstellt.

Fast die gesamte schwedische Bevölkerung war von den Auswirkungen der Krise betroffen. Das verfügbare Einkommen der großen Mehrheit der privaten Haushalte ging spürbar zurück und im Verlauf der 1990er-Jahre waren 1,6 Millionen der damals circa 9. Millionen Schweden zeitweise arbeitslos (Bergmark/Palme 2003: 108). Das Krisenbewusstsein reichte tief bis in alle Bevölkerungsschichten hinein: »[T]here was a very intense feeling of a national crisis« (Hamilton 2011). Die sozialdemokratische Regierung sah sich angesichts der

Vielschichtigkeit und des Ausmaßes der Krise in einer Dilemmasituation, die sich durch jede Reformmaßnahme nur zu verschlechtern schien: »Unemployment was just exploding. You can't raise the interest rate because then everything would stop. You can't lower it because then you go into galloping inflation. Whatever we did, we were caught in a cul-de-sac!« (Karlsson 2011).

Diese epochale Krise bedeutete einen historischen Wendepunkt in der Entwicklungsgeschichte der schwedischen politischen Ökonomie und hat viele wichtige Reformen ausgelöst, wobei insbesondere die hohe Staatsverschuldung als Auslöser von institutionellem Wandel gelten kann: »The depth of this crisis can hardly be exaggerated. […] The willingness of both nonsocialist and SAP governments to attempt retrenchment is explained by the crisis in state finances« (Anderson 2001: 1066). Je dramatischer sich die Krise zuspitzte, desto mehr war die sozialdemokratische Regierung bereit, einschneidende Reformen durchzusetzen und mit traditionellen sozialdemokratischen Positionen in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zu brechen. Noch 1989 erklärte Premierminister Carlsson (1989: 182) die Aufgabe des Vollbeschäftigungsziels öffentlich als langfristig gefährlich für die Demokratie:

> Wir haben unsere ganze Regierungszeit über konsequent gegen die Arbeitslosigkeit gekämpft, beginnend schon in den dreißiger Jahren. Unsere Wirtschaftspolitik hat Vollbeschäftigung immer als wichtigstes Ziel verfolgt. Und wir haben Schritt für Schritt stets neue Methoden gefunden, dieses Ziel zu erreichen. Denn wir glauben, daß die zehn oder elf Prozent Arbeitslose in Westeuropa auf Dauer eine Gefahr für die Demokratie sind.

Bereits kurz darauf sahen sich die Sozialdemokraten aufgrund der verheerenden Auswirkungen der zweiten Wirtschafts- und Verschuldungskrise gezwungen, ihr wichtigstes makroökonomisches Politikziel aufzugeben. Bei der Vorstellung des Entwurfes für das Haushaltsjahr 1990/91 betonte der neue sozialdemokratische Finanzminister Allan Larsson, dass die Senkung der Inflation oberste Priorität vor allen anderen Politikzielen und auch vor der Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung habe. Damit vollzogen die schwedischen Sozialdemokraten eine monetaristische Wende, wie sie in vielen europäischen Ländern bereits in den 1980er-Jahren stattgefunden hatte.

Um den Willen zur Inflationsbekämpfung und die Unumkehrbarkeit der Entscheidung zu bekräftigen, leitete die Regierung Carlsson weitere tief greifende institutionelle Reformen ein. Zum einen wirkte die große Steuerreform 1990/91 in diese Richtung, da mit ihr die automatischen Steuererhöhungen durch »kalte Progression« abgeschafft wurden. Der schwedische Einkommensteuertarif wird seitdem jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst. Zum anderen wurden Schritte zur stärkeren Integration Schwedens in die Europäische Gemeinschaft unternommen.

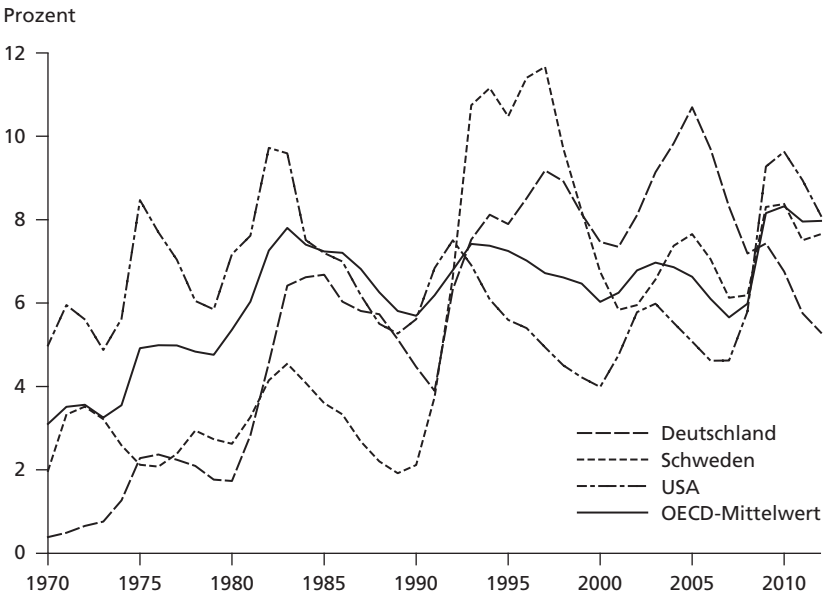
Im Mai 1991 wurde die Krone einseitig mit einem festen Wechselkurs an die Europäische Währungseinheit (ECU) gekoppelt. Dies sollte die Bereitschaft zu einer intensiveren internationalen Zusammenarbeit aufzeigen, das Versprechen unterstreichen, keine weitere Währungsabwertung vorzunehmen und Währungsspekulanten abschrecken. Im Juli 1991 wurde mit dem offiziellen Antrag auf EG-Mitgliedschaft ein weiterer Integrationsschritt veranlasst, der parteiübergreifend im Reichstag unterstützt wurde. Darüber hinaus gab es moderate Kürzungen im Bereich der Sozialpolitik, vor allem im Bereich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die aber keinen umfassenden Abbau des Wohlfahrtsstaates bedeuteten; diese Maßnahmen werden detailliert in Kapitel 5.4 besprochen.

Die sozioökonomischen Folgen der monetaristischen Wende und der Neuausrichtungen in der Fiskal-, Europa- und Währungspolitik waren dramatisch und vor allem auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar abzulesen. Ab 1990 stieg die Arbeitslosenquote in Schweden noch schneller an als die Staatsschulden und die öffentlichen Defizite. Sie erreichte ein Niveau, das wenige Jahre zuvor in Schweden undenkbar gewesen wäre (Bergmark/Palme 2003: 109). Von 2,1 Prozent 1990 sprang die Zahl der Arbeitslosen in wenigen Jahren auf 10,7 Prozent (1993) und erreichte 1997 mit 11,7 Prozent ihren bisherigen Höchststand. Seitdem ist sie praktisch nie mehr unter 6 Prozent gesunken und das geringe Niveau vor der monetaristischen Wende liegt in weiter Ferne (vgl. Abbildung 5-2).

Während die schwedische Arbeitslosenquote auch aufgrund der Vollbeschäftigungspolitik bis Anfang der 1990er-Jahre stets Werte weit unterhalb des internationalen Durchschnitts aller Industrieländer aufwies, war sie auf dem Höhepunkt der Krise fast doppelt so hoch und lag seitdem die gesamten 1990er-Jahre weit darüber. In der letzten Dekade hat sie sich ungefähr auf Höhe des Mittelwertes der Länder eingependelt und weicht über den Zeitverlauf nur leicht nach oben oder unten von ihm ab. Vor dem historischen Hintergrund der traditionellen schwedischen Beschäftigungspolitik verharrt die Arbeitslosigkeit damit auf einem sehr hohen Stand.

Unmittelbar nach der monetaristischen Wende und auf dem Gipfel der Wirtschaftskrise verloren annähernd 500.000 Menschen ihren Arbeitsplatz, von denen viele nie wieder eine Beschäftigung fanden, und ohne die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hätte die Arbeitslosenquote sogar bei 14 Prozent gelegen (Peterson 2011: 189). Darüber hinaus hat Schweden traditionell einen im internationalen Vergleich sehr hohen Krankenstand mit vielen langfristig krankgeschriebenen Menschen. Insgesamt waren in Schweden auf dem Höhepunkt der zweiten Verschuldungskrise in der Mitte der 1990er-Jahre circa 23 Prozent der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter von staatlichen Transferzahlungen abhängig, wenn Arbeitslosengeld, Krankengeld, Arbeitsunfähigkeitsgeld und Sozialhilfe zusammengenommen werden (OECD 2009: 9).

Abbildung 5-2 Arbeitslosenquoten ausgewählter Länder, 1970–2012



Quelle: OECD (2013a).

Angesichts dieser fundamentalen Krise und der dramatischen Entwicklungen in allen wichtigen Politikfeldern stellte das früher von vielen ausländischen Sozialdemokraten bewunderte schwedische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell in den 1990er-Jahren kein Vorbild mehr dar. Nach ihren Wahlsiegen in Frankreich, Großbritannien und Deutschland orientierten sich Jospin, Blair und Schröder mit ihren Mitte-links-Bündnissen eher am monetaristischen niederländischen Modell als am kriselnden Schweden (Ryner 2007: 65). In der schwedischen Bevölkerung schwand das Vertrauen in die sozialdemokratischen Krisenrezepte ebenfalls.

Die Sozialdemokraten belasteten mit ihrer Austeritäts- und Reformpolitik ihre Kernklientel einseitig, während die reichen Bevölkerungsschichten zumindest von der Steuerreform profitierten und tendenziell weniger stark von der hohen Arbeitslosigkeit betroffen waren. Die Einkommenssteuer wurde gesenkt, die Mehrwertsteuer erhöht und in der Sozialpolitik wurde vor allem bei der Arbeitslosenversicherung gekürzt. Die bürgerlichen Oppositionsparteien machten die Sozialdemokraten für die desolate Lage verantwortlich und hatten damit Erfolg.

Bei der Reichstagswahl 1991 kam es zu einem Rechtsruck und einer erdrutschartigen Niederlage der sozialdemokratischen Partei, die ihr schlechtestes Wahlergebnis seit 1928 erzielte und ihre neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie mit der Inflationsbekämpfung als oberster Priorität nicht lange umsetzen konnte. Eine Koalition aus vier bürgerlichen Parteien, angeführt von Carl Bildt, dem ersten konservativen Premierminister seit mehr als sechzig Jahren, übernahm die Regierung während der schwersten Wirtschafts- und Finanzkrise des schwedischen Staates im 20. Jahrhundert.

5.3 Krisenpolitik im Konsens und strukturelle Reformen 1991 bis 1994

5.3.1 Ein neuer Start für Schweden: Die bürgerliche Regierung Bildt

Die Startbedingungen der neuen Regierung waren äußerst schwierig. Genau wie bei der Regierungsübernahme durch eine bürgerliche Koalition 1976 befand sich Schweden auch bei dem Regierungswechsel 1991 in einer schweren Krise. Wieder musste eine unerfahrene Regierung eine Ausnahmesituation in der Geschichte des Landes bewältigen. Allerdings schenkte die Regierung der Krise zunächst wenig Beachtung. Ihr Regierungsprogramm sollte durch die Abschaffung des »kommunalen Dienstleistungsmonopols« und eine »Wahlfreiheitsrevolution« (Otter 1999: 96) einen »neuen Start für Schweden« ermöglichen und zielte auf einen Systemwandel und die grundlegende Neuorganisation der Gesellschaft ab.

Die politische Agenda der Regierung umfasste hauptsächlich Steuersenkungen, Privatisierungen von Staatsbetrieben, Kürzungen der Staatsausgaben und eine neoliberale Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme. Auf die Steuersenkungen für ihre Kernklientel konnte sich die Minderheitsregierung der vier bürgerlichen Parteien schnell einigen. Beispielsweise wurden Aktienerträge völlig von der Steuer befreit und die Steuern aus Aktiengewinnen auf 12,5 Prozent gesenkt (Rexed 1999: 224).[1] Sie wurden mit Unterstützung der rechtspopulistischen Partei »Neue Demokratie« beschlossen. Die anderen Reformmaßnahmen waren in der Koalition dagegen umstritten. Insbesondere zum Wohlfahrtsstaat

1 Diese Änderungen im Steuerrecht hatten nur kurze Zeit Bestand und weitere von der Regierung Bildt geplante Steuersenkungen wurden aufgrund der Haushaltskrise nie umgesetzt. Nachdem die Sozialdemokraten 1994 an die Macht zurückgekehrt waren, revidierten sie die Steuergesetze und setzten weitestgehend die Regelungen der großen Steuerreform 1990/91 wieder in Kraft. Entsprechend wurden alle Formen von Kapitaleinkommen wieder mit 30 Prozent besteuert.

hatten die vier Koalitionäre verschiedene Auffassungen, die von umfangreichen Kürzungen (konservative Partei) bis zu einer weitgehenden Aufrechterhaltung des Status quo (Zentrumspartei) reichten.

Die Regierungskoalition und die Partei »Neue Demokratie« konnten sich jedoch im Frühling 1992 auf eine Reform der Arbeitslosenversicherung verständigen, die aufgrund der hohen Arbeitslosenquote eine zunehmende Belastung für den Staatshaushalt wurde. Die Kompensationsrate wurde ab dem Jahr 1993 von 90 auf 80 Prozent reduziert, fünf Karenztage eingeführt und die Indexierung ausgesetzt, wodurch der Staatshaushalt um 6 Milliarden Kronen pro Jahr entlastet wurde (Anderson 1998: 319). Die Koalition erachtete diese Maßnahme, die erbitterten Widerstand der Sozialdemokraten auslöste, nicht nur als notwendige Austeritätspolitik, sondern auch als eine sinnvolle Strukturreform, die das Arbeitskräfteangebot durch eine stärkere Kommodifizierung des sozialen Sicherungssystems erhöhte.

Aufgrund der Uneinigkeit der Regierung wurden die Staatsausgaben allerdings nicht in dem Umfang gekürzt, der zur Kompensation der Steuersenkungen notwendig gewesen wäre. Die parlamentarische Abhängigkeit der Minderheitsregierung von den unberechenbaren Rechtspopulisten schränkte die Handlungsfähigkeit der Koalition zusätzlich ein. Einigen unpopulären Ausgabenkürzungen stimmte die »Neue Demokratie« nicht zu, wodurch eine effektive Krisenpolitik unmöglich wurde. Die internationalen Finanzmärkte beobachteten das wiederholte Scheitern der Gesetzesvorschläge aufmerksam, die Zinsen für Staatsanleihen stiegen an und die Spekulationen gegen die Krone weiteten sich aus.

Als die Arbeitslosenquote im Laufe des Jahres 1992 immer weiter anstieg, wollte die bürgerliche Regierung nicht für die schlechte Beschäftigungsentwicklung politisch verantwortlich gemacht werden und setzte anfangs auch auf die traditionellen sozialdemokratischen Rezepte der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der Arbeitsmarktbehörde AMS wurden immer höhere Finanzmittel zugeteilt, um die Zahl der Arbeitslosen zu senken, sodass diese zeitweise über *zu viel* Geld klagte, und auf dem Höhepunkt der Krise im November 1992 befanden sich 4 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung in staatlichen Beschäftigungsprogrammen, was vermutlich ein weltweit einmaliger Höchststand war (Rothstein 1996: 195).

Insgesamt verschärfte die Regierungspolitik in den ersten Monaten nach dem Machtwechsel die Staatsschuldenkrise, da der schwedische Staat durch die nicht gegenfinanzierten Steuersenkungen weniger einnahm und die Ausgaben gleichzeitig durch die Ausweitung der Sozialpolitik und die Abwesenheit von signifikanten Sparmaßnahmen anstiegen:

> As a result, contrary to the original plan, the reform was under-financed and contributed to a spiraling deficit. […] In fact, these years actually witnessed an *increase* in public spending, despite the fact that a bourgeois government was at the helm. (Steinmo 2010: 65)

Nach weniger als einem Jahr in Regierungsverantwortung wurden die Reformambitionen des konservativen Premierministers von den realen Problemen der schwedischen Ökonomie eingeholt und weitestgehend undurchführbar (Benner 2003: 141). Der geplante neue Start für Schweden wurde durch die Probleme der Vergangenheit durchkreuzt:

> The Moderates [the conservative party] at that time were very hostile to the idea to cooperate with the Social Democrats for the simple reason that they had been out of power for a long time. They were in a way a new party in power and their whole strategy for that period just disappeared. (Hamilton 2011)

Obwohl es Bildt widerstrebte, war die Regierung auf eine Kooperation mit den oppositionellen Sozialdemokraten angewiesen, um die existenzgefährdende Krise unter Kontrolle zu bringen.

5.3.2 Die Währungskrise 1992 und der 500-Prozent-Zinsschock

Das Ausmaß der sozioökonomischen Verwerfungen und die Tiefe der Krise werden besonders durch die dramatischen Ereignisse und die Rettungsaktionen der Politik und der schwedischen Zentralbank im Herbst 1992 deutlich. Zeitweise stand das gesamte politisch-ökonomische System Schwedens auf dem Spiel. Währungsspekulationen gegen das feste Wechselkursregime in Europa und eine nationale Immobilien- und Bankenkrise ließen die öffentlichen Defizite explodieren und brachten Schweden an den Rand des Staatsbankrotts.

Alle Parteien waren nach der großen Währungsabwertung 1982 davon überzeugt, dass es keine weiteren Abwertungen mehr geben sollte, da sie gesamtwirtschaftlich schädlich waren. Die rigorose Verteidigung des festen Wechselkurses der Krone zum ECU-Währungskorb war für die schwedische Politik damit eine Frage der Vernunft und der Glaubwürdigkeit. Außerdem sollte sie ein Signal an die Finanzmärkte und die anderen europäischen Staaten sein, dass die Kostensteigerungen und Wettbewerbsprobleme mit anderen Mitteln bekämpft werden würden.

Darüber hinaus waren vor allem die schwedische Exportindustrie und die großen Banken mit zinsgünstigen ausländischen Krediten in Fremdwährungen belastet und profitierten erheblich von dem festen Wechselkurs. Die großen schwedischen Unternehmen betrieben »Zinsarbitrage«, indem sie zinsgünstige Kredite in ausländischen Währungen bei den Banken aufnahmen. Neben den politischen und makroökonomischen Erwägungen der Parteien spielten wirtschaftliche Interessen der Großunternehmen eine wichtige Rolle in der Währungspolitik. Finanzminister Feldt (2011) schildert seine Erfahrungen Anfang des Jahres 1990:

The other problem was that we had forced Swedish business to take up large loans outside of Sweden – in Deutsche Mark especially or US Dollars because they had arbitrage in interest rates. In Sweden they could lend money for 12 percent or borrow it in Germany for 5 percent – terribly good business! But they were burdened by huge loans in foreign currency and a devaluation would cause them a lot of problems. So business, especially big business, and the banks were strongest supporters to keep the exchange rate. As long as we had this divergence in interest rates, they made money out of nowhere […]. But when the whole thing broke down in the early 90s, the big bosses called me every day: you must keep it! You must keep the fixed exchange rate in any case! They thought of the billions and billions they had borrowed.

Obwohl es viele politische und wirtschaftliche Gründe für die Aufrechterhaltung des festen Wechselkurses gab, war es kein einfaches Unterfangen, da die Krone, gemessen an der schwedischen Kaufkraft, deutlich überbewertet war, wodurch die ausländischen Investitionen in Schweden zurückgingen und die Währungsspekulationen zunahmen. Zwischen 1987 und Ende 1992 kam es jedes Jahr zu erheblichen realen Aufwertungen der Krone gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner, da der nominale Wechselkurs zur D-Mark zwar annähernd konstant gehalten wurde, das reale Preisniveau in Schweden jedoch um etwa 25 Prozentpunkte stärker anstieg (Marterbauer 1999: 211). Der Höhenflug der D-Mark, den die Krone nominell mitvollzog, führte dazu, dass der Wechselkurs zum US-Dollar ebenfalls überbewertet war.

Durch die deregulierten Finanzmärkte war es selbst für die normale schwedische Bevölkerung ohne großen Aufwand möglich, gegen die eigene Währung zu spekulieren, wovon sie starken Gebrauch machte, indem sie Kronen in ausländische Hartwährungen umtauschte und so die Währungskrise und den Druck auf die Zentralbank, eine Zinserhöhung vorzunehmen, weiter verschärfte (Sofus Tranøy 2000: 57). Neben der Bevölkerung zogen auch immer mehr institutionelle Investoren in großem Stil ihre Finanzmittel aus der Krone ab und schichteten sie vor allem in Deutsche Mark und Schweizer Franken um.

Da Schweden die Krone nur unilateral an die Europäische Währungseinheit ECU geknüpft hatte und noch nicht offizielles Mitglied im Europäischen Währungssystems war, erhielt es bei der Verteidigung des Kurses der Krone keinerlei Hilfe der anderen europäischen Zentralbanken, die die Wechselkurse von Ländern innerhalb des Europäischen Wechselkursmechanismus durch Marktinterventionen gegenseitig stützten. Im Mai 1991 hatte die Zentralbank den EU-Beitritt geldpolitisch vorweggenommen und die Krone zum Kurs von 7,40 SEK/1 ECU mit einer Schwankungsbandbreite von 1,5 Prozent einseitig an den ECU gebunden (Trautwein 1999: 276). Aufgrund der Signalwirkung dieses Schritts in Richtung EU-Beitritt und Geldwertstabilität, kann er als wichtigste währungspolitische Kursänderung Schwedens seit den 1950er-Jahren gelten (Iversen 2001: 267).

Um Investitionen und Geldanlagen in Kronen attraktiv zu halten und den festen Wechselkurs zu verteidigen, erhöhte die schwedische Zentralbank die Zinssätze immer weiter. Die hohen Zinssätze waren ein zweischneidiges Schwert. Zum einen gefährdeten sie die Versuche der Regierung, den wirtschaftlichen Abwärtstrend des Landes zu brechen und verstärkten die Schuldenprobleme, zum anderen waren sie die letzte Möglichkeit, eine Währungsabwertung zu verhindern:

> Indeed, by summer 1992, Sweden appeared to be locked into a hopeless circle. Defence of the krona demanded high interest rates. These in turn slowed down growth, increasing the budget deficit. Tackling the deficit by cutting the budget meant a further slow-down in growth. (Eddie 1993: 11)

Obwohl es bereits im Spätsommer 1992 unübersehbare Krisenanzeichen gab, vertraute Premierminister Bildt auf die Wirkung der Zinspolitik der Zentralbank, vermied politischen Aktionismus und spielte die Verschuldungs- und Währungskrise öffentlich herunter. Auf einer wichtigen und später berühmt gewordenen Pressekonferenz der Regierung leugnete er die offensichtlichen Probleme und bestritt, dass es überhaupt eine Krise gäbe. Die andauernde Berichterstattung sei eine Medienkampagne und entspräche nicht der Realität. Die politische Untätigkeit der Regierung verstärkte die Währungsspekulationen weiter. Sie waren im Herbst 1992 zum größten der vielen Probleme in der schwedischen politischen Ökonomie geworden.

Die Währungskrise hatte nicht nur Schweden, sondern ganz Europa fest im Griff. Vor allem die nationalen Währungen Finnlands, Großbritanniens, Italiens und Spaniens, aber auch Frankreichs, gerieten außer der schwedischen Krone unter starken Abwertungsdruck. Neben den internen Problemen in den Ländern drohte der Europäische Währungsmechanismus vor allem durch die Zinspolitik der deutschen Bundesbank gesprengt zu werden. Diese hatte vornehmlich die nationale Inflation im Blick und erhöhte den Leitzins ohne Rücksicht auf die Nachbarländer, um die inflationstreibenden Auswirkungen und Ausgabensteigerungen im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung einzudämmen.

Die schwedische Zentralbank befand sich in einem verzweifelten und einsamen Kampf gegen die Währungsspekulanten und erhöhte die Zinsen zur Stützung des Wechselkurses in kurzen Abständen im August und September 1992 schrittweise von 12 auf 16 und schließlich auf 24 Prozent ohne Rücksicht auf die schwedische Wirtschaft. Am 24. August 1992, dem »schwarzen Montag«, fielen die Aktienkurse an der Stockholmer Börse ins Bodenlose, aber sowohl die bürgerliche Regierung als auch die oppositionellen Sozialdemokraten plädierten für eine Fortsetzung der Hochzinspolitik zur Verteidigung der Krone (Eddie 1993: 11).

Als erstes Land musste Finnland am 8. September den Widerstand gegen die Spekulanten aufgeben und gab den Wechselkurs seiner Währung frei, die sofort

abgewertet wurde. Die Abwertung im Nachbarland bewirkte eine starke Intensivierung der Spekulationen gegen die Krone. Da zudem einen Tag später die schwedische Gota-Bank bankrottging, nahm der Abwertungsdruck auf die Krone erheblich zu und die Reichsbank erhöhte den Leitzins in einem dramatischen Schritt auf 75 Prozent (Englund 1999: 93). Fatalerweise wollten die Regierung und die Zentralbank den festen Wechselkurs trotz der enormen Kosten und der verheerenden Auswirkungen um jeden Preis verteidigen. Premierminister Bildt verkündete, dass für vergangene Sünden bezahlt werden müsse und dass die Zentralbank die Zinsen, wenn notwendig, noch weiter erhöhen würde und es keine obere Grenze für den Zinssatz gäbe (Wilensky 2002: 111).

Kurze Zeit später setzte die Zentralbank die Ankündigung in die Tat um. Als Großbritannien am Abend des 16. September und Italien einen Tag später ebenfalls gezwungen waren, die Wechselkurse ihrer Währungen freizugeben, und den Europäischen Wechselkursmechanismus verlassen mussten, stieg der Abwertungsdruck auf die Krone ins Unermessliche. In einer Verzweiflungstat erhöhte die Reichsbank den Leitzinssatz auf den unglaublichen Wert von 500 Prozent. Obwohl es sich nur um den Satz für die kurzfristigen Tageszinsen *(overnight interest rate)* handelte, die die Banken der Zentralbank für geliehenes Geld zahlen mussten, und die Zentralbank den Zinssatz nur für vier Tage auf diesem extrem hohen Niveau beließ, waren die Folgen nicht nur für die Spekulanten, sondern auch für die schwedische Wirtschaft und Bevölkerung enorm.

Der Zeitpunkt der Zinserhöhung war von der schwedischen Zentralbank bewusst kurz vor einem Wochenende gewählt worden und die Entscheidung wurde absichtlich nach 14 Uhr verkündet, da kurzfristige Termingeschäfte üblicherweise bis 14 Uhr getätigt werden müssen und die Spekulanten ihre Kredite und Transaktionen so nicht mehr vor der Schließung der Banken und Börsen am Wochenende rückgängig machen konnten. Sie mussten den hohen Zinssatz dadurch auch am Samstag und Sonntag zahlen, wodurch auf einen Kredit von einer Milliarde Kronen, was durchaus eine übliche Größenordnung für Spekulationskredite war, allein bis zum nächsten Montag 42 Millionen Kronen an Zinsen gezahlt werden mussten (Zank 1992: 27).

Allerdings trafen die hohen Zinsen nicht nur die Spekulanten, sondern auch die schwedische Bevölkerung und die Wirtschaft. Hypotheken werden in Schweden traditionell mit variablen Zinssätzen finanziert, die automatisch an die Tagessätze angepasst werden. Durch diese Regelung waren alle verschuldeten Privatpersonen von der Zinserhöhung indirekt betroffen. Die Banken und Finanzinstitute gaben die Zinsen zwar nicht eins zu eins an ihre Kunden weiter, aber in den wenigen Tagen entstanden ihnen durch eine Erhöhung des Zinssatzes auf 16 bis 17 Prozent für langfristige Kredite trotzdem hohe Kosten (Persson 2011).

Unmittelbar von der sprunghaften Zinserhöhung betroffen waren die schwedischen Banken und Versicherungen, die die gestiegenen Refinanzierungskosten an ihre Kunden weitergaben. Reguläre Bankkredite mit kurzen Laufzeiten wurden mit 502 Prozent und Dispositionskredite sogar mit 550 Prozent Zinsen belegt, und die Skandia-Versicherung, eine der reichsten Firmen Schwedens, verlor aufgrund eines ungünstigen Kreditgeschäfts jeden Tag 100 Millionen Kronen, wodurch in den vier Tagen mit dem 500-Prozent-Zinssatz der gesamte eingeplante Jahresgewinn des Unternehmens verloren war (Zank 1992: 27).

Der Zinssatz von 500 Prozent war vor allem ein Signal an die Spekulanten, dass Schweden alles unternehmen würde, um den Wechselkurs der Krone zu verteidigen. Die fatalen Auswirkungen für die schwedische Finanzwirtschaft und die Kreditnehmer wurden von Zentralbank und Politik dafür in Kauf genommen. Das Hauptziel des 500-Prozent-Zinsschocks wurde erreicht. Der feste Wechselkurs der Krone blieb bestehen, und am Montag, den 21. September 1992, senkte die Zentralbank den Zinssatz wieder auf 50 Prozent.

Während auch Spanien abwerten musste und Frankreich den festen Wechselkurs seiner Währung nur durch die Intervention der deutschen Bundesbank retten konnte, hatte das kleine Schweden in einem einmaligen Kraftakt und zu sehr hohen Kosten die Abwertung der Krone alleine verhindert. Allerdings um den Preis, dass das gesamte schwedische Kreditwesen von einem Tag auf den anderen zum Erliegen gekommen war. Bei einem Zinssatz von 500 Prozent war jeder Kredit unbezahlbar und in der Bevölkerung herrschte schlagartig ein noch viel stärkeres Krisenbewusstsein, das den Handlungsdruck der Politik weiter erhöhte.

5.3.3 Die Staatsschulden- und Bankenkrise 1992 und die gemeinsamen Krisenpakete von Regierung und Opposition

Einen Tag nach dem 500-Prozent-Zinssatzschock der Zentralbank, am Donnerstag, den 17. September 1992, gaben Premierminister Bildt und Oppositionsführer Carlsson bekannt, dass sie lagerübergreifende Verhandlungen zur Überwindung der Staatsschuldenkrise aufgenommen hätten. Die Schuldenkrise des schwedischen Staates und die Instabilität des Wirtschafts- und Währungssystems hatten derart bedrohliche Ausmaße angenommen, dass Bildt mit einem umfangreichen Krisenpaket gegensteuern musste, um nicht vollkommen die Kontrolle über den weiteren Entwicklungsverlauf zu verlieren. Er hatte Carlsson angerufen, um gemeinsam mit dem politischen Gegner hohe Ausgabenkürzungen zur Haushaltssanierung durchzusetzen:

I was in Berlin then and the interest rate was at 500 percent when he called me to come home and then we started the negotiations. The interesting thing about the first meeting was that

Carl Bildt only wanted to discuss spending cuts: »We need cuts. Period!« We said: »We have two problems: the public finance, but we have also the financial institutions!« But he didn't accept to discuss it at all. (Carlsson 2011)

Gegen den Widerstand vieler seiner Parteimitglieder, aber aus Verantwortungsgefühl für das Land, ging Carlsson eine informelle große Koalition zur Lösung der Schuldenkrise und zur Rettung der Banken ein: »For us it was a very special situation. Not all of our members in parliament considered it as a good idea that we were sitting there negotiating with the government« (Carlsson 2011). Für die Sozialdemokraten war es ein großes politisches Risiko, die Austeritätsmaßnahmen zu unterstützen, da sie im Falle eines Scheiterns genauso wie die Regierung verantwortlich gewesen wären.

Der erste Krisengipfel erstreckte sich über das ganze Wochenende. Drei Tage und Nächte wurde fast ununterbrochen zwischen Regierungskoalition und Opposition intensiv verhandelt. Während die Sozialdemokraten zuvorderst die Stabilisierung des Bankensystems durchsetzen wollten, pochte insbesondere Bildt auf hohe Ausgabenkürzungen und Einschnitte in das Sozialsystem. Grundsätzlich einig waren sich alle Parteien, dass die Staatsschuldenkrise ohne umfangreiche Kürzungen in allen Politikfeldern nicht zu bewältigen war.

Die Verhandlungen wurden allerdings durch Sonderwünsche der kleineren Koalitionsparteien erschwert, die Sparmaßnahmen in ihren Kernbereichen unbedingt verhindern wollten. Ganz besonders die Christdemokraten, die erstmals ins Parlament eingezogen waren und die kleinste Fraktion stellten, drängten trotz der dramatischen Ausnahmesituation, in der sich das ganze Land befand, darauf, ihr wichtigstes Wahlversprechen einzulösen. Sie wollten zusätzliche Ausgabensteigerungen in der Familienpolitik für ein Betreuungsgeld für Eltern, die ihre Kinder zu Hause erziehen, durchsetzen. Andernfalls drohten sie damit, die Koalition zu verlassen:

So he [Alf Svensson, the party leader of the Christian Democrats] wanted to leave the government. He wanted to take his party out of the coalition. In the middle of the night with 500 percent interest rates, economic crisis, banking crisis, and on top of it he wanted to create a political crisis! The crucial point for the Christian Democrats was a kind of family allowance called »vårdnadsbidraget«. […] Bengt Westerberg, the liberal party leader, and Ingvar Carlsson went to another room and tried to mediate. It was very dramatic at 3 o'clock in the morning on a Sunday. (Pagrotsky 2011)

Innerhalb der Regierungskoalition herrschte Uneinigkeit bezüglich der konkreten Einsparungen, hauptsächlich im Politikfeld mit der größten quantitativen Bedeutung, der Sozialpolitik, wie der damalige Minister für Steuern und Finanzmärkte, Bo Lundgren, der eng in die Krisenverhandlungen eingebunden war, im Interview schildert:

Indeed, it is difficult in a coalition government. The main problem we had was Bengt Westerberg who was Minister for Social Affairs and who did not agree with Anne Wibble, Minister of Finance and responsible for the budget. So we had to fight very hard to get concessions from him to do these cuts. (Lundgren 2011)

Dennoch wurde im Laufe des Sonntags ein Durchbruch bei den Verhandlungen erzielt und die Regierungskoalition bestand unbeeinträchtigt fort.

Premierminister Bildt und Oppositionsführer Carlsson konnten noch vor der Öffnung der Börsen am Montag ein erstes großes Krisenpaket vorstellen, das umfangreiche Ausgabenkürzungen in fast allen Politikfeldern vorsah, auch und besonders im Wohlfahrtsstaat: »In agreeing to the new measures intended to reduce the budget deficit, he [Carlsson] had helped sacrifice some of the basic foundations of the welfare ›model‹« (Eddie 1993: 11). Die verheerende Ausnahmesituation der zweiten großen Staatsschuldenkrise legitimierte weitreichende und tief greifende Austeritäts- und Reformmaßnahmen, die unter normalen Umständen undenkbar gewesen wären. Selbst die sozialdemokratische Partei akzeptierte widerwillig Kürzungen in vielen Bereichen des universellen Wohlfahrtsstaates, um das schwedische Sozialpolitik- und Gesellschaftsmodell als Ganzes zu retten:

In a situation of this kind, you could say that those problems also gave us some freedom. To take measures that normally would be very difficult to take for a politician. But while people were not aware of the problems with public debt in 1982, they were well aware of the problems with the 500 percent interest rate, because a lot of people had to leave their houses. […] People were very, very worried. They were aware of the serious situation. And that made it possible for us to do certain things and it put pressure on us to do certain things. It helped me in opposition to convince my party. (Carlsson 2011)

Der extrem hohe Zinssatz von 500 Prozent während des Verhandlungswochenendes hatte nicht nur den Währungskurs der Krone verteidigt und die Spekulationen vorerst eingedämmt, sondern der Politik eine Atempause in der dramatischen Krisensituation verschafft und ihr die Initiative von den Finanzmärkten zurückgeben. Bo Lundgren, damals Minister in Bildts Kabinett, erläutert die Wirkung des Zinssatzes und den Charakter des ersten Krisenpakets:

The first package on the deficit side that was made public on the 20th September, Bengt Dennis [the governor of the central bank] did raise – as you know – the interest rate, the repo rate to 500 percent a couple of days before and that was to give us the possibility to negotiate the package. On Sunday the 20th it was made public and that was only expenditure cuts and tax increases. Nothing else. 30 billion. (Lundgren 2011)

Das erste Krisenpaket war sehr umfangreich und sah hauptsächlich direkte Kürzungen im Staatshaushalt vor, jedoch keine Rettungsmaßnahmen für die darniederliegenden schwedischen Banken. Aufgrund der Wirtschafts- und Währungs-

krise, aber vor allem durch den massenhaften Ausfall von Immobilienkrediten nach dem Platzen der Spekulationsblase waren alle wichtigen Großbanken in Schweden de facto insolvent und mussten dringend rekapitalisiert werden, wenn der totale Zusammenbruch des schwedischen Finanzsystems verhindert werden sollte. Nur drei Tage nach der Verkündung des ersten großen Kürzungspakets mussten sich die Regierung und die Opposition erneut treffen, um die Bankenrettung gemeinsam zu garantieren:

> And then three days later it all collapsed. […] [T]he markets collapsed and he [Lundgren, the Minister for Fiscal and Financial Affairs] had no choice. It was on him to do it. At 10 in the evening Allan Larsson and I were summoned to the Ministry of Finance to prepare this guarantee. (Pagrotsky 2011)

Am 24. September sprach die Regierung zusammen mit den Sozialdemokraten eine pauschale und unbegrenzte Garantie für die Einlagen aller schwedischen Banken aus. Diese generelle Garantie der Ersparnisse durch den Staat gilt als Hauptgrund dafür, dass ein Ansturm auf die Konten der schwedischen Banken *(bank run)* ausblieb (Jonung 2009: 8). Die erneute Kooperation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien und ihre Bereitschaft, alles Erdenkliche zu tun, um die vielschichtige Krise zu überwinden, ließ das Vertrauen in die schwedische politische Ökonomie zurückkehren und rettete das Überleben der schwedischen Banken: »In this situation, the general bank guarantee played an important role in securing continued international funding for the Swedish banks« (Englund 1999: 93).

Neben der Einlagengarantie mussten fast alle Großbanken durch Steuergelder rekapitalisiert werden. Es wurde eine neue Aufsichtsbehörde *(Bankstödnamnen)* gegründet, die die strengen Auflagen für die Rekapitalisierung überwachte und die Umstrukturierung der Banken begleitete. Bevor die Banken neues Geld der Steuerzahler erhielten, mussten sie ihre größtenteils wertlosen Risikokredite in sogenannte »Bad Banks« auslagern. Die Aufspaltung der Banken in gute und schlechte Teile schonte die Bilanzen der rekapitalisierten »guten Banken«, ermöglichte ihnen einen unbelasteten Neustart und war ein Rettungskonzept, das heute als Vorbild für viele andere Länder mit Bankkrisen gilt. Die »schlechten Banken« wurden von neu gegründeten staatlichen Vermögensgesellschaften wie *Securum* und *Retriva* langfristig abgewickelt.

Ein wesentlicher Unterschied zu den ähnlich verlaufenen Bankenrettungen nach der globalen Finanzkrise ab 2007 ist, dass der schwedische Staat im Gegenzug für seine Rettungsgelder massiven Einfluss in den Banken verlangte. Er vergab keine temporären stillen Kredite ohne Stimmrechte und beließ die Kontrolle der Bankgeschäfte nicht bei den ursprünglichen Aktionären und dem Management der Bank. Für alle staatlichen Hilfsgelder wurden Unternehmens-

anteile übertragen, wie der für die Bankenrettung federführend zuständige Minister Lundgren klarstellt: »If I go into a bank, […] I'd rather get equity so that there is some upside for the taxpayer. […] For every krona we put into the bank, we wanted the same influence […] That ensured that we did not have to go into certain banks at all« (Dougherty 2008).

Tatsächlich wurden während der »systemischen Bankenkrise« (Reinhart/Rogoff 2011) zu Beginn der 1990er-Jahre praktisch alle wichtigen schwedischen Banken verstaatlicht und zu wenigen großen Instituten unter staatlicher Kontrolle zwangsfusioniert. Nach der Neuaufstellung des Bankensektors und nachdem die schlimmsten Turbulenzen der Finanzkrise vorbei waren, wurden die meisten Staatsbeteiligungen schrittweise wieder veräußert und die Banken in die Hände privater Anteilseigner überführt. Als einzige Großbanken wurden Handelsbanken und SEB nicht verstaatlicht, profitierten jedoch erheblich von der staatlichen Einlagengarantie. Die SEB der Wallenberg-Familie war allerdings de facto bankrott und brauchte neues Kapital, um zu überleben. Da die staatliche Rettung an den Eigentumstransfer geknüpft war, verweigerte sich die Wallenberg-Familie nach intensiven Verhandlungen mit Regierung und Opposition letztlich der Rekapitalisierung durch Steuergelder und fand in einer dramatischen Aktion private Geldgeber in den USA:

> It was very close to that SEB went bankrupt. We had a visit by some of the leadership of that bank who wanted to ask if the [Wallenberg] family could keep 2 billion Kronor if it went bankrupt and we said: no, no, no, the bank saving system starts when the last Kronor of the owners is paid out. Period! The government said the same. We did not confer. We talked about it afterwards. But both of us were absolutely clear: the market rules are: the family Wallenberg is not a sacrosanct part of the market. (Karlsson 2011)

Insgesamt kostete die Bankenrettung den schwedischen Staat 65 bis 70 Milliarden Kronen, was etwa 4 Prozent des BIP entsprach und den Staatshaushalt extrem belastete (Benner/Vad 2000: 420; Dougherty 2008). Wie auch in Schweden sind Bankenkrisen und anschließende staatliche Rettungsmaßnahmen als eine der Haupttriebkräfte hinter dem Anstieg der Staatsverschuldung identifiziert worden (Schularick 2012). Für die bürgerliche Regierung war die Verstaatlichung des Bankensektors ein *Déjà-vu*-Erlebnis. Genau wie bei der Rettung der Stahl- und Werftenindustrie durch die Regierung Fälldin in den 1980er-Jahren musste auch in den 1990er-Jahren eine bürgerliche Regierung, die mit Steuersenkungs- und Privatisierungsversprechen angetreten war, im Rahmen der Schulden- und Wirtschaftskrise einen ganzen Wirtschaftszweig verstaatlichen.

Allerdings konnte durch die geschickte Abwicklung der »Bad Banks« und den späteren Verkauf der verstaatlichten Finanzinstitute im Laufe der Jahre ein Großteil der staatlichen Rettungsgelder zurückgewonnen werden:

I had to put 65 billion crowns, 4 or 5 percent of GDP into the banking sector. We did it in a way that we recovered most of the money by handling bad bank solutions in a good way, by nationalizing banks and then put value into Nordea etc. (Lundgren 2011)

Obwohl die Turbulenzen im Bankensektor durch die staatliche Einlagengarantie und die Rekapitalisierungen beruhigt worden waren, war die Staatsschulden- und Währungskrise in Schweden noch nicht vorüber. Bereits wenige Tage nach dem ersten großen Sparpaket trafen sich Regierung und Opposition erneut, um ein weiteres Maßnahmenbündel zur Überwindung der staatlichen Finanzprobleme auszuhandeln, das am 30. September vorgestellt wurde. Es umfasste weitere Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, war aber nicht ganz so umfangreich wie das erste. Innerhalb weniger Tage im September 1992 wurden durch die Krisenpolitik der informellen großen Koalition institutionelle und tief greifende Reformen durchgesetzt, die kurze Zeit zuvor noch undenkbar gewesen wären.

Beide Krisenpakete wurden am 20. Oktober im Parlament verabschiedet, nachdem Ingvar Carlsson die sozialdemokratische Parlamentsfraktion am 6. Oktober von der Notwendigkeit der Krisenpolitik überzeugen konnte. Zusammengenommen umfassten die beiden Sparpakete mehr als 40 Milliarden Kronen bis 1997, wobei 14,2 Milliarden durch Einnahmeerhöhungen und 28,1 Milliarden durch Ausgabenkürzungen erreicht wurden und der Staatshaushalt allein 1993 um etwa 20 Milliarden Kronen entlastet wurde (Wenzelburger 2010: 171). Die Austeritätsmaßnahmen summierten sich damit ungefähr auf die Höhe des strukturellen Budgetdefizits, das auf circa 50 Milliarden Kronen geschätzt wurde und hauptsächlich durch das automatische Ausgabenwachstum durch indexierte Sozialleistungen entstand.

Das erste Krisenpaket umfasste Steuererhöhungen auf Tabakwaren und Benzin. Zugleich wurden die Ausgaben in fast allen Politikfeldern gekürzt. Die von der Regierung Bildt geplanten Steuersenkungen, die Abschaffung der Vermögenssteuer und die besonders umstrittene Reform der Familienpolitik durch die Einführung eines Betreuungsgeldes wurden auf Drängen der Sozialdemokraten verschoben:

We had very clear views on what we wanted to do: first of all, a total ban on all new spending. Before we start cutting in the old ones, we should stop new reforms. […] And second, when we make cuts in expenditures, we must make them more or less everywhere, so that the burdens are shared broadly. That is natural to us because we have experience of governing. Whereas for the small niche parties that was very tough because a niche party like the farmers' party, the center party, they have very few interests like agriculture subsidies. They are in politics to defend them. (Pagrotsky 2011)

Als Ausgleich für die Einnahmeerhöhungen mussten die Sozialdemokraten hohe Kürzungen in der Sozialpolitik akzeptieren, insbesondere bei der Kranken- und

Unfallversicherung und bei der Wohnungsbauförderung (Green 1995: 24–25). Die Lohnersatzraten der Sozialversicherungen wurden ab 1993 von 90 auf 85 Prozent gesenkt und das Renteneintrittsalter um ein Jahr auf 66 Jahre erhöht. Renten- und Kindergeldsteigerungen wurden ausgesetzt und das Wohngeld und Mietzuschüsse eingefroren. Die Kranken- und Rentenversicherungssysteme sollten langfristig ohne staatliche Zuschüsse auskommen und ausschließlich von den Sozialpartnern verwaltet werden (Huber/Stephens 2001).

Beim Krankengeld einigten sich die Parteien auf die Einführung eines Karenztags und die Kompensationshöhen wurden gestaffelt nach Tagen gesenkt. Besonders viel wurde durch die Reduzierung der Wohnungsbauförderung gespart, die eine hohe staatliche Subvention von Hypothekenkrediten war und langsam auslief:

> The largest expenditure cut of all that we did was the abolishment of the housing subsidies for some time. The housing subsidies were at that time approximately 2 percent of GDP. We had a scheme which meant that you phase them out from two sides over 5–6 years. […] [T]hey took affect gradually over time. They were inherited by Göran Persson. (Lundgren 2011)

Die Budgets für das Militär und die Entwicklungshilfe blieben ebenfalls nicht verschont. Allerdings setzten die Sozialdemokraten zusätzliche Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik durch und ließen sich von der Regierung garantieren, dass es keine weiteren Privatisierungen ohne ihre Zustimmung geben würde. Das zweite Krisenpaket sollte den Haushalt durch Steuererhöhungen entlasten und den hohen Devisenabfluss aus Schweden bremsen. Zwei Feiertage wurden gestrichen, der allgemeine Mehrwertsteuersatz verblieb bei 25 Prozent und wurde nicht reduziert, der ermäßigte Mehrwertsteuersatz wurde von 18 auf 21 Prozent erhöht, nachdem er von der Regierung bereits ab Beginn des Jahres 1992 von 4,2 beziehungsweise 13,6 auf 18 Prozent erhöht worden war (Europäische Kommission 2013: 27). Außerdem wurden die Tabak- und die Mineralölsteuer erhöht und die Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung um 4,3 Prozentpunkte gesenkt.

Die beiden umfangreichen Rettungspakete bedeuteten allerdings noch nicht die erfolgreiche Sanierung des Staatshaushaltes und die endgültige Überwindung der Krise. Sie beruhigten die Finanzmärkte nur für einige Wochen und bereits Mitte November 1992 geriet der Wechselkurs der Krone erneut unter Druck und Schweden hatte Probleme, seine Staatsschulden zu refinanzieren. Die Regierung strebte die Verabschiedung eines dritten Krisenpakets zusammen mit den Sozialdemokraten an. Allerdings hatten diese ihre währungs- und wirtschaftspolitische Strategie mittlerweile geändert und waren nicht mehr bereit, den festen Wechselkurs um jeden Preis zu verteidigen. So kam es zu großen Differenzen zwischen Regierung und Opposition bei den geplanten Krisenmaßnahmen.

Am 15. November kündigten die Sozialdemokraten die lagerübergreifende Zusammenarbeit auf und verließen die Verhandlungen. Wenige Tage später konnte die Reichsbank dem Abwertungsdruck nicht mehr standhalten und musste den festen Wechselkurs aufgeben: »On 19 November 1992 the financial markets decided that Sweden should devalue« (Henriksson 2007: 6). Das erste Mal seit der Weltwirtschaftskrise 1933 war der Wechselkurs der Krone damit vollkommen freigegeben und die schwedische Währung ohne politische Vorgaben und Interventionen der Zentralbank handelbar. Anstelle eines Wechselkursziels trat für die Zentralbank ein Inflationsziel von 2 Prozent.

Die Währungsabwertung war eine herbe politische und sehr kostspielige Niederlage für die Regierung Bildt, beflügelte jedoch die Exportindustrie des Landes. In der letzten Woche vor der Freigabe des Kronenkurses im November 1992 hatte die Reichsbank mit Devisentransaktionen in Höhe von 158 Milliarden Kronen interveniert, was dem Vierfachen der Nettokreditvergabe der Banken und Finanzintermediäre im gesamten Jahr 1992 und etwa 11 Prozent des nominellen BIP für 1992 entsprach (Trautwein 1999: 278). Der Kurs der Krone fiel nach der Freigabe des Wechselkurses sofort um 9 Prozent und zum Jahreswechsel hatte er sogar um 20 Prozent nachgegeben (Englund 1999: 93).

5.3.4 Politisch-ökonomische Reformen als Reaktion auf die Krise

Im Zusammenhang mit der Staatsschulden- und Währungskrise wurden wichtige Institutionen der schwedischen politischen Ökonomie grundlegend verändert. Die drei wichtigsten Veränderungen der bürgerlichen Regierung waren die Schaffung einer unabhängigen Zentralbank, der Beitritt zur Europäischen Union und die Verlängerung der Legislaturperiode auf vier Jahre. Alle drei Reformen wurden von einer breiten Mehrheit der schwedischen Politik unterstützt und im Konsens der wichtigsten Parteien beschlossen.

Die Unabhängigkeit der Zentralbank von der Politik wurde 1993 und 1998 ausgeweitet. Während die Reichsbank in den 1980er-Jahren noch eine der am stärksten politisch abhängigen Zentralbanken war, kann sie seitdem als eine der unabhängigsten gelten (Iversen 2001: 267). Damit verlagerte sich die finanzpolitische Verantwortung von der Politik auf die nachgeordneten Verwaltungsapparate und Experten (Svensson 2002: 221). Mit der Reform kam es ebenfalls zu einer Bedeutungsverschiebung bei den obersten Zielen der Geld- und Währungspolitik: Die Hauptaufgabe der Zentralbank ist seitdem – vor allen anderen makroökonomischen Zielen – die Sicherung der Preisstabilität (Benner/Vad 2000: 427). Die Zentralbank legte fest, dass der jährliche Verbraucherpreisindex ab 1995 mit einer Schwankungsbreite von plus/minus 1 Prozentpunkt nicht vom Inflationsziel in Höhe von 2 Prozent abweichen sollte (Berg/Gröttheim 1997: 141–142).

Die Neuausrichtung der Geldpolitik nach Vorbild der deutschen Bundesbank entsprach genau den Empfehlungen der Lindbeck-Kommission, die eine Lösung der Schuldenproblematik durch Inflation unbedingt verhindern wollte: »Rapid accumulation of government debt […] increases the risk that future governments will choose the politically simplest solution to the government debt problem: to erode the real value of debt by high inflation« (Lindbeck et al. 1994: 45–46). Durch das explizite Inflationsziel wurde die Bedeutung der Zentralbank aufgewertet, die vor der Reform neben der Geldpolitik praktisch nur die Kreditversorgung der privaten Wirtschaft verantwortete.

Schweden folgte mit der Aufgabe der politischen Kontrolle über die Zentralbank einem internationalen Trend. Seit Anfang der 1990er-Jahre wurden die Zentralbanken in immer mehr Ländern unabhängig und klare Inflationsziele wurden festgelegt. »Eine besondere Schubkraft in Richtung Unabhängigkeit ging für die meisten der europäischen Zentralbanken zusätzlich vom Maastrichter Vertrag (Art. 108) und der damit zusammenhängenden Errichtung eines Europäischen Zentralbankensystems aus« (Freitag 1999: 150).

Schweden gehörte zu den Ländern, die sich entschlossen hatten, der Europäischen Union beizutreten. Allerdings war die Entscheidung innerhalb der schwedischen Politik und Gesellschaft höchst umstritten. Die Gruppe der Befürworter der EU-Mitgliedschaft setzte sich aus den Parteien der bürgerlichen Regierungskoalition mit Premierminister Bildt an der Spitze, dem Führungszirkel der sozialdemokratischen Partei um Oppositionsführer Carlsson und den Konzernleitungen der Exportindustrie zusammen. Sie argumentierten, dass die Beitrittsverhandlungen ein starkes Signal an potenzielle Investoren und die Finanzmärkte senden würden, dass Schweden den festen Wechselkurs verteidigen werde und die Konsolidierung der Staatsfinanzen erfolgreich beenden werde. Neben der Investitionssicherheit betonten sie die wirtschaftlichen und wachstumspolitischen Vorteile durch den Binnenmarkt.

Während die Befürworter den Stabilitäts- und Wachstumspakt positiv sahen, war dieser einer der Hauptkritikpunkte der Gegner des EU-Beitritts. Dies waren in Schweden in erster Linie die Gewerkschaften und die LO-Ökonomen, die insbesondere das Fehlen des Vollbeschäftigungsziels beklagten, sowie das linke Parteienspektrum aus Linkspartei, Grünen und vielen Sozialdemokraten. Neben der strikten Finanzpolitik und den unterschiedlichen Interessenlagen der Mitglieder, die eine effektive sozialdemokratische Politik auf europäischer Ebene unmöglich mache, führten sie die unmittelbaren Kosten des Beitritts, höhere Agrarsubventionen und den Protektionismus der EU gegenüber Entwicklungsländern an.

Die Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und Schweden wurden im Juli 1991 gestartet, Premierminister Bildt unterzeichnete den Mitgliedschaftsvertrag im Juni 1994, und durch das positive Referendum im November 1994 wurde

der Beitritt Schwedens zum 1. Januar 1995 endgültig beschlossen. Insbesondere der Volksentscheid war für die Konsolidierungsbemühungen der mittlerweile sozialdemokratischen Regierung von großer Bedeutung, da er zeigte, dass eine Mehrheit des Volkes den Kurs der Regierung unterstützte, wie der damalige Finanzminister Persson (2011) im Interview erläuterte:

It was extremely important. For three reasons: first it had a direct effect on the financial markets. I think we were paid with 30 or 40 basis points the day after. But that was not the major argument. The second reason was that for a new government with a fresh mandate it would have been devastating to hold a referendum and losing it. […] The third reason is that the Maastricht criteria were very helpful to communicate what we did.

Allerdings erfüllten sich auch viele Vorbehalte der Gegner. Die Steuerungskapazitäten und die Umverteilungsmöglichkeiten der nationalen Politik im Rahmen des schwedischen Korporatismus wurden durch die Mitgliedschaft stärker als ohnehin schon beschnitten:

The decision to enter the European Union (EU) in 1995 put further strains on the Swedish type of democracy, especially the possibility of creating popular legitimacy through open deliberation and consultation with interest groups. (Olsson et al. 2003: 7)

Aufgrund der institutionellen Beschaffenheit der Europäischen Union und aufgrund der Interessenkonstellationen zwischen den Mitgliedsländern werden marktschaffende Politik und ein unkoordiniertes Kapitalismusmodell gegenüber der koordinierten Variante bevorzugt:

While the project of regulated capitalism has to overcome the joint decision trap, the neoliberal project proceeds even under conditions of heterogeneous political-economic interests. As a consequence, market-enforcing rulings dominate over market-correcting policies.
(Höpner/Schäfer 2012: 25)

Die Argumente von Befürwortern und Gegnern haben sich somit als begründet herausgestellt und der EU-Beitritt war für Schweden ein zweischneidiges Schwert.

Neben diesen geld- und europapolitischen Entscheidungen beeinflusste die Verschuldungskrise die Ausgestaltung des politischen Systems und des Wahlrechts. Vor allem die seit der Wahlreform 1970 verkürzte Legislaturperiode von drei Jahren wurde als Grund für die Schwächung der Regierung identifiziert, der die Umsetzung grundlegender Reformen erschwerte, die politische Instabilität erhöhte, Ausgabenerhöhungen erleichterte und Kürzungen erschwerte: »For instance, shorter election periods […] made it more difficult for a government to establish and implement a long-term strategy« (Lindbeck et al. 1994: 13). Entsprechend wurde die Legislaturperiode 1994 auf vier Jahre ausgedehnt.

5.3.5 Die große Rentenreform 1994/98

Schwedens altes Rentensystem blieb in seinen Grundzügen seit der großen Rentenreform von 1959 bis 1994 unverändert. Es ruhte im Wesentlichen auf zwei Pfeilern. Zum einen der Grundrente FP *(folkpension)*, die in einer einheitlichen Standardrate allen Bürgern zustand. Zum anderen die einkommensabhängige staatliche Zusatzrente ATP *(allmänna tilläggspensionssystem)*, die komplett durch die Arbeitgeber (13,5 Prozent des Lohns) finanziert wurde. Neben dem öffentlichen Rentensystem existierten Betriebsrenten und private Rentenversicherungen, wobei insbesondere letztere nur eine geringe Bedeutung hatten.

Die ATP-Zusatzrente wurde durch ein Umlageverfahren finanziert. Zusätzlich existierten jedoch große staatliche Pufferfonds, die sogenannten AP-Fonds, die sehr hohe Vermögenswerte verwalteten. Gegen Ende der Aufbauphase der Fonds in den 1970er-Jahren summierten sich ihre Einlagen auf bis zu 50 Prozent des BIP (Lundberg 1985: 18). Durch die Reifung des Rentensystems, aber auch zur Sanierung des Staatshaushalts, wurden die Geldmittel der Fonds über die Jahre abgeschmolzen. 1992 entsprachen ihre Einlagen 35 Prozent des BIP (Anderson 2001: 1076) und 2000 waren es noch 25 Prozent oder circa 550 Milliarden Kronen, ein Betrag, der die Rentenausgaben für vier Jahre decken würde (Settergren 2001: 340). Die Rentenformel war so konstruiert, dass ein Beitragszahler nach dreißig Jahren die vollen Rentenbezüge erhielt, wobei nur die fünfzehn Jahre mit dem besten Einkommen die Berechnungsgrundlage für die Rentenhöhe bildeten. Diese summierte sich auf 60 Prozent des vorherigen Einkommens und wurde anhand der Entwicklung der Verbraucherpreise und nicht anhand der Lohnentwicklung indexiert.

Bereits seit 1984 wurde eine grundlegende Reform des Rentensystems in der schwedischen Politik diskutiert. Allerdings dauerte es eine weitere Dekade, bis sich alle wichtigen Parteien auf einen konsensfähigen Kompromiss geeinigt hatten. Die Grundzüge der Reform wurden 1992 erarbeitet und im Juni 1994 verabschiedeten die Regierungskoalition der vier bürgerlichen Parteien und die sozialdemokratische Partei im schwedischen Parlament zusammen die Grundzüge des neuen Rentensystems, was einer Zustimmung von 90 Prozent entsprach (Hinrichs 2000: 369). Die Rentenreform wurde von beiden politischen Lagern sehr unterschiedlich interpretiert. Während Premierminister Bildt in ihr den ersten großen Schritt weg vom alten ATP-System sah, betonten die Sozialdemokraten die Kontinuität zwischen beiden Systemen und sprachen lediglich von einer Modernisierung im Einklang mit den Werten des Vorgängersystems.

Viele Details der Rentenreform waren 1994 noch offen und wurden erst in den folgenden Jahren in Parlamentskommissionen in langwierigen Verhandlungen ausgearbeitet. Anders als in den Konsensfindungsprozessen des tradi-

tionellen schwedischen Politikmodells waren die Sozialpartner nicht direkt in die Reformverhandlungen eingebunden. Die endgültige Fassung des neuen Rentensystems war im Jahr 1998 fertiggestellt und wurde im Laufe des Jahres schrittweise eingeführt, sodass das neue Rentensystem seit 1999 implementiert ist, und im November 2001 wurden die ersten Rentenbezüge nach der neuen Rentenformel ausgezahlt (Palme 2005: 42). Durch die Rentenreform wurde die schwedische Alterssicherung einem fundamentalen Wandel unterzogen und auf praktisch allen Ebenen verändert.

Das neue Rentensystem ruht auf drei Säulen: der Einkommensrente *(inkomstpension)*, der Prämienrente *(premiepension)* und der Garantierente (*garantipension;* Anderson/Immergut 2007: 362). Eines der wichtigsten Elemente des neuen Rentensystems ist die Umstellung der Rentenzahlungen auf ein Beitragsmodell. Während es im alten ATP-System vorher festgelegte Rentenansprüche gab, die de facto durch eine Steuer von den Unternehmen finanziert wurden, ähnelt die schwedische Alterssicherung nach der Reform mehr dem deutschen Rentensystem mit festgelegten Rentenbeiträgen in Form von Lohnnebenkosten, die auf der Gehaltsabrechnung aufgeführt werden (Palme/Ståhlberg 1993: 55).

Die Rentenbeiträge in Schweden betragen seit der Reform 18,5 Prozent des Lohneinkommens und werden jeweils zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bezahlt. Die ehemalige Grundrente FP und die ATP-Zusatzrente werden in dem neuen System in der umlagefinanzierten und einkommensabhängigen Einkommensrente zusammengelegt, auf die 16 Beitragspunkte entfallen. Die restlichen 2,5 Punkte fließen in den neu geschaffenen zweiten Pfeiler des Rentensystems, die Prämienrente, die auf privaten kapitalgedeckten Rentenfonds basiert, in denen jeder Beitragszahler individuell seinen Rentenanspruch anspart.

Die flächendeckende und verpflichtende Einführung einer fondsbasierten Altersvorsorge stellt eine Pfadabweichung zur bisherigen Umlagefinanzierung ausschließlich aus Steuern und Beiträgen dar. Obwohl es in Schweden deutlich mehr als sechshundert verschiedene private Rentenfonds mit unterschiedlichen Anlagestrategien gibt, zwischen denen die Beitragszahler wählen können, sind sie alle in das staatliche Rentensystem eingebunden, und die Auszahlung der Rente erfolgt zentral durch eine öffentliche Behörde und nicht durch private Rentenversicherungen (Anderson/Immergut 2007: 386).

Die Grundlage für die Berechnung des Rentenniveaus bilden nicht mehr die einkommensstärksten fünfzehn Jahre, sondern das Einkommen über den gesamten Einzahlungszeitraum. Durch die neue Berechnungsgrundlage gibt es einen direkteren Zusammenhang zwischen Beiträgen und Rentenhöhe und die umverteilende Wirkung des Rentensystems wird stark abgeschwächt (Anderson 2001: 1079). Während es sich im alten System nicht rentierte, länger als dreißig

Jahre zu arbeiten, da ab dieser Schwelle der maximale Rentenanspruch erreicht war und das Rentenniveau auch bei einer längeren Lebensarbeitszeit nicht weiter anstieg, setzt das neue System Anreize, länger zu arbeiten. Das gesetzliche Renteneintrittsalter wurde flexibilisiert und ist nicht festgelegt. Mit deutlichen Abschlägen ist es möglich, bereits mit 61 Jahren in Rente zu gehen. Ab einem Alter von 67 Jahren gibt es keinen rechtlichen Anspruch auf einen Arbeitsplatz mehr, aber es ist erlaubt, länger zu arbeiten, was sich aufgrund der neuen Rentenformel finanziell auszahlt (Palme 2005: 45).

Die soziale Ausgeglichenheit des neuen Rentensystems wird durch zwei ergänzende Komponenten erreicht. Zum einen garantiert der Staat aus Steuermitteln eine Grundsicherung im Alter für den Personenkreis, der nicht in das neue Rentensystem eingezahlt hat, die Garantierente. Diese bedarfsgeprüfte Grundrente liegt über dem Niveau der alten »Volksrente« und kann ab dem 65. Lebensjahr bezogen werden. Zum anderen werden Erziehungs-, Studien- und Wehrdienstzeiten in der Rentenformel anerkannt und Ehepartner können ihre Rentenansprüche miteinander teilen.

Die AP-Fonds existieren weiterhin als Rentenpufferfonds und investieren vor allem auf dem schwedischen, aber auch auf dem internationalen Anleihemarkt. Die 1988 beziehungsweise 1996 neu gegründeten zusätzlichen AP-Fonds erfüllen eine andere Funktion und haben deshalb ein anderes Anlageportfolio, das hauptsächlich aus Aktien und der Förderung von Unternehmensgründungen und dem schwedischen Mittelstand besteht (Palme 2005: 47). Die Ironie der Geschichte der schwedischen Rentenpolitik ist, dass die »sozialistischen« AP-Fonds, die vom rechten politischen Lager anfangs stark kritisiert wurden, die Einführung der kapitalbasierten Prämienrente, einer im Grunde bürgerlichen Reform, überhaupt erst ermöglicht haben (Green-Pedersen/Lindbom 2006: 252). Ohne die AP-Fonds wäre die Doppelbelastung für die Beitragszahler und den Staatshaushalt durch die parallele Existenz von kapital- und umlagefinanzierten Rentensystemen zu hoch gewesen und die privaten Rentenfonds hätten vermutlich nicht aufgebaut werden können (Anderson/Meyer 2003).

Die aus finanzpolitischer Sicht wichtigste Neuerung der Rentenreform ist ein seit 2001 wirksamer automatischer Ausgleichsmechanismus, der das Rentenniveau an die jeweilige Finanzsituation des Rentensystems angleicht und als eingebaute selbstständige Ausgabenbremse verstanden werden muss, weshalb er auf Schwedisch schlicht »die Bremse« *(bromsen)* heißt. Wenn die Ausgaben des Rentensystems seine Vermögenswerte (die Summe aus Einnahmen und Pufferfonds) übersteigen, wird die Indexierung automatisch ausgesetzt und das Rentenniveau so lange angepasst (in der Regel abgesenkt), bis das System wieder ausgeglichen ist. Die entscheidenden Parameter für die Höhe der künftigen Renten

in Schweden sind die Einkommensentwicklung, das Wirtschaftswachstum und die demografische Entwicklung.[2]

Allein durch die Alterung der Gesellschaft ist ein Absinken des Rentenniveaus zu erwarten. Es gibt keinerlei Quersubventionen aus dem Staatshaushalt für das Rentensystem, das finanziell autonom ist und ausschließlich von den Rentenbeiträgen getragen werden muss (Schwedische Regierung 2012). Darüber hinaus wurden unter den Eindrücken der Staatsschuldenkrise in den 1990er-Jahren verschiedene kurzfristige Sparmaßnahmen im Rentensystem durch eine Veränderung der Rentenformel hinsichtlich der Finanzierung und der Indexierung beschlossen, sodass heutige und zukünftige Rentnergenerationen mit Rentenkürzungen rechnen müssen (Anderson 1998: 193).

Als die Rentenreform 1994 in der Hochzeit der Verschuldungskrise beschlossen wurde, stimmten beide politischen Lager darin überein, den Staatshaushalt durch die Reform möglichst zu entlasten und zukünftige automatische Ausgabensteigerungen zu verhindern. Langfristig verfolgten Regierung und Opposition jedoch unterschiedliche Ziele in der Rentenpolitik. Die oppositionellen Sozialdemokraten wollten das staatliche Rentensystem durch die Restrukturierung wieder möglichst attraktiv für die Mittelklasse machen.

Das alte ATP-System war unterfinanziert. Es gab eine Rentenobergrenze, die preis- und nicht lohnindexiert war und die mit zunehmender Programmreifung von immer mehr Schweden erreicht wurde. Die Renten vieler Besserverdienender wurden dadurch gedeckelt und stiegen nicht bis zum vorgesehenen Rentenniveau von 60 Prozent der 15 besten Einkommensjahre an. Das eigentlich einkommensabhängige ATP-System nahm mit der Zeit deshalb immer stärker die Form einer pauschalen Einheitsrente an. Es bot Arbeitnehmern mit mittleren und hohen Einkommen keine statussichernde Alterssicherung mehr und es bestand die Gefahr, dass die Mittelklasse sich von dem öffentlichen System ab- und der privaten Altersvorsorge zuwendete (Kangas/Palme 1993). Durch eine engere Verknüpfung von Rentenbeiträgen und Rentenniveau sollte das öffentliche Rentensystem nach dem Willen der Sozialdemokraten gestärkt werden.

Die Konservative Partei verfolgte bei der Rentenreform dagegen ein komplett entgegengesetztes Ziel. Sie strebte langfristig den Aufbau einer privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge an und die Reformbedürftigkeit des ATP-Systems im Zusammenhang mit den Sparzwängen der Schuldenkrise eröffnete ihnen ein Politikfenster, um diesem Ziel näherzukommen. Aufgrund der starken Pfadabhängigkeit und Programmreifung des bestehenden Rentensystems hatte die Partei einen radikalen Systemwechsel aufgegeben, sah aber die Chance, eine

2 Für die mathematischen Details zum automatischen Ausgleichsmechanismus als Teil der Rentenformel siehe Settergren (2001).

Pfadabweichung vom bestehenden Rentensystem durch graduelle Veränderungen zu erreichen (Lindbom 2006: 8). Für die Konservativen hatte deshalb allein die Etablierung der Prämienrente als gesetzlich vorgeschriebene und für alle verpflichtende kapitalgedeckte Altersvorsorge Priorität, da sie das Potenzial einer Pfadabweichung birgt, und die aktuell noch geringe Bedeutung der fondsbasierten Rente für das gesamte Rentenniveau war nebensächlich.

Die Effekte der Reform für verschiedene Gesellschaftsgruppen hängen wie das Rentenniveau insgesamt von der Entwicklung der Rentenbeiträge ab, aber tendenziell werden arme Bevölkerungsschichten mit einer kurzen Erwerbsbiografie durch die höhere Garantierente bessergestellt. Die große Mehrheit der Erwerbstätigen muss allerdings mit geringeren Renten auskommen. Modellrechnungen prognostizieren, dass die Renten bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent um 12 Prozent sinken und dass die Reform eine geringere dekommodifizierende Wirkung hat als das alte System (Anderson 1998: 248). Durch die neue Rentenformel und den automatischen Ausgleichsmechanismus findet darüber hinaus eine Risikoverlagerung vom Staat und der Solidargemeinschaft auf das Individuum statt, das zur Statussicherung im Alter zunehmend privat vorsorgen muss (Schick 2009: 13).

5.4 Sozialdemokratische Krisenpolitik, institutionelle Reformen und die Rekalibrierung des universellen Wohlfahrtsstaates 1994 bis 2006

5.4.1 Sozialdemokratische Krisenpolitik

Der Wahlkampf zur Reichstagswahl 1994 wurde von der Staatsschuldenkrise dominiert, die ihren Schatten weiterhin auf die schwedische Politik und das gesamte Land warf. Die finanz- und wirtschaftspolitische Bilanz der Regierung Bildt war desolat. Das Budgetdefizit betrug 1994 mehr als 9 Prozent des BIP, die Staatsverschuldung übertraf 82 Prozent des BIP, die Arbeitslosenquote lag über 11 Prozent und die Staatsausgabenquote erreichte fast 70 Prozent des BIP (OECD 2013a). Zudem war der Bankensektor notgedrungen fast gänzlich verstaatlicht worden, und der Kampf mit Spekulanten und Finanzmärkten drohte, verloren zu werden. Der schlechte Zustand der schwedischen politischen Ökonomie spiegelte sich in den Wahlumfragen wider.

Als sich abzeichnete, dass die sozialdemokratische Partei an die Regierung zurückkehren würde und eventuell sogar eine absolute Mehrheit erringen könnte, kündigte die Partei bereits im August 1994 umfangreiche Sparmaßnahmen

an und forderte von den Wählern ein offenes Regierungsmandat, um gegebenenfalls sogar noch über die bereits vorgestellten Sparankündigungen hinauszugehen. Der Druck der Märkte auf die zukünftige Regierung war so groß, dass ihr keine andere Wahl blieb, als die schmerzhaften Austeritätsmaßnahmen bereits im Wahlkampf zu vertreten: »The markets forced them« (Hamilton 2011).

Nach der Präsentation des Krisenpakets, das Einsparungen im Umfang von 61 Milliarden Kronen vorsah, fielen die Umfragewerte der Sozialdemokraten unter die für die absolute Mehrheit notwendige Schwelle; die Erhöhung der Zinsen für schwedische Staatsanleihen auf den Kapitalmärkten war jedoch vorerst gestoppt. Im Herbst 1994 gewannen die Sozialdemokraten die Wahl mit etwas mehr als 45 Prozent der Stimmen und bildeten eine Minderheitsregierung mit Ingvar Carlsson als Premierminister und Göran Persson als Finanzminister. Durch die Vorstellung eines konkreten und umfangreichen Sparprogramms wollte Carlsson der Bevölkerung falsche Hoffnungen auf ein schnelles Ende der Krise nehmen und sich den nötigen politischen Handlungsspielraum und die Legitimation für die unausweichlichen Einschnitte und Kürzungen von den Wählern geben lassen:

> Ingvar Carlsson was a bit afraid that […] people would have unrealistic expectations that if we win the elections, all the hard times will disappear and the old government would take the deficits with them and leave. So, he gave me and some others instructions to prepare a programme that would make the voters understand that we have tough times ahead and that we do not promise really strong steps away from the budget cuts. (Pagrotsky 2011)

Die Sozialdemokraten konnten die Regierungsübernahme somit lange vorbereiten und begannen unmittelbar nach dem Machtwechsel mit der Verabschiedung neuer Krisengesetze. Ihre Konsolidierungsstrategie umfasste sowohl Ausgabenkürzungen als auch Einnahmeerhöhungen und war sehr frontlastig, das heißt, sie strebten harte Einschnitte direkt am Anfang der Legislaturperiode an und hofften, die Krise durch einen Befreiungsschlag mit umfassenden Austeritätsmaßnahmen schnell zu lösen (Persson 1996: 8). Die notwendige parlamentarische Unterstützung erhielten sie anfangs von der Linkspartei.

Im November 1994 wurde das erste große Konsolidierungspaket verabschiedet. Es sollte das Haushaltsdefizit bis 1998 um 56 Milliarden Kronen senken, was 4 Prozent des BIP entsprach, wobei 36 Milliarden Kronen auf Steuererhöhungen und 20 Milliarden Kronen auf Ausgabenkürzungen entfielen (Green 1995: 24–25). Die Steuern trafen vor allem die reichen Bevölkerungsschichten, wodurch die Regierung zusätzliche Legitimation für ihre Austeritätsmaßnahmen erhielt, da sie versuchte, die Belastungen gerecht auf alle Bürger zu verteilen: »We introduced a special tax on all higher incomes which made it easier for us to argue. We could show that also the rich people had to pay for the crisis«

(Carlsson 2011). Der Spitzensteuersatz auf Einkommen wurde von 50 auf 55 Prozent erhöht, die Vermögenssteuer wurde ebenfalls leicht von 1,5 auf 1,7 Prozent angehoben und die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung stiegen. Als Folge nahm die Steuerlast in Schweden in den Jahren 1993 bis 2000 stark zu (Wagschal/Wenzelburger 2008b: 322).

Auf der Ausgabenseite wurden die Sozialleistungen nicht mehr an das Preisniveau, sondern an die Entwicklung der öffentlichen Finanzen geknüpft. Eine volle Indexierung wurde seit 1996 nur vorgenommen, wenn das Budgetdefizit unter 50 Milliarden Kronen sank (Wenzelburger 2010: 176). Bei einem Defizit zwischen 50 und 100 Milliarden Kronen erfolgte eine Anpassung zu 80 Prozent und bei einem Defizit über 100 Milliarden Kronen nur zu 60 Prozent. Industriesubventionen wurden besonders stark zurückgefahren und die Zugangsbeschränkungen zu Arbeitslosenleistungen verschärft (Wagschal/Wenzelburger 2008b: 315, 321). Weitere Einsparungen entstanden durch verschiedene Kürzungen kleinerer Posten in allen Ministerien, die Rentenreform und durch die Rücknahme kostspieliger Gesetze, die die Regierung Bildt kurz vor der Wahl beschlossen hatte. Vor allem das umstrittene Betreuungsgeld für Eltern, die ihre Kinder zu Hause erziehen und nicht in eine Krippe geben, wurde sofort wieder abgeschafft.

Trotz der schlechten Haushaltslage hatte die bürgerliche Koalition zum 1. Juli 1994 ein Betreuungsgeld in Höhe von monatlich 2.000 Kronen (entsprach circa 420 DM) eingeführt. Diese mit hohen Mehrausgaben verbundene Reform sollte die kleinste Partei der Koalition, die Christdemokraten, wieder über die Vier-Prozent-Hürde ins Parlament hieven. Obwohl es der kleinen Partei nutzte, sandte die kostspielige Reform ein fatales Signal an die Finanzmärkte und an die schwedische Bevölkerung: Offensichtlich konnte sich die Regierung auch in der schwersten Finanzkrise des Landes neue Wohltaten für ihre Wählerschaft erlauben. Aus diesen finanzpolitischen und aus ideologischen Gründen schafften die Sozialdemokraten das Betreuungsgeld ab dem 1. Januar 1995 wieder ab.

Die von der bürgerlichen Regierung beschlossene Senkung der Lohnersatzrate bei der Arbeitslosenversicherung und die eingeführten Karenztage, gegen die die Sozialdemokraten damals vehement protestiert hatten, blieben jedoch bestehen. Mit dem Volksentscheid im November 1994 hatten die Schweden ihren EU-Beitritt zum Jahreswechsel 1994/95 endgültig besiegelt. Durch die EU-Mitgliedschaft wurde Schweden zur Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien gezwungen, was den Sparanstrengungen der Regierung zusätzliche Glaubwürdigkeit gab. Allerdings bewirkte der Beitritt zunächst Kostensteigerungen von etwa 20 Milliarden Kronen an EU-Beiträgen, die die Regierung in der prekären Haushaltslage zusätzlich aus dem Budget aufbringen musste (Green 1995: 25).

Die Regierung ging bei der Sparpolitik über die bereits im Wahlkampf angekündigten Einschnitte hinaus und verabschiedete zusammen mit der Linkspartei und mit außerparlamentarischer Unterstützung des Gewerkschaftsbundes LO weitreichende Konsolidierungspakete:

> We had support […] from the trade unions' central organizations. Let's say that the first 85 percent of the reconstruction programme was done with support of the trade unions. And don't forget that the first 85–90 percent of the measures implemented was decided with support by the left party. […] They have always been described as irresponsible. They were not. (Persson 2011)

Bis zum April 1995 summierten sich die Austeritätsmaßnahmen auf 8 Prozent des BIP (Henriksson 2007: 6).

Die erheblichen Sparanstrengungen reichten allerdings immer noch nicht aus, um eine Trendumkehr bei der Verschuldungsentwicklung zu erreichen. Um den Staatshaushalt zu entlasten und den Arbeitsmarkt zu beleben, wollte die Regierung die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und bei Arbeitslosigkeit von 80 auf 75 Prozent senken, was in der eigenen Partei äußerst umstritten war. Diesen Einschnitt in den Wohlfahrtsstaat wollte die Linkspartei nicht mehr mittragen und kündigte die Tolerierung der sozialdemokratischen Minderheitsregierung auf. Die Sozialdemokraten brauchten einen neuen Partner für die Durchsetzung ihrer Konsolidierungsmaßnahmen und fanden ihn im bürgerlichen Lager mit der Zentrumspartei.

In dramatischen Verhandlungen vor der Abstimmung im Parlament schmiedeten die zwei Parteien einen für beide Seiten tragbaren Kompromiss und überzeugten ihre skeptischen Parlamentsfraktionen von der Notwendigkeit des Gesetzes. Besonders die sozialdemokratische Regierung wurde mit Widerstand und Skepsis aus der eigenen Parlamentsfraktion konfrontiert und drohte mit Rücktritt, sollte das Gesetz scheitern: »If they had overruled, the government would have fallen. We put everything on one card!« (Persson 2011).

Die Sozialdemokraten setzten die Absenkung des Lohnersatzniveaus bei den Sozialversicherungen und eine Änderung des kommunalen Finanzausgleichs durch und die Zentrumspartei eine Reduzierung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel. Diese wurde ab dem Jahr 1996 von 12 auf 6 Prozent halbiert, wovon die Kernwählerschaften beider Parteien, ärmere Bevölkerungsschichten und Bauern, am stärksten profitierten (Steinmo 2003: 40). Ein weiterer Grund, warum die Zentrumspartei mit der Regierung kooperierte und die Sparpolitik unterstützte, war, dass sie so eine Vermögenssteuer von 1 Prozent auf landwirtschaftlich genutzte Flächen und Wälder verhindern konnte, die die Sozialdemokraten vorgeschlagen hatten:

So the farmers' association LRF ordered the Center Party to make some kind of agreement with the Social Democrats to prevent this tax. When they made an agreement in April 1995, it was to some extent forced upon them to try to get rid of the property tax. (Lundgren 2011)

In der Sozialpolitik wurden darüber hinaus diverse familienpolitische Leistungen reduziert. Unter anderem wurde das Elterngeld von 90 auf 80 Prozent des Einkommens gesenkt. Insgesamt entfiel der Großteil der Einsparungen allein aufgrund der quantitativen Bedeutung im Staatshaushalt auf den Wohlfahrtsstaat. Allerdings wurde auch in anderen Politikfeldern gekürzt. Die Privatisierung von Staatsbetrieben und die Reprivatisierung der im Rahmen der Krise verstaatlichten Banken erbrachten im Zeitraum 1993 bis 2000 Einnahmen von 15 Milliarden US-Dollar (Gruber/Pitlik 2010: 41) und die Abrüstung des schwedischen Militärs nach der Auflösung des Warschauer Paktes ließ die Verteidigungsausgaben von 2,8 Prozent des BIP in den 1980er-Jahren auf 2,2 Prozent in den 1990er-Jahren sinken (Cusack 2007).

Die blockübergreifende Kooperation von linken und rechten Parteien dokumentierte den ernsthaften Willen der schwedischen Politik zur Haushaltssanierung und stellte das Vertrauen in den schwedischen Haushalt auf den Finanzmärkten wieder her. Mit dem Sparpaket im Frühling 1995 lagen die schwierigsten Austeritätsgesetze hinter der Regierung und der Durchbruch bei der Überwindung der zweiten Staatsschuldenkrise war gelungen: »[W]e had an agreement with the Center Party. From there on, we had control over the situation. Up to that, we had to fight, but after it, we had quite good control« (Carlsson 2011).

Vor allem die Finanzmärkte honorierten die funktionierende Zusammenarbeit von Sozialdemokraten und Bürgerlichen: »We were told by big finance that the fact that we were prepared to discuss with the other side was a tremendous tranquilizer. They really felt we might go through it« (Karlsson 2011). Die Zinsen auf schwedische Staatsanleihen sanken langsam, aber merklich ab. Während sie 1995 noch 10 Prozent betrugen, waren es 1996 bereits 8 und 1997 nur noch 6,7 Prozent, die der schwedische Staat an seine Gläubiger zahlen musste (OECD 2013a).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die zweite Staatsschuldenkrise sowohl durch umfangreiche Einnahmeerhöhungen (höhere Sozialabgaben, Zusatzsteuern für Unternehmen und ein höherer Spitzensteuersatz), die verstärkt die reichen Bevölkerungsschichten trafen, als auch durch Ausgabenkürzungen in allen Bereichen, aber vor allem bei den Sozialleistungen, überwunden werden konnte. Im Zeitraum 1993 bis 2000 wurden die Sozialleistungen von 22,2 auf 16,9 Prozent des BIP, die Subventionen an die Wirtschaft von 8,7 auf 1,8 Prozent des BIP und die Personalkosten im öffentlichen Dienst von 18,2 auf 15,6 Prozent des BIP gesenkt (Gruber/Pitlik 2010: 41).

Am rigorosesten wurde unter der sozialdemokratischen Regierung und nicht unter der bürgerlichen gespart und selbst viele wichtige Krisenpakete der Regierung Bildt wurden mit Zustimmung der Sozialdemokraten verabschiedet (Lindbom 2006: 12). Dieser Befund stimmt mit Theorien wie der *Nixon-goes-to-China*-These überein, nach der nur ein politischer Hardliner wie Nixon das kommunistische China besuchen konnte, ohne dafür falscher Sympathien verdächtigt zu werden. Auf den Wohlfahrtsstaat übertragen postuliert die These, dass insbesondere linke Parteien Kürzungen in der Sozialpolitik durchsetzen können, da die Wähler diese von den »natürlichen« Befürwortern des Wohlfahrtsstaates eher akzeptieren (Ross 2000a, 2000b; Kitschelt 2001).

Die massiven Konsolidierungspakete der Regierung zeigten bald ihre Wirkung. Bereits kurz nach dem großen Krisenpaket im Frühling 1995 entspannte sich die finanzpolitische Lage zum ersten Mal seit langer Zeit wieder. Einer der Protagonisten der sozialdemokratischen Sparpolitik während der zweiten Verschuldungskrise, Finanzminister Persson, beschreibt die Situation aus seiner Sicht: »It was '95. Then we realized: We are going to do this! When I could say for the first time that we will adhere to the Maastricht criteria, it was a triumph« (Persson 2011).

Gegen Ende der 1990er-Jahre war die zweite Wirtschafts- und Verschuldungskrise endgültig überstanden. Bereits 1998 konnte ein leichter Budgetüberschuss erzielt und die Verschuldung in Relation zum BIP gesenkt werden. Dieser Trend verstärkte sich zunehmend und bis zum Beginn der 2000er-Jahre gelang es, die Staatsschulden wieder deutlich zu reduzieren. Für die sozialdemokratische Regierung war es an der Zeit, »zurückzugeben«. Während die Staatsverschuldung bei circa 60 Prozent des BIP verharrte, wurden die Lohnersatzraten bei der Kranken- und Arbeitslosenversicherung von 75 wieder auf 80 Prozent erhöht und die Kommunen bekamen umfangreiche Zuschüsse zur Erfüllung ihrer sozial- und bildungspolitischen Aufgaben zugesichert.

Die Regierung beschloss Steuererleichterungen für den Mittelstand, die Vermögenssteuer wurde wieder auf ihren alten Wert von 1,5 Prozent gesenkt und zum Ende des Jahres 2004 wurde die Erbschafts- und Schenkungssteuer, deren Grenzsteuersatz bis zu 30 Prozent betragen hatte, komplett abgeschafft. Weitere Steuersenkungen umfassten die Grundsteuer auf Immobilienbesitz, die 2001 und 2002 schrittweise von 1,5 auf 1 Prozent für Häuser und von 1,2 auf 0,5 Prozent für Wohnungen reduziert wurde und die Mehrwertsteuer auf Bücher und Zeitschriften, die von 25 auf 6 Prozent fiel (OECD 2002: 56).

Obwohl die schwedische Wirtschaft von der globalen Rezession 2000 bis 2003 infolge des Platzens der Spekulationsblase um die *New Economy* beeinträchtigt wurde und obwohl die Sozialleistungen wieder erhöht und Steuern gesenkt wurden, probierte die Regierung Persson stets die fiskalpolitische Disziplin auf-

rechtzuerhalten und einen Haushaltsüberschuss zu erzielen. Um die Vorgaben der bereits festgelegten Budgetplanung einzuhalten, wurde in den Haushaltsjahren 1999 und 2000 trotz überwundener Fiskalkrise weiter gespart und die Staatsausgaben um zusammen 17 Milliarden Kronen reduziert (Posner/Gordon 2001: 22).

Das Ende der Staatsschuldenkrise bedeutete allerdings nicht gleichzeitig auch das Ende der Transformation der schwedischen politischen Ökonomie. Die Regierung wollte sichergehen, dass sich eine so verheerende Krise nicht wiederholen konnte und leitete weitere Reformen und Restrukturierungen ein. Die beiden wichtigsten Reformbereiche waren die Budget- und die Sozialpolitik. Die beiden folgenden Kapitel beschreiben die Verschärfung der institutionellen Regeln in der Haushaltsgesetzgebung (5.4.2) und die Rekalibrierung des schwedischen Wohlfahrtsstaates durch die Rationalisierung wichtiger Sozialleistungen (5.4.3).

5.4.2 Die Reform der Haushaltsgesetzgebung

Die schwedische Politik hat nicht nur enorme Anstrengungen unternommen, um die beiden großen Staatsschuldenkrisen zu lösen, sondern auch, um neue in Zukunft zu vermeiden. Dazu wurden die bestehenden Regeln der Finanz- und Haushaltspolitik fundamentalen Reformen unterzogen. Die grundlegenden institutionellen Veränderungen bei der Haushaltsgesetzgebung wurden vor allem durch die Krisenerfahrungen der Politiker ausgelöst: »Basically budgetary rules are not a very social democratic idea. It was hard experience« (Karlsson 2011). Die Verschuldungskrise war somit eine notwendige Vorbedingung und der Auslöser für die Strukturreformen (Molander 2000: 209). Darüber hinaus waren sich die Politiker aller Parteien einig, dass die bestehende Praxis der Haushaltsaufstellung stark verbesserungswürdig war und einen signifikanten Anteil an der Staatsschuldenkrise hatte (Blöndal 2001: 28).

In einem langen Aushandlungs-, Erprobungs- und Gesetzgebungsprozess von 1992 bis 2000 wurden drei grundlegende Reformen des finanzpolitischen Rahmens durchgeführt: erstens eine komplette Neugestaltung der Haushaltsgesetzgebung, zweitens die Einführung eines Überschussziels und drittens ein Verschuldungsverbot für Provinzen und Kommunen. Die Reform der Haushaltsplanung wurde von einer Studie (Hagen 1992) angestoßen, die im Auftrag der Europäischen Kommission die Budgetregeln in den Mitgliedsländern evaluieren sollte und die für Schweden repliziert wurde (Molander 1992). Die Ergebnisse schreckten die schwedische Politik auf, da Schweden auf der Länderrangliste zur Rigidität des Budgetgebungsprozesses den vorletzten Platz belegte. Nur in Italien gab es noch weniger Vorgaben zur Einhaltung von Haushaltsdisziplin.

Die darauf einsetzende Reformdiskussion mündete in einer radikalen Neuausrichtung der schwedischen Haushaltspolitik mit dem Jahreswechsel 1996/97.

Während sich bis dahin die Haushaltsplanung in Schweden immer nur auf das aktuelle Jahr beschränkte, wurde ab 1997 eine Haushaltspolitik vorgeschrieben, die die nächsten drei Jahre im Voraus umfasste und viel stärker hierarchisch ausgerichtet war (*top-down budgeting*; Ljungman 2007: 3). Die dreijährige Haushaltsplanung macht verbindliche Vorgaben für die nominale Gesamtausgabenhöhe des Zentralstaates und des Rentensystems. Sie wird jedes Jahr fortgeschrieben *(rolled expenditure ceiling)*, sodass der jeweils aktuelle Haushalt in der Regel aus den Vorjahren »geerbt« wird (Molander 2001: 35).

Obwohl die Ausgabendeckelung fast alle Staatsausgaben inklusive der Investitionen einschließt, sind Zinszahlungen für die Staatsschulden aufgrund ihrer hohen Volatilität (vor allem in einer Fiskalkrise) und der geringen unmittelbaren Einflussmöglichkeiten der Regierung auf das Zinsniveau von der Ausgabenbegrenzung ausgenommen (Ljungman 2008: 38). Die Ausklammerung der Zinskosten macht die Planung der Ausgaben einfacher und ermöglicht bessere Prognosen. Sie führt jedoch auch dazu, dass eine Reduktion der Zinszahlungen, etwa durch bessere Haushaltsdaten, nicht zu zusätzlichem finanziellen Spielraum im Budget führt, der für Ausgabensteigerungen genutzt werden könnte.

Außerdem wird auf Nebenhaushalte und Sondervermögen weitestgehend verzichtet. Zusammen mit der langfristigen Planung erhöht dieses Vorgehen die Transparenz und die Kontrollmöglichkeiten für das Parlament, die Regierung und die Medien. Ist der Haushalt einmal beschlossen, wird die aggregierte Ausgabenhöhe nicht mehr verändert. Wenn es Umschichtungen im Haushalt geben soll, müssen die Mittel dafür aus anderen Haushaltsposten abgezogen werden. Die übliche Reihenfolge bei der Haushaltsgesetzgebung wird vertauscht: »In short, the reforms changed the parliamentary voting order by requiring an aggregate decision prior to allocational choices« (Wehner 2007: 320). Außerdem kann das Parlament keinen Haushalt verabschieden, der höhere Staatsausgaben als der ursprüngliche Entwurf der Regierung vorsieht (Persson 1996: 9).

Nachtragshaushalte, die mit Mehrkosten verbunden sind, gibt es nur in Ausnahmesituationen, da für unplanmäßige Ausgabensteigerungen, etwa durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, ein Ausgabenpuffer in Höhe von 1 bis 2 Prozent des Gesamtbudgets eingeplant wird oder die Mehrkosten durch die Kürzung anderer Haushaltsposten egalisiert werden (Blöndal 2001: 36). Um eine bessere Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde das Haushaltsjahr auf das Kalenderjahr umgestellt. Vorher reichten die Haushaltsentwürfe vom 1. Juli bis zum 30. Juni des folgenden Jahres.

Die Verabschiedung des Haushalts erfolgt in zwei Schritten. Mitte April legt das Finanzministerium dem Parlament seine Schätzungen als »Frühlingsvorlage« *(vårproposition)* vor, deren Ziel es ist, einen aggregierten gesamten Haushalt festzulegen, der dann bei den weiteren Beratungen über die einzelnen Haushalts-

posten als Ausgabendeckel dient (Jann/Tiessen 2008: 122–123). Der vom Haushaltsausschuss vorbereitete endgültige Haushaltsentwurf *(budgetproposition)* wird bis Mitte September in das Parlament eingebracht und beschlossen.

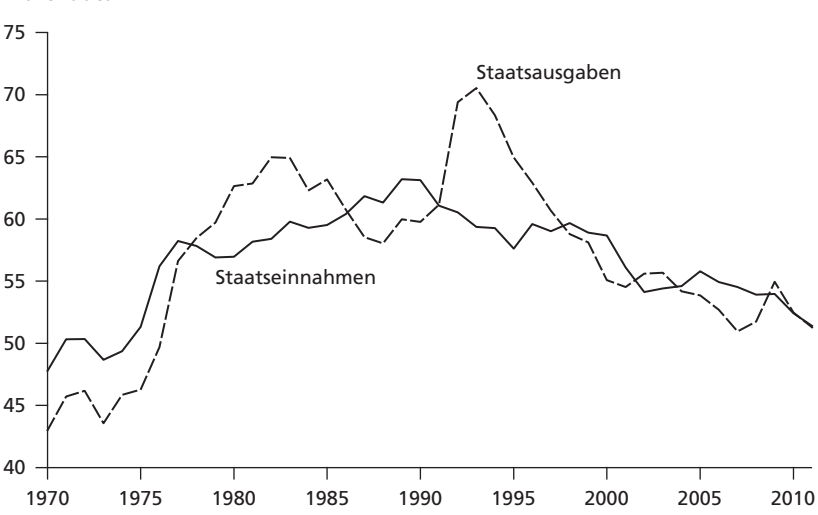
Neben der mehrjährigen bindenden Haushaltsplanung gibt es in Schweden die gesetzliche Vorgabe, über den Konjunkturzyklus hinweg einen durchschnittlichen Haushaltsüberschuss in Höhe von 1 Prozent des BIP zu erzielen. Seit 1997 wurde das Überschussziel probeweise eingeführt und seit 2000 ist es verbindlich vorgeschrieben. Die schwedischen Haushaltsregeln gehen in ihrer Strenge damit deutlich über die deutsche »Schuldenbremse« hinaus. Bis 2007 betrug das Überschussziel sogar 2 Prozent des BIP, allerdings durften die Einnahmen aus der kapitalgedeckten Prämienrente aufgrund von internationalen Rechnungslegungsstandards von Eurostat seitdem nicht mehr in den Überschussvorgaben berücksichtigt werden und das Überschussziel wurde aus technischen Gründen auf 1 Prozent des BIP gesenkt (Regeringskansliet 2011: 19–20).

Experten beurteilen das Überschussziel als die wichtigste und schärfste neue Regelung zur langfristigen Aufrechterhaltung von Haushaltsdisziplin und zur Garantie solider öffentlicher Finanzen (Finanspolitiska rådet 2009: 20). In der Praxis scheint die schwedische Politik das Überschussziel sogar noch strenger als gesetzlich vorgeschrieben auszulegen und strebt den Haushaltsüberschuss nicht über den gesamten Konjunkturzyklus, sondern als strukturellen Überschuss in jeder Konjunkturphase an, wodurch einer diskretionären oder gar temporär schuldenfinanzierten Fiskalpolitik de facto die Grundlage entzogen wird: »In practice, Sweden seems to have targeted a structural surplus of 2 percent of GDP which is an even tougher rule« (IMF 2002: 4).

Für die schwedischen Kommunen und Provinzen gilt seit 2000 ebenfalls eine neue Finanzverfassung, die ein Verschuldungsverbot für Konsumzwecke vorschreibt. Alle regionalen Gebietskörperschaften müssen immer mit einem ausgeglichenen Budget kalkulieren und dürfen sich nur in besonderen Ausnahmefällen verschulden (Finanspolitiska rådet 2012: 9). Diese budgetäre Auflage bedeutet, dass in der Haushaltsplanung ein Einnahmenüberschuss von 2 Prozent (seit 2005 sogar 3 Prozent) vorgesehen wird (Europäische Kommission 2012: 296). Sollte trotz dieser äußerst vorsichtigen Haushaltsaufstellung dennoch ein Defizit entstehen, sind die Kommunen und Provinzen verpflichtet, es innerhalb von drei Jahren aus eigenen Mitteln wieder auszugleichen. Obwohl keine formalen Sanktionen beim Verfehlen des Verschuldungsverbots bestehen, haben sich bisher alle schwedischen Gemeinden daran gehalten (Europäische Kommission 2012: 296).

Die neuen Haushaltsregeln haben in Schweden ihre Wirkung entfaltet. Seit der erfolgreichen Haushaltskonsolidierung und den institutionellen Reformen hat es in Schweden keine Schuldenkrise mehr gegeben, wofür unter anderem die neue Haushaltsgesetzgebung verantwortlich gemacht wird: »There are even

Abbildung 5-3 Entwicklung von Staatsausgaben und Staatseinnahmen in Schweden, 1970–2011



Quelle: OECD (2013a).

some economists that argue that having spending rules is even more important than having a deficit rule« (Henriksson 2007: 31). Die Konservativen sehen in den institutionellen Reformen auch einen der Gründe, warum Schweden die tiefe Rezession 2009 so gut überstanden hat:

This defense for responsible fiscal policy was established around the year 2000 and I see a very clear connection between those three decisions we took: independent central bank, fiscal policy framework and the pension reform and the fact that in today's financial crisis Sweden is doing well compared to other countries because we went through our hell in the early '90s and we managed to get out of that and set up a structure that has proved to hold during these difficult times. (Tobisson 2011)

Abbildung 5-3 verdeutlicht noch einmal grafisch, wie wirksam die institutionellen Reformen sind. Während die Staatsausgabenquote auf dem Höhepunkt der Verschuldungskrise mit über 70 Prozent einen internationalen Rekordwert erreichte, wurde sie bis heute um circa 20 Prozentpunkte gesenkt. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Entwicklung der Staatseinnahmen, sie stiegen mit der Expansion des öffentlichen Sektors in den 1970er- und 1980er-Jahren an und sinken seit der großen Steuerreform 1990/91 kontinuierlich.

Tendenziell sinken die Staatsausgaben sogar stärker als die Einnahmen, was die regelmäßigen Haushaltsüberschüsse erklärt. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist in Schweden ein fortwährender gradueller Staatsabbau zu konstatieren. Die strikten und weitreichenden Reformen der Budgetregeln, zuvorderst das Überschussziel und die Ausgabendeckelung, können als Selbstfesselung der Politik verstanden werden, deren diskretionärer fiskalpolitischer Handlungsspielraum massiv eingeschränkt wurde.

5.4.3 Die Rekalibrierung des Wohlfahrtsstaates

Die Reformen des Wohlfahrtsstaates durch die sozialdemokratische Regierung ab Mitte der 1990er-Jahre, als der Höhepunkt der zweiten Verschuldungskrise überschritten war, lassen sich in drei Kategorien einteilen: fortbestehender Abbau, Restauration und Rationalisierung. Die meisten der Austeritätsmaßnahmen in der Sozialpolitik blieben bestehen, was einen Abbau des Wohlfahrtsstaates bedeutete und sich stark auf die Beschäftigungszahlen in den öffentlichen Dienstleistungssektoren auswirkte, deren Zahl von 1990 bis 1998 von 1,3 Millionen auf unter 1,1 Millionen fiel (Bergmark/Palme 2003: 110).

Eine zweite Kategorie, die als »Restauration« bezeichnet werden kann, weitete die Generosität und die dekommodifizierende Wirkung der Sozialpolitik wieder aus. In sie fallen die Anhebung der Kompensationsleistungen der Sozial- und Arbeitslosenversicherungen auf 80 Prozent des Einkommens und die Wiederherstellung des Gent-Systems bei der Arbeitslosenversicherung, die beide vor allem auf Druck der Gewerkschaften beschlossen wurden. Die Lohnersatzrate der Arbeitslosenversicherung wurde 1997 wieder von 75 auf 80 Prozent angehoben, erreichte damit aber nicht mehr den Wert von 90 Prozent, der vor der Krise bis 1991 galt.

Ein Jahr später erfolgte dieselbe Anpassung der Raten für die anderen Sozialversicherungen (Kranken- und Unfallgeld). Außerdem schafften die Sozialdemokraten kurz nach ihrer Wiederwahl im Herbst 1994 die allgemeine Arbeitslosenversicherung wieder ab, die die bürgerliche Regierung erst im Sommer 1994 eingeführt hatte (Anderson 2001: 1081–1082). Diese Revision diente vor allem der Befriedung und Verbesserung des Verhältnisses von LO und SAP. Die von den Gewerkschaften verwaltete Arbeitslosenversicherung ist eine ihrer wichtigsten Machtbasen (Rothstein 1992).

Die dritte Kategorie der sozialpolitischen Reformen in den 1990er-Jahren kann als »Rationalisierung« von Sozialprogrammen bezeichnet werden (Pierson 2001a: 425). Bei dieser Art der Rekalibrierung des Wohlfahrtsstaats wurden Missstände und falsche Anreizstrukturen abgestellt und gleichzeitig Kosten ge-

senkt. Obwohl Sozialleistungen gekürzt wurden, wirkte sich die Rationalisierung positiv aus, da illegitime Praktiken abgeschafft wurden. Die drei bedeutsamsten Bereiche in Schweden waren das Krankengeld, die Arbeitsunfähigkeitsversicherung und die staatliche Unterstützung für Unterhaltszahlungen (Levy 2000: 16).

Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall hatte sich in Schweden bis zu Beginn der 1990er-Jahre zu einem System entwickelt, das Fehlanreize setzte, indem es Leistungsmissbrauch geradezu provozierte. Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Zahlung bekamen die meisten Arbeitnehmer in Schweden zu dieser Zeit aufgrund betrieblicher Vereinbarungen und ihrer Tarifverträge ein zusätzliches Krankengeld. Beide Zahlungen zusammen summierten sich auf mehr als 100 Prozent des eigentlichen Lohns, sodass ein finanzieller Anreiz geschaffen wurde, sich auf Kosten der Gemeinschaft krankzumelden. Angesichts dieses Systems ist es wenig überraschend, dass Schweden viele Jahrzehnte lang mit weitem Abstand die höchste Zahl von untätigen Personen in der arbeitsfähigen Bevölkerung aller OECD-Länder hatte (OECD 2009: 8).

Noch vor dem Regierungswechsel 1991 reagierte die Regierung Carlsson und kürzte das Krankengeld von 90 auf 75 Prozent für die ersten drei Tage, von 100 auf 90 Prozent vom vierten bis zum 90. Tag und von 95 auf 90 Prozent ab dem 90. Tag (OECD 2009: 12). Die Reformen zeigten unmittelbare Wirkung, der Krankenstand sank schlagartig, was auf Leistungsmissbrauch und nicht auf wirkliche Krankheit hindeutete: »The result was a sharp reduction especially in short-term absences. Swedish workers were very sensitive to changes in the sickness replacement rate« (OECD 2009: 12). Der damalige Finanzminister Feldt beschreibt die Auswirkungen der Reform auf die Betriebe: »When we reduced it from 100 to 90 percent, Volvo, the large car company in Gothenburg, realized suddenly that their parking space was quite too small when suddenly all employees came to work on Monday morning« (Feldt 2011).

Im Zusammenhang mit der zweiten Verschuldungskrise reduzierte die bürgerliche Regierung das Krankengeld noch stärker. 1992 wurde die Lohnersatzrate auf 80 Prozent ab dem 90. Tag gesenkt und 1993 wurde ein Karenztag eingeführt und die Rate auf 70 Prozent nach einem Jahr herabgesetzt. Trotz der Rationalisierungsmaßnahmen ist das schwedische Krankengeld immer noch sehr generös bemessen und Schweden hat weiterhin einen der höchsten Krankenstände der Welt. Während in Schweden im Jahr 2005 unter Vollzeit-Beschäftigten 23,8 Arbeitstage durch Krankmeldungen verloren gingen, waren es in Deutschland nur 11,2 und in den USA sogar nur 4,3 Tage (OECD 2007: 95).

Auch bei der schwedischen Arbeitsunfähigkeitsversicherung ist es zu unerwünschten Fehlentwicklungen durch generöse Leistungen und eine Entfremdung der ursprünglichen Intentionen der Versicherung gekommen, die 1997 korrigiert wurden, als diese Möglichkeiten komplett abgeschafft wurden. De facto

wurde die Versicherung so ausgeweitet, dass sie massenhafte Frühverrentungen und andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanzierte (Bergmark/Palme 2003: 113). Die sogenannte 58,3-Regel funktionierte wie folgt: Ab einem Alter von 58 Jahren und 3 Monaten wurde ein Arbeitnehmer entlassen, bezog Arbeitslosengeld für 21 Monate, wechselte dann von 60 bis 65 Jahren in die Arbeitsunfähigkeits- und mit 65 in die reguläre Rentenversicherung (Levy 2000: 20).

Ein dritter Bereich, in dem Rationalisierung stattgefunden hat, sind die Unterhaltszahlungen für ein Kind nach der Scheidung der Eltern. Um Kinder durch Zahlungsversäumnisse des unterhaltspflichtigen Elternteils nicht zu benachteiligen, zahlte der schwedische Staat vorerst den Unterhalt, wenn ein Elternteil seinen Verpflichtungen nicht nachkam oder stockte die Differenz bei zu niedrigen Zahlungen auf. Durch diese großzügige Regelung wurde Missbrauch mit der Zeit Vorschub geleistet, da sie Anreize setzte, keinen Unterhalt zu zahlen, und das unterhaltsberechtigte Elternteil keinen Anreiz hatte, den Unterhalt einzuklagen, da in beiden Fällen der Staat einsprang. Häufig einigten sich die geschiedenen Ehepartner auf Kosten des Steuerzahlers derart, dass der unterhaltspflichtige Ehepartner offiziell nicht zahlte, aber inoffiziell die staatliche Unterstützung noch aufbesserte. So profitierten beide Seiten zum Nachteil des Staates. 1997 wurde das Unterhaltsrecht grundlegend reformiert und die Fehlanreize abgestellt. Seitdem muss in Schweden nach einer Scheidung immer Unterhalt gezahlt werden, egal wie wohlhabend der andere Ehepartner ist (Levy 2000: 17–18).

Insgesamt hat es während und nach der zweiten Verschuldungskrise keinen radikalen Abbau des Wohlfahrtsstaates gegeben. Gegen Ende der 1990er-Jahre war der schwedische Sozialstaat trotz der teilweise umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen weiterhin einer der generösesten und am weitesten ausgebauten der Welt. Seine Grundprinzipien und die öffentliche Finanzierung blieben von den Kürzungen der sozialdemokratischen Regierung unberührt, die hauptsächlich auf eine Entlastung des Haushalts, aber nicht auf grundlegenden sozialpolitischen Wandel abzielten. Obwohl in einigen Feldern auch umfassende Reformen stattgefunden haben und das Potenzial für Pfadabweichungen geschaffen wurde, können die Restrukturierungen in der Sozialpolitik in den 1990er-Jahren am treffendsten als Rekalibrierung klassifiziert werden. Allerdings wurden in dieser Zeit bereits graduelle Wandlungsprozesse in vielen Sektoren des Wohlfahrtsstaates angestoßen, die auf lange Sicht eine transformative Wirkung entfaltet haben, aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht ein entsprechendes Ausmaß erreicht hatten. Sie werden in Kapitel 6 ausführlich besprochen.

5.5 Zwischenbilanz nach der zweiten Verschuldungskrise: Solide Staatsfinanzen, monetaristische Wende und großer Wohlfahrtsstaat

Anfang der 1990er-Jahre befand sich Schweden in einer tiefen Wirtschafts- und Schuldenkrise, die gigantische Defizite im öffentlichen Haushalt verursachte und die Souveränität des Landes einschränkte. Trotz des dramatischen Ausmaßes der Krise, ist es Schweden in relativ kurzer Zeit gelungen, die öffentlichen Finanzen wieder unter Kontrolle zu bringen. Im Vergleich zu ähnlichen Krisensituationen in anderen Ländern fällt bei der schwedischen Haushaltskonsolidierung insbesondere die lagerübergreifende Zusammenarbeit von Regierung und Opposition sowie die hohe Transparenz der Reformmaßnahmen und die Beteiligung möglichst aller Bevölkerungsgruppen an den Kosten auf. So wurde eine »Verschleppung« der Krise durch politisches Taktieren vermieden, umfassende Antikrisenpakete verabschiedet und eine größtmögliche und relativ faire Lastenverteilung erreicht.

Die Entwicklungsgeschichte der schwedischen politischen Ökonomie zeigt, dass eine tiefe Krise immer auch eine Chance bietet, außergewöhnliche Maßnahmen durchzusetzen und als Auslöser wichtiger Reformen wirken kann, die andernfalls nicht durchsetzbar wären: »A minister of finance representing a country with a large deficit and/or debt is a politically weak minister. Unless she or he actually does something about it – then the reverse can apply« (Henriksson 2007: 12).

Welche Folgen hatten die Krisenpolitik und die eingeleiteten Strukturreformen im Rahmen der zweiten Verschuldungskrise für die institutionelle Ausgestaltung der schwedischen politischen Ökonomie und welche Transformationsprozesse haben sie angestoßen? Im Folgenden werden das Ausmaß und die Richtung des institutionellen Wandels in Schweden im Zusammenhang mit der zweiten Staatsschuldenkrise von Anfang der 1990er-Jahre bis zum Regierungswechsel 2006 zusammengefasst. Die Krise kann als kritischer Wendepunkt in der Entwicklungsgeschichte Schwedens betrachtet werden, die das Land nachhaltig geprägt und paradigmatische Restrukturierungen in verschiedenen Politikfeldern verursacht hat.

Besonders offensichtlich ist die monetaristische Wende in der Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik. Als die hohen Inflationsraten gegen Ende der 1980er-Jahre immer noch nicht unter Kontrolle gebracht werden konnten und sich die Wirtschafts- und Haushaltszahlen mit dem Ausbruch der zweiten Staatsschuldenkrise erneut dramatisch verschlechterten, fand ein Umdenken der schwedischen Politiker statt und ein restriktiveres finanz- und geldpolitisches Regime wurde

etabliert (Lindvall 2004: 13). Niedrige Inflation und solide Staatsfinanzen waren die neuen Maximen in der schwedischen Finanz- und Wirtschaftspolitik. Die Geldpolitik und das Lohnfindungsregime entwickelten sich durch grundlegende Reformen in Richtung ihrer deutschen Gegenstücke (Iversen 2001: 270).

Dieser Wandel dritter Ordnung (Hall 1993) ist vor dem historischen Hintergrund Schwedens umso erstaunlicher und bemerkenswerter. Das Vollbeschäftigungsziel war das wichtigste normative Prinzip der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik und das zentrale Anliegen der Gewerkschaftsbewegung. Es hatte den Status eines Grundrechtes, das auch von den bürgerlichen Parteien anerkannt wurde. Lange Zeit wurde eine Abschaffung des Vollbeschäftigungsversprechens in Schweden mit dem Ende der Demokratie gleichgesetzt. Der langjährige Finanzminister Kjell-Olof Feldt beschreibt die Reihenfolge der politischen Prioritäten der sozialdemokratischen Regierung bis zum Ausbruch der zweiten Verschuldungskrise: »It was the first priority of my party: no unemployment! Second came the welfare state, third came all else including inflation« (Feldt 2011).

Sein Nachfolger im Finanzministerium, Göran Persson, hatte den Glauben an die inflationstreibende Vollbeschäftigungspolitik verloren und hob die Bedeutung der Geldwertstabilität hervor: »My message to the Swedish people is that, in order to avoid unemployment and further cuts in the social security system, inflation has to be kept low« (Persson 1996: 9). Die Aussagen der beiden maßgeblichen Finanzpolitiker während der ersten und der zweiten Staatsschuldenkrise verdeutlichen die Prioritätenverschiebung in der Hierarchie der grundlegenden Ziele der schwedischen Wirtschafts-, Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik. Seit der zweiten Krise haben im Zweifelsfall niedrige Inflation und solide öffentliche Finanzen Vorrang vor Vollbeschäftigung, solidarischer Lohnpolitik und Umverteilung.

Die Abkehr von diesen Grundpfeilern schwedischer Politik, die jahrzehntelang Bestand hatten, muss als Zeitenwende eingestuft werden. Kennzeichnend für den schwedischen Monetarismus sind neue Politikinstrumente und Strukturreformen: eine unabhängige Zentralbank, verschärfte Verfahren in der Haushaltsgesetzgebung und freie Wechselkurse, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und die Übernahme ihrer Preisstabilität erzwingenden Verträge, vor allem die Maastrichter Konvergenzkriterien und neuerdings der Europäische Fiskalpakt.

Alle Vorgaben dieser internationalen Verträge und die finanzpolitischen Anforderungen an ein Land in einer globalisierten Wirtschaftsordnung mit mobilen Kapitalströmen werden vom »sozialdemokratischen« Schweden mittlerweile nicht nur akzeptiert, sondern geradezu übererfüllt. Schweden befindet sich in diesen Politikfeldern nicht auf einem Sonderweg, sondern kann als »Muster-

schüler« bei Inflationsraten, Kapitalbesteuerung, Staatsverschuldung und Haushaltsdefiziten gelten, was die Finanzmärkte dem Land durch sehr niedrige Zinsen und die Ratingagenturen durch ein *AAA-Rating* der Kreditwürdigkeit honorieren.

Gab es für eine kleine, exportorientierte und von multinationalen Konzernen dominierte Volkswirtschaft wie Schweden hypothetisch eine Alternative zur Deregulierung und Öffnung seiner Finanzmärkte, zum EU-Beitritt und zum Monetarismus, kurz: zur »Marktkonformität?« Obwohl kein Entwicklungspfad mit Sicherheit vorgezeichnet war, gibt es in der schwedischen politischen Ökonomie Komplementaritäten und verschränkte Prozesse, die ein derartiges Ergebnis begünstigen. Trautwein (1999: 280–281) vertritt diese These und sieht im Rückblick eine dem schwedischen Modell innewohnende »Entwicklungslogik« in diese Richtung, aus der jedoch nicht der Schluss folgt, dass die Aufgabe des Vollbeschäftigungsziels als ihre zwangsläufige Spätfolge zu betrachten sei. Er argumentiert wie folgt:

Die starke Fokussierung des schwedischen Wirtschaftsmodells auf Großkonzerne und internationale Wettbewerbsfähigkeit zum Erreichen der umverteilungsorientierten Wachstumsstrategie begründete zugleich sowohl seinen Aufstieg als auch seinen Niedergang. Die Wechselkursbindung einer unterbewerteten Krone bis 1992 sollte den Exporterfolg der Industrie sichern, sie förderte jedoch auch die inflationäre Lohnentwicklung. Die staatlich geförderte Expansion der Exportindustrie und ihre zunehmende internationale Verflechtung führten dazu, dass eine Abschottung des heimischen Finanzmarktes kaum noch praktikabel war, und zeigten der nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ihre Grenzen auf.

Abgesehen von den Schwierigkeiten im korporatistischen Lohnfindungsmodell hatte Schweden gegen Ende der 1980er-Jahre auch deshalb so große Stagflationsprobleme, weil die multinationalen Konzerne die Möglichkeit hatten, einen Großteil ihrer Standorte und ihres Kapitals zur Reduktion von finanziellen Risiken und ökonomischen Unabwägbarkeiten ins Ausland zu verlagern. Da diese Großkonzerne mit staatlicher Unterstützung die Mehrheit der Forschungs- und Entwicklungsaufgaben Schwedens leisten sowie eine herausragende Bedeutung für das Wachstum und die Beschäftigung im Land haben, war die Politik darauf angewiesen, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten im Inland zu behalten. Dies konnte am einfachsten durch die Öffnung der Kapitalmärkte, eine monetaristische Geldpolitik und den Beitritt zum EU-Binnenmarkt gewährleistet werden. Insofern wurde der Erfolg der schwedischen Export- und Konsolidierungspolitik zum Dilemma für die umverteilungs- und beschäftigungspolitischen Ambitionen des Landes.

Denn die Kehrseite dieser beeindruckenden finanzpolitischen Bilanz Schwedens ist die Entwicklung auf dem schwedischen Arbeitsmarkt. Obwohl die Krise zu Beginn der 2000er-Jahre überwunden war, ist die Arbeitslosenquote nicht mehr unter den Wert von 6 Prozent gefallen und bewegt sich bis heute zwischen 6 und 9 Prozent. Das Volksheim, das keinen Bürger ausgrenzt, existiert auf dem schwedischen Arbeitsmarkt seit dem Ausbruch der zweiten Verschuldungskrise nicht mehr. Seitdem die makroökonomischen Zielsetzungen neu ausgerichtet wurden, gibt es auch in Schweden eine permanente Sockelarbeitslosigkeit, und eine Aufspaltung des Arbeitsmarktes in *Insider* und *Outsider* (Dualisierung), wie sie in vielen kontinentaleuropäischen Ländern typisch ist, scheint stattzufinden (Davidsson 2011; Schnyder 2012).

Bedeuten die monetaristische Wende und die strikte Haushaltsdisziplin auch automatisch das Ende des universellen und generösen Wohlfahrtsstaates? Die Entwicklung in Schweden seit der Überwindung der zweiten Staatsschuldenkrise zeigt, dass dies nicht zwangsläufig und unmittelbar passieren muss und dass eine Kombination von ausgeglichenen Haushalten und umfassender sozialer Sicherung möglich ist. Obwohl die Leistungen des schwedischen Wohlfahrtsstaates im Zusammenhang mit den beiden Schuldenkrisen erheblich gekürzt und restrukturiert wurden, verfügt Schweden weiterhin über ein enges soziales Sicherungsnetz mit im internationalen Vergleich hohen Sozialleistungen. Allein aufgrund der Fiskalkrise des Staates hat es keinen radikalen Abbau der Sozialpolitik zu einem residualen Wohlfahrtsmodell gegeben, sondern lediglich eine Rekalibrierung (Clasen/Gould 1995; Gould 1996; Stephens 1996; Kautto et al. 1999; Kuhnle 2000a, 2000b; Lindbom 2001; Swank 2002).

In einigen Bereichen wurde die soziale Sicherung rationalisiert, indem zu Missbrauch verleitende Anreize etwa beim Krankengeld behoben wurden, in anderen wurde sie aktualisiert, da veraltete wohlfahrtsstaatliche Arrangements an veränderte Bedürfnisse und Rahmenbedingungen angepasst wurden. Sozialpolitische Mängel wurden teilweise in Vorzüge umgewandelt (Levy 1999). In diesen Feldern wurde der schwedische Wohlfahrtsstaat durch die Restrukturierungen eher gestärkt als geschwächt. Allerdings bergen viele der Reformen das Potenzial, weitreichenden institutionellen Wandel anzustoßen, da häufig neue Politikinstrumente eingeführt wurden, die bei entsprechender politischer Förderung langfristig eine Pfadabweichung bewirken können. Ein wichtiges Beispiel dafür stellt die große Rentenreform 1994/98 dar.

Die Rentenreform begründet ebenfalls einen Wandel dritter Ordnung, da sowohl neue übergreifende Ziele definiert als auch neue Instrumente zur Zielerreichung eingeführt wurden. Das Hauptziel des schwedischen Rentensystems nach der Reform ist die Bewahrung seiner finanziellen Autonomie in Zeiten einer alternden Gesellschaft, um den Staatshaushalt zu entlasten. Die Verbin-

dung zwischen öffentlichem Haushalt und Rentenkassen wurde außer bei der steuerfinanzierten Garantierente vollständig aufgelöst.

In der schwedischen Rentenpolitik vor der Reform standen die Dekommodifizierung der Alterssicherung und die Umverteilung der Einkommen an erster Stelle. Das Herzstück des alten Rentensystems war die einheitliche Volksrente, die nur durch die ATP-Zusatzrente aufgestockt wurde, wodurch eine einkommensabhängige Komponente entstand. Seit der Reform wurden vollkommen neue Politikinstrumente etabliert. Statt einer universellen Volksrente gibt es eine bedarfsgeprüfte Garantierente und die Umlagefinanzierung wurde durch die kapitalbasierte Prämienrente erweitert.

Obwohl es die Intention der Sozialdemokraten bei der Einführung der Reform war, das unterfinanzierte Rentensystem zu rekalibrieren, aber seine grundlegenden Ziele nicht zu verändern, ist es gerade im Zusammenhang mit den Konsolidierungsmaßnahmen während der Schuldenkrise zu einschneidenden Veränderungen der Rentenformel gekommen. Die Reformen bewirkten hauptsächlich die Eindämmung der Kosten, wobei die Prämienrente eine Pfadabweichung darstellt, die langfristig tief greifenden Wandel in der Rentenpolitik begründen dürfte.

Nach Lösung der zweiten Verschuldungskrise nahmen die Sozialdemokraten einige der Austeritätsmaßnahmen zurück. Dieser stark begrenzte Wiederausbau des Wohlfahrtsstaates wurde allerdings nur aufgrund der vorherigen Sanierung der öffentlichen Finanzen und nach einer insgesamt massiven Kürzung der Staatsausgaben gewährt. Ohne den schmerzhaften Anpassungsprozess zurück zu tragfähigen öffentlichen Finanzen hätten keine Ressourcen und staatliche Kapazitäten zur sozialen Integration und zur erneuten Stärkung des sozialpolitischen Sicherungsnetzes zur Verfügung gestanden.

Ein permanenter und unkontrollierter Anstieg der Staatsverschuldung kann eine Gefahr für die demokratische Selbstbestimmung eines Landes darstellen. Für Schweden in den 1990er-Jahren war Perssons Erkenntnis zutreffend: »Wer Schulden hat, ist nicht frei« (Persson 1997). Die Souveränität des schwedischen Nationalstaates wurde auf dem Höhepunkt der Krise durch die hohen Staatsschulden und riesigen Defizite eingeschränkt. Dauert ein derartiger Ausnahmezustand länger an, in dem ein Volk der Fremdherrschaft der Kapitalmärkte ausgesetzt ist, kann dies den normativen Kern der westlichen Zivilisation gefährden, die Demokratie selbst. Genauso wurde die Schuldenkrise von den schwedischen Entscheidungsträgern wahrgenommen, wie das Zitat von Premierminister Persson (1996: 9) zeigt:

> It is not an exaggeration to say that the rapid increase in the public debt challenged the whole idea of democracy. Since the government had to borrow money from the capital markets, power was shifted from the elected representatives to the owners of capital.

Auf dem Höhepunkt der Verschuldungskrise war die schwedische Regierung mit zwei Souveränen gleichzeitig konfrontiert. Die Politik konnte nicht nur die Präferenzen des schwedischen Volkes, also des eigentlichen Souveräns beachten, sondern musste parallel die Forderungen der Geldgeber auf den internationalen Finanzmärkten erfüllen: »Heute ist offenkundig und fast schon selbstverständlich, dass die gewählten Regierungen der Länder des demokratischen Kapitalismus zwei Herren auf einmal dienen müssen, deren Ansprüche oft nicht gegensätzlicher sein könnten« (Beckert/Streeck 2012: 10).

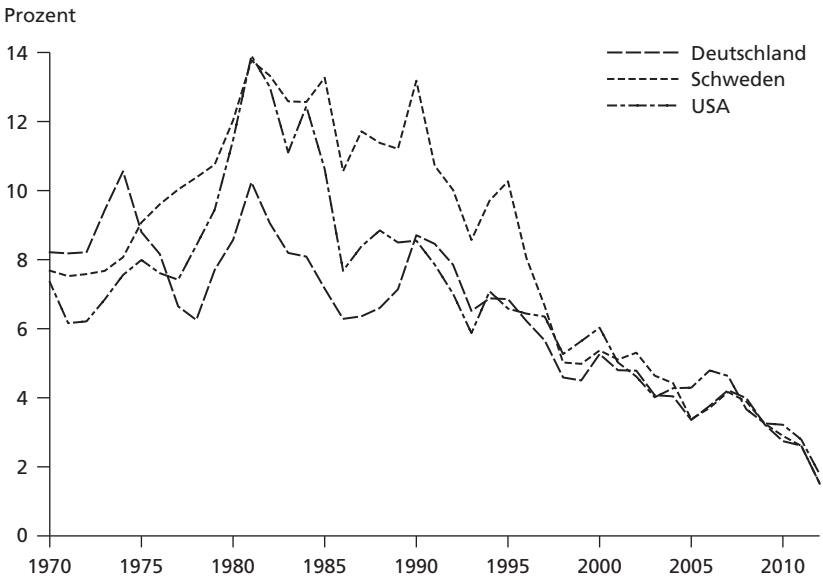
In einer Welt der globalisierten Finanzmärkte mit uneingeschränkt mobilem Kapital und ohne maßgebliche staatliche Regulierung oder gar Besteuerung der Finanztransaktionen scheint jeder Nationalstaat, zumindest aber eine kleine und offene Volkswirtschaft wie Schweden, zuerst den Bedingungen und Anforderungen der Finanzmärkte genügen zu müssen. Schweden wurde in dieser Hinsicht zu einer »marktkonformen« Demokratie und hat seine nationale Spielart des Kapitalismus entsprechend angepasst: »National varieties of capitalism will be tolerated only so long as they do not undermine profits in international financial markets« (Cerny 1997: 181).

Aufgrund der sehr guten Haushaltssituation ist die Schuldenlast Schwedens heute minimal, es werden regelmäßig Budgetüberschüsse erzielt und die internationalen Finanzinvestoren entscheiden nicht mehr durch ihr Zinsdiktat über die nationale Politik. Stattdessen streben sie danach, in die sicheren schwedischen Staatsanleihen zu investieren. Der Zinssatz ist mittlerweile so niedrig, dass sie dem schwedischen Staat inflationsbereinigt sogar zusätzliches Geld einbringen.

Die finanzpolitische Entwicklungsgeschichte und die paradigmatischen Wenden der schwedischen politischen Ökonomie lassen sich bei der Betrachtung der Zinssätze auf schwedische Staatsanleihen nachvollziehen, da sie das Vertrauen der Finanzmärkte in die Haushaltspolitik des Landes am besten abbilden. Für die schwedischen Finanzpolitiker war in Zeiten der Verschuldungskrise stets der (Zins-)*Spread* entscheidend, also die Differenz des schwedischen Zinssatzes für Staatsanleihen zum deutschen, da er den Fortschritt der Konsolidierungsbemühungen widerspiegelte.

Heute gibt es keinen Unterschied zwischen den Zinssätzen mehr und Schweden musste in den letzten Jahren teilweise sogar niedrigere Zinsen als Deutschland oder die USA zahlen (vgl. Abbildung 5-4). Dem kleinen Land mit einer sehr wechselhaften finanzpolitischen Vergangenheit ist es seit der Jahrtausendwende gelungen, ähnlich niedrige Zinsen auf seine Staatsschuld zu zahlen, wie sie den kreditwürdigsten Schuldnerländern gewährt wurden. Allerdings wurde vom schwedischen Staat für diese günstigen Finanzierungsbedingungen auf den internationalen Finanzmärkten auch ein Preis bezahlt, wie die Analyse der politisch-ökonomischen Wandlungsprozesse dieses Kapitels gezeigt hat.

Abbildung 5-4 Zinssätze ausgewählter Länder auf Staatsanleihen mit langer Laufzeit, 1970–2012



Quelle: OECD (2013a).

Nach der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in den 1990er-Jahren verfügte die schwedische Politik zumindest theoretisch wieder über großen politischen Handlungsspielraum. Empirisch betrachtet werden diese zurückgewonnenen Gestaltungsmöglichkeiten jedoch wenig in Anspruch genommen. Die konsequente Sparpolitik, die auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise notwendig war, wird von der aktuellen Regierung auch in guten finanziellen Zeiten nahtlos fortgeführt. Das nächste Kapitel wird die Gründe für die andauernde Austeritätspolitik in Schweden aufdecken.

Kapitel 6
Sparpolitik in guten Zeiten: Ein Paradox?

Steter Tropfen höhlt den Stein.
Das Sprichwort geht auf den griechischen Dichter Choirilos von Samos (um 470 v. Chr.) zurück.

Die beiden vorherigen Kapitel haben die Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie im Zusammenhang mit den zwei großen Verschuldungskrisen analysiert. Obwohl es umfassende und tief greifende Veränderungen in vielen essenziellen Bereichen der Staatstätigkeit und eine paradigmatische Wende bei den makroökonomischen Zielsetzungen von der Vollbeschäftigung zu Geldwertstabilität und regelmäßigen Haushaltsüberschüssen gegeben hat, lautete das Zwischenfazit, dass die Verschuldungskrisen überwunden sind und dass der für Schweden charakteristische universelle und generöse Wohlfahrtsstaat trotz der Austeritätsmaßnahmen weitestgehend intakt geblieben ist. Es hat eine Rekalibrierung, nicht aber ein radikaler Rückbau des Wohlfahrtsstaates stattgefunden, der seine Substanz gefährdet hätte.

Allerdings ist die Transformation der schwedischen politischen Ökonomie mit der Lösung der Krise der Staatsfinanzen nicht vorüber. Obwohl – oder vielmehr gerade weil – es seitdem ein Haushaltsregime mit regelmäßigen Budgetüberschüssen in Schweden gibt, setzt sich der Wandel fort. Die staatliche Finanzpolitik ist nach wie vor ein bestimmender Faktor hinter den Wandlungsprozessen. Der Regierungswechsel 2006 von den Sozialdemokraten zu einer Koalition aus vier bürgerlichen Parteien und die Wiederwahl des bürgerlichen Wahlbündnisses 2010 haben nicht zu einer Abkehr von der Sparpolitik geführt, sondern die regelmäßige Erzielung von Haushaltsüberschüssen endgültig institutionalisiert.

Die Entwicklung der Staatsfinanzen seit 2006 sowie die sozioökonomische Ausgangslage und das gesellschaftspolitische Klima, in dem die bürgerliche Allianz regiert, werden im Folgenden beschrieben. Des Weiteren sollen die Auswirkungen der Regierungspolitik auf die Struktur des universellen Wohlfahrtsstaates und die schwedische Gesellschaft aufgezeigt und durch eine Theorie des graduellen institutionellen Wandels erklärt werden, um abschließend eine Zwischenbilanz über den Zustand der politischen Ökonomie Schwedens im Jahr 2012 zu ziehen.

6.1 Politik im Überschuss: Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen und die Finanz- und Wirtschaftspolitik der bürgerlichen Allianz

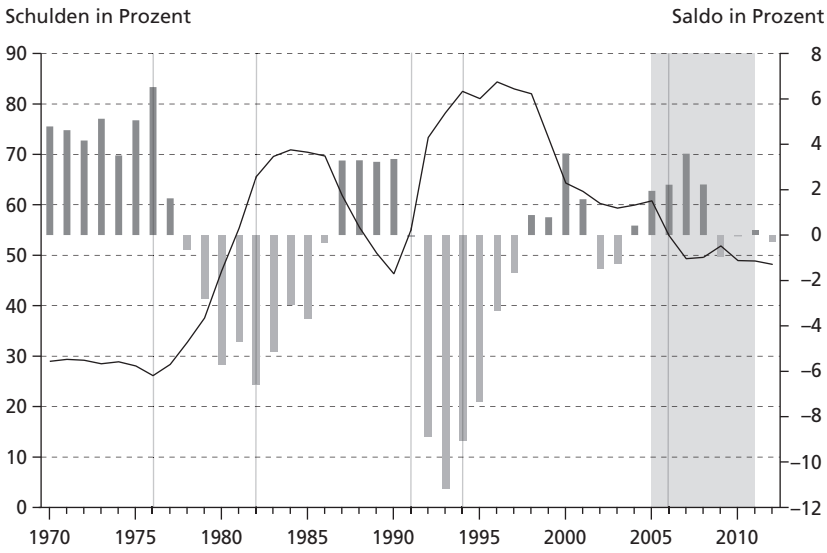
Die sozialdemokratische Regierung präsentierte nach der erfolgreichen Konsolidierung zu Beginn der 2000er-Jahre meistens einen relativ ausgeglichenen Haushalt. Die Austeritätspolitik konnte gelockert werden. Einnahmen und Ausgaben hielten sich annähernd die Waage, wobei es meistens Budgetüberschüsse gab, aber auch zweimal unbedeutende Defizite. Die schwedische Staatsverschuldung wurde bis zum Regierungswechsel im Jahr 2006 leicht auf circa 55 Prozent des BIP abgesenkt.

Seit der Regierungsübernahme durch die bürgerliche Koalition wurde der Schuldenabbau nahtlos fortgesetzt und sogar intensiviert. Unter Premierminister Fredrik Reinfeldt und Finanzminister Anders Borg, beide von der konservativen Partei, genoss die weitere Senkung der Staatsverschuldung wieder oberste Priorität. Innerhalb von fünf Jahren haben sie die Verschuldung des schwedischen Staates und der Sozialversicherungssysteme auf aktuell etwa 50 Prozent des BIP weiter reduziert (vgl. Abbildung 6-1) und Prognosen sagen ein weiteres Absinken der schwedischen Schuldenquote voraus.

Der Schuldenabbau geschieht vor dem Hintergrund einer konträren internationalen Entwicklung, die von immer neuen Rekordverschuldungen in den meisten entwickelten Ländern geprägt ist (vgl. Kapitel 1). Insbesondere durch die Rettung von Banken nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 sind die öffentlichen Verbindlichkeiten in vielen Ländern massiv angestiegen. Auch Schweden wurde von der globalen Krise nicht verschont, was die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen umso außergewöhnlicher und erklärungsbedürftiger erscheinen lässt. Durch das in Krisenzeiten etablierte und weiterhin gültige restriktive institutionelle Regelwerk sinkt die Staatsverschuldung in Schweden bei guter konjunktureller Entwicklung und steigenden Steuereinnahmen durch »Nichtstun« der Regierung automatisch.

Trotzdem ist zu klären, warum es der politische Wille der »Allianz für Schweden« ist, die Austeritätspolitik vor dem sich gewandelten fiskalpolitischen Hintergrund in Kraft zu lassen und die Staatsverschuldung weiter zu senken, sich also bewusst selbst die Hände zu binden, anstatt die gute Haushaltslage für gestaltende Politik zu nutzen. Obwohl sich die Wirtschaft in Schweden in den letzten Jahren relativ gut entwickelt hat, bleibt die Arbeitslosigkeit für schwedische Verhältnisse hoch. Die Arbeitslosenquote hat im Jahr 2009 die 8-Prozent-Schwelle überschritten und sich nach dem Höchststand 2010 (8,6 Prozent) bis 2012 auf diesem Niveau verfestigt (OECD 2013a).

Abbildung 6-1 Schwedens öffentliche Finanzen in guten Zeiten: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP



Der in diesem Kapitel analysierte Zeitraum ist grau unterlegt. Die vertikalen Linien zeigen jeweils einen Regierungswechsel an.
Quelle: OECD (2013a).

Wären die Sozialdemokraten aktuell in Regierungsverantwortung, würden sie vermutlich versuchen, die Arbeitslosigkeit mithilfe höherer Staatsausgaben und mehr Geld für die aktive Arbeitsmarktpolitik zu bekämpfen. Aber auch bürgerliche Parteien in anderen europäischen Ländern würden den finanzpolitischen Handlungsspielraum sicherlich für Steuersenkungen oder andere Maßnahmen für ihre Wählerschaft in einem deutlich größeren Ausmaß nutzen, als es die Regierung Reinfeldt derzeit tut. Dabei tritt die konservative Regierung keineswegs als radikale Steuersenkungs- und Antisozialstaatspartei auf, wie sie es Jahrzehnte lang getan hat.

Stattdessen verkünden die »neuen Moderaten« um Reinfeldt und Borg, dass sie sich dem traditionellen schwedischen Modell eines universellen Wohlfahrtsstaats verpflichtet fühlen und gerieren sich öffentlich als die scheinbar bessere sozialdemokratische Partei, weil sie es schafften, einen generösen Sozialstaat mit Steuerentlastungen und soliden öffentlichen Finanzen zu kombinieren. Mit dieser Kommunikationsstrategie ist es den »neuen Moderaten« gelungen, sich in der gesellschaftlichen Mitte zu positionieren und als Vertreter des Allgemein-

wohls wahrgenommen zu werden, während die ehemals staatstragenden Sozialdemokraten von ihnen als klientelistische »Beitragspartei« der Sozialleistungsempfänger dargestellt werden und bisher keinen Weg gefunden haben, diesen Eindruck zu entkräften.

Die Wiederwahl der bürgerlichen Allianz im Jahr 2010 unterstreicht den Erfolg der Wahlstrategie der neuen Moderaten, die den Sozialdemokraten spätestens seitdem auf Augenhöhe begegnen. Sie konnten viele Stimmen der *Insider* des Arbeitsmarktes für sich gewinnen, während die Sozialdemokraten vor allem von den *Outsidern* gewählt wurden (Lindvall/Rueda 2013). Der konservativen Partei ist es gelungen, die schwedische Mittelschicht für sich einzunehmen und dem traditionellen sozialdemokratischen Gesellschaftsmodell erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg einen eigenen, mehrheitsfähigen Gesellschaftsentwurf entgegenzustellen. Doch auf welchen Prinzipien und Zielen beruht die Politik der bürgerlichen Regierung und welche Rolle spielt die Haushaltspolitik in ihr?

Nachdem die schwerste Verschuldungskrise der jüngeren schwedischen Geschichte überwunden war, sahen Anfang der 2000er-Jahre viele Beobachter die größte Herausforderung des Landes darin, die strenge Haushaltsdisziplin in Zeiten reichlich fließender Staatseinnahmen weiterhin aufrechtzuerhalten: »The challenge is to maintain fiscal discipline in the current surplus environment« (Blöndal 2001: 36). Diese Bedenken erwiesen sich als unbegründet. Die konservativ-liberale Regierung Reinfeldt hat die Vorgaben sogar übererfüllt und erheblich mehr gespart, als es der rechtliche Rahmen vorsieht und es von nationalen und internationalen Experten gefordert wurde. Am deutlichsten wird die politische Agenda der Regierung mit ihrer strikten Austeritätspolitik, wenn sie den Empfehlungen des von der Regierung selbst eingesetzten Expertengremiums zur Haushaltspolitik gegenübergestellt wird.

Der unabhängige finanzpolitische Rat *(Finanspolitiska rådet)* evaluiert die staatliche Finanzpolitik und berät Regierung und Parlament. Seine Kernaufgabe ist es, zu überwachen und zu bewerten, inwiefern die Haushaltsführung der Regierung den wirtschafts- und finanzpolitischen Vorgaben entspricht. Darunter fallen explizit auch eine langfristig nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Finanzen, die Einhaltung des Überschussziels und des drei Jahre im Voraus geplanten staatlichen Finanzrahmens zur Begrenzung der Ausgaben.

Die Sozialdemokraten haben frühere Versuche zur Einrichtung und institutionellen Verankerung eines solchen »finanzpolitischen Wachhunds« immer abgelehnt, weshalb er erst nach dem Regierungswechsel mit den Stimmen der bürgerlichen Koalition und gegen das Votum von Sozialdemokraten, Grünen und Linkspartei berufen wurde und 2007 seine Arbeit aufnahm. In der Parlamentsdebatte dazu äußerte die Linkspartei ihre Zweifel und begründete ihre Ablehnung des Rates wie folgt: »There is reason to assume that the Fiscal Policy

Council will be another body providing false scientific clothing for the government's right-wing policy« (Calmfors/Wren-Lewis 2011: 682).

Angesichts dieser Zielsetzungen, seiner Unabhängigkeit und der politischen Ausgangslage verkörpert der finanzpolitische Rat strikte Haushaltsdisziplin und steht keineswegs im Verdacht, eine linke oder besonders regierungskritische Organisation zu sein. Seine wissenschaftliche Kritik an der staatlichen Finanzpolitik wiegt deshalb viel schwerer als die von einer Oppositionspartei oder einer Gewerkschaft, von denen eine kritische Haltung gegenüber der Regierung im Sinne des demokratischen Wettstreits geradezu erwartet wird. Im Folgenden werden die wichtigsten Reformen der Regierung Reinfeldt in der Haushalts-, Steuer- und Wirtschaftspolitik analysiert und den Bewertungen durch den finanzpolitischen Rat gegenübergestellt.

Kurz nach dem Regierungswechsel beschloss die Koalition umfangreiche Veränderungen des Steuersystems. Durch die komplette Abschaffung der Vermögenssteuer rückwirkend zum 1. Januar 2007 und die Senkung, Dezentralisierung und Indexierung der Grundsteuer für Immobilien zum 1. Januar 2008 sind hauptsächlich die wohlhabenden Bevölkerungsschichten entlastet worden. Obwohl Immobilien in Schweden im internationalen Vergleich bereits unterdurchschnittlich besteuert wurden, ist die Grundsteuer kontinuierlich weiter abgesenkt worden und beträgt 2012 für Häuser maximal 0,75 und für Wohnungen maximal 0,4 Prozent des veranschlagten Wertes der Immobilie pro Jahr (OECD 2012b: 116).

Infolge der aktuellen Reformen sanken die Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögenssteuer in den wenigen Jahren von 2006 bis 2009 um 4,2 Prozent des BIP (Europäische Kommission 2008: 270, 2009: 257). In seinem Bericht 2008 (Finanspolitiska rådet 2008) kritisiert der Sachverständigenrat insbesondere, dass die Regierung keine überzeugende ökonomische oder wissenschaftliche Begründung für die vorgenommenen Steuersenkungen angeben kann. So sei das Argument der Regierung, dass durch die Steuererleichterungen für Reiche mehr Wagniskapital zur Unternehmensgründung in Schweden zur Verfügung stünde, in Zeiten mobiler Kapitalströme und globaler Anlagemöglichkeiten nicht stichhaltig. Vielmehr müssten immobile Vermögenswerte wie Grundbesitz stärker besteuert werden, da sie nicht außer Landes gebracht werden können, um sie der Besteuerung zu entziehen.

Des Weiteren kritisiert der Rat, dass durch die Steuersenkungen zwei wichtige Komponenten der Einkommensumverteilung im schwedischen Steuersystem wegfallen: »The primary purpose of taxing wealth is income redistribution […] With the abolition of the wealth tax, that progressive feature is no longer present in the tax system« (Finanspolitiska rådet 2008: 16). Dieser Entwicklungstrend hin zu einer weniger starken Umverteilungswirkung des Steuersystems und hin

zu einer umfangreichen Entlastung der Topverdiener und Kapitaleinkommen wurde durch diverse weitere Gesetzesnovellen des Steuerrechts in den Jahren 2006 bis 2012 weiter gefördert.

Es wurden Steuererleichterungen für Beschäftigte eingeführt, während gleichzeitig die Leistungen der Arbeitslosen- und Krankenversicherung gekürzt wurden, was zusätzlich die Dualisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt verschärft und private Versicherungslösungen attraktiver macht. Außerdem wurde es Selbstständigen und Unternehmern ermöglicht, erhebliche Teile ihres Steueraufkommens von der Lohnsteuer auf die Kapitalsteuer umzulegen, wodurch sie ihre Steuerlast deutlich reduzieren konnten, da Kapitaleinkommen geringer und nicht progressiv belastet werden. Diese Form der Steuerabwälzung, die in Schweden als »3:12 Regel« bekannt ist, hat zu stärkerer Ungleichheit nach Steuern geführt (Alstadsæter/Jacob 2012).

Trotz der ohnehin bereits umfangreichen Entlastung von hohen Einkommen und Kapitalerträgen in den letzten Jahren fährt die Regierung Reinfeldt mit ihrer Steuersenkungsagenda fort. Der beschlossene Haushalt für 2013 sieht eine weitere Reduzierung der Steuerlast für Unternehmen von 26,3 auf jetzt nur noch 22 Prozent ab Jahresbeginn 2013 vor. Diese Steuernachlässe wurden von der Regierung in Zeiten verhältnismäßig hoher Arbeitslosigkeit und weiterhin fortbestehender Einschnitte in den öffentlichen sozialen Sicherungssystemen gewährt. Allerdings gingen die Steuersenkungen nicht zulasten der Überschusspolitik der Regierung.

Der schwedische Staat sparte mehr, als von jeder internationalen (Stabilitäts- und Wachstumspakt) oder nationalen Vereinbarung (Überschussziel) gefordert wurde. Besonders hoch waren die Budgetüberschüsse in den ersten Jahren der Regierung Reinfeldt. Gleich der erste von der neuen Regierungskoalition im Dezember 2006 verabschiedete Haushalt sah gegenüber dem Entwurf der sozialdemokratischen Vorgängerregierung aus dem Frühling eine deutliche zusätzliche Senkung der Staatsausgaben um mehr als 10 Milliarden Kronen vor. In den Jahren 2006 und 2008 betrug der Überschuss jeweils mehr als 2 Prozent des BIP und 2007 erreichte er sogar 3,6 Prozent des BIP. Wenn konjunkturbedingte Einflüsse korrigiert werden, hat Schweden von 2004 bis 2012 ausnahmslos jedes Jahr einen strukturellen Haushaltsüberschuss erzielt (OECD 2013a).

Angesichts dieser intensiven Sparanstrengungen, die sich laut Regierungsvorhersage auch in den nächsten Jahren fortsetzen werden, und einer prognostizierten Abschwächung der Konjunktur fordert der finanzpolitische Rat eine Lockerung der Sparpolitik: »High government saving is not desirable in combination with a weakening economy. Consequently, from a stabilization standpoint alone, general government saving should be lowered« (Finanspolitiska rådet 2008: 10–11). Außerdem sollte das Überschussziel von 1 Prozent des BIP

weniger strikt definiert sein und sich, anders als derzeit, nicht nur auf die direkten Einsparungen beziehen, sondern auch die Netto-Investitionen des Staates einschließen. Darüber hinaus weist der Rat darauf hin, dass die Regierung das Staatsvermögen bewusst niedrig ansetzt und ein unvollständiges Bild der Staatsfinanzen angibt, da in den Rechnungslegungen zum Haushalt die Einnahmen aus öffentlichen Vermögenswerten, wie etwa Unternehmensbeteiligungen, unberücksichtigt bleiben.

Während die Regierung Reinfeldt bereits in den Jahren 2006 bis 2008 bei relativ guter Wirtschaftslage unverhältnismäßig stark sparte, wurde ihre Überschusspolitik 2009 einem harten Belastungstest ausgesetzt. Wie in vielen anderen westlichen Ländern auch, brach die Konjunktur in Schweden in diesem Jahr stark ein. Die schwedische Wirtschaft schrumpfte um beispiellose 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr (OECD 2013a). Es war der stärkste Rückgang des schwedischen BIP seit Ausbruch des Zweiten Weltkriegs. Innerhalb eines einzigen Jahres sank die Wirtschaftsleistung um ungefähr das gleiche Ausmaß wie in den drei schlimmsten Krisenjahren 1991 bis 1993 zusammen. Die Gründe hierfür sind nur im Zusammenhang mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu verstehen. Durch die gesunkene weltweite Nachfrage brachen die schwedischen Exporte ein und die schwedischen Banken wurden durch die Turbulenzen auf den Finanzmärkten und durch Kreditrisiken in den baltischen Ländern belastet.

Eine solche historische Ausnahmesituation stellte die ultimative Bewährungsprobe für das schwedische Überschussregime dar. Wenn die Regierung auch in dieser außergewöhnlich tiefen ökonomischen Krise an ihrer Sparpolitik beharrlich festhielte und weiterhin der Erzielung eines Haushaltsüberschusses oberste Priorität einräumte, könnte das Überschussparadigma in der schwedischen politischen Ökonomie endgültig als institutionalisiert betrachtet werden.

Die Regierung Reinfeldt tat genau das. Sie veränderte auf dem Höhepunkt der Krise das Überschussregime und ihre fiskalpolitische Ausrichtung nicht. Zwar gab es im öffentlichen Haushalt 2009 insgesamt ein sehr geringes Defizit von 0,95 Prozent des BIP (OECD 2013a), allerdings ist dies nicht auf staatliche Konjunkturpakete durch *deficit spending* zur Erhöhung der Nachfrage zurückzuführen, sondern allein auf den Einbruch der Wirtschaft und damit automatisch einhergehenden Missverhältnissen zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen. Wenn diese konjunkturellen Effekte herausgerechnet werden, gab es im schwedischen Staatshaushalt 2009 einen strukturellen Überschuss von 3 Prozent des BIP (Calmfors/Wren-Lewis 2011: 679).

Die deutlichsten Maßnahmen zur Linderung der Finanz- und Wirtschaftskrise gingen in Schweden von der Zentralbank aus, die ab Mitte September 2008 ihre Hochzinspolitik aufgab und im Rahmen einer expansiven Geldpolitik den Leitzins rigoros von 4,75 auf 0,25 Prozent zur Mitte des Jahres 2009 senkte,

dem niedrigsten Stand seit Einführung des Inflationsziels Mitte der 1990er-Jahre (OECD 2011b: 40). Der Zinssatz verblieb für circa ein Jahr auf diesem Niveau und wurde erst ab Mitte 2010 wieder graduell angehoben. Im Unterschied zu vielen anderen Industrieländern auf dem Höhepunkt der Finanzkrise betrieb die schwedische Zentralbank keine monetäre Staatsfinanzierung und beteiligte sich auch nicht direkt an gefährdeten Kreditinstituten.

Der einzige finanzpolitische Beitrag, den die Regierung während der Krise leistete, waren verschiedene Garantien: zum einen für die Guthaben schwedischer Sparer und zum anderen für Kreditrisiken von Banken und Hilfskredite für die Automobilindustrie. Im Idealfall werden diese Garantien, die zudem im Umfang eng begrenzt und zeitlich befristet sind, nicht eingelöst oder komplett zurückgezahlt und dem schwedischen Staat entstehen keine finanziellen Kosten. Die Regierung Reinfeldt hat ihre finanzpolitischen Zielsetzungen somit auch auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise nicht verändert und wird wegen ihrer Passivität vom sozialdemokratischen Oppositionspolitiker Leif Pagrotsky (2011) im Interview angegriffen:

> What they [the Reinfeldt government] did was that they said no to every measure that would counteract the financial crisis' effects on demand. They did not have any cash for clunkers programme like you did in Germany or America. They did not cut value added tax like you did in Germany. They did absolutely nothing. And in line with Reagan's and Thatcher's right wing attitude that the government should not interfere, they let markets be free and let impulses work its way through. […] This was worse than during the war years in Sweden. But it did not influence them. They didn't do anything that had to do with domestic demand or to counteract the crisis. What was done, was done by the central bank that abolished the interest rates into 0.25 faster than any other bank in Europe and more vigorously. That worked its way through […], but that's due to expansionary monetary policy and not due to any policies by the government.

Der finanzpolitische Expertenrat schlug der Regierung in seinem Bericht 2009 (Finanspolitiska rådet 2009), genau wie die Sozialdemokraten, eine Ausweitung des finanziellen Stimulus zur Belebung der Wirtschaft vor und konstatiert, dass die bisherigen Maßnahmen zu gering ausgefallen seien. Die automatischen Stabilisierungsmaßnahmen waren im internationalen Vergleich zu niedrig und verfehlten den von der EU empfohlenen Umfang von 1,5 Prozent des BIP deutlich (Finanspolitiska rådet 2009: 84–85). Notfalls müsse die Regierung von ihrem geplanten dreijährigen Ausgabenschema abweichen, um die ökonomische und beschäftigungspolitische Situation in der Rezession zu verbessern:

> It is our opinion that the expenditure ceiling should not be defended at any price during a deep recession. The expenditure ceiling has no value in itself. […] If in a deep recession the regulatory framework instead limits the policy so that it is obviously ineffective, the short-term cost of keeping the ceiling, no matter what the economic situation, is too high. (Finanspolitiska rådet 2009: 14)

Selbst Lars Calmfors, der Vorsitzende des Rates, weist darauf hin, dass es merkwürdig ist, dass ein Gremium, das geschaffen wurde, um die Regierung zu mehr Haushaltsdisziplin zu drängen, von ihr eine expansivere Ausgabenpolitik zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung fordern muss: »It may seem odd that a fiscal council pushes the government to more stimulus« (Calmfors/Wren-Lewis 2011: 680). Außerdem plädierten die Experten für eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Linderung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit: »[T]he Government has an overoptimistic view of what job search activities can achieve in a deep recession« (Finanspolitiska rådet 2009: 1). Ferner forderten sie, die zentralstaatliche Unterstützung für die Kommunen auszuweiten, damit diese ihre elementarsten Aufgaben weiterhin erfüllen können, da sie sich aufgrund der strikten Budgetregeln nicht zu Zwecken des Konsums verschulden dürfen.

Der letzten Forderung gab die Regierung mit einiger Verzögerung nach. Sie legte im Wahljahr 2010, als das konjunkturelle Tal bereits durchschritten war und sich die Wirtschaft wieder erholte, ein zusätzliches Hilfsprogramm der Zentralregierung für die Kommunen auf, befristete es allerdings auf ein Jahr und betonte, dass es keine dauerhaften Transfers an die subnationalen Ebenen geben werde. Die Opposition sah darin keine Wirtschaftspolitik, sondern nur eine Vorsichtsmaßnahme der Regierung, damit kurz vor der Reichstagswahl keine kommunalen Mitarbeiter in Kindertagesstätten oder Schulen aus Finanznöten entlassen werden mussten.

Aufgrund der soliden öffentlichen Finanzen gibt es in Schweden, anders als in den meisten krisengeschüttelten europäischen Ländern, finanziellen Handlungsspielraum für eine expansive Wirtschaftspolitik. Darauf weist auch das Expertengremium in seinem Bericht 2010 (Finanspolitiska rådet 2010) hin und schlägt vor, dass die Regierung, wenn sie sich zu einer Ausweitung der Fiskalpolitik entschließt, weitere Zuschüsse für die Kommunen bewilligen solle. Allerdings hat die Regierung das Programm nicht verlängert.

Stattdessen verschärfte sie das finanzpolitische Rahmenwerk zur Haushaltslegung noch einmal, indem das Überschussziel, das seit 1997 provisorisch erprobt wurde und seit 2000 als Richtlinie für die Regierung besteht, verbindlich vorgeschrieben wurde. Seit dem Haushaltsgesetz 2011 sind das Überschussziel und die dreijährige Ausgabenbegrenzung gesetzlich verpflichtend (OECD 2012d: 233). Damit verfügt die schwedische Regierung kaum noch über einen legalen Ermessenspielraum bei der Gestaltung der Fiskalpolitik. Sie ist per Gesetz verpflichtet, immer einen Überschuss von 1 Prozent über den Konjunkturzyklus zu erzielen.

Im Jahr 2011 war die Rezession in Schweden weitestgehend überwunden und die Regierung nutzte die gute Konjunktur, um ihre Steuersenkungsagenda fortzuführen. Sie beschloss eine weitere Aufweichung der Steuerbasis durch die Schaffung verschiedener Steuerschlupflöcher und gewährte Steuervorteile für

die Gastronomie durch die Senkung des Mehrwertsteuersatzes für Restaurants und Cateringfirmen. Der finanzpolitische Expertenrat forderte einen einheitlichen Mehrwertsteuersatz ohne Ausnahmen, da es sonst zu gesamtwirtschaftlichen Fehlanreizen und unnötiger Bürokratie komme, und warnte die Regierung, die Steuern nicht zu stark zu senken, um langfristig die Stabilität der öffentlichen Finanzen nicht zu gefährden. Zugleich bestätigte er der Regierung jedoch, dass der Staatshaushalt in bester Verfassung war und auch von der Krise kaum beeinträchtigt wurde: »[T]he deterioration in Swedish public finances during the economic downturn was also surprisingly small. GDP fell more in Sweden than in the OECD as a whole, but government net lending fell much less« (Finanspolitiska rådet 2011: 1).

Den oppositionellen Sozialdemokraten bietet die Austeritätspolitik der Regierung wenig Angriffsfläche. Angesichts der aktuellen globalen Bedeutung der Staatsverschuldung in den Industrieländern und ihrer eigenen Vergangenheit als Partei, die die schwedischen Staatsfinanzen maßgeblich saniert hat, würden sich die Sozialdemokraten unglaubwürdig machen, wenn sie ihre eigene Politik aus der Vergangenheit heute kritisierten. Stattdessen probieren sie, die Regierung bei den Sparvorgaben noch zu überbieten. Die sozialdemokratische Schattenfinanzministerin Magdalena Andersson forderte beim Haushaltsentwurf 2012 mehr Sparsamkeit ein und veranschlagte in ihrem Budget fünf Milliarden Kronen weniger als die Regierung (Gmeiner 2013: 12).

Aufgrund der durchgängigen Sparpolitik der bürgerlichen Regierung sowohl in Boom- als auch in Rezessionsphasen befindet sich Schweden, genau wie viele europäische Länder, in einer finanzpolitisch schwierigen Situation, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen. Während ein klassisches Problem der keynesianischen Nachfragesteuerung in Demokratien darin erkannt wurde, dass die Politiker auch in guten ökonomischen Zeiten nicht sparen, sondern mit dem *deficit spending* fortfahren, wodurch die Schulden immer weiter ansteigen, ist in Schweden die entgegengesetzte Entwicklung zu beobachten. Anstatt die Staatsausgaben antizyklisch zur Linderung der wirtschaftlichen Krise zu erhöhen, erzielt der schwedische Staat in jeder ökonomischen Situation strukturelle Überschüsse und verzögert die wirtschaftliche Erholung beziehungsweise lässt sie indirekt durch die Nachfrage ausländischer Staaten über die schwedische Exportindustrie finanzieren.

Weil die Haushaltsüberschüsse von der Regierung praktisch ausschließlich zur Tilgung der Staatsschuld verwendet werden und nicht in zweckgebundene Fonds fließen, wie etwa zur Alterssicherung in den 1970er-Jahren, gibt es in Schweden die »luxuriöse« Situation, dass sich die Regierung, ähnlich wie in Norwegen, mit der Frage auseinandersetzen muss, wo die untere Mindestgrenze für die Staatsverschuldung liegt, die nicht unterschritten werden soll, damit der Markt für schwedische Staatsanleihen nicht komplett austrocknet.

Für eine Exportnation mit großem Finanz- und Versicherungssektor wie Schweden ist es von Bedeutung, den Markt für Staatsanleihen aufrechtzuerhalten und in einem angemessenen Umfang liquide zu halten. Ohne diese sehr sichere Anlageklasse würden benötigte langfristige und fast risikolose Investitionsmöglichkeiten fehlen, die Kontrolle der Geldmenge durch die Zentralbank würde erschwert und auch der Staat selbst könnte in einer schnell eskalierenden Finanzkrise, wie sie Schweden zu Beginn der 1990er-Jahre durchlebte, Probleme bekommen, den gestiegenen Kapitalbedarf zu decken und sich schnell genug refinanzieren zu können. Der finanzpolitische Expertenrat fordert die Regierung deshalb auf, Stellung zu beziehen, wie weit sie die Staatsverschuldung noch zurückführen möchte: »Against this background the Government should provide a clearer discussion of the relationship between the surplus target and public debt development« (Finanspolitiska rådet 2012: 77).

Selbst aus der eigenen Partei heraus werden vorsichtig Bedenken an dem strikten Sparkurs der Regierung Reinfeldt geäußert. Bo Lundgren, der Vorgänger von Fredrik Reinfeldt als Parteivorsitzender der Moderaten Partei, steht als »alter Moderater« politisch weiter rechts als die »neuen Moderaten« um Reinfeldt. Er insistierte zu seiner Zeit als aktiver Politiker darauf, die Steuern zu senken, den öffentlichen Sektor zu verkleinern und weitere neoliberale Reformen durchzuführen. In seiner neuen Funktion als Direktor der nationalen Schuldenagentur *Riksgälden* beschreibt er, wie die Regierung strengere Budgetregeln beschloss, als von den Experten gefordert wurde, und sieht in einer zu geringen Staatsverschuldung ein großes Problem. Er hegt Zweifel, ob Schweden die hohen Staatseinnahmen nicht besser für mehr Zukunftsinvestitionen nutzen sollte, statt die Schulden in großem Umfang zu reduzieren:

> And then the budget reform […]. It is even strengthened now. Even a bit more like we wanted it from the debt office with rules for government credits and government guarantees as well. So it is a very tight budget law now. […] That worked very well in handling the coming years and giving us the situation we are in today, which is very problematic for us because we will soon have too low national debt! […] So I think that you already ought to have a debate now – with the low debt as we have it - on whether more public saving is useful. Being very cautious and handling public finances in a good way is important, but asking yourself as a decision maker: this investment in education or in railroads or in health care: is the yield you can estimate from that higher than the cost for us to borrow the money? So in Sweden, we have a situation rather different from most countries, we have to choose whether to save or to invest, but we can choose! So, it is mainly politics now, not economics. (Lundgren 2011)

Ähnlich wie Lundgren fragt sich auch die OECD (2008: 58) in ihrem jährlichen Bericht zur wirtschaftlichen Lage Schwedens, welche negativen Auswirkungen die dreijährige Ausgabenbegrenzung auf die Investitionsquote hat und ob die Einführung einer »goldenen Regel« wie in Deutschland oder Großbritannien

sinnvoll ist, die schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen von der Ausgabendeckelung und dem Überschussziel ausnimmt. Die schwedische Diskussion über eine zu geringe Staatsverschuldung findet vor dem Hintergrund sinkender öffentlicher Renten und Kürzungen bei weiteren Sozialleistungen wie der Arbeitslosenunterstützung statt.

Das auffälligste Problem bleibt aber die hohe Arbeitslosigkeit, die laut den jüngsten Prognosen zudem weiter ansteigen wird. Die OECD (2012a) stellt in ihrer neuesten Studie zu Schweden fest: »The unemployment rate remains quite high« (162) und »the unemployment rate is set to edge up« (163). Die internationalen Experten kommen zu einer ähnlichen Einschätzung wie der finanzpolitische Rat und fordern eine expansivere Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, da in Schweden ausreichend finanzielle Mittel vorhanden seien, die ausgegeben werden können, ohne die Gesundheit der öffentlichen Finanzen langfristig zu gefährden: »Sweden's fiscal space should be used to provide discretionary stimulus« (OECD 2012a: 163).

Angesichts der negativen Aussichten bei der Beschäftigungsentwicklung und der regelmäßigen hohen Überschüsse im öffentlichen Haushalt wäre es für die Regierung Reinfeldt eine politisch einfach durchzusetzende und zu begründende Entscheidung, den Expertenvorschlägen zu folgen und weniger zu sparen. Doch dies geschieht nicht. Es gibt weder eine Ausweitung der Wirtschafts- oder Arbeitsmarktpolitik noch groß angelegte Investitionsprogramme in »weiche« Standortfaktoren wie Bildung und Forschung oder in »harte« Infrastrukturprojekte wie Straßen oder Schienen.

Stattdessen verfolgt die Regierung mit oberster Priorität das Ziel, die Schuldenquote weiter zu senken. Nur ein Jahr nach der schwersten Rezession seit 60 Jahren hat sie die Staatverschuldung schon wieder um zwei Prozentpunkte von 51 Prozent des BIP im Jahr 2009 auf 49 Prozent im Jahr 2010 gesenkt (OECD 2013a). Die Europäische Kommission (2012: 16 und 20) prognostiziert für die Jahre 2012 und 2013 in Schweden wie bisher strukturelle Budgetüberschüsse und eine Senkung der öffentlichen Verschuldung um 4,2 Prozentpunkte auf dann 34,2 Prozent des BIP nach den Maastricht-Kriterien.[1] Die mittelfristige Finanzplanung der schwedischen Regierung für die Jahre 2013 bis 2015 strebt für 2014 eine Staatsverschuldung von 30 Prozent des BIP und 2015 von 26 Prozent des BIP ebenfalls nach den Maastricht-Kriterien an und sieht weitere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung mit teilweise erheblichen Budget-

1 Die Bruttoschuldenquote nach den Maastricht-Kriterien ist anders definiert als die in dieser Arbeit üblicherweise verwendete Größe der OECD zur Messung der Staatsverschuldung, die Verschuldung des Gesamtstaates. Die Zahlen sind deshalb nur bedingt vergleichbar. Die Maastrichter Schuldenquote fällt für Schweden circa 10 Prozentpunkte niedriger aus als die Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand.

überschüssen von circa 3 Prozent des BIP für die kommenden drei Jahre vor, die ausschließlich durch Ausgabenkürzungen erreicht werden sollen (OECD 2012d: 231).

Das Zwischenfazit zu der Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik der bürgerlichen Allianz lautet deshalb, dass das Spar- und Überschussregime in Schweden auch in guten Zeiten fortbesteht und nach dem Härtetest durch die schwere Rezession im Jahr 2009, bei der es kaum gelockert wurde, als endgültig institutionalisiert und legitimiert betrachtet werden kann. Die äußerst strengen Haushaltsregeln für den schwedischen Staat, die durch die Regierung Reinfeldt noch einmal verschärft worden sind, werden eingehalten und das Ziel, einen Überschuss von 1 Prozent des BIP über den Konjunkturzyklus einzunehmen, wird regelmäßig übertroffen.

Angesichts der politischen und finanziellen Möglichkeiten der bürgerlichen Regierungskoalition erscheint ihr Verhalten paradox: Warum wird ohne haushaltspolitische Notwendigkeit gespart, was einer Selbstfesselung und Selbstentmachtung der Politik gleichkommt, anstatt den gegebenen finanziellen Handlungsspielraum zu nutzen und ihn entsprechend den eigenen politischen Vorstellungen auszufüllen?

Dieses erklärungsbedürftige Phänomen und mögliche Motive der konservativen Regierung hinter der finanzpolitisch nicht zwingenden Sparpolitik sollen im nächsten Unterkapitel aufgedeckt werden. Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, dass die Regierung Reinfeldt nicht so passiv ist, wie es auf den ersten Blick erscheint. Sie hat sich nicht nur dem Abbau der Staatsverschuldung verschrieben, sondern ihre politische Ideologie sehr wohl verfolgt und in konkrete Politikergebnisse umgesetzt, durch die die schwedische politische Ökonomie umgestaltet wird. Allerdings verläuft der Wandlungsprozess häufig subtil und die Auswirkungen sind nicht unmittelbar offensichtlich und werden erst nach längerer Zeit evident. Um die Ziele hinter der Überschusspolitik zu verstehen, bedarf es zuerst eines Blicks in die schwedische politische Geschichte und einer Vergegenwärtigung der exzeptionellen »schwedischen Verhältnisse« hinsichtlich Besteuerung und Sozialstaat.

6.2 Die schwedischen Verhältnisse und ihre Folgen für eine erfolgreiche Reformpolitik

Der jahrzehntelange Ausbau des Wohlfahrtsstaates und die Expansion des öffentlichen Sektors unter sozialdemokratischer Führung haben in Schweden ein Gesellschaftsmodell und institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen, die

die politischen Optionen und die Gestaltungsmöglichkeiten sozialstaatskritischer Parteien stark einschränken. Der universelle und generöse Sozialstaat ist eine historisch gewachsene Institution in Schweden, die das politische Klima im Land prägt und allen politischen Akteuren Handlungsrestriktionen auferlegt.

Die Chancen für Befürworter eines radikalen und umfassenden Systemwechsels, der Privatisierungen und tiefe Einschnitte in die sozialpolitischen Institutionen Schwedens einschließt, stehen auf den ersten Blick betrachtet schlecht. Derartige Versuche sind in der Vergangenheit wiederholt gescheitert. Der Wohlfahrtsstaat hat sich als äußerst stabil und widerstandsfähig gegenüber jeder Form von politischen Angriffen erwiesen. Selbst in den beiden verheerenden Verschuldungskrisen blieb der Kern des schwedischen sozialpolitischen Modells unangetastet.

Neben der großen Unterstützung in der Bevölkerung für den Wohlfahrtsstaat selbst liegt das vor allem an der politischen Konsenskultur, der Funktionsweise des politischen Systems und der starken Gewerkschaftsbewegung, die im dritten Kapitel detailliert beschrieben worden sind. Üblicherweise gibt es in Schweden bei großen politischen Reformen eine langwierige Kompromissfindung zwischen allen wichtigen politischen Parteien, die lange vorbereitet und diskutiert wird und einen radikalen politischen Richtungswechsel verhindert. Allein die traditionellen Gepflogenheiten des schwedischen Gesetzgebungsprozesses stellen damit eine hohe Hürde für tief greifende und radikale Reformen des Wohlfahrtsstaates dar.

Hinzu kommt, dass es in Schweden eine sehr starke und gut organisierte Gewerkschaftsbewegung gibt, die, dem Argumentationsmuster der Machtressourcentheorie folgend, einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des sozialen Sicherungsnetzes ausübt. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Schweden ist zwar innerhalb der letzten Dekade von knapp 80 Prozent auf circa 68 Prozent im Jahr 2011 zurückgegangen, kann im internationalen Vergleich aber immer noch als sehr hoch klassifiziert werden, da er deutlich über dem Durchschnitt in den OECD-Ländern von 17,5 Prozent liegt (OECD 2012c). Eine Partei, die das schwedische Sozialpolitikmodell grundlegend verändern möchte, müsste daher zuerst den Widerstand der Gewerkschaften und ihrer vielen Mitglieder überwinden, was einen Systemwechsel zusätzlich erschwert.

Ein weiteres charakteristisches Merkmal der »schwedischen Verhältnisse« ist die beständig große Popularität des universellen und durch hohe Steuern finanzierten Wohlfahrtsstaates. *Big government* ist sehr beliebt in Schweden, und die Bereitschaft, hohe Steuern zu zahlen, und die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen des öffentlichen Sektors nehmen über die Jahre sogar zu:

Focussing on the development over the 2000s, the statistically significant changes are the increased support for collective financing from 2006 to 2010, the decreased suspicion about welfare abuse for the 2006–10 period, and the increased willingness to pay taxes for welfare policies over the 2002–10 period. […] there are absolutely no signs of any weakening support for the welfare state in any respect. (Svallfors 2011: 816)

Eine ältere Studie, die zwischen universellen und bedarfsgeprüften Leistungen differenziert, bestätigt diesen Trend. Auch hier zeigen die Daten eine deutliche und stabile Unterstützung universeller und öffentlicher Sozialpolitik, während die bedarfsgeprüften und privaten Sozialleistungen an Zustimmung verlieren (Rothstein 1998: 167). Eine überwältigende Mehrheit der Schweden befürwortet einen großen öffentlichen Sektor und hohe Steuern. Im Unterschied zu fast allen anderen Ländern gehören das Finanzamt und die Steuerfahndung in Schweden zu den angesehensten Behörden. Die hohen Steuersätze werden als gerecht erachtet, weil jeder Bürger seinen fairen Anteil beiträgt und sie einem für die Allgemeinheit sinnvollen Zweck dienen. Der langjährige sozialdemokratische Parteichef und ehemalige Premierminister Göran Persson (2011) beschreibt dieses besondere schwedische Phänomen im Interview wie folgt:

We have one of the highest taxes in the world […]. The collection of the taxes is extremely efficient here and the tax authority is the most popular authority in Sweden. It is not so difficult to do that either if you explain the reasons to the people because the fundamental issue is if they are in favor of paying taxes or not. And in Sweden they are all in favor. They all think that it is fair that everyone contributes. Not so much as I have to pay today, but in general I see your point. If then you also see that everyone is paying their taxes then it is easier to say that also you should do it. So in '94 after that mismanagement of the public finances, we won the local election in the 7 biggest cities by promising to raise the taxes. That was the election campaign: if you vote for us, we promise to raise the taxes. Why? Because it is important for the children, for the care of the elderly, and so on. I don't think there is any other example in the world where you can win election campaigns by proposing higher taxes. This tells you something about the climate.

Neben dieser sehr positiv konnotierten Lesart der hohen Zustimmungswerte für den öffentlichen Sozialstaat kann man auch eine pragmatischere Erklärung finden. Aus der Perspektive der negativen Deutung befürworten so viele Schweden einen großen öffentlichen Sektor, weil sie davon direkt oder indirekt profitieren und nicht, weil sie so zufrieden mit den erbrachten Leistungen sind. Der Wohlfahrtsstaat hat viele Arbeitsplätze und Leistungsempfänger geschaffen, sodass der Verbund aus diesen Partikularinteressen eine offensive und schnelle Restrukturierung unmöglich macht. Eine große Interessenkoalition von sozialpolitischen Nutznießern verteidigt demnach einfach ihre Privilegien und widersetzt sich Kürzungen.

Ob die hohen Zustimmungswerte für den Sozialstaat in Schweden auf seiner hohen Servicequalität beruhen oder einfach nur aus der hohen Anzahl von Beschäftigten und Profiteuren des öffentlichen Sektors resultieren, ist letztlich für die Fragestellung dieser Arbeit nicht entscheidend. Wesentlich ist vielmehr, dass die große Beliebtheit des Sozialstaats erhebliche Konsequenzen für die Art und Weise der Politikgestaltung und die Durchführbarkeit sozialpolitischer Reformen hat. In jedem Fall bestimmt der universelle Wohlfahrtsstaat die Rahmenbedingungen für die Politik in Schweden und verringert die Chancen von Befürwortern tief greifender Einschnitte in die sozialpolitischen Institutionen. Wer den Koloss »universeller Wohlfahrtsstaat« verändern möchte, wird mit einer breiten Front seiner Unterstützer konfrontiert.

Wie ein solches *policy feedback* die aktuelle politische Entscheidungsfindung und die Erfolgsaussichten von Reformstrategien determiniert, hat insbesondere die Schule der *New Politics of the Welfare State* um Paul Pierson (1994, 1996) herausgearbeitet. Bei einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates geht es meistens um sehr konkrete Einschnitte mit Kosten und Nachteilen für die Wählerschaft, während die Vorteile eher diffus und erst langfristig sichtbar sind. Offensichtliche Attacken auf den Wohlfahrtsstaat werden deshalb häufig durch die Abwahl der Reformer bestraft und von der nachfolgenden Regierung wieder rückgängig gemacht, wie es auch in Schweden mehrmals geschehen ist.

Aus diesen speziellen wohlfahrtsstaatsfreundlichen »schwedischen Verhältnissen« rührt eine hohe Persistenz des Wohlfahrtsstaates her und es ergeben sich weitreichende Konsequenzen für die Möglichkeiten einer erfolgreichen Reformpolitik. Eine Regierung, die davon überzeugt ist, dass Konkurrenz und marktförmige Allokationsprinzipien dem Monopol des öffentlichen Sektors überlegen sind, und die den schwedischen Wohlfahrtsstaat in ihrem Sinne umgestalten will, muss äußerst bedacht vorgehen. Sie kann nicht die flächendeckende Liberalisierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors verkünden, ohne einen öffentlichen Aufschrei und erheblichen Widerstand der linken Opposition und vieler Interessengruppen hervorzurufen und damit die eigene Wiederwahl massiv zu gefährden.

Die Rollen innerhalb der schwedischen Politik bezüglich des Wohlfahrtsstaates sind klar verteilt. Durch die fast ununterbrochene Regierungsverantwortung der Sozialdemokraten für mehr als ein halbes Jahrhundert wurden die schwedische Gesellschaft und das sozialpolitische Modell stark von ihren Werten und Vorstellungen geprägt. Nach ihrem Selbstverständnis ist Schweden ein sozialdemokratisches Land und die Hauptfunktion der SAP ist es, dieses »sozialdemokratische Erbe« zu bewahren.

Entsprechend kritisch steht die sozialdemokratische Partei Vorschlägen gegenüber, die zu einer Liberalisierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors führen würden. In Bezug auf marktschaffende Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat können die Sozialdemokraten deshalb als »widerwillige Reformer« (*reluctant reformers*; Levy 2012) bezeichnet werden, die Reformen und Kürzungen nur umsetzen, wenn sie nicht zu vermeiden sind und um den universellen Charakter und die Generosität der Sozialleistungen zu schützen: »Markets were bulwarks against the erosion of the welfare state, not a step towards it« (Gingrich 2011: 69). Die Sozialdemokraten nehmen eine defensive Haltung zu marktschaffenden Reformen ein. Sie sparen, um die Grundzüge des »sozialdemokratischen« Wohlfahrtsstaates zu retten.

Die Konservativen hingegen können als »bereitwillige Reformer« gelten, die offensiv danach streben, das von ihnen missbilligte sozialdemokratische Gesellschafts- und Sozialpolitikmodell grundlegend zu verändern. Sie sind die marktradikalste Partei in Schweden und sparen, um das Land zu verändern und einen möglichst weitreichenden Abbau der öffentlichen Sozialpolitik durchzusetzen. Für sie sind Austeritätspolitik und Liberalisierungsmaßnahmen ein Selbstzweck, da jede Kürzung der öffentlichen Ausgaben und jedes Gesetz, das den öffentlichen Sektor zurückdrängt, weitere Schritte in Richtung des angestrebten Systemwechsels sind. Die beiden großen politischen Lager in Schweden verfolgen entsprechend ihren gegensätzlichen politisch-ideologischen Ausrichtungen vollkommen unterschiedliche Ziele mit ihren Reformen des Wohlfahrtsstaates.

Aufgrund der »schwedischen Verhältnisse« befinden sich die Konservativen in einer schwierigen Ausgangslage und diese spiegelte sich bis vor wenigen Jahren auch in der schwedischen Politik wider: Alle früheren Versuche der bürgerlichen Parteien, den großen öffentlichen Sektor, die staatlichen Sozialausgaben und den universellen Wohlfahrtsstaat zu verkleinern, sind gescheitert und wurden an den Wahlurnen bestraft. Die beiden vorherigen Kapitel haben gezeigt: Wer den schwedischen Wohlfahrtsstaat offensiv attackiert, wird entweder gar nicht erst in die Regierung gewählt oder verliert die Macht kurz danach wieder. In der Nachkriegszeit ist es bürgerlichen Koalitionen nur zweimal gelungen, die Sozialdemokraten abzulösen (1976, 1991), und kurz darauf wurden sie wieder abgewählt (1982, 1994).

Hinzu kommt, dass die öffentlichen Finanzen in Schweden immer während der Amtszeiten der bürgerlichen Parteien außer Kontrolle gerieten. Die Höhepunkte der beiden Verschuldungskrisen mit den riesigen Defiziten und den großen sozioökonomischen Verwerfungen fallen jeweils in ihre Regierungsverantwortung. Obwohl die bürgerlichen Regierungen nicht die alleinige Schuld an den Verschuldungskrisen tragen, da sich die wesentlichen ökonomischen und finanziellen Probleme bereits vorher und über längere Zeitspannen aufgebaut

haben, hat sich im kollektiven schwedischen Gedächtnis der Eindruck festgesetzt, dass die bürgerlichen Parteien nicht haushalten können und mit dem Krisenmanagement überfordert waren. Zweimal war es ihre Aufgabe, eine große Finanz- und Wirtschaftskrise zu lösen, zweimal sind sie gescheitert.

Aus diesen schmerzhaften Erfahrungen hat vor allem die konservative Partei ihre Lehren gezogen und mit einem Strategiewechsel reagiert. Sie trat in der Vergangenheit als eine radikale Steuersenkungs- und Liberalisierungspartei auf, die stets die hohen Steuersätze und die generösen Sozialleistungen frontal attackierte – mit verheerenden Folgen bei den Reichstagswahlen. Besonders 2002 erlebten die Konservativen ein Wahldebakel, als sie nur von knapp über 15 Prozent der Schweden gewählt wurden.

Aufgrund dieser Wahlniederlage hat sich die Partei unter dem derzeitigen Partei- und Regierungschef Fredrik Reinfeldt neu aufgestellt und sich deutlich zur Mitte orientiert, was durch einen neuen Namenszusatz unterstrichen werden soll. Ähnlich wie »New Labour« mit Tony Blair in Großbritannien bezeichnen sich die Moderaten, seit Reinfeldt Parteichef ist, als »neue Moderate« *(Nya moderaterna)*. Mit dem »alten Moderaten« Lundgren, seinem Vorgänger im Amt des Parteivorsitzenden, und Reinfeldt selbst schildern die zwei Protagonisten die Beweggründe für die strategische Neuausrichtung der Partei. Lundgren beurteilt die Situation im Interview wie folgt:

> And then they [the New Moderates Reinfeldt and Borg] started to ask themselves […]: why has Bo Lundgren lost one election? Not for the Moderate Party, but for the non-socialist block. Carl Bildt lost 3 of 4, Ulf Adelsohn lost 2 of 2! Why do we lose? One thing might be that we should focus on some questions that are easy to handle. To focus is one thing. And still a lot of non-socialist people and voters said: why did you let the deficit increase that much! They did not trust us with the public finances. […] That meant that still in 2002 many people believed: well, the Moderates and the other bourgeois parties are not so good at handling public finances. So […] the main reason from the beginning to focus that much on the debt reduction was to get rid of the perception that a non-socialist government is not good at public finance. (Lundgren 2011)

Lundgrens Erklärung wird von Reinfeldt bestätigt. Die neue Parteiführung kam zu dem Schluss, dass die scharfen Attacken auf den generösen Wohlfahrtsstaat und die permanenten Forderungen nach Steuersenkungen in Kombination mit der kläglichen finanzpolitischen Bilanz der Partei der Hauptgrund für die schlechten Wahlergebnisse gewesen ist. Reinfeldts Wahlanalyse lautete: »[T]he doubts of many voters that Moderaternas proposals for tax cuts were compatible with a sound state of the public finances was one reason that the party lost voters in the election in 2002« (Lindbom 2006: 16).

Die konservative Partei hat ihre Wahlkampfstrategie den schwedischen Verhältnissen entsprechend angepasst. Stets betont die Regierung neuerdings ihre

grundsätzliche Wertschätzung des universellen Wohlfahrtsstaates. Der Ruf nach Steuersenkungen ertönt sehr viel seltener, und die neue Botschaft der Konservativen an die schwedischen Wähler ist, dass auch sie den Wohlfahrtsstaat im Kern bewahren wollen. Allerdings soll er weniger generös ausgestaltet werden, indem die Anreize zu arbeiten erhöht und Missbrauchsmöglichkeiten abgestellt werden.

Die bisherigen Wahlergebnisse geben den »neuen Moderaten« recht. Während die Sozialdemokraten 2006 und 2010 die schlechtesten Wahlergebnisse seit den 1920er-Jahren erzielt haben, liegen die Konservativen bei den Stimmanteilen mit ihnen erstmals gleichauf und wurden im Regierungsamt bestätigt. Durch die Besetzung der politischen Mitte ist es ihnen zum ersten Mal in der jüngeren schwedischen Geschichte gelungen, als Konservative bei zwei Wahlen hintereinander den Premierminister zu stellen und die Vorherrschaft der Sozialdemokraten einzuschränken.

Die Wiederwahl wird von vielen Beobachtern auch damit erklärt, dass es der Regierung in der tiefen Rezession 2009 gelungen ist, die Staatsfinanzen unter Kontrolle zu halten: »During testing times for the Swedish economy, Mr. Reinfeldt's government coped well. That allowed it to steal the clothes of the Social Democrats, who were once regarded as the safest guardians of the economy« (Castle 2010). Die Wahlergebnisse der Konservativen in Verbindung mit dem Zustand der öffentlichen Finanzen liefern einen wichtigen Erklärungsfaktor für ihr starres Festhalten an der Sparpolitik ohne ökonomische Notwendigkeit.

Die Parteiführung hat erkannt, dass ihre Wahlchancen deutlich steigen, wenn sie es schafft, die weitverbreitete Meinung über ihr Unvermögen bei der Haushaltspolitik zu widerlegen. Sie selbst begründet ihre fortwährende Überschusspolitik etwas vage mit potenziellen zukünftigen finanziellen Risiken durch die demografische Entwicklung oder neuerdings durch unabsehbare Belastungen durch die Verschuldungskrise in der europäischen Währungsunion, obwohl Schweden nicht Mitglied der Eurozone ist und sich nicht an den direkten Rettungsaktionen oder dem dauerhaften ESM *(European Stability Mechanism)* beteiligt. In beiden Fällen legitimiert die Regierung ihre Sparpolitik in der Gegenwart mit potenziellen Gefahren in der Zukunft, für die sie weitsichtig Vorsorge betreibe.

Allerdings sorgt die schwedische Regierung nicht konkret für die Zukunft vor, indem sie beispielsweise zweckgebundene Fonds auflegt, die die Folgen der alternden Gesellschaft lindern sollen. Stattdessen spart sie weiter und baut die öffentliche Verschuldung stetig ab. Es gibt keine funktionale Bindung der staatlichen Mehreinnahmen an irgendeine Form von Zukunftsvorsorge und es ist vollkommen offen, wofür der finanzpolitische Spielraum genutzt werden wird. Wenn die Politik der bürgerlichen Regierung herangezogen wird, die beurteilt werden kann, also die aus der Vergangenheit und Gegenwart, deutet vieles darauf hin, dass sie dem Schuldenabbau und Steuersenkungen auch in Zukunft Pri-

orität einräumen wird, was auch im Einklang mit ihren ideologischen Wurzeln stehen würde. Demnach erscheinen die wohlfahrtsstaatsfreundlichen Beteuerungen vor allem als vorgeschobene und taktische Rhetorik, der derzeit keine entsprechenden Taten folgen.

Eine unabhängige wissenschaftliche Studie, in der die Parteiprogramme der Konservativen untersucht wurden, kommt zu dem Ergebnis, dass die konkreten politischen Vorschläge der »neuen Moderaten« nicht gemäßigter geworden sind, sondern dass die grundsätzliche Ideologie unverändert intakt ist: »In order to win elections, the bourgeois parties are therefore expected to try to attract the support of the median voter, i.e. to adapt to welfare state popularity […]. This adaptation is however only strategic, their real preferences remain the same« (Lindbom 2006: 6). Die Studie kommt sogar zu dem Ergebnis, dass die Politik der konservativen Partei über die Zeit radikaler und wohlfahrtsstaatsfeindlicher geworden ist. Während in den vermeintlich neoliberalen 1980er-Jahren Klassenkampf- und Antisteuerrhetorik den politischen Diskurs bei den Konservativen dominierten, waren die konkreten politischen Ziele damals moderat; heute ist es genau umgekehrt.

Diese Verschiebungen sind durch einen veränderten politischen Kontext möglich geworden. Die Verschuldungskrisen und die auf sie folgenden sozialdemokratischen Rettungsmaßnahmen haben ein Politikfenster geöffnet und ein politisches Klima erzeugt, das Kürzungen und marktschaffende Reformen in Schweden gesellschaftsfähig gemacht hat, die vor den Krisen undenkbar gewesen wären. Darüber hinaus verhindert die aktuelle Situation und ihre politische Vorgeschichte zu scharfe Kritik der Sozialdemokraten, da diese viele der Gesetze, die von der bürgerlichen Regierung jetzt nach ihren politischen Vorstellungen ausgelegt werden, selbst beschlossen haben, und sie schwer ihre eigene Politik aus der Vergangenheit heute als falsch darstellen können.

Durch eine gemäßigte Rhetorik und das Vermeiden direkter Attacken auf die Gewerkschaften macht sich die konservative Regierung wenig angreifbar. Sie befindet sich in einer vorteilhaften Ausgangsposition, in der die politischen Umstände automatisch in ihrem Sinne wirken und sie wenig Angriffsfläche für den politischen Gegner bietet, solange sie weiter spart. Durch die rechtliche Vorgabe, regelmäßig Haushaltsüberschüsse erzielen zu müssen, und die Aufrechterhaltung des engen Sparkorsetts aus der Krisenzeit hat die bürgerliche Regierung sich ein allgemein akzeptiertes und legitimes Instrument geschaffen, das es ihr ermöglicht, ihre ideologischen Ziele selbst in den privatisierungsfeindlichen schwedischen Verhältnissen zu erreichen.

Anstatt öffentlichkeitswirksam eine große »geistig-moralische Wende« und die Abkehr vom öffentlichen Sektor zu verkünden, geht sie sehr viel subtiler und in kleinen, kaum wahrnehmbaren Schritten vor. Unter dem Mantel des

Primats einer soliden Haushaltspolitik legitimiert die konservative Regierung weitere Einschnitte bei den Staatsausgaben und treibt eine schleichende Liberalisierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors voran. Eine solche Form inkrementellen, aber dennoch transformativen Wandels wurde in der Literatur als *layering* (Überlagerung, Schichtung) klassifiziert (vgl. Kapitel 2.1). Die bisherigen staatlichen Monopole bei der Erbringung der sozialen Dienstleistungen werden langsam, aber kontinuierlich Sektor für Sektor beziehungsweise Schicht für Schicht von privaten Alternativen überlagert.

Statt zu versuchen, die bestehenden sozialpolitischen Institutionen in einer offenen und konfliktträchtigen direkten Konfrontation gemäß ihren Zielen umzugestalten und damit vermutlich zu scheitern, verlegt die bürgerliche Regierung ihre Politik darauf, die institutionelle Struktur und damit die systemischen Anreize und die Interessen der beteiligten Akteure langfristig in ihrem Sinne zu verändern. Die dafür notwendigen Weichenstellungen und Pfadabweichungen werden von ihnen in inkrementellen und scheinbar unbedeutenden Schritten vorgenommen.

Obwohl das Endziel der Konservativen niedrigere Steuern und ein Systemwechsel bei der sozialen Sicherung ist, erregen ihre Reformschritte wenig Aufmerksamkeit, da sie das bestehende System nicht frontal angreifen, sondern es vordergründig sogar unterstützen, während sie ihre politische Agenda im Hintergrund weiter forcieren. Die einzelnen und für sich genommen unerheblichen Änderungen bergen in der Summe das Potenzial, langfristig transformativen institutionellen Wandel im schwedischen Wohlfahrtsstaat zu bewirken.

Damit verfolgen die Konservativen eine Strategie der Entpolitisierung, die auch in anderen Ländern mit großen universellen Wohlfahrtsstaaten zu Wahlerfolgen sozialstaatskritischer Parteien geführt hat. Die Analyse der Wahlprogramme und der Wahlergebnisse in skandinavischen Ländern zeigt, dass konservative Parteien dort aufgrund der großen Bedeutung des Sozialstaats immer dann besonders erfolgreich sind, wenn sie sich als gemäßigte Kräfte in der politischen Mitte positionieren und als Bewahrer des universellen Wohlfahrtsstaates auftreten und es ihnen dadurch gelingt, sozialpolitische Fragen zu entpolitisieren (Arndt 2013).

Die hier vertretene These ist, dass die skizzierten besonderen schwedischen Verhältnisse dazu führen, dass institutioneller Wandel im schwedischen Wohlfahrtsstaat durch eine graduelle Überlagerungstaktik besonders erfolgversprechend erscheint, wenn sie mit der Sparpolitik des Überschussregimes kombiniert wird. Zu ihrer Überprüfung werden die Reformprozesse in sechs verschiedenen sozial- und bildungspolitischen Feldern im Detail untersucht und es wird erklärt, wie inkrementeller Wandel durch Überlagerung eine transformative Wirkung entfaltet. Die theoretischen Überlegungen, auf der die These vom

graduellen Wandel basiert, wurden in Kapitel 2.1 vorgestellt. Ihre Anwendung zur Erklärung der Transformationsprozesse des schwedischen Wohlfahrtsstaates erfolgt im nächsten Unterkapitel.

6.3 Gradueller Wandel durch Überlagerung im schwedischen Wohlfahrtsstaat

Die schwedische Sozialpolitik wird traditionell von einem großen öffentlichen Sektor mit einem Versorgungsmonopol in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Sozialeinrichtungen dominiert, der den Kern des ausgebauten und universellen Wohlfahrtsstaates bildet (Schalauske/Streb 2008: 216). Die sozialpolitischen Leistungen und Einrichtungen sind traditionell fast ausschließlich steuerfinanziert und stehen allen Bürgern ohne Bedarfsprüfung gleichermaßen zur Verfügung. Die grundlegenden Prinzipien dieser öffentlichen Versorgungsstrukturen blieben größtenteils von den Rettungsmaßnahmen während der zwei Verschuldungskrisen unberührt. Allerdings wurden die Reformen, die heute die Grundlage für eine weitreichende Liberalisierung und Privatisierung des schwedischen Wohlfahrtsstaates begründen, häufig bereits mit anderen Intentionen gegen Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre beschlossen.

Das volle Ausmaß ihres Veränderungspotenzials und die damals bereits geschaffenen Pfadabweichungen werden jedoch erst langsam und rückblickend sichtbar. Unbedeutend erscheinende marktschaffende Reformen bekamen durch die Sparmaßnahmen im Zusammenhang mit der zweiten Verschuldungskrise eine größere Bedeutung und ihre ganze transformative Wirkung entfaltet sich vollständig zwei Jahrzehnte später unter der Agenda der bürgerlichen Regierung. Anstatt den durch die erfolgreiche Haushaltskonsolidierung gewonnenen finanzpolitischen Handlungsspielraum des schwedischen Staates aktiv zu nutzen, spart die Regierung Reinfeldt konsequent weiter und fördert gleichzeitig die Liberalisierung des öffentlichen Sektors. Die Kombination dieser beiden parallelen Entwicklungen birgt das Potenzial, den schwedischen Wohlfahrtsstaat grundlegender und nachhaltiger zu verändern, als es jede Verschuldungskrise des Staates zuvor vermochte.

Während die radikale und abrupte »Revolution der Wahlfreiheit« durch die Regierung Bildt Anfang der 1990er-Jahre noch scheiterte, findet unter der Führung der bürgerlichen Allianz aktuell der inkrementelle, aber transformative Umbau des schwedischen Wohlfahrtsstaates durch die »Evolution der Wahlfreiheit« statt. Die privaten Anbieter konkurrieren erfolgreich mit den staatlichen Einrichtungen und höhlen die öffentlichen Versorgungsmonopole mit Unter-

stützung der Regierung immer weiter aus. Durch *layering* wurden im Bildungs-, Gesundheits- und Pflegesektor, bei der Kinderbetreuung, auf dem Arbeitsmarkt und in der Rentenpolitik eindeutige Liberalisierungstrends angestoßen, die sich kontinuierlich ausbreiten und auch nach einem möglichen Regierungswechsel zu den Sozialdemokraten kaum zu stoppen sein dürften.

6.3.1 Der Pflegesektor

Über viele Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg gab es bei der Pflege von alten und bedürftigen Menschen in Schweden ein staatliches Monopol. Einrichtungen des öffentlichen Sektors versorgten jeden Schweden gleichermaßen mit steuerfinanzierten, standardisierten und staatlich vorgeschriebenen Pflegedienstleistungen. Ab 1964 wurden finanzielle staatliche Beihilfen zur häuslichen Altenpflege als Teil des Wohlfahrtsstaates gezahlt und in den 1980er-Jahren wurde damit begonnen, die Verantwortlichkeiten für den Pflegesektor schrittweise zu dezentralisieren. Zu Beginn der 1990er-Jahre wollte die sozialdemokratische Regierung Carlsson mit parlamentarischer Unterstützung der Liberalen diese Bedingungen erstmals verändern *(Ädelreformen)*, nachdem Kritik an der Servicequalität, bevormundender Bürokratie und nicht vorhandenen Auswahlmöglichkeiten aufgekommen war.

Die Intention der Reform war es, die Zufriedenheit der Bürger durch die Schaffung von Wahlfreiheit *innerhalb* des öffentlichen Sektors wieder zu erhöhen. Wettbewerbselemente wie Pflegemärkte oder private Anbieter waren nicht vorgesehen, weshalb bürgerliche Parteien sehr skeptisch waren, von nicht ernst gemeinten sozialdemokratischen »Lippenbekenntnissen« zur Wahlfreiheit sprachen und die Ablösung eines staatlichen Monopols durch ein anderes kritisierten (Petersen 2011: 181–182). Sie forderten echte Wahlfreiheit durch Deregulierung, die Zulassung von privaten Anbietern und die Einführung von Pflegegutscheinen und Marktprinzipien anstelle staatlicher Planung.

Mit der Regierungsübernahme 1991 durch die bürgerliche Vierparteienkoalition wurde diese Liberalisierungsagenda umgesetzt. Zu Beginn des Jahres 1992 wurden die Zuständigkeiten im Pflegebereich von den höheren staatlichen Ebenen auf die 290 schwedischen Kommunen verlagert. Außerdem wurde es den Kommunen zum ersten Mal erlaubt, die Versorgung Pflegebedürftiger an nicht staatliche profitorientierte und gemeinnützige Anbieter auszulagern *(contracting out)*.

Es war eine weitreichende Neuregelung, die den Kommunen die alleinige Verantwortung im Pflegebereich übertrug, worauf circa 55.000 Beschäftigte von den Provinzen *(län)* zu kommunalen Arbeitgebern wechselten und die mit dem traditionellen Pflegemodell brach, weshalb von einer Pfadabweichung *(critical*

juncture) gesprochen werden kann (Edebalk 2010). Durch die Liberalisierung des Sektors erhoffte sich die Regierung Qualitätssteigerungen und Kostensenkungen, wobei die komplette Steuerfinanzierung beibehalten wurde.

Mit dem Wahltag 1991 ging nicht nur auf nationaler Ebene die Regierung von den Sozialdemokraten auf die bürgerlichen Parteien über, sondern auch in vielen Gemeinden. Diese begannen, die neuen Freiheiten zu nutzen und liberalisierten die staatlichen Monopole. Die Liberalisierungsmaßnahmen starteten anfangs sehr langsam und beschränkten sich nur auf den Großraum Stockholm. Noch 1993 gab es gerade in vier Gemeinden Wahlmöglichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Pflegeanbietern. In allen anderen bestand das staatliche Monopol fort.

Aufgrund der Sparauflagen durch die Verschuldungskrise drängten im Verlauf der 1990er-Jahre immer mehr Kommunen auf Kosteneinsparungen im Pflegebereich, erhöhten die Nutzungsgebühren und liberalisierten ebenfalls. Die Kommunen waren zwischen zentralstaatlichen Sparvorgaben, geringeren Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben eingezwängt (Nordlund 2003: 84). Die neu geschaffenen Märkte wurden praktisch komplett unter profitorientierten Unternehmen aufgeteilt. Gemeinnützige Wohltätigkeitsverbände spielen in Schweden, anders als in Deutschland, praktisch keine Rolle.

Als die Sozialdemokraten 1994 wieder an die Regierung kamen, befanden sie sich in einem Dilemma. Einerseits vertraten sie den normativen Standpunkt, dass sich Pflegedienstleistungen allein am Bedarf orientieren sollten und nicht wie jede beliebige Ware auf einem von den finanziellen Interessen der Firmen geprägten Markt gekauft werden konnten und dass eine Privatisierung der Pflegeversorgung dem Geist des Volksheims widersprach. Andererseits gab es unter den Bürgern ein breites Verlangen nach mehr individueller Flexibilität und Auswahl zwischen vielfältigeren Angeboten und auch viele sozialdemokratische Kommunalpolitiker wollten ihren neuen Macht- und Bedeutungszuwachs nicht wieder zugunsten einer nationalen Standardlösung aufgeben.

Das Ergebnis dieser Interessenkonstellation war, dass die sozialdemokratischen Regierungen unter Carlsson und Persson die Liberalisierung und Dezentralisierung des Pflegesektors nie rückgängig machten: »Thus, through the 1990s and 2000s the SAP neither rhetorically nor in practice promoted markets in care, but neither did it fully reverse them« (Gingrich 2011: 200). Sie wurden in eine defensive Rolle als Verteidiger des Status quo gedrängt, der die öffentliche Finanzierung als unveränderlich ansah und der versuchte, weitergehende Privatisierungsschritte zu verhindern, die von den bürgerlichen Oppositionsparteien wiederholt gefordert wurden.

Während die Sozialdemokraten auf nationaler Ebene stets den Grundsatz einer rein bedarfsorientierten Pflegepolitik und die gleichen Zugangsbedingungen

für alle Bürger unabhängig vom Einkommen betonten, blieben private Anbieter und Pflegemärkte auf kommunaler Ebene erlaubt und breiteten sich weiter aus. Diese Verhältnisse und die widersprüchliche Politik der Sozialdemokraten blieben in den Jahren bis zum erneuten Regierungswechsel 2006 ohne große Änderungen bestehen.

Schon zu Oppositionszeiten hatte die bürgerliche Allianz vergeblich einen detaillierten Vorschlag für die weitergehende Liberalisierung des Pflegesektors ins Parlament eingebracht. Kurz nach der Regierungsübernahme wurde eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge zu neuen Liberalisierungs- und Privatisierungsschritten entwickeln und mögliche Anreize aufzeigen sollte, sodass mehr Gemeinden ihre Altenpflege für private Konkurrenz öffneten. Die Regierung übernahm die Empfehlungen der Kommission und verabschiedete 2008 das Gesetz für Wahlfreiheit *(Lag om Valfrihet)* mit dem Ziel, die Pflege der staatlichen Planung noch weiter zu entziehen und in die Hände der Bürger zu legen, die als Konsumenten ihre Wahl durch Kaufentscheidungen auf dem Markt treffen.

Damit die Konsumenten eine echte Wahl haben, wurden Zusatzangebote erlaubt, die über den staatlichen Leistungskatalog hinausgehen und die nicht von den Kommunen, sondern von den Bürgern privat bezahlt werden müssen. Um den Ausbau der privaten Anbieter zusätzlich zu beschleunigen, beschloss die Regierung Zuschüsse des Zentralstaats, allerdings nur für die Kommunen, die das öffentliche Monopol durch die Zulassung privater Dienstleister aufgaben.

Das Ende der ausschließlich staatlichen Finanzierung der Pflegedienste stellt eine gewichtige Abkehr vom traditionellen schwedischen Sozialmodell dar, das uniforme Dienste für alle Bürger vorsieht. Diese Entwicklung wird jedoch noch durch die Tatsache verstärkt, dass nur die privaten Firmen die kostenpflichtigen zusätzlichen Leistungen anbieten dürfen und es den kommunalen Einrichtungen durch den Gesetzgeber verboten ist. Die Regelung benachteiligt die öffentlichen Dienstleister im Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz und hat das Ziel, den Marktanteil des öffentlichen Sektors weiter zu reduzieren.

Außerdem erzeugt das Steuersystem finanzielle Anreize, Pflegeleistungen von privaten Anbietern zu beziehen, da diese seit einer Reform 2007 steuerlich absetzbar sind. Durch die Reform wurden die Kosten für private Pflegeleistungen halbiert, da Ausgaben von bis zu 100.000 Kronen (etwas mehr als 11.000 Euro) pro Jahr für Pflegedienste zur Hälfte vom Staat in Form von Steuernachlässen erstattet werden (Vabø/Szebehely 2012: 135).

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen im Pflegesektor sind entlang des folgenden Liberalisierungsmusters verlaufen. Zuerst wurde das öffentliche Monopol durch die Schaffung von Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen staatlichen Einrichtungen gelockert und die politischen Zuständigkeiten dezentralisiert. In einem zweiten Schritt wurden private Anbieter als gleichberech-

tigte Konkurrenten zugelassen. Im dritten und bisher letzten Schritt wurden die privaten Firmen durch verzerrte Wettbewerbsbedingungen bevorzugt, die reine Steuerfinanzierung zugunsten eines Gebührenmodells aufgegeben und steuerliche Anreize gesetzt, private Dienste zu nutzen. Darüber hinaus wurde die Konkurrenzfähigkeit der öffentlichen Träger durch die finanziellen Zwänge der zentralstaatlichen Sparpolitik und das kommunale Verschuldungsverbot zusätzlich eingeschränkt.

Als Folge ist es zu einem bemerkenswert schnellen Anstieg der privaten Pflegedienstleistungen und der Bedeutung von Zusatzgebühren gekommen. Die Verschiebung von öffentlichen zu privaten bedeutet gleichzeitig eine Verschiebung von gemeinnützigen zu gewinnorientierten Dienstleistern. Die große Mehrheit der nicht staatlichen Anbieter bilden supranationale Pflegekonzerne und nicht Wohlfahrtsverbände oder kirchliche Einrichtungen.

Aufgrund der großzügigen staatlichen Finanzierung und kaum vorhandener Regulierung verspricht der schwedische Pflegemarkt hohe Renditen und ist für Investoren entsprechend attraktiv. Es haben sich oligopolistische Strukturen herausgebildet, die die Wahlfreiheit in bestimmten Kommunen einschränken (Brennan et al. 2012: 381). Durch Fusionen und Übernahmen ist es zu einem Konzentrationsprozess der privaten Firmen gekommen und mittlerweile dominieren die beiden größten Unternehmen den privaten Markt. Laut schwedischem Kartellamt vereinen *Attendo Care* (Marktanteil 28,7 Prozent) und *Carema Äldreomsorg* (Marktanteil 21,9 Prozent) zusammen mehr als die Hälfte der von privaten Einrichtungen erbrachten Pflegeleistungen auf sich (Konkurrensverket 2009: 11).

Beide Unternehmen gehören *Private-Equity*-Fonds und sind in mehreren nordeuropäischen Ländern in der Altenpflege aktiv. Der Konzentrationsprozess setzt sich weiter fort, weil die multinationalen Konzerne deutlich schneller wachsen als der Markt. Während der Marktanteil privater Anbieter innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren (2004 bis 2008) um circa 25 Prozent gestiegen ist, konnten *Attendo* und *Carema* ihre Umsätze um 265 beziehungsweise 180 Prozent steigern, und die Vorsitzenden der großen Pflegekonzerne erwarten auch in Zukunft Wachstumsraten von 10 Prozent für ihre Firmen (Meagher/Szebehely 2010: 14–15).

Setzt sich die Verschiebung der Marktanteile in dieser Geschwindigkeit fort, wird die Altenpflege in Schweden in Zukunft mehrheitlich von gewinnorientierten privaten Anbietern und nicht von gemeinnützigen öffentlichen erbracht. Das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Anbietern setzte sich bei der Pflege im Jahr 2010 wie folgt zusammen: 81 Prozent entfielen auf öffentliche Einrichtungen und 19 Prozent auf private, wobei circa 90 Prozent der privaten Anbieter profitorientiert arbeiteten und ihr Anteil Mitte der 1990er-Jahre noch bei etwa 1 Prozent gelegen hatte (Brennan et al. 2012: 381).

Da seit der Dezentralisierung jede Gemeinde autonom über ihre Pflegeversorgung entscheiden kann und Standorte je nach Bevölkerungsdichte unterschiedlich attraktiv sind, gibt es starke regionale Diskrepanzen beim Grad der Liberalisierung und Privatisierung der Pflege. Zum einen gibt es eine klare ideologische Teilung entlang der politischen Links-rechts-Linie. Kommunalparlamente mit einer starken Fraktion der konservativen Partei liberalisieren eher als sozialdemokratische Gemeinden. Zum anderen konzentrieren sich die privaten Anbieter in den dicht besiedelten und damit renditeträchtigen Großstädten in Südschweden, wo sie den Sektor teilweise beherrschen, während die ländlichen Gebiete Nordschwedens, in denen große Distanzen zwischen Pflegebedürftigen zurückzulegen sind, praktisch immer noch ein öffentliches Monopol besitzen.

Es gibt eine starke Korrelation zwischen Bevölkerungsdichte, Ideologie der regierenden Partei und Privatisierungsgrad: »The private presence is rather characterized by large municipal deviations. In 2003 the private share varied between 0% and 77%« (Stolt/Winblad 2009: 908). Außerdem spielt die Haushaltssituation der jeweiligen Kommune eine Rolle. Je schlechter die finanzielle Lage der Gemeindekasse ist, desto stärker wächst der Privatisierungsdruck.

Die fortschreitende Liberalisierung des Pflegesektors führt zu einer stärkeren gesellschaftlichen Stratifizierung. Es kommt mehr und mehr zu einer Differenzierung der Pflegedienste gestaffelt nach dem Einkommen der Bedürftigen und nicht zu sozialer Gleichheit durch standardisierte Leistungen wie im Volksheim:

> [T]here has also been an increase in the number of elderly people purchasing care provided by companies, paid entirely out-of-pocket by the elderly themselves. These shifts, which can be characterized as an informalization and a marketization of care respectively, appear to differ by social class. (Palme et al. 2002: 340)

Anders als die reichen Bevölkerungsschichten, die sich durch privat bezahlte Zusatzleistungen eine Pflege nach Maß zusammenstellen können, verzichten einige der ärmeren wegen der Kosten auf die notwendige Versorgung (Trydegård 2003).

Diese Entwicklungen haben mehrere folgenreiche Effekte und können langfristig zu einer Erosion des traditionellen schwedischen Pflegemodells führen, dessen Universalismus und Steuerfinanzierung von zwei Seiten unter Druck geraten. Während die Armen das öffentliche System aufgrund von strengeren Zugangsbedingungen nicht nutzen und sich zwangsweise wieder mehr auf Pflege durch Familienangehörige verlassen müssen, sind die Reichen durch die alternativen privaten Versorgungsangebote und Steuererleichterungen nicht mehr zwingend auf die öffentlichen Einrichtungen angewiesen:

> It has become more difficult for individual elders to become eligible for publicly financed care services as the criteria for approving such requests have become more restrictive in the municipalities in recent years. This development leaves increasing numbers of the elderly dependent on either relatives or the market for care. (Blomqvist 2004: 149)

Im Pflegesektor sind zwei gegenläufige und nach Einkommen differenzierte Privatisierungstrends entstanden, die beide den klassischen Idealen eines universellen öffentlichen Wohlfahrtsstaates fundamental widersprechen. Zum einen findet durch die individuelle Bezahlung von privaten Anbietern eine Bedeutungsverschiebung zugunsten marktförmiger Allokation für wohlhabende und gebildete Bevölkerungsteile statt, zum anderen kommt es zu einer Re-Familisierung der Pflege für einkommensschwache und ungebildete Schichten (Vabø/Szebehely 2012: 134). Der Pflegesektor in Schweden droht in zwei separate Bereiche der Altenpflege zu zerfallen, die beide unabhängig vom öffentlichen Versorgungssystem sind und die den Niedergang und die Legitimation des öffentlichen Sektors beschleunigen dürften.

Des Weiteren sind die von den Liberalisierungsbefürwortern angeführten Vorteile einer effizienteren und qualitativ besseren Pflege durch marktwirtschaftliche Konkurrenz bisher häufig nicht nachweisbar. Weil die Altenpflege, wie die meisten sozialen Dienstleistungen, eine sehr arbeitsintensive Tätigkeit ist, können Effizienzsteigerungen vor allem durch Einsparungen beim Personal erreicht werden, was wiederum direkt die Qualität der Pflege senkt, da die Angestellten entweder weniger Zeit bei den Patienten verbringen können oder schlechter bezahlt werden und damit häufig auch schlechter qualifiziert sind. In ihren Pflegeheimen beschäftigen die privaten Anbieter signifikant weniger Personal als die öffentlichen: »[T]he number of employees per resident was significantly smaller (–9%) in private elderly care« (Stolt et al. 2011: 560).

Vor diesem Hintergrund plant die Regierung Reinfeldt weitergehende Privatisierungen und will alle Gemeinden ab 2014 zwingen, ihre Pflegesektoren für private Anbieter zu öffnen: »Despite the strong tradition of highly independent municipalities, the Swedish centre-right government is considering legislation […] to compel all municipalities to introduce private alternatives and user choice by 2014« (Brennan et al. 2012: 381–382). Neben der erzwungenen Liberalisierung der Pflege in ganz Schweden könnte das universelle öffentliche Pflegemodell vor allem durch die Einführung einer freiwilligen Pflegeversicherung grundlegend verändert werden.

Da der finanzpolitische Handlungsspielraum der Kommunen durch das Verschuldungsverbot begrenzt ist und die Kosten für die Altenpflege in Zukunft aufgrund der demografischen Entwicklung mit hoher Wahrscheinlichkeit ansteigen, wird in Schweden die Einführung einer aus Beiträgen finanzierten Pflegeversicherung diskutiert. Von der institutionellen Ausgestaltung der Versicherung hängt ab, ob es zu einer weitergehenden Differenzierung der Altenpflege nach Einkommen und individueller Vorsorgeleistung der Bevölkerung kommen wird.

Wenn keine für alle verpflichtende, sondern nur eine freiwillige Pflegeversicherung eingeführt werden sollte, besteht die reale Gefahr, dass sich die reichen

Bevölkerungsschichten endgültig aus dem öffentlichen Solidarsystem zurückziehen und ausschließlich Pflegeleistungen privater Firmen beziehen, die über private Versicherungsbeiträge finanziert werden. In jedem Fall würde ein beitragsfinanziertes Versicherungsmodell eine weitere Pfadabweichung von der traditionellen Steuerfinanzierung des ursprünglichen schwedischen Pflegemodells begründen.

In den letzten zwanzig Jahren wurde das öffentliche Pflegemonopol in Schweden durch private Alternativen ergänzt, die es mit der Zeit langsam, aber kontinuierlich immer weiter überlagern. Mit politischer Unterstützung der Zentralregierung und dank strenger finanzpolitischer Vorschriften und Steueranreizen ist es in einem eigentlich privatisierungsfeindlichen gesellschaftlichen Klima gelungen, Pflegemärkte zu kreieren und die Wettbewerbsbedingungen so zu gestalten, dass private Anbieter expandieren können, während öffentliche Dienstleister benachteiligt werden. In den Großstädten dominieren die privaten Firmen bereits und obwohl der öffentliche Sektor insgesamt noch klar den größten Marktanteil besitzt, haben die eingeleiteten Prozesse das Potenzial, die öffentliche Betreuungsinfrastruktur langfristig an den Rand zu drängen und zu marginalisieren.

6.3.2 Der Bildungssektor

Der Bildungssektor und insbesondere das Schulsystem haben in der schwedischen Wohlfahrtsstaatsarchitektur immer eine herausragende Bedeutung gehabt. Sie wurden als zentrale Bausteine zur Schaffung einer Gesellschaft begriffen, in der Chancengleichheit und soziale Aufstiegsmobilität herrschen. Öffentliche Investitionen in Bildung können als vorbeugende Sozialpolitik verstanden werden, die oftmals mehr zur sozialen Sicherung beitragen als monetäre Transfers (Castles 1989; Hega/Hokenmaier 2002). Schulbildung ist deshalb stets eine staatliche Kernaufgabe gewesen, und über die gesamte Nachkriegszeit hindurch hat es in Schweden ein universelles öffentliches Schulsystem gegeben, dessen Besuch für alle Schüler kostenfrei und verpflichtend ist. Erklärtes Ziel der sozialdemokratischen Regierung war es, durch die Bildungspolitik eine egalitärere Gesellschaft zu formen (Ambler/Neathery 1999: 442).

Das Bildungsangebot wurde durch zentrale Lehrpläne streng reguliert und zusammen von Zentralstaat und Gemeinden getragen. Es gab keinerlei Wettbewerb zwischen den uniformen staatlichen Schulen, die ausschließlich steuerfinanziert waren. Seit den 1960er-Jahren gibt es in Schweden eine einheitliche neunjährige Gesamtschule, auf die alle Schüler gehen und die gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle gesellschaftlichen Schichten garantieren soll. Mit der Einführung der Gesamtschule wurde die staatliche Unterstützung für die noch

existierenden Privatschulen eingestellt, und um 1980 war der Anteil der Schüler, die nicht auf eine öffentliche Schule gingen, auf 0,2 Prozent gefallen (Klitgaard 2008: 489–490). Schweden hatte damit bis weit in die 1980er-Jahre hinein eines der radikalsten und einheitlichsten Gesamtschulsysteme in Europa (Wiborg 2010: 3).

Allerdings fand zu dieser Zeit bereits ein Umdenken auch innerhalb der sozialdemokratischen Partei über die notwendige Ausgestaltung des Schulwesens statt. Als Gründe für ihre Wahlniederlagen 1976 und 1979 hatte die Partei unter anderem die Unzufriedenheit in der Bevölkerung über eine ausufernde und starre Bürokratie ausgemacht, die den Bürgern wenig nutzte, ihnen aber viel vorschrieb und ihre Aufgaben nur ungenügend erfüllte. Durch nicht klar definierte Zuständigkeitsbereiche zwischen den Verwaltungsebenen gab es keine eindeutige Zuordnung der Verantwortlichkeiten und das alte Schulsystem hatte stark an Legitimität in der Elternschaft eingebüßt. Jedes Problem im öffentlichen Sektor wurde sofort auf die Sozialdemokraten übertragen, da sie wie keine andere Partei für dessen Expansion standen. Insbesondere im Bereich der Schulen wurde über zu wenig Einflussmöglichkeiten, rigide Lehrpläne und fehlende Wahlfreiheit geklagt.

Die standardisierten Leistungen des öffentlichen Sektors wurden den gestiegenen Ansprüchen einer heterogeneren und anspruchsvolleren Mittelschicht nicht mehr gerecht. Von deren Unterstützung und Zahlungsbereitschaft hängt die Existenz des universellen und generösen Wohlfahrtsstaates jedoch entscheidend ab. Die Unzufriedenheit der Mittelschicht über das Leistungsniveau der öffentlichen Gesamtschulen war einer der Gründe, weshalb sie sich von der »sozialpolitischen Dimension« der Schulpolitik abwendete und für ihre Kinder mehr Flexibilität durch freie Schulen forderte, die ein höheres Niveau akademischer Bildung versprachen (Fladmoe 2012).

Wenn das einheitliche staatliche Gesamtschulsystem überleben sollte und eine Abwärtsspirale, bei der die gebildeten Schichten zur Privatschule wechseln und das öffentliche Bildungssystem zu einer Restschule der bildungsfernen Schichten verkommt, verhindert werden sollte, musste die Regierung es reformieren. Um die Akzeptanz in der Bevölkerung wieder zu erhöhen und die grundsätzliche Legitimität des sozialdemokratischen Gesellschafts- und Sozialpolitikmodells nicht zu gefährden, waren die Sozialdemokraten nach jahrelangen parteiinternen Debatten bereit, wettbewerbsförmige Elemente und mehr Wahlfreiheit zur Verbesserung der Serviceleistungen und der Bürgernähe einzuführen (Klitgaard 2007b).

Zur Durchsetzung ihrer Reformagenda musste die Regierung erhebliche Widerstände innerhalb der sozialdemokratischen Partei, der Verwaltung und bei ihren »natürlichen Verbündeten«, den Gewerkschaften, überwinden. Es kam zu

einer offenen Konfrontation zwischen Regierung und nationaler Schulbehörde, der wesentliche Verantwortungsbereiche entzogen wurden, deren Personalbestand mehr als halbiert wurde und die schließlich 1990 komplett abgeschafft und durch eine neu gegründete Schulagentur mit ausgewechseltem Personal und anderem Aufgabenzuschnitt ersetzt wurde, was ein einzigartiger Vorgang in der schwedischen Verwaltungsgeschichte war (Rothstein 1996: 195–198).

Außerdem setzte sich die Regierung bei der Schulreform über den erbitterten Widerstand der Lehrergewerkschaften hinweg und brach mit der traditionellen korporatistischen Konsenskultur bei der Politikformulierung: »During this process, shifting governments broke with the traditional corporatist and consensus-oriented political styles, leaving, on several occasions, teacher unions and other organised interests in the cold« (Klitgaard 2007a: 456).

Ein solch radikaler Reformschritt und der Bruch mit der politischen Tradition waren nur vor dem Hintergrund langwieriger und erfolgloser Konsensbemühungen möglich, die das alte Modell, das auf hierarchischer und bürokratischer Planung beruhte, handlungsunfähig machten und letztlich scheitern ließen. Die wesentlichen Reformschritte fanden in den Jahren 1988 bis 1990 statt und umfassten die Dezentralisierung der schulpolitischen Zuständigkeiten und mehr Wahlfreiheit *innerhalb* des öffentlichen Sektors.

Im Jahr 1988 übertrug die sozialdemokratische Regierung die Verantwortung für die Schulen auf die Kommunen, während sich der Zentralstaat entsprechend dem neuen Steuerungsmodell der Verwaltungslehre auf Finanzierung, Aufsicht und die Formulierung von Zielvorgaben beschränkte. Das staatliche Monopol wurde durch die Einführung von Wettbewerbselementen wie »Quasimärkten« und durch weitere Deregulierungsmaßnahmen gelockert, allerdings beschränkten sich diese weitestgehend auf öffentliche Einrichtungen, da es sehr strenge Vorgaben und Bedarfsprüfungen gab, die privaten Schulen den Zugang zu öffentlichen Geldern erschwerten.

Die Eröffnung privater Schulen, vollkommen freie Schulwahl oder ein System mit Bildungsgutscheinen waren explizit nicht vorgesehen: »But the government rejected all requests for the freedom to choose between different schools, demands that implied voucher systems and private schools« (Svensson 2002: 213). Dennoch gab es keine einheitlichen nationalen Standards und Vorgaben des Zentralstaats mehr, sondern größere Autonomie der lokalen Schulträger und der Schulen, die in einigen Bereichen Selbstverwaltungsrechte hatten.

Durch mehr Selbstbestimmung, Flexibilität und Einflussmöglichkeiten der Lehrer und Eltern konnten einzelne Schulen individuelle Profile herausbilden und sich den Anforderungen in ihrem Bezirk besser anpassen. In den folgenden Jahren erfolgten weitere Lockerungen der zentralstaatlichen Vorschriften, etwa

bei der Entscheidungshoheit in Personalfragen und weniger Kontrolle bei der Verwendung der zentralstaatlichen Gelder zur Finanzierung der Schulen.

Nach dem Regierungswechsel 1991 rief die bürgerliche Koalition die »Revolution der Wahlfreiheit« aus und unternahm im Schulsektor weitreichende Privatisierungsschritte und Maßnahmen zur Übertragung von Marktprinzipien auf das Bildungswesen. Die wichtigste und einschneidendste Reform war die flächendeckende Einführung von Bildungsgutscheinen *(skolpeng)* gepaart mit einer gesetzlich verankerten vollkommen freien Schulwahl im Jahr 1992. Schweden war damit eines der ersten Länder der westlichen Welt, das dieses neoliberale Bildungsmodell umgesetzt hatte und private und öffentliche Schulen komplett gleichstellte.

Die Gestaltung der Bildungsgutscheine im schwedischen Schulsystem kommt dem theoretischen Modell ihres Erfinders Milton Friedman ([1962]2002) sehr nahe. Schweden hat damit ein Bildungssystem landesweit eingeführt, das selbst in den USA als zu radikal erachtet wurde und dort nie in großem Umfang durchgesetzt werden konnte (Moe 2001). Die Grundannahme dieses marktideologischen Modells ist, dass auch im Bildungssektor Bedingungen gegeben sind, die einen fairen und transparenten Tausch umfassend informierter Marktteilnehmer ermöglichen und die durch das Wettbewerbsprinzip automatisch zu geringeren Preisen und besserer Qualität führen, während der Staat sich weitestgehend auf die Vorgabe allgemeiner Leitlinien beschränkt. Derartige Reformvorschläge für die Bildungspolitik wurden auch von internationalen Organisationen wie der OECD immer wieder verbreitet (zum Beispiel OECD 1994) und von der Regierung Bildt aufgenommen.

Ihr Ziel war die staatliche Stimulierung von Wettbewerb und eine pluralistische Bildungslandschaft, in der allein die Eltern über die Wahl der Schulform entscheiden und nicht staatliche Planung:

> [T]he declared aim of the government [is] to encourage the growth of private schools and of independent universities, supported by public finance on the same basis as public schools under a money-follows-the-pupil formula, so as to increase opportunities for choice and serve as a catalyst for change. (Papadopoulos 1993: 26)

Ein solcher marktförmig organisierter Bildungssektor bedeutet enorme staatliche Subventionen für Privatschulen und birgt gleichzeitig ein erhebliches Transformationspotenzial, wenn es gelingt, eine Dynamik unter den Eltern zu entfachen, die Schulen in großem Stil zu wechseln.

Die Hoffnung der Regierung war, dass durch interschulische Konkurrenz bessere Lernergebnisse und mehr Bildungsvielfalt zu geringeren Kosten entstehen würden. Um die gewünschten Entwicklungen weiter zu beschleunigen, erteilte die Regierung 1993 den Privatschulen die Erlaubnis, Schulgebühren

zu erheben. Schon 1991 hatte die Regierung die Bedarfsprüfung bei der Zuteilung staatlicher Gelder an private Bildungseinrichtungen abgeschafft und so die Möglichkeit zur flächendeckenden und uneingeschränkten Förderung der Privatschulen geschaffen. Diese erhielten vom Staat 85 Prozent der Kosten, die ein Schüler auf einer staatlichen Schule im Durchschnitt verursachte.

Durch die weitergehende Reform wurde den Privatschulen gestattet, etwaige Mehrkosten durch Gebühren bei den Eltern zusätzlich zu den staatlichen Subventionen zu erheben. Eine privat zu entrichtende Schulgebühr hat üblicherweise erhebliche Segregationseffekte zur Folge, da die Schulwahl nicht mehr frei ist, sondern durch die Einkommensverhältnisse der Eltern prädisponiert wird. In Kombination mit dem Gutscheinsystem wird der Segregationseffekt der Schulgebühren sogar noch verstärkt. Die neuen Freiheiten bei der Schulwahl werden überproportional von gut gebildeten Eltern genutzt und verstärken so die Aufteilung der Schüler nach sozialer Herkunft. Während sich die leistungsstarken Schüler häufig in Privatschulen mit speziellem Profil und einem guten Ruf konzentrieren, bleiben die Kinder sozial schwacher und bildungsferner Schichten in öffentlichen »Problemschulen« zurück.

Die Privatisierung der Schulen fördert nicht nur die soziale, sondern auch die ethnische Segregation. Sie droht der Entstehung von Parallelgesellschaften Vorschub zu leisten, da unter den neu gegründeten Privatschulen auch islamische Religionsschulen und Schulen mit bestimmten Sprachprofilen für Migranten sind, die zu einer stärkeren ethnischen und religiösen Isolation bestimmter Bevölkerungsgruppen führen und die einer erfolgreichen Integration eher hinderlich sind.

Die Segregation beschränkt sich nicht nur auf die Schüler, sondern betrifft auch die Lehrer. Schulen mit einer besseren Bezahlung und einer leistungsstarken Schülerschaft sind für gut ausgebildete Lehrkräfte attraktiver als Schulen in sozialen Brennpunkten. Obwohl Segregationseffekte in diversen Studien nachgewiesen wurden (zum Beispiel Blomqvist 2004; Klitgaard 2008), leugnen die treibenden Kräfte hinter der Privatisierungspolitik diese negative Folge. Der Liberale Carl Hamilton (2011) äußert sich dazu im Interview wie folgt:

> No, we don't see that. I would say the tendency you mentioned is wrong. […] The issue of segregation and who gains from the free schools has been looked into very carefully and in fact it is an advantage to have a pluralistic school system and not only one school model. The competition from the free schools has increased the quality of the public local community schools, too.

Nach dem erneuten Regierungswechsel zu den Sozialdemokraten 1994 begannen diese, den neu geschaffenen Bildungsmarkt wieder stärker zu regulieren und die Bedingungen für private Anbieter zu verschlechtern. Noch im selben Jahr reduzierten sie die staatliche Förderung für Privatschulen auf 75 Prozent der Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen. Sie ließen das Gutscheinsystem

und die öffentlichen Subventionen aber inkraft und schafften auch die Schulgebühren zunächst nicht ab, holten dies aber 1996 nach. Damit war es den Konservativen gelungen, mittels der Überlagerungstaktik die Grundlagen für eine private Säule im Bildungsbereich zu legen, die das Potenzial in sich birgt, die Schulpolitik Schwedens langfristig gravierend zu verändern.

Zwar war die quantitative Bedeutung der Privatschulen Mitte der 1990er-Jahre noch relativ gering, aber es gab sie. Die Sozialdemokraten änderten an diesem neuen Status quo nichts. Weder versuchten sie, die neu gegründeten Privatschulen zu schließen oder sie zu verstaatlichen, um wieder einen rein öffentlichen Bildungssektor zu schaffen, noch stellten sie das Gutscheinsystem und damit die öffentliche Finanzierung privater Bildungseinrichtungen infrage. Den neoliberalen Reformern war es gelungen, die Spielregeln und Grundlagen der Schulpolitik zugunsten privater Schulbetreiber zu verändern. Dies erkennt auch der Sozialdemokrat Pagrotsky (2011) an, wenn er sich im Interview trotz Skandalen und Qualitätsproblemen in einigen Privatschulen gegen radikale Veränderungen im Bildungswesen ausspricht:

> We don't want sudden and rapid changes that would mean that many families who are happy with their schools could not sleep at night because they don't know what will happen with their children. Lots of Swedish people have now adjusted to the new system. They have made investments and other things accordingly. So changing the current system is difficult.

Aufgrund dieser für sie positiven Ausgangslage hat die bürgerliche Allianz seit der Regierungsübernahme 2006 keine grundlegenden neuen Strukturreformen in der Schulpolitik angestoßen. Sie hat aber kleinere Veränderungen beschlossen, die die Wachstumsaussichten der Privatschulen weiter verbesserten. Einer der Hauptgründe, warum Privatschulen trotz der starken Betonung von Gleichheit in der schwedischen Gesellschaft relativ widerstandslos eingeführt werden konnten, war die Zusicherung der Politik, dass Herkunft oder materieller Wohlstand auf die Schulwahl keinen Einfluss haben würden, sondern allein der Elternwille.

Im Fall von zu vielen Anmeldungen bei einer beliebten Schule sollte dies durch Zulassung per Losverfahren, das allen Kindern die gleiche statistische Chance gibt, sichergestellt werden. Mit einem neuen Schulgesetz hat die Regierung dieses formal faire Zulassungsprinzip abgeschafft. Neuerdings besteht die Möglichkeit der Selektion zukünftiger Schüler durch die Privatschule. Bewertungskriterien sind unter anderem die Distanz zwischen Schule und Wohnort, bereits an derselben Schule angemeldete Geschwister sowie der Platz auf der Warteliste. Dies führt zu einer stärkeren sozialen Schließung. Die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, dass schon die Zulassung per Los keine identischen Zulassungsbedingungen für alle Kinder gewährleisten konnte.

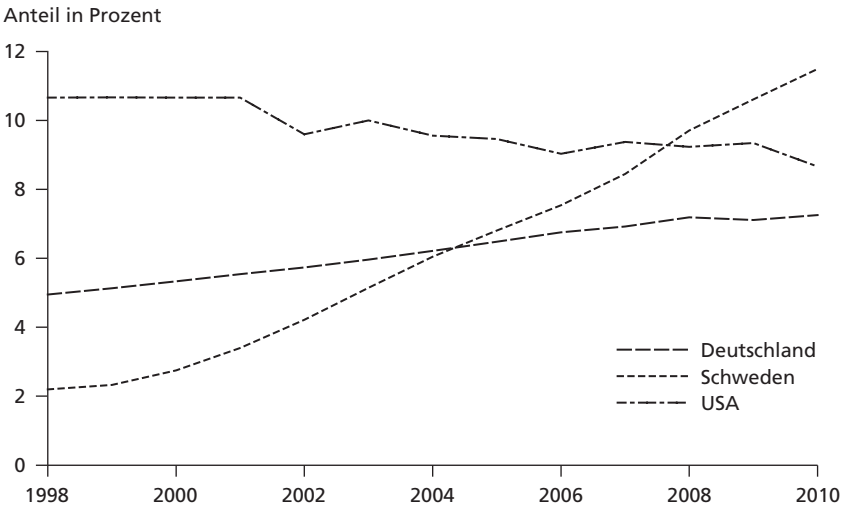
Zum einen stellte sich die Wahl zwischen staatlicher und privater Schule in urbanen sozialen »Problemvierteln« und in ländlichen Gebieten gar nicht, weil dort ohnehin keine Privatschulen gegründet wurden. Zum anderen kümmerten sich gebildete Eltern deutlich häufiger um die Auswahl der Schule für ihre Kinder als bildungsferne Schichten, was zur Folge hatte, dass sie ihre Kinder überproportional oft bei Privatschulen anmeldeten und diese damit überhaupt erst an einem möglichen Losverfahren teilgenommen haben. Die wirklichen Segregationsprobleme wurden durch das Losverfahren nicht gelöst, da sie bereits vorher auftraten. Dennoch bedeutete die Abschaffung des Losverfahrens als alleiniges Zulassungskriterium eine noch größere soziale Geschlossenheit und schichtspezifische Trennung durch das Privatschulsystem und führte zu einer stärkeren Reproduktion des Bildungsbürgertums, ohne Durchlässigkeit und Aufstiegsmöglichkeiten zu fördern.

Insgesamt hat die Schulpolitik der konservativen Regierung den Privatisierungstrend beschleunigt: »[T]he trend towards a greater element of customer choice and more private schools has accelerated since 2007« (Finanspolitiska rådet 2011: 301). Der Anteil der Privatschulen, die in Schweden freie Schulen *(friskolor)* heißen, eine sprachliche Zuspitzung, die staatliche Schulen als vermeintlich unfrei darstellt, war im Schuljahr 2009/10 mit landesweit 11 Prozent und 20 Prozent in den Großstädten höher als jemals zuvor (Skolverket 2010: 20).

Genau wie im Pflegesektor gibt es geografische Diskrepanzen, wobei die privaten Schulbetreiber in wohlhabenden Gegenden überrepräsentiert sind (Wiborg 2010: 11). Der Anteil der Privatschulen variiert ebenfalls nach Schulstufe. So ist die Sekundarstufe II, die Schulstufe nach der neunjährigen Gesamtschule, im Jahr 2010 bereits zur Hälfte in privater Hand, wobei fast 90 Prozent der Schulbetreiber profitorientierte Konzerne sind (Erixon Arreman/Holm 2011: 643). Dies bedeutet mehr als eine Vervierfachung der privaten Sekundarschulen von 10,9 Prozent im Schuljahr 1995/96 auf 48,2 Prozent 2010/11 (Erixon 2011: 274).

Das dramatische Wachstum privater Schulen in Schweden ist für einen universellen Wohlfahrtsstaat aus theoretischer Perspektive überraschend und im internationalen Vergleich einzigartig. Abbildung 6-2 stellt die Entwicklung des Anteils von Schülern, die eine Privatschule der Primar- oder Sekundarstufe besuchen, in Deutschland, Schweden und den USA über die Jahre 1998 bis 2010 grafisch dar. Der außergewöhnlich große Anstieg in Schweden fällt sofort ins Auge. Über den geringen Zeitraum von weniger als fünfzehn Jahren hat sich der Anteil der Privatschulen von 2,2 auf 11,5 Prozent mehr als verfünffacht. Während es in Schweden in den 1990er-Jahren noch eine deutlich unterdurchschnittliche Anzahl privater Schulen gab, steht das Land heute mit Abstand an der Spitze der drei Länder.

Abbildung 6-2 Anteil der Schüler auf Privatschulen im Bildungssektor



Quelle: OECD (2011d).

Die leichte Zunahme der Privatschulen in Deutschland von circa 5 Prozent im Jahr 1998 auf 7,3 Prozent 2010 wird auf einen Nachholeffekt im ehemals sozialistischen Ostdeutschland zurückgeführt, das sich durch die Gründung privater Schulen dem Niveau im Westen angleicht. Anders als in Schweden gibt es in Deutschland vor allem Konfessionsschulen und Privatschulen mit einem alternativen pädagogischen Konzept und deutlich weniger profitorientierte Schulketten. In den liberalen und vermeintlich privatisierungsfreundlichen USA verharrte der Anteil der Privatschulen in den Jahren von 1980 bis 2000 konstant bei etwa 10 Prozent (Hirsch 2002). In den letzten Jahren ist er sogar leicht von 10,7 auf 8,7 Prozent gesunken.

Während es in den beiden Vergleichsländern eine relativ konstante Zahl an Privatschulen gibt, ist es in Schweden zu einer erheblichen Ausweitung gekommen. Die meisten schwedischen Privatschulen werden von profitorientierten Unternehmen betrieben und nicht von religiösen oder anderen gemeinnützigen Organisationen. Vier große Konzerne, die ganze Schulketten betreiben, dominieren den schwedischen Bildungssektor: *Acade Media*, *John Bauer*, *Baggium* und *Kunskapsskolan*.

Alle vier gehören mittlerweile ganz oder teilweise international agierenden Risikokapitalgesellschaften und haben in den letzten Jahren (hohe) Gewinne erzielt. *Acade Media* ist der größte Schulkonzern in Schweden, der nach einer

Fusion 2008 und der Übernahme eines Konkurrenten 2011 240 Schulen mit circa 64.000 Schülern betreibt. John Bauer war einer der Privatschulpioniere in Schweden Anfang der 1990er-Jahre, der allen seinen Schülern zum Einstieg einen eigenen Laptop verspricht und der seine Schulfilialen nach einem Franchisesystem ausrichtet, das dem von Fastfoodketten ähnelt (Erixon Arreman/Holm 2011).

Die Profite, die private Konzerne aus staatlichen Bildungssubventionen erzielen, sind einer der kontroversen Punkte der Privatisierungspolitik und werden in der schwedischen Öffentlichkeit kritisch gesehen (Wiborg 2010: 12–13). Wie bei dem Geschäftsmodell der John-Bauer-Schulen schon angedeutet wurde, probieren die Privatschulen nicht nur, sich mit besonderen Bildungskonzepten einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, sondern auch mit ausgefeilten Marketingstrategien und »Geschenken« an die Schüler wie den erwähnten Computern, einem Führerschein, Auslandsreisen oder einem Tag schulfrei in der Woche.

Effizienzsteigerungen erzielen einige der Schulkonzerne vor allem durch die Beschäftigung von weniger Lehrern, einer schlechteren Ausstattung der Schulgebäude und mehr computerbasiertem Selbststudium der Schüler. So sind die Privatschulen nicht verpflichtet, dieselben Leistungen und Angebote zur Verfügung zu stellen wie die öffentlichen Schulen. Sie sparen deshalb an Bibliotheken, Sporthallen, Kantinen und anderer teurer Infrastruktur, um die Gewinne aus den staatlichen Bildungsgutscheinen zu maximieren (Erixon Arreman/Holm 2011: 649–650).

Angesichts dieser Entwicklungen in der schwedischen Bildungspolitik verwundert es nicht, dass es im Durchschnitt keine Qualitätssteigerung gegeben hat, sondern dass die schwedischen Schüler in internationalen Vergleichsstudien wie PISA, TIMISS oder PIRLS[2] seit den 1990er-Jahren immer schlechter abgeschnitten haben:

> Results in Swedish schools have been declining for a long time. International surveys show that Swedish students performed relatively well in the early and mid-1990s. There then followed a marked deterioration at all levels and in all subjects (Finanspolitiska rådet 2011: 291–292)

Auffällig ist, dass die Verschlechterung der Leistungen mit dem Beginn der Privatisierung der Bildung zusammenfällt. Die Hauptursache liegt in abnehmenden Leistungen der Schüler, die ohnehin am unteren Ende des Leistungsspektrums stehen. Die Lücke zwischen guten und schlechten Schülern hat sich also vergrößert. Der Rückgang des Leistungsniveaus in schwedischen Schulen hat sich mit der Zeit intensiviert. In der aktuellen PISA-Studie 2012, deren Schwer-

2 PISA steht für »Programme for International Student Assessment«, TIMSS für »Trends in International Mathematics and Science Study« und PIRLS für »Progress in International Reading Literacy Study«.

punkt auf dem Fach Mathematik lag, haben sich die Leistungen im Vergleich zu 2003 in keinem anderen Land derart stark verschlechtert wie in Schweden. Während zum Beispiel deutsche Schüler um deutlich mehr als einen Punkt besser abgeschnitten haben, gab es in Schweden einen Rückgang um 3,3 Punkte (OECD 2013b).

Obwohl die Leistungen der Schüler im internationalen Vergleich abgenommen haben, werden sie paradoxerweise national immer besser bewertet. Als Folge der Liberalisierung gibt es für alle Schulen einen Anreiz, möglichst gute Noten zu vergeben, da sie so eine attraktivere Position im marktwirtschaftlichen Wettbewerb erhalten. Mehr Anmeldungen bedeuten höhere Schülerzahlen, die wiederum zu höheren staatlichen Zuwendungen führen. Diese rationale Marktdynamik hat eine Inflation der Benotung an den schwedischen Schulen bewirkt.

Über die letzten zwanzig Jahre hat sich das schwedische Bildungssystem von einem faktisch ausschließlich staatlichen Monopol mit bürokratischer Planung und einheitlichen Gesamtschulen zu einem stark liberalisierten und privatisierten Bildungsmarkt gewandelt. Der Mechanismus hinter diesen beträchtlichen Veränderungen ist die graduelle Überlagerung der bestehenden öffentlichen Institution durch private Alternativen, die schneller wachsen.

6.3.3 Die Kinderbetreuung

Zu Beginn der 1980er-Jahre kam das Betreuungsmodell für Kleinkinder in Schweden dem sozialdemokratischen Idealtyp am nächsten. Es gab ein universelles und staatlich finanziertes Netz aus Kinderbetreuungseinrichtungen als Teil des öffentlichen Sektors. Wie in den anderen Sektoren hatten die staatlichen Angebote auch bei der Kinderbetreuung de facto ein Monopol, da private Anbieter so gut wie nicht existierten und weniger als 1 Prozent der Einrichtungen betrieben. Gegen Mitte der 1980er-Jahre wurde das öffentliche Monopol erstmals infrage gestellt und schließlich gelockert.

Der schwedische Arbeitgeberverband SAF gründete 1983 eine Tochterfirma, die eine profitorientierte Kinderkrippe in einem von den bürgerlichen Parteien regierten Stockholmer Stadtteil betreiben und anschließend schnell landesweit expandieren sollte. Die sozialdemokratische Regierung Palme wehrte diesen Privatisierungsvorstoß ab, indem sie gewinnorientierte Betreiber von Kindertagesstätten von der staatlichen Förderung per Gesetz ausschloss. Allerdings wurden gleichzeitig erste Maßnahmen zur Marktöffnung ergriffen, weil seit 1984 öffentliche Gelder auch für private, aber gemeinnützige Vereine und Elternkooperativen zur Verfügung standen.

Der zweite wichtige Reformschritt bei der Zurückdrängung der öffentlichen Kinderbetreuung ereignete sich unter Führung der konservativen Regierung

Bildt zu Beginn der 1990er-Jahre. Sie weitete die staatlichen Subventionen für Kinderbetreuungsplätze auf private, gewinnorientierte Firmen aus. Seitdem profitieren alle Formen von Betreuungseinrichtungen gleichberechtigt von der staatlichen Förderung. Allerdings beließ es die Regierung nicht dabei, sondern verschaffte den privaten Betreuungseinrichtungen einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Ihnen wurde gestattet, höhere Gebühren als bei den öffentlichen Kindertagesstätten von den Eltern zu verlangen, und sie durften auch Kinder aufnehmen, die nicht auf der Warteliste der Gemeinde standen, was ein Wettbewerbsvorteil war und einen Bruch mit der egalitären schwedischen Tradition darstellte (Brennan et al. 2012: 383).

Damit war die Grundlage für unterschiedliche Wachstumsgeschwindigkeiten zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen gelegt. In Gemeinden mit einem Mangel an Betreuungskapazitäten konnten private Anbieter gegen eine höhere Gebühr Kinder ohne Listenplatz aufnehmen. Außerdem konnten sie – ebenfalls verbunden mit höheren Kosten – bessere Betreuungsangebote oder spezielle Betreuungsprofile für wohlhabende Familien entwickeln, die von den öffentlichen Standardlösungen abwichen. Als die Sozialdemokraten 1994 wieder an die Macht kamen, revidierten sie diese Regelungen nicht.

Die Folge ist, dass der Anteil privater Anbieter schnell gewachsen ist, von unter 1 Prozent auf landesweit 19 Prozent und in den Großstädten sogar auf 26 Prozent, wobei der Marktanteil der profitorientierten Betreuungsfirmen schneller wächst als der Rest des Marktes und diese im Jahr 2011 circa die Hälfte der privaten Kindertagesstätten betrieben haben (Mahon et al. 2012: 426). Mit der Zunahme der privaten Anbieter ist auch der privat finanzierte Gebührenanteil gestiegen. Er hat sich innerhalb einer Dekade von etwa 10 Prozent 1990 auf annähernd 20 Prozent im Jahr 2000 fast verdoppelt (Blomqvist 2004: 150).

Seit dem Regierungswechsel 2006 hat die Regierung Reinfeldt diesen Entwicklungstrend weiter forciert. So wurden die Bedingungen für den Kinderbetreuungsgutschein zum Sommer 2009 gelockert. Genau wie der Schulgutschein ist er seitdem uneingeschränkt im ganzen Land und in jeder Betreuungseinrichtung gültig, was den Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern noch einmal intensiviert. Außerdem wurde das Wachstum privater Einrichtungen durch ein Gesetz aus dem Jahr 2006 beschleunigt, das es erleichtert, eine neue private Kindertagesstätte in direkter Nachbarschaft und damit in Konkurrenz zu bereits bestehenden öffentlichen Angeboten zu eröffnen (Brennan et al. 2012: 383).

Darüber hinaus wurden das Gutscheinsystem und die Wahlfreiheit der Eltern 2010 auch auf den Bereich von Kindergärten und Vorschulen ausgeweitet, der damit auch stärker liberalisiert wurde, und seit 2007 gibt es die Möglichkeit, privat bezahlte Kinderbetreuung zu Hause durch Tagesmütter von der Steuer

abzusetzen, worauf diese Betreuungsvariante vor allem bei reichen Familien zunahm. Im Jahr 2008 wurde, vor allem auf Wunsch der Christdemokraten, wieder eine staatliche Geldprämie von 3.000 Kronen (etwa 350 Euro) für Eltern eingeführt, die ihre Kinder im Alter von ein bis drei Jahren selbst zu Hause betreuen und nicht in eine Kindertagesstätte geben.

Ein solches Betreuungsgeld hat es in Schweden bereits 1994 für einige Monate gegeben, bevor es nach der Regierungsübernahme durch die Sozialdemokraten wieder abgeschafft wurde. Dieses Mal wird eine potenzielle zukünftige Abschaffung der Leistung nicht so einfach möglich sein, da die jetzige Regierung die Zuständigkeiten dafür dezentralisiert und den subnationalen Ebenen übertragen hat. Gegen ein solches Betreuungsgeld werden viele politische Gründe angeführt; so haben Studien gezeigt, dass vor allem Migranten und ungebildete Eltern es öfter und länger in Anspruch nehmen als Eltern mit einem tertiären Bildungsabschluss (Sipilä et al. 2010; Finanspolitiska rådet 2011: 314). Die Regierung verteidigt es trotzdem, um die Wahlfreiheit der Eltern weiter zu erhöhen.

All diese familiären oder privaten Formen der Kinderbetreuung stehen in direkter Konkurrenz zu den staatlichen Betreuungsangeboten. Die graduelle Transformation des Kinderbetreuungssektors in Richtung einer stärkeren Liberalisierung und Privatisierung setzt sich fort und wurde durch die Gesetzgebung seit 2006 weiter beschleunigt. Insgesamt ist sie in Schweden jedoch weniger stark vorangeschritten als zum Beispiel in der Altenpflege (Rauch 2008), und die nicht öffentlichen Kinderbetreuungsangebote bestehen auch aus Elternkooperativen und werden nicht derartig von profitorientierten Konzernen dominiert wie bei den Schulen. Allerdings gibt es auch bei der Kinderbetreuung erhebliche lokale Variationen.

Die Voraussetzungen für einen weitergehenden Rückbau des öffentlichen Sektors sind vorhanden und die Bedingungen und das politische Klima dafür günstig. Die Ausweitung der Wahlfreiheit und die Privatisierungsbemühungen geschehen vor allem aus politischer Ideologie heraus und nicht aufgrund von gesellschaftlichen Forderungen. So ist für die meisten Eltern die Form der Kinderbetreuung und der Anbieter nicht wichtig und sie melden ihr Kind in der Kindertagesstätte an, die am nächsten an ihrem Wohnort liegt:

> [T]here is no empirical evidence that parents value such choice. Most parents choose a childcare centre close to the home irrespective of provider or profile, often with the argument that the child then will have friends in the neighbourhood. (Brennan et al. 2012: 385)

Außerdem zeigen wissenschaftliche Studien und Statistiken, dass private Betreuungseinrichtungen, die auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet sind, weniger hoch qualifiziertes Personal haben und dort die Qualität der Betreuung schlechter ist (Finanspolitiska rådet 2011: 312). Die Zunahme der Wahlfreiheit

und die Sparzwänge der öffentlichen Hand bewirken negative politische und soziale Folgen. Mehr Wahlfreiheit bedeutet gleichzeitig mehr soziale Segregation, da sie vor allem von wohlhabenden und gebildeten Eltern genutzt wird: »In Sweden, the vast majority of those taking advantage of the new options for choice in care are middle- and upper-class urban families« (Mahon et al. 2012: 428). Entsprechend dem Marktgesetz von Angebot und Nachfrage entstehen private Betreuungseinrichtungen vor allem in gut situierten Gegenden und auf Kosten der Betreuungsinfrastruktur in sozial schlechtergestellten Quartieren (Noailly/Visser 2009).

6.3.4 Das Gesundheitssystem

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis in die Mitte der 1980er-Jahre wurde das schwedische Gesundheitssystem immer weiter verstaatlicht, strenger reguliert und dekommodifiziert, um es zu einem uniformen nationalen Gesundheitsdienst ähnlich dem britischen *National Health Service (NHS)* umzubauen. Seit 1953 gibt es in Schweden eine landesweite gesetzliche Gesundheitsversicherung. Vorher bestand diese nur auf freiwilliger Basis und wurde von Gewerkschaften und Wohltätigkeitsorganisationen getragen. Der größte Schritt zur Abschaffung der privaten Gesundheitsversorgung und das bis dahin wichtigste gesundheitspolitische Gesetz war die Sieben-Kronen-Reform *(Sjukronorsreformen)*, die 1969 inkraft trat.

Die von den Sozialdemokraten mit ihrer 1968 errungenen absoluten Mehrheit beschlossene Reform wurde so genannt, weil seitdem die Patientengebühr für jeden Arztbesuch nur noch sieben Kronen betrug. Durch sie wurde dem Betrieb einer privaten Arztpraxis die Geschäftsgrundlage entzogen, obwohl er nicht offiziell verboten wurde. Die Zahl privat praktizierender Ärzte sank daraufhin stark. Praktisch alle Ärzte wurden zu Angestellten des öffentlichen Gesundheitsdienstes, der allen Bürgern offenstand, und die Behandlungskosten wurden fast komplett vom Staat übernommen (Immergut 1999: 226–227).

Wenige Jahre später wurden auch die letzten verbliebenen Privatpraxen in das staatliche System integriert und die gesamte Gesundheitsversorgung lag damit in der Hand des öffentlichen Sektors. Nach dem Regierungswechsel 1976 beschränkten sich die bürgerlichen Parteien im Gesundheitswesen auf reine Symbolpolitik und nahmen keine wesentlichen Änderungen vor. Die 1970er-Jahre waren vielmehr eine Epoche des sozialpolitischen Überbietungswettkampfes aller Parteien darin, wer mehr staatliche Sozialleistungen in Aussicht stellte.

Obwohl das schwedische Gesundheitssystem ein national einheitlicher Gesundheitsdienst ist, landesweite Standards definiert werden und er komplett aus Steuermitteln finanziert wird, ist es gleichzeitig ein sehr dezentrales System. Die

meisten Fragen zu Organisation und Ausführung werden auf der subnationalen Ebene der Provinzen und Kommunen entschieden. Das übergeordnete Ziel der schwedischen Gesundheitspolitik wurde von der Regierung 1982 noch einmal betont und verkörpert den Geist der Reformen: »The objective of the Swedish healthcare system is to ›provide good health and healthcare on equal terms for the entire population regardless of where a person lives, and regardless of his or her income‹« (Lindgren/Lyttkens 2010: 83). Bis in die Mitte der 1980er-Jahre sollte dieses Ziel allein durch staatliche Versorgungseinrichtungen erreicht werden.

Allerdings stieg in der Bevölkerung die Frustration über lange Wartelisten für Operationen, bürokratische Gängelungen, komplizierte Vorgaben zur Vereinbarung eines Behandlungstermins und andere unflexible Regelungen, bei denen ein komfortabler Arbeitsablauf für die Beschäftigten des Gesundheitsdienstes und nicht das Wohl des Patienten im Mittelpunkt standen. Die größte Kritik der Bürger entzündete sich an dem Verbot der freien Arztwahl. Es war gesetzlich vorgeschrieben, dass jeder Schwede nur einen Arzt in dem ihm zugewiesenen Gesundheitszentrum seines Wohnorts aufsuchen durfte. Diese Regelung wurde insbesondere dann ad absurdum geführt, wenn jemand während der Arbeit erkrankte und sich nicht in dem nächstgelegenen Gesundheitszentrum behandeln lassen durfte, obwohl es zu demselben nationalen Gesundheitsdienst gehörte, sondern erst in seinen Wohnort fahren musste.

Ähnlich wie im zentral verwalteten Schulsystem der 1980er-Jahre bestanden im öffentlichen Gesundheitssystem Schwedens Missstände und Qualitätsprobleme. Es lieferte nicht die gewünschten Ergebnisse und der Reformbedarf und die Unzufriedenheit in der Bevölkerung waren hoch. Der Ruf nach Veränderungen und mehr Wahlfreiheit erklang nicht nur aus den ideologisch eingefärbten Reihen der bürgerlichen Opposition, sondern auch aus der sozialdemokratischen Partei selbst, wobei der Finanzminister Kjell-Olof Feldt einer der größten Fürsprecher eines Stopps der Expansion des öffentlichen Sektors war. Wiederholt forderte er eine Steigerung der Produktivität und die Hinwendung zu mehr Wettbewerb anstatt politischer Planung.

In diesem politischen Klima kam es zu den ersten Privatisierungsversuchen in der Gesundheitspolitik. Da die Verantwortungsbereiche auch hier dezentralisiert waren, gingen die ersten Impulse für einen graduellen Wandel wieder von Provinzen im Großraum Stockholm aus, die von der konservativen Partei dominiert wurden. Die erste private Klinik für ambulante Versorgung, *City-Akuten*, wurde 1983 im Geschäftszentrum von Stockholm und damit nahe an den Arbeitsplätzen potenzieller Patienten eröffnet, die ohne Terminvereinbarung schnelle und unbürokratische Hilfe erhielten. Die Behandlungskosten waren denen der öffentlichen Kliniken exakt angeglichen und wurden von der gesetzlichen Krankenversicherung übernommen.

Die Ärzte in der Privatklinik waren Angestellte des nationalen Gesundheitsdienstes, die dort in ihrer Freizeit nebenberuflich arbeiteten. Nach diesem Modell entstanden schnell weitere private ambulante Ärztehäuser in den Großstädten Stockholm und Malmö. Die treibende Kraft hinter der gewinnorientierten Privatisierung des Gesundheitswesens war *Praktikertjänst*, ein Unternehmen, das den beteiligten Ärzten gehörte, vom schwedischen Ärztebund stark unterstützt wurde und Mitte der 1980er-Jahre den privaten Gesundheitsmarkt dominierte (Saltman/von Otter 1987: 28).

Um das schwedische Gesundheitssystem nachhaltig zu transformieren, reichen in der Freizeit betriebene ambulante Privatkliniken nicht aus, sondern auch private Krankenhäuser für stationäre Behandlungen und eine private Finanzierung der Gesundheitsversorgung sind notwendig. Wirklich hohe Profite können im Gesundheitswesen nur erzielt werden, wenn das staatliche Diktat der Pauschaltarife gebrochen wird und die privaten Anbieter höhere Kosten durch privat zu bezahlende Zusatzleistungen oder höhere Tarife für Privatversicherte für eine privilegierte Behandlung durchsetzen können. Das mittelfristige Ziel der Ärzte, der privaten Krankenhausbetreiber und der Versicherungen musste es sein, den Standardbehandlungen und Standardtarifen des gesetzlichen Gesundheitssystems eine private Alternative entgegenzustellen, die in allen Bereichen vollkommen autonom ist.

Schritte in diese Richtung wurden erfolgreich umgesetzt. So wurde ein privates Krankenhaus gebaut, das offiziell zur Behandlung ausländischer Staatsbürger dienen sollte, aber auch der schwedischen Bevölkerung seine Dienste nicht verweigerte. Zusammen mit privaten Versicherungsgesellschaften wurden spezielle Tarife entwickelt, die über die gesetzlichen hinausgingen und bestimmte Vorzüge hatten, um die Bereitschaft für die private Gesundheitsversorgung zu erhöhen. Ein teurer *First-Class*-Tarif mit diversen Zusatzleistungen für wohlhabende Bevölkerungsschichten wurde entwickelt und ein *Business-Class*-Tarif wurde geschaffen, der Unternehmen, die ihn für ihre Führungskräfte abschlossen, attraktiver auf dem Arbeitsmarkt machen sollte (Saltman/von Otter 1987: 28–29).

Durch diese Maßnahmen wurden im schwedischen Gesundheitssystem die Grundlagen für eine zweite private Säule neben der öffentlichen geschaffen. Alle Schweden, denen die staatliche *Economy-Class*-Versorgung zu lange dauerte oder zu wenig Optionen bot, konnten sich durch eine zusätzliche private Krankenversicherung Alternativen eröffnen. Diese Entwicklung wurde 2002 durch die komplette Liberalisierung der Krankenhaus- und Arztwahl beschleunigt. Seitdem steht es jedem Schweden frei, sich bei jedem öffentlichen oder privaten Anbieter im ganzen Land behandeln zu lassen. Der private Pfeiler im Gesundheitssystem ist damit vollkommen autark vom öffentlichen Gesundheitsdienst, da von der Finanzierung bis zur Behandlung eine eigene Versorgungsstruktur

bereitsteht. Dadurch verfügt die private Alternative über das Potenzial, nicht nur in direkte Konkurrenz mit dem öffentlichen Sektor zu treten, sondern ihn auf lange Sicht zu überlagern.

Die Entwicklung weist eindeutig in diese Richtung. So ist in den 1990er-Jahren der gebührenfinanzierte Anteil gegenüber dem steuerfinanzierten um circa ein Drittel angewachsen und die Anzahl der Privatversicherten ist von 23.000 im Jahr 1990 auf 115.000 im Jahr 2000 angestiegen (Blomqvist 2004: 147). Der Trend zu mehr Privatisierung und Liberalisierung ebbte gegen Ende der 1990er-Jahre leicht ab, da eine seiner Folgen steigende Kosten und Schwierigkeiten bei der staatlichen Aufsicht der privaten Anbieter waren (Harrison/Calltorp 2000). Allerdings verstärkte er sich seit 2006 durch weitere Reformschritte der bürgerlichen Allianz und die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen wieder.

Die sozialdemokratische Regierung Persson erließ 2001 ein allgemeines Verkaufsverbot für kommunale Krankenhäuser, das von der konservativen Regierung Reinfeldt kurz nach der Regierungsübernahme 2006 wieder aufgehoben wurde und so den Weg für weitere Privatisierungsschritte frei machte. Darüber hinaus wurden mit Beginn des Jahres 2007 das Leistungsspektrum und die Generosität der gesetzlichen Krankenversicherung eingeschränkt, die Zugangskriterien verschärft und die Ko-Finanzierung durch die Arbeitgeber abgeschafft. Diese Maßnahmen sollen den Anreiz zu arbeiten erhöhen und zu einem geringeren Krankenstand führen, bewirken aber gleichzeitig, dass der private Gesundheitssektor für Wohlhabende zunehmend attraktiver wird.

Im Bereich der medizinischen Erstversorgung durch Ärztehäuser und Gesundheitszentren hat die Regierung Reinfeldt seit 2007 die Wahlfreiheit der Patienten und die Privatisierung ebenfalls ausgeweitet und die Reformmuster und Wandlungsprozesse ähneln denen in den anderen untersuchten Sektoren stark. Die neuen Möglichkeiten für private Anbieter wurden zuerst in einzelnen großstädtischen Kommunen erprobt und breiteten sich dann mit Unterstützung der Regierung landesweit aus. Die Marktbedingungen sind so konzipiert, dass aufgrund von hohen Kostenrisiken große integrierte Gesundheitskonzerne, die ganze Ketten von Ärztehäusern betreiben, bevorzugt werden (zwei Anbieter dominieren den Markt) und sich die privaten Angebote häufig auf die lukrativen, dicht besiedelten Gebiete konzentrieren, während ländliche und arme Gegenden weiterhin kaum »Wahlfreiheit« haben.

Während die Umsetzung der neuen Privatisierungsmöglichkeiten in den Jahren 2007 bis 2009 für die Provinzen freiwillig war, sind die Ausweitung der Wahlfreiheit und die Verpflichtung zur generellen Zulassung privater Wettbewerber aufgrund eines Beschlusses der Zentralregierung seit Jahresbeginn 2010 gesetzlich vorgeschrieben (Anell 2011: 550). Die Intensivierung des Wettbewerbs und die massenhaften Wechsel der Patienten zu privaten Anbietern ha-

ben dazu geführt, dass öffentliche Einrichtungen unter Kostendruck gerieten, Kapazitäten abbauen mussten oder sogar komplett geschlossen wurden, da die Finanzströme im neuen System den Patienten folgen und nicht mehr bürokratisch und differenziert nach geografischer Lage zugeteilt werden.

Die Verschärfungen durch die neue Gesetzgebung 2010 werden von Experten wegen der fundamentalen Umstrukturierung der Markteintrittsbedingungen und der Finanzierung als die bisher weitreichendste Gesundheitsreform in Schweden eingestuft, die der Erstversorgung einen großen Liberalisierungs- und Privatisierungsschub gegeben hat (Fredriksson et al. 2013: 193). Genau wie im Bildungssektor sind potenzielle Konflikte oder Skandale regional begrenzt, da sich die Situation je nach Provinz sehr unterschiedlich darstellt, was eine nationale Debatte über den Zustand des Gesundheitssystems erschwert.

Studien, die die Effekte der Reform analysiert haben, verweisen auf die Gefahr der möglichen Entstehung lokaler Oligopole durch große private Anbieter, die den Wettbewerb nicht fördern, sondern verhindern würden (Anell 2011: 567). Sie bemängeln, dass die Parlamentsdebatte zum Beschluss der Reform von ideologischen Positionen anstatt von gesicherten Fakten dominiert wurde und dass der Hauptgrund für ihre Umsetzung im politisch motivierten Bestreben der Regierung lag, das Gesundheitssystem stärker zu privatisieren und die Wahlfreiheit der Patienten zu erhöhen (Fredriksson et al. 2013).

Im Bereich der Apotheken ist es in den letzten Jahren ebenfalls zu marktschaffenden Reformen und Privatisierungen gekommen. Der Europäische Gerichtshof entschied 2005, dass das staatliche Monopol in Schweden gegen europäisches Recht verstoße. Während die Sozialdemokraten eine Privatisierung verhindern wollten, beschloss die konservative Regierung nach ihrer Wahl 2006, das staatliche Apothekenmonopol aufzuheben und rund zwei Drittel der 916 Apotheken zu privatisieren (Rücker 2009). Im Sommer 2009 wurde eine umfassende Liberalisierung umgesetzt, etliche Filialen der staatlichen Apothekengesellschaft verkauft und zu Beginn des Jahres 2010 wurde erstmals seit 1971 wieder eine neu gegründete private Apotheke in Schweden eröffnet.

Insgesamt hat in allen Bereichen des Gesundheitswesens eine weitreichende Entwicklung in Richtung Kommerzialisierung und Liberalisierung stattgefunden. Der Patient wird mehr und mehr als Konsument betrachtet. Ökonomische Interessen und zukünftige Wachstumspotenziale in den Gesundheitsmärkten bestimmen die Gesundheitspolitik immer stärker. Wie in den anderen Sektoren auch variiert das Ausmaß der Zurückdrängung des öffentlichen Sektors je nach Provinz und Kommune stark, wird aber überall durch das finanzpolitische Überschussregime beschleunigt, das die öffentlichen Systeme zu Ausgabenbegrenzungen zwingt.

Insgesamt bergen diese Entwicklungen das Potenzial, das schwedische Gesundheitswesen langfristig in einen privaten und einen öffentlichen Bereich zu spalten, wobei die Wachstumsraten des privaten Sektors bisher höher waren und eine Fortschreibung dieses Entwicklungstrends auch in der Zukunft wahrscheinlich ist. Individualisierte, privat finanzierte und von privaten Anbietern erbrachte Leistungen, die über den standardisierten staatlichen Gesundheitsdienst hinausgehen, sind besonders für reiche Bevölkerungsschichten attraktiv. Im Gegenzug wird das öffentliche System immer unattraktiver, je mehr zahlungskräftige Bürger sich von ihm abwenden. So wird eine Dynamik angestoßen, die die im Entstehen begriffene Dualisierung des schwedischen Gesundheitssystems verschärfen dürfte.

Es besteht die Gefahr, dass das staatliche Gesundheitssystem zu einer reinen Grundsicherung degradiert wird, während Leistungen zur Statussicherung von privaten Anbietern gekauft werden müssen:

> [T]he reform threatens to make the system more a guarantee for basic needs, rather than a contribution to income security. This means an increase of private insurance solutions and a new opportunity for private companies in this, until now, closed market. (Svensson 2002: 211)

Dieser transformative Wandel im Gesundheitsbereich ist nicht abrupt eingetreten, sondern hat sich über die vergangenen zwanzig Jahre langsam entfaltet.

Die treibenden Kräfte hinter den Reformen, die konservativen Regierungen Bildt und Reinfeldt sowie die verschiedenen Interessengruppen, haben ihre Anstrengungen nicht auf groß angelegte und schnelle Umwälzungen konzentriert, sondern darauf, durch kleine Schritte die Anreizstrukturen und die Systemlogik in ihrem Sinne zu verändern, indem private Alternativen mit Wachstumspotenzial neben dem öffentlichen Sektor geschaffen wurden.

Die sozialdemokratischen Regierungen haben diese scheinbar unbedeutenden Reformen, deren volles Veränderungspotenzial mittlerweile deutlich sichtbar wird, nicht revidiert und so transformativen Wandel durch Überlagerung der öffentlichen Institutionen durch private ermöglicht:

> As governments have changed over the last 20 years, conservative and centre-right governments have taken further steps towards commercialization which social democratic governments have not reversed. This has created a fragmented, stuttering process of incremental policy change creating increased scope for further commercialisation. (Tritter et al. 2010: 129)

6.3.5 Die Arbeitsmarktpolitik

Bei der Arbeitsmarktpolitik haben Privatisierungsmaßnahmen und institutioneller Wandel in zwei Bereichen stattgefunden: der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung. Im vorherigen Kapitel wurde gezeigt, dass das Mo-

dell zur Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit während der zweiten Verschuldungskrise in den 1990er-Jahren mehrfach angepasst wurde. Die bedeutendste Veränderung war die Absenkung der Kompensationsrate von 90 auf 80 Prozent. Auch die Regierung Reinfeldt hat die Arbeitsmarktpolitik in ihrem Sinne reformiert. Sie kürzte die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik und erhöhte die Beiträge der Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung (Europäische Kommission 2007: 334). Zusätzlich reduzierte sie die Höhe der staatlich garantierten Versicherungsleistungen und förderte gleichzeitig private Alternativen.

In zwei Schritten in den Jahren 2007 und 2008 wurde die Uniformität der gesetzlichen Leistungen durch stärkere Statusdifferenzierung und höhere individuelle Beiträge aufgeweicht. Im Jahr 2007 verdreifachte sich die Beitragshöhe und steuerliche Vergünstigungen wurden abgeschafft (40 Prozent des Beitrags waren bisher steuerlich absetzbar; Goul Andersen 2012: 174). Die Folgen sind ein weiterer Schritt weg vom Universalismus[3] des schwedischen Modells, sinkende Mitgliederzahlen in den verschiedenen Versicherungsfonds und unzureichende Absicherung bei Arbeitslosigkeit für einen Teil der Bevölkerung:

> Since the increases in individual contributions were introduced, membership in unemployment benefit funds has dropped by 12 percent. This means that a large number of wage-earners now lack sufficient protection in case of unemployment – a potentially major problem in the event of a significant economic downturn. (Finanspolitiska rådet 2008: 14)

Mit einer zeitlich gestaffelten automatischen Senkung der Lohnersatzraten im Jahr 2008 hat die Regierung die kommodifizierende Wirkung der Arbeitslosenversicherung erhöht und ihre Generosität vermindert. Für die ersten 200 Tage der Arbeitslosigkeit verbleibt die Kompensationsrate bei 80 Prozent des vorherigen Einkommens. Allerdings wird sie für die Tage 201 bis 300 auf 70 Prozent reduziert und nach mehr als 300 Tagen müssen sich Arbeitslose, die weiterhin Zuschüsse beziehen wollen, für ein spezielles Programm qualifizieren, das ihnen 65 Prozent des Lohns garantiert. Darüber hinaus wurde die Obergrenze des Arbeitslosengeldes für die ersten 100 Bezugstage von 730 auf 680 schwedische Kronen pro Tag gesenkt (entspricht einer Senkung von circa 85 auf 79 Euro).

---

3 Da die schwedische Arbeitslosenversicherung nach dem Gent-System konzipiert ist, gibt es keinen umfassenden Schutz vor Arbeitslosigkeit für alle Bürger gleichermaßen. Er erfolgt durch die freiwillige Mitgliedschaft in von den Gewerkschaften verwalteten Versicherungsfonds, die jedoch staatlich anerkannt sind und (stark) subventioniert werden. Dieses ursprünglich liberale Modell der Arbeitslosenversicherung hat sich historisch und durch den hohen Grad der Abdeckung jedoch de facto zu einem universellen Schutz entwickelt. Aufgrund seines Aufbaus ist eine »Rückentwicklung« zu einem stärker von liberalen Zügen geprägten System aber einfacher möglich als bei einer allgemeinen gesetzlichen Arbeitslosenversicherung: »[A] Ghent system can move back and forth between a universal and a ›liberal‹ ideal type by means of small, incremental changes that could go almost unnoticed« (Goul Andersen 2012: 164).

Ab dem 101. Tag blieb der Maximalbetrag mit 680 Kronen unverändert (Krueger/Lindahl 2009: 29).

Durch höhere Beiträge sowie kürzeren und geringeren Lohnersatzanspruch ist die öffentliche Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte mit hohem Einkommen unattraktiver geworden. Außerdem wurden die Zugangsbeschränkungen verschärft. Allein durch einen Bildungsabschluss gibt es keinen Anspruch auf Mitgliedschaft mehr und die Möglichkeit eines Wiederbeitritts durch die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde abgeschafft (Goul Andersen 2012: 176–177).

Diese Maßnahmen stärken die Ziele der bürgerlichen Regierung aus zweierlei Gründen. Zum einen schwächt es die Gewerkschaften, die entsprechend dem Gent-System die Fonds der Arbeitslosenversicherung verwalten und an ihre Mitglieder ausschütten, zum anderen macht es privates Aufstocken des Versicherungsschutzes für die Mittelklasse attraktiver: »In light of the ceiling problem, supplementary unemployment insurance policies were introduced in the private insurance market« (Bergmark/Palme 2003: 112).

Während die Sozialdemokraten in den 1980er-Jahren das Gent-System der Arbeitslosenversicherung durch hohe staatliche Zuschüsse und eine möglichst breite Verteilung des Risikos praktisch auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt hatten, beschreitet die Regierung Reinfeldt seit 2006 den genau entgegengesetzten Weg. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden erhöht, die öffentlichen Subventionen im Gegenzug gesenkt und das Risiko stärker individualisiert. Durch kleinste und wenig beachtete Umgestaltungen ist es den Konservativen gelungen, die Struktur des Gent-Systems grundlegend zu verändern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die jüngsten Reformen der Regierung in der Arbeitslosenversicherung den Anreiz zu arbeiten und die Beiträge erhöht haben, während die Generosität gesunken ist. Sie haben die Strukturen auf dem Arbeitsmarkt damit so verändert, dass private Versicherungen profitieren und das Gent-System unattraktiver wird. Wieder hat die Regierung Reinfeldt nur inkrementelle Veränderungen am bestehenden System vorgenommen und keinen radikalen Umbau der Arbeitslosenversicherung versucht, etwa durch die komplette Abschaffung des Gent-Systems und die Einführung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung, wie es die Regierung Bildt versucht hatte. Trotzdem wurde der Grundstein für graduellen Wandel durch Überlagerung gelegt, der langfristig eine große Wirkung entfalten kann.

Die ersten Folgen der veränderten Rahmenbedingungen bei der Arbeitslosenversicherung sind bereits sichtbar. Es muss ein Trend zur Dualisierung zwischen *Insidern* und *Outsidern* des Arbeitsmarktes konstatiert werden, wie er für konservative kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten charakteristisch ist: »We can see that a growing share of the unemployed are being excluded from the income-

replacing unemployment insurance; in that sense there is an increasing group of outsiders to welfare« (Davidsson 2011: 25). Diese Dualisierung bedeutet im Bereich der schwedischen Arbeitsmarktpolitik das Ende des Universalismus.

Im Bereich der Arbeitsvermittlung und der Administration der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann ein ähnliches Reformmuster entdeckt werden. Die staatliche Institution wird auch hier benachteiligt und private Alternativen etabliert und gefördert. Die riesige Arbeitsmarktbehörde AMS *(Arbetsmarknadsstyrelsen)* hat die Beschäftigungspolitik des schwedischen Modells stark geprägt, da sie die aktive Arbeitsmarktpolitik entwarf, gestaltete und verwaltete. Sie war eine Institution, die den Geist des Volksheims und der sozialdemokratischen Ideale wie Umverteilung und Solidarität verkörperte wie keine zweite: »[The AMS] can be characterized as a Social Democratic cadre organization« (Rothstein 1996: 174). Dies war einer der Gründe, warum sie von der neuen konservativen Regierung im Jahr 2007 abgeschafft wurde.

Seit dem ersten Januar 2008 hat sich die Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsvermittlung grundlegend gewandelt. Es gibt eine neue und deutlich verkleinerte Behördenstruktur, neues Führungspersonal und einen neuen Namen für die nationale Zentrale *(Arbetsförmedlingen)*. Die Reformmaßnahmen der Regierung gleichen den Strategien, die in den anderen Bereichen des öffentlichen Sektors verfolgt wurden. Wieder wurden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von der nationalen Ebene auf kommunale Träger delegiert und das staatliche Monopol durch die Etablierung privater Konkurrenz gebrochen. Durch die Dezentralisierung wird die Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik bei einem möglichen zukünftigen Regierungswechsel dem sozialdemokratischen Zugriff entzogen, was die Umkehr der Reformen erschwert und die Gründung privater Anbieter erleichtert.

Ähnlich wie bei der Reform der deutschen Arbeitsverwaltung von einer Anstalt zur Agentur und den entsprechenden Konzepten des neuen Steuerungsmodells wurden auch in Schweden mit der Reform der Arbeitsverwaltung private Vermittlungsagenturen zugelassen, die Arbeitssuchenden offene Stellen gegen Gebühr vermitteln, und die nationale Zentrale beschränkt sich auf die Formulierung von Zielvorgaben, während die eigentlichen Verwaltungsakte und ein Großteil des Personals auf subnationaler Ebene angesiedelt sind.

Als Ziel hat die Regierung ein starkes Wachstum der privaten Anbieter ausgegeben, sodass in absehbarer Zeit ein Drittel der Arbeitsvermittlung durch private Agenturen erfolgen soll. Angesichts dieser weitreichenden Privatisierungsvorhaben in kurzer Zeit Privatisierungsvorhaben beurteilt ein unabhängiger Rat aus Fachleuten die Reform kritisch und zweifelt an der erwarteten Servicequalität der privaten Vermittler und der staatlichen Evaluationsmöglichkeiten:

[W]e doubt that the market will be able to grow as rapidly and maintain good quality services. […] It is hard to escape the impression that the Government was in such a hurry to privatise parts of labour market policy that it was not possible to find the time to develop the necessary evaluation systems. (Finanspolitiska rådet 2010: 17–18)

6.3.6 Die Rentenpolitik

Die große Rentenreform 1994/98 wurde im fünften Kapitel ausführlich besprochen. In diesem Abschnitt soll weiterführend aufgezeigt werden, dass im schwedischen Rentensystem ebenfalls gradueller Wandel durch Überlagerung stattfindet, und es soll die Entwicklung hinsichtlich Privatisierungs- und Sparpolitik nachgezeichnet werden. Traditionell plädierten die bürgerlichen Parteien in Schweden für eine standardisierte staatliche Mindestrente und gegen ein generöses einkommensabhängiges öffentliches Rentensystem. Nachdem die Sozialdemokraten mit der großen Rentenreform 1959 Tatsachen geschaffen hatten, passten die Konservativen ihre Strategie über die Jahre an. Bei den Verhandlungen 1994 zielten sie nicht mehr auf einen Systemwechsel ab, sondern nur noch auf eine graduelle Änderung der Richtung der Rentenpolitik. Sie setzten die Gründung einer verpflichtenden privaten Rentenvorsorge innerhalb des staatlichen Systems und neben der weiterhin existierenden Umlagefinanzierung durch.

Seitdem sparen die schwedischen Bürger 2,5 Prozent ihres Einkommens in privat gemanagten Fonds für die Altersvorsorge an, während die umlagefinanzierten öffentlichen Renten gleichzeitig gekürzt wurden. Damit ist die schwedische Rentenreform ein typisches Beispiel für eine graduelle Überlagerungsstrategie, die anfangs unbedeutend erscheint, sich auf lange Sicht jedoch transformativ auswirkt:

However, even though conservative parties may be incapable of (or uninterested in) dismantling the old system, in some cases they can effect changes in the overall trajectory of social security by actively promoting the development of privately funded pensions alongside the public system. (Thelen 2003: 226–227)

Die Veränderungen in der Rentenpolitik bedeuten eine Risikoverlagerung bei der Alterssicherung vom Staat auf das Individuum und den freien Markt.

Das reformierte schwedische Rentensystem ist gegenüber der demografischen Entwicklung kostenneutral. Es werden nur die finanziellen Mittel ausgegeben, die im Versicherungssystem vorhanden sind. Dies bietet Vorteile für den Staatshaushalt und die Steuerabgaben, hat aber negative Auswirkungen für gegenwärtige und zukünftige Rentnergenerationen. Ohne private Vorsorgeanstrengungen wird es zu einer deutlichen Absenkung der Einkommen und damit des Lebensstandards der Rentner kommen. Der Prozess der Überlagerung der

öffentlichen Alterssicherung durch die private ist damit in den Genen des Gesetzes schon angelegt und wird sich mit der Zeit automatisch manifestieren. Es ist deshalb gerechtfertigt, von einer Pfadabweichung in der schwedischen Rentenpolitik zu sprechen (Palme 2005: 51).

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung, mit der Rentenreformen wirken, werden die Folgen der neuen Regelungen erst Jahrzehnte nach ihrer Verabschiedung vollständig zum Tragen kommen. Außerdem verstärkt die parallele staatliche Sparpolitik die Effekte der Überlagerung. Neben den automatischen Kürzungsmechanismen im Rentensystem hat die Regierung zur Reduzierung der Staatsverschuldung auch aktiv die Finanzausstattung des öffentlichen Systems beschnitten, indem sie Gelder der staatlichen Rentenversicherung in den allgemeinen Staatshaushalt transferiert hat. In der schweren Rezession 2009 brachen die Renteneinzahlungen erstmals so stark ein, dass das Defizit 3 Prozent der Einlagen überschritt und die automatische Ausgabendeckelung des Rentensystems zu Kürzungen führte.

Im folgenden Jahr 2010 wären alle Renten in Schweden automatisch um 3,5 Prozent gekürzt worden, wenn sich Regierung und oppositionelle Sozialdemokraten angesichts der sehr guten Haushaltslage und der zu erwartenden Protesten in der Bevölkerung nicht dazu durchgerungen hätten, den Kürzungsmechanismus zu lockern. In Zukunft wird die automatische Ausgabenbremse nur aktiviert, wenn das Defizit im Rentensystem über einen Zeitraum von drei Jahren auftritt und nicht mehr unverzüglich, wenn die Verschuldungsgrenze zu einem beliebigen Zeitpunkt überschritten wird (Finanspolitiska rådet 2009: 78). Diese weniger strenge Regelung bedeutet jedoch nicht, dass es zu keinen Kürzungen der öffentlichen Renten kommen wird. Die automatische Reduktion der öffentlichen Altersbezüge ist weiterhin im schwedischen Rentensystem angelegt.

Tatsächlich ist es 2010 trotz der Gesetzesnovellierung zu Rentenkürzungen ohne dringende finanzpolitische Notwendigkeit gekommen. Das neue Rentensystem mit seiner automatischen Ausgabenbremse hat seine Bewährungsprobe bestanden, wie es der Konservative Lundgren (2011) im Interview formuliert:

> It is fascinating in a way, even if it was to some extent compensated by lowering taxes for pensioners, still we had – last year for the first time ever in a modern not crisis hit country – we had lower pensions. That is fascinating. That was not accepted, nobody accepted it, but it was phased in slowly with some calm. So the first test of the reform [of the pension system] has obviously shown that it passed the test.

Allein aufgrund der Alterung der schwedischen Gesellschaft sind weitere Kürzungen der Renten ohne erneute Reformen unvermeidlich. Genau diese Entwicklung ist von der Politik intendiert. Eine Unterfinanzierung des öffentlichen Rentensystems ist in dem neuen Rentengesetz bewusst angelegt. Sinkende gesetzliche Renten werden vermutlich negative Auswirkungen auf die Besteu-

erungsbereitschaft der schwedischen Bevölkerung und die Popularität des Wohlfahrtsstaates haben. Sie drohen, das traditionelle schwedische Sozialpolitikmodell in seinen Grundfesten zu erschüttern. Der langjährige sozialdemokratische Finanzminister Feldt (2011) beschreibt die Folgewirkungen einer unterfinanzierten staatlichen Rente im Interview:

> We have another problem with the pensions, because the new pension system which is basically a very good idea, as it builds up, but it is underfinanced. It does not bring in the money that is necessary and so people have to take private insurance, private pension schemes. So, you see people react rationally, if the public system does not work. And then of course you get an attitude towards taxes that is not favorable for those who want to bring up the standard of public service or public insurance.

Angesichts dieser Entwicklungen ist es nachvollziehbar, dass sich immer weniger Schweden bei der Altersvorsorge allein auf das öffentliche System verlassen und zusätzlich privat vorsorgen:

> Pension reforms similarly created an incentive for Swedes to rely on supplementary private schemes. While in 1980 only 6 per cent of men and 4 per cent of women had private pension plans, by 2000 31 per cent of men and 40 per cent of women had them. (Mahon 2007: 83)

Seit mehr als zwei Dekaden nimmt die Bedeutung der privaten Rentenfonds kontinuierlich zu (Palme 2005: 49). Die Altersbezüge von immer weniger Schweden hängen von der Entwicklung der gesetzlichen Rente ab. Der Überlagerungsmechanismus wirkt, und das staatliche Rentensystem wird immer mehr zu einer rudimentären Grundrente, die zur Statussicherung im Alter privat aufgestockt werden muss. Es ist zu erwarten, dass diese Entwicklungen die Legitimität des gesetzlichen Rentensystems und des universellen Wohlfahrtsstaates allgemein schwächen.

Darüber hinaus bewirkt die Einführung der kapitalgedeckten Rente eine Verschiebung der Investitionsbedingungen in Schweden, die über ihre reine Funktion als Altersvorsorge hinausgeht. Allein wegen ihrer Größe und des bewegten Kapitalvolumens haben Rentenfonds eine enorme Auswirkung auf die Investitionstätigkeit und die Kapitalallokation in einem Land. Kritiker der Reform sehen einen Konsens der Eliten in Schweden, eine neoliberale »mass investment culture« zu etablieren, die den Alltag aller Bürger prägt, eine Rekommodifizierung der Alterssicherung bedeutet und in der die Alterssicherung der Menschen allein ein Investitionssubjekt darstellt (Belfrage/Ryner 2009: 259).

Der Argumentation von Orenstein (2005) folgend, kann die große Rentenreform 1994/98 als erster Schritt hin zu einem grundlegenden Systemwechsel der Alterssicherungspolitik interpretiert werden, durch den die Entwicklung der Renten eng mit der auf den Finanzmärkten verknüpft wurde. So hingen bereits 2007 fast 20 Prozent der schwedischen Rentenbeiträge für 90 Prozent der Be-

schäftigten direkt von der Entwicklung der Finanzmärkte ab (Belfrage/Ryner 2009: 274). Während die AP-Fonds ursprünglich mit der Intention einer stärkeren Sozialisierung und Verstaatlichung der Investitionen im Wirtschaftssystem eingeführt wurden, hat sich das Rentensystem mittlerweile zu einer tragenden Säule des Finanzmarktkapitalismus entwickelt.

6.4 Zwischenbilanz nach der Sparpolitik in guten Zeiten: Keine Revolution, aber eine Evolution der Wahlfreiheit

Nach dem Regierungswechsel 1991 formte Premierminister Bildt die erste von der konservativen Partei angeführte Regierung in Schweden seit über sechzig Jahren. Nach dem Wahlsieg rief die Regierung die »Revolution der Wahlfreiheit« *(valfrihetsrevolution)* aus und strebte eine grundlegende und radikale Umwandlung des Sozial- und Wirtschaftssystems an, um ihre lange geplanten Politikziele zu verwirklichen. Aufgrund der großen Finanz- und Wirtschaftskrise, aber auch aufgrund der »schwedischen Verhältnisse« erreichte Bildts Revolution in den 1990er-Jahren nie das gewünschte Ausmaß.

Allerdings hatte sie das Fundament gelegt, auf dem die bisher sehr erfolgreiche »Evolution der Wahlfreiheit« der neuen Moderaten seit 2006 aufbauen kann. Das vorherige Kapitel 6.3 hat gezeigt, wie weit fortgeschritten die Transformationsprozesse in verschiedenen Bereichen des Wohlfahrtsstaates bereits sind. Es folgt ein zusammenfassender Überblick darüber, was die entscheidenden Erfolgsgaranten des graduellen Wandels der letzten zwanzig Jahre waren und welche gemeinsamen Wandlungsmuster identifiziert werden können.

In allen sechs untersuchten Sektoren des Wohlfahrtsstaates konnte derselbe Veränderungsprozess beobachtet werden. Überall funktionierte der Mechanismus des Wandels durch die graduelle Überlagerung bestehender öffentlicher Institutionen von parallel zu ihnen neu geschaffenen privaten Konkurrenzangeboten mit demselben Aufgabenzuschnitt. Dieses Reformmuster konnte in Schweden nur aufgrund von zwei neu geschaffenen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen erfolgreich sein, die beide von den Sozialdemokraten zur Rettung der Grundprinzipien genau des Gesellschaftsmodells eingeleitet wurden, das sie heute unterminieren. In den Händen der bürgerlichen Regierung Reinfeldt wurden die sozialdemokratischen Rettungsmaßnahmen dazu instrumentalisiert, das öffentliche soziale Sicherungsnetz auszuhöhlen.

Zum einen haben sozialdemokratische Regierungen mit großen politischen Kraftanstrengungen ein striktes Spar- und Überschussregime in der schwedischen Haushaltspolitik durchgesetzt, um die Verschuldungskrise in den 1990er-

Jahren zu überwinden und tragfähige öffentliche Finanzen langfristig zu garantieren. Darin waren sie sehr erfolgreich. Regelmäßige Überschüsse im öffentlichen Haushalt sind heute in Schweden die Regel. Allerdings wird dieses strenge Haushaltsregime jetzt gegen den generösen Sozialstaat gewendet und ermöglicht es der bürgerlichen Regierung, eine übermäßig rigide Sparpolitik ohne ökonomische Notwendigkeit gesellschaftlich zu legitimieren.

Zum anderen haben die Sozialdemokraten eine »Wettbewerbsmodernisierung« (Schalauske/Streb 2008) im Wohlfahrtsstaat eingeleitet, von der sie sich eine Steigerung der Servicequalität und letztlich eine höhere Legitimität des öffentlichen Sektors erhofften. Wiederum wurden die ursprünglichen Intentionen der Sozialdemokraten hinter den Reformen von der bürgerlichen Regierung nach dem Regierungswechsel politisch instrumentalisiert und in ihr Gegenteil verkehrt. Statt die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu steigern, dienen sie jetzt als Einfallstor für weitergehende Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen der Regierung Reinfeldt, die den öffentlichen Sektor nicht stärken, sondern schwächen.

Genau wie in der Theorie vom graduellen Wandel durch Überlagerung beschrieben, lassen die Konservativen die alten öffentlichen Institutionen weitestgehend unangetastet und betonen öffentlichkeitswirksam ihre Verbundenheit mit dem universellen Wohlfahrtsstaat. Es gibt keinerlei direkte Attacken auf die Unterstützer und Profiteure des traditionellen schwedischen Sozialpolitikmodells, etwa die Gewerkschaften, oder unmittelbare Versuche, die Generosität der Sozialversicherungen radikal zu senken. Stattdessen schaffen die neuen Moderaten private Alternativen zu den öffentlichen Anbietern und fördern deren transformatives Potenzial, während sie gleichzeitig die Finanzierungsgrundlagen der öffentlichen Angebote schwächen.

Eine Reformstrategie durch graduellen Wandel ist intransparenter und entfaltet sich langsamer als eine unmittelbar wirksame Gesetzesänderung. Sie generiert deshalb weniger Aufmerksamkeit und bietet weniger Angriffsfläche als eine groß angelegte und offen verkündete Reformagenda. Allerdings ist sie auf lange Sicht betrachtet häufig mindestens ebenso effektiv und die Gefahr zu scheitern und der Widerstand der politischen Gegner sind geringer, weil die Zielinstitution der Reform kurzfristig kaum verändert wird, langfristig aber sehr wohl.

Strategien graduellen Wandels eignen sich deshalb besonders für die Durchsetzung unpopulärer politischer Entscheidungen. Sie zielen darauf ab, die strukturellen Rahmenbedingungen und die grundsätzliche Anreizstruktur zu verändern und vernachlässigen dafür konkrete inhaltliche Fragen und schnelle Erfolge: »The non-Socialists then, targeted their more extensive efforts at the edges of the system, rather than engaging in full-scale reform […]. In so doing,

they traded off depth for breadth – pursuing ›higher order‹ preferences in more limited scope« (Gingrich 2011: 115).

Die Differenzierung und Ausweitung der sozialen Dienstleistungen durch private Anbieter trifft häufig auf eine entsprechende Nachfrage in der schwedischen Mittelschicht, deren Ansprüche über die standardisierten Angebote des öffentlichen Sektors hinausgehen. Sobald eine bestimmte Anzahl der Bürger die privaten Alternativen nutzt und eigene Ressourcen investiert hat, wurde eine neue Interessenkonstellation und Ausgangslage geschaffen, die eine Umkehr des eingeleiteten Überlagerungsprozesses politisch nahezu unmöglich macht.

Die Reformmaßnahmen der bürgerlichen Allianz im schwedischen Wohlfahrtsstaat entsprechen damit dem Vorgehen der »subversiven Akteure« bei »Überlagerung« in der Theorie vom graduellen institutionellen Wandel von Mahoney und Thelen (2010). Diese pflegen einen intransparenten Politikstil, kommunizieren ihre wahren Absichten nicht öffentlich und attackieren die Zielinstitution nicht direkt. Stattdessen arbeiten sie offiziell mit den Unterstützern der Institution zusammen und lassen den institutionellen Kern unangetastet. In Wirklichkeit unterminieren sie die Funktionstüchtigkeit der Zielinstitution und bauen alternative Regelungen nach ihren Vorstellungen auf, die die alte Institution überlagern und letztlich marginalisieren oder sogar ersetzen können. Sie fördern einen verdeckten Wandel innerhalb des Systems, das sie von innen heraus aushöhlen.

Diese Form graduellen, aber transformativen Wandels kann im öffentlichen Dienstleistungssektor in Schweden beobachtet werden. Das universelle staatliche Sicherungs- und Versorgungsnetz wird durch private Konkurrenzangebote ergänzt, die das Potenzial besitzen, den öffentlichen Sektor durch unterschiedliche Wachstumsgeschwindigkeiten mit der Zeit zu überlagern. Undurchsichtiges und inkrementelles *layering* stellt im schwedischen politischen System auch deshalb eine sehr erfolgversprechende Reformstrategie dar, weil sich mit ihr die schwedischen Konsensfindungsmechanismen wie REMISS, die Einbeziehung des politischen Gegners und die Einsetzung einer Regierungskommission viel leichter umgehen lassen.

Dieser intransparente Politikstil, der seine volle Wirkung erst langfristig entfaltet, wurde mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen auch durch andere Fachbegriffe konzeptualisiert. Paul Pierson (1994) hat es als »systemic retrenchment« bereits angedacht und bemüht neuerdings das Bild von der »Maginot-Linie« zur Beschreibung eines derartigen Vorgehens, das eine offene Konfrontation vermeidet und die Unterstützer des Status quo stattdessen über ihre ungeschützten Flanken attackiert (Pierson 2011). Die Verteidigungsstrategie der Bewahrer des öffentlichen Sektors könnte sich als ebenso ineffektiv erweisen wie der französische Verteidigungswall, weil sie die Strategie ihrer Gegner falsch einschät-

zen. Dasselbe Phänomen wird auch als »institutional retrenchment« bezeichnet: »Such a reform is less visible to the public, it has long-term rather than short-term effects, and it is less likely to result in electoral punishment« (Elmelund-Præstekær/Klitgaard 2012: 1090).

Obwohl dieses Konzept des graduellen institutionellen Wandels theoretisch umfassend ausgearbeitet ist, beklagen die Autoren, dass es nur rudimentär empirisch überprüft wurde (Elmelund-Præstekær/Klitgaard 2012: 1091). In diesem Kapitel wurden die graduellen Transformationsprozesse in sechs Sektoren des schwedischen Wohlfahrtsstaates untersucht. Welche Gemeinsamkeiten hat es beim Ablauf des institutionellen Wandels gegeben und welche politischen Entscheidungen und Reformschritte haben dem Wandel durch Überlagerung den Weg bereitet? In den analysierten Dienstleistungssektoren lässt sich das gleiche dreistufige Transformationsmuster identifizieren: erstens Dezentralisierung, zweitens marktschaffende Liberalisierung und drittens Privatisierung.

Der erste Schritt des Wandlungsprozesses, die Dezentralisierung, fand in einigen Bereichen (Bildung und Gesundheit) bereits in den 1970er-Jahren statt, in anderen wurde sie zum Teil erst gegen Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er-Jahre vollzogen. Bei der Dezentralisierung werden politische Regelungsvollmachten und Verantwortlichkeiten dem Zentralstaat entzogen und auf die Provinzen oder Kommunen übertragen. Die Gründe hierfür waren vielschichtig. Zum einen wurde die zentrale staatliche Planung für landesweit uniforme Leistungen und die politische Konsensfindung immer schwieriger, zum anderen bestanden in den bürgerlichen Regierungen der 1970er-Jahre Vorbehalte gegenüber den zentralstaatlichen Behörden, die von sozialdemokratisch gesinntem Personal dominiert wurden (Ruin 1982: 159).

Die abnehmenden Weisungs- und Kontrollmöglichkeiten der Zentralregierung erschwerten die Durchsetzung nationaler Reformprogramme. Es war nur eine Frage der Zeit, bis (oppositionelle) Lokalpolitiker ihren neu gewonnenen Spielraum für eigene Politikgestaltung entdecken und nutzen würden. Die Möglichkeiten der subnationalen Ebene in Schweden dürfen allerdings nicht überbewertet werden. Zwar ist die kommunale Selbstverwaltung in der schwedischen Verfassung festgeschrieben, aber sie ist nicht weiter spezifiziert, und den Kommunen werden keine Kompetenzbereiche garantiert. Die alleinige Entscheidungshoheit und Rechtsetzungskompetenz liegt beim nationalen Parlament, das die kommunalen Zuständigkeiten theoretisch jederzeit widerrufen könnte. Eine solche Entwicklung ist jedoch nicht erkennbar.

In einem zweiten Reformschritt wurde der bisher bürokratisch organisierte öffentliche Sektor für marktförmige Allokationsprinzipien geöffnet. Gemäß dem Konzept vom *New Public Management* wurde nicht mehr durch hierarchische Verordnungen, sondern über Zielvereinbarungen und »contracting out«

gesteuert. Dieser Schritt marktschaffender Liberalisierungspolitik wird auch als »marketization« (Lane 1997) bezeichnet und steht primär für die Schaffung von internen Märkten oder sogenannten Quasimärkten innerhalb des öffentlichen Sektors. Statt politischer Planung sollten Marktprinzipien den öffentlichen Sektor gestalten und nutzerfreundlicher machen. Je nach Ausmaß der Liberalisierung kann die Funktionsweise des Marktes eingeschränkt sein. In den Dienstleistungssektoren des schwedischen Wohlfahrtsstaates wurden fast überall Märkte ohne natürliche Preisbildung geschaffen, da die Dienstleistungen zum Großteil steuerfinanziert sind und die Entgeltordnung vom Staat vorgegeben wird.

Dennoch haben marktschaffende Reformen die Sozialpolitik und ihre gesellschaftliche Wirkung grundlegend verändert (Gilbert 2002). Im Gegensatz zu anderen westlichen Ländern wie zum Beispiel Großbritannien wurden die Liberalisierungsmaßnahmen in Schweden nicht mit dem Endziel einer vollkommenen Privatisierung des öffentlichen Sektors initiiert, sondern von den Sozialdemokraten mit einer bewahrenden Absicht. Sie wollten eine »wettbewerbsorientierte Modernisierung« (Schalauske/Streb 2008: 215) des Wohlfahrtsstaates anstoßen, um seine Legitimität wieder zu erhöhen. Ziel der Reformen war es, die Wahlfreiheit und die Effizienz durch Konkurrenz zwischen öffentlichen Anbietern zu erhöhen, nicht aber, dass private Firmen den öffentlichen Sektor verdrängen oder dass die öffentlichen Dienstleister privatisiert werden.

Der dritte und letzte Schritt in der graduellen Transformationssequenz ist Privatisierung. Er wurde vor allem von der Regierung Bildt Anfang der 1990er-Jahre initiiert und von den nachfolgenden Regierungen verzögert oder beschleunigt, aber nicht vollständig aufgehalten. Im Kontext der öffentlichen schwedischen Dienstleistungssektoren bedeutet Privatisierung nicht den Verkauf von Staatsunternehmen (materielle Privatisierung), sondern die Öffnung eines ehemals staatlichen Monopols für private Anbieter, die sich daraufhin immer weiter ausbreiten. Der Privatisierungsbegriff wird breiter definiert und umfasst alle Maßnahmen, die staatliche Kontrolle zugunsten privater Einflussnahme reduzieren: »Privatization, interpreted broadly, is that wide range of policies designed to reduce the scope, limit the functions and generally weaken the influence of the public sector« (Wright 1994: 7). Er beschreibt die strukturelle Entwicklung in einem ganzen Sektor, der stärker von privaten Akteuren geprägt wird, und ist nicht auf ein bestimmtes Unternehmen beschränkt.

Diese dreistufige Sequenz der Reformschritte und ihre transformative Wirkung wurden durch das gesellschaftspolitische Klima erleichtert und durch globale ökonomische Entwicklungstrends gestützt. Nicht nur inhaltliche politische Fragen, die gewählte Strategie und Machtkonstellationen determinieren den Erfolg einer Reform, sondern auch der historische Kontext, in dem sie stattfindet. Die ökonomische Globalisierung, grenzüberschreitend mobile Kapitalströme

und internationale Liberalisierungsprozesse stellen Rahmenbedingungen dar, die einen Autonomieverlust des Nationalstaates bewirken und die alle westlichen Länder unter Druck gesetzt haben, Handelsbeschränkungen abzubauen, freie Märkte durch Deregulierung zu kreieren und ihre Steuer- und Sozialpolitik entsprechend anzupassen, da diese sonst zum Standortnachteil werden können (Scharpf 2000a, 2000d).

Reformen, die in diese Richtung weisen, wurden von internationalen Organisationen wie EU oder OECD wiederholt von ihren Mitgliedsländern gefordert: »Thus both the OECD and the European Union can be seen as adding to the pressure on the Nordic countries to adopt market-oriented solutions in the name of greater efficiency and choice« (Mahon et al. 2012: 422). Für politische Akteure, die mehr staatliche Intervention und Kontrolle anstreben, stellt der allgemeine historische Kontext eine zusätzliche Hürde dar, während er marktschaffende Initiativen bevorzugt.

Denn während es politischer Mobilisierung und Anstrengung bedarf, gesellschaftlich bindende Regelungen zu initiieren und aufrechtzuerhalten, verselbstständigen sich marktschaffende Reformen häufig, wenn sich Eigeninteressen ungehindert entfalten können: »Liberalization […] can often proceed without political mobilization, simply by encouraging or tolerating self-interested subversion of collective institutions from below, or by unleashing individual interests« (Streeck/Thelen 2005: 33). Die besondere transformative Kraft des Überlagerungsmechanismus ist, dass er, einmal ausgelöst, eine Eigendynamik entwickelt, die sich nur äußerst schwer wieder aufhalten lässt.

Neben einem globalen liberalisierungsfreundlichen Umfeld verstärkten interne schwedenspezifische Bedingungen und Probleme wie die Staatsschuldenkrisen, hohe Steuersätze und ausufernde Kosten bei teilweise schlechter Servicequalität im öffentlichen Sektor die transformative Wirkung der Reformen. Die Austeritätspolitik während der Krisen und der Fortbestand des Überschussregimes vereinfachen den Ausbau privater Alternativen zusätzlich. Sie schränken insbesondere den finanziellen Spielraum der Kommunen ein, die sich seit 2000 nicht mehr verschulden dürfen. Gerade die Kommunen sind es jedoch, die den Großteil der Beschäftigten des öffentlichen Sektors und des Wohlfahrtsstaates in Schweden bezahlen. Wie oben für die einzelnen Bereiche der sozialen Sicherung aufgezeigt wurde, lag die Verantwortung für die Erbringung der Sozialleistungen traditionell bei den Kommunen oder sie wurde ihnen durch Dezentralisierungsmaßnahmen übertragen.

Das Bild vervollständigt sich, wenn man zu den marktschaffenden Reformen und dem strengen Finanzrahmen die umfangreichen Steuersenkungen hinzufügt. Durch die Kombination dieser drei Entwicklungen wird deutlich, dass die bürgerliche Zentralregierung ihre Überschüsse zum Teil zulasten der Kom-

munen und damit auch auf Kosten des universellen und generösen Wohlfahrtsstaates erzielt. Die Sozialausgaben dominieren die Haushalte der Kommunen und Provinzen. Sie machen durchschnittlich 79 Prozent des Budgets der Kommunen aus, wobei die größten Anteile auf Bildung (28 Prozent), Altenpflege (19 Prozent) und Kinderbetreuung (14 Prozent) entfallen, und bei den Provinzen umfassen sie sogar 91 Prozent der Ausgaben, die mit 79 Prozent hauptsächlich durch die Finanzierung des Gesundheitssystems entstehen (Europäische Kommission 2012: 295).

Durch die Dezentralisierung der sozial- und bildungspolitischen Aufgaben und das gesetzliche Verschuldungsverbot kann die Zentralregierung die Kommunen durch ihre Steuerpolitik in ein enges Korsett schnüren, das die öffentliche Erbringung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen erschwert und die privaten Anbieter begünstigt. Diese Ausgangssituation hat dazu geführt, dass es sowohl 2009 als auch 2010 Entlassungen im kommunalen öffentlichen Sektor gegeben hat.

Darüber hinaus bewirkt die Dezentralisierung einen positiven Nebeneffekt für die Zentralregierung. Die sozialpolitischen Schauplätze werden von der nationalen auf die unteren staatlichen Verwaltungsebenen verlagert, was sie aus dem Fokus der Gesamtbevölkerung rückt und sie somit der medialen Aufmerksamkeit entzieht. Außerdem kann die Zentralregierung bei Qualitätsproblemen bei der Leistungserbringung stets die Verantwortung von sich weisen und die Kommunen in die Pflicht nehmen, obwohl diese nicht über die finanzpolitische Autonomie verfügen, Grundsätzliches zu ändern.

Die öffentlichen Dienstleistungssektoren des Wohlfahrtsstaates sind damit ideales Terrain für institutionellen Wandel durch Überlagerung. Die politischen Verantwortlichkeiten sind diffus und schwer nachvollziehbar, es gibt Finanzierungsengpässe, und in jeder Kommune herrschen andere Zustände und Ausgangslagen. Die regionale Aufsplitterung der Sozialpolitik bewirkt, dass es in Schweden kaum einheitliche landesweite Debatten über Schulprobleme, Lehrer- oder Ärztemangel, unzureichende Hygienestandards in Krankenhäusern, Wartelisten für Operationen oder Qualitätsprobleme bei der Kinderbetreuung gibt.

Die Probleme und politischen Auseinandersetzungen sind meistens regional begrenzt und die Akteure können ihr Handeln in diesem intransparenten politischen Mehrebenensystem leicht kaschieren und die Verantwortung für Fehlentwicklungen auf andere abwälzen. Entsprechend schwierig ist es, die Regierung zu kritisieren oder nationale Veränderungen anzustoßen. Wenn Missstände und Qualitätsprobleme im öffentlichen Sektor jedoch nicht schnell behoben werden, führt dies zu einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale, da die frustrierte Mittelschicht sich mehr und mehr von den standardisierten öffentlichen Angeboten ab- und den privaten Alternativen zuwendet, was den institutionellen Wandel wiederum beschleunigt.

Die Reformmaßnahmen der letzten zwanzig Jahre sind mit der Zeit stärker zur Geltung gekommen und das Ausmaß des Wandels im schwedischen Wohlfahrtsstaat wird immer deutlicher sichtbar. In den Bereichen Schule und Pflege ist die Privatisierung durch profitorientierte Konzerne am stärksten vorangeschritten, während die privaten Anbieter in anderen Sektoren bisher ein verhältnismäßig geringes Gewicht haben und ein Großteil der Leistungen weiterhin durch öffentliche Institutionen erbracht wird. In jeder Kommune ergibt sich deshalb ein anderes Bild des Umfangs und der Zielrichtung des institutionellen Wandels. Aufgrund der regionalen Differenzierung ist die Benennung eines einheitlichen Entwicklungstrends nicht so eindeutig möglich wie zum Beispiel bei der Steuerreform 1990/91.

Generell ist den sechs analysierten Sektoren des schwedischen Wohlfahrtsstaates jedoch eine stärkere »Rekommodifizierung« (Pierson 2001a) zu konstatieren, obwohl die meisten sozialen Dienstleistungen weiterhin aus öffentlichen Geldern finanziert werden. Durch die Zunahme privater Anbieter und die Liberalisierungsmaßnahmen ist es zu einer Ausweitung der marktförmigen Leistungserbringung und zu einer Differenzierung des Angebots gekommen. Zudem bieten die privaten Unternehmen in vielen Bereichen Aufstockungsmöglichkeiten und kostenpflichtige Zusatzangebote, die privat bezahlt werden müssen.

Da in allen Sektoren durch die Öffnung der »Wohlfahrtsmärkte« für private Anbieter neue Politikinstrumente eingeführt worden sind, hat auch überall ein Wandel zweiter Ordnung (Hall 1993) stattgefunden. Ob sich langfristig auch in allen sechs untersuchten Politikfeldern ein paradigmatischer Wandel der übergeordneten Ziele ergeben wird, wie er im Rentensystem bereits geschehen ist, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend geklärt werden, da die graduellen Wandlungsprozesse noch nicht das nötige Ausmaß erreicht haben, zu große regionale Unterschiede bestehen und bisher nur die Bereitstellung der Leistungen, nicht jedoch ihre Finanzierung umfassend privatisiert wurde.

Obwohl die quantitative Bedeutung der privaten Alternativen in einigen der untersuchten Sektoren noch relativ gering ist, handelt es sich dabei nur um eine Momentaufnahme, und die Qualität des Wandels und die zukünftigen Wachstumsperspektiven sind entscheidend. In allen Politikfeldern ist der erste Schritt zur Umwandlung der Institutionen »öffentliche Bildung und soziale Sicherung« vollzogen worden und Pfadabweichungen von den traditionellen institutionellen Regelungen wurden begründet. Das öffentliche Monopol ist überall gebrochen und eine private Alternative ist zusätzlich zum staatlichen Angebot etabliert und verfügt über beste Aussichten zu expandieren.

Eine Metapher aus der Botanik beschreibt die Entwicklung im schwedischen Wohlfahrtsstaat zutreffend. Bisher handelt es sich bei den privaten Anbietern nur um ein zartes »privates Pflänzchen«, das im öffentlichen Garten gedeiht. Es

könnte sich jedoch sehr schnell zu einem stattlichen Baum auswachsen, der die Umgebung sukzessive dominiert und bald über alle anderen Gewächse seinen Schatten wirft. Die Wachstumsbedingungen sind gut. Durch ihre dezentralisierenden und liberalisierenden Reformen haben die Sozialdemokraten das Feld bestellt, in das die Konservativen Anfang der 1990er-Jahre durch ihre Privatisierungsmaßnahmen die Saat gelegt haben. Durch die Sparmaßnahmen zur Überwindung der Verschuldungskrise und durch die privatisierungsfreundliche Politik seit 2006 wurde der ideale Nährboden für weiteres Wachstum der privaten »Pflanze« im öffentlichen schwedischen Wohlfahrtssystem bereitet.

Wie die obige empirische Analyse der graduellen Wandlungsprozesse im Wohlfahrtsstaat gezeigt hat, ist Sparen in guten Zeiten in der letzten Dekade in Schweden kein Paradox. Die Sparpolitik ohne finanzielle Notwendigkeit leistet einen wichtigen Beitrag zur Transformation des schwedischen Gesellschaftsmodells nach den Vorstellungen der bürgerlichen Regierung. Solide öffentliche Finanzen und regelmäßige Haushaltsüberschüsse stärken die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Bevölkerung in die Fähigkeiten der Regierungskoalition. Sie sind ein ideales Instrument, um weitere Reformen in sozialpolitischen Feldern zu rechtfertigen, weil sie aus Sicht der Wähler legitim sind.

Unter den wohlfahrtsstaatsfreundlichen »schwedischen Verhältnissen« besitzt eine Kombination aus Überschussregime und graduellem institutionellen Wandel ein erhebliches Veränderungspotenzial, das in einigen Sektoren des Wohlfahrtsstaates bereits abgerufen wird. Der intransparente Politikstil und der Mechanismus inkrementeller Überlagerung entfalten unter dem strikten finanzpolitischen Sparregime eine starke transformative Wirkung. Die Umgestaltung des schwedischen Sozialpolitikmodells wird durch die Fortsetzung der Überschusspolitik beschleunigt und zum Teil erst ermöglicht.

Kapitel 7
Abschließende Diskussion: Staatsschulden und Staatstätigkeit in der politischen Ökonomie Schwedens

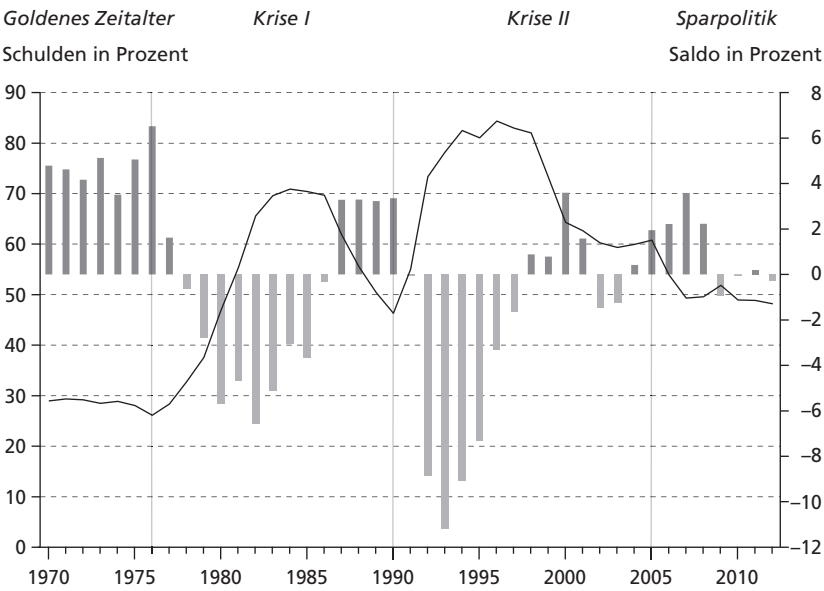
> … ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.
>
> *Lorenz von Stein (1871: 666)*

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und theoretische Reflexion: Institutioneller Wandel in der politischen Ökonomie Schwedens 1970 bis 2012

Die historisch-institutionalistische Analyse der Wechselwirkungen zwischen Staatsschulden und Staatstätigkeit anhand der Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie in den letzten vierzig Jahren hat umfangreichen institutionellen Wandel aufgedeckt. Der verfolgte Erklärungsansatz, aus finanzsoziologischer Perspektive auf einen politisch-ökonomischen Forschungsgegenstand zu blicken, hat sich als geeigneter analytischer Zugriff erwiesen. Die Staatsfinanzen stellen einen fruchtbaren Ausgangspunkt zum Verständnis der Entwicklungsmuster des modernen Interventionsstaates in der kapitalistischen Demokratie Schwedens dar. Die Restrukturierung des schwedischen politisch-ökonomischen Systems war eng mit der Entwicklung der öffentlichen Finanzen verknüpft.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden im Folgenden kurz zusammengefasst und anschließend im Lichte der in Kapitel 1.2 angeführten Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung reflektiert. Im Einklang mit dem Verschuldungsverlauf des schwedischen Staates lassen sich drei Transformationsphasen abgrenzen: die erste und die zweite Staatsschuldenkrise sowie die Sparpolitik in guten Zeiten (vgl. Abbildung 7-1). In allen drei Epochen gab es charakteristische Pfadabweichungen und entscheidende kritische Wendepunkte, die die schwedische Entwicklungsgeschichte maßgeblich geprägt haben. Der Zustand der öffentlichen Finanzen und die Krisenerfahrungen übten dabei einen starken Handlungsdruck auf die schwedische Politik aus, eröffneten ihr gleichzeitig jedoch auch Chancen für weitreichende Reformen.

Abbildung 7-1 Periodisierung der Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie: Staatsschulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates in Prozent des BIP, 1970–2010



Die vertikalen Linien grenzen jeweils die verschiedenen Transformationsphasen voneinander ab.
Quelle: OECD (2013a).

Die erste Verschuldungskrise gegen Ende der 1970er-Jahre wirkte auf das Land nach vielen Jahren der ununterbrochenen Prosperität wie ein Schock, auf den die Politik anfangs mit den bekannten Politikinstrumenten und Lösungsstrategien reagierte: Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung und *deficit spending* zur Überbrückung der Konjunkturkrise, aber keine Strukturreformen. Als die Krise länger als erwartet andauerte und die Staatsschulden und öffentlichen Defizite immer größer wurden, ohne dass eine Trendumkehr abzusehen war, hinterfragte die politische Führung ihre Krisenpolitik und unternahm mit der Politik des dritten Weges erste Umsteuerungsversuche, die aber an der grundsätzlichen makroökonomischen Ausrichtung nichts änderten.

Die Expansion des öffentlichen Sektors und der Anstieg der Staatsausgaben wurden langsam reduziert und der Privatsektor durch eine exportbasierte Wachstumsstrategie gestärkt. Der Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die Probleme der Inflationsökonomie sollten durch Währungsabwertungen, die zentralisierte Lohnpolitik und eine restriktive staatliche Fiskalpolitik beho-

ben werden und nicht durch höhere Zinsen und eine monetaristische Wende in der Geldpolitik. Obwohl die korporatistischen Verhandlungen der Spitzenverbände zeitweise erfolgreich waren und es zu moderaten Tarifabschlüssen mit Reallohnverlusten kam, wurden diese insbesondere gegen Ende der 1980er-Jahre von lokaler Lohndrift konterkariert und konnten eine inflationstreibende Lohnentwicklung langfristig nicht verhindern, sodass neue Konzepte und Strukturreformen zur nachhaltigen Überwindung der Stagflations- und Schuldenkrise gefunden werden mussten.

Letztlich wurden die Staatsschulden der ersten Krise in den 1980er-Jahren hauptsächlich durch die hohe Inflation entwertet und nicht durch harte Einschnitte und Sparmaßnahmen reduziert. Die Haushaltskonsolidierung war nicht von langer Dauer, da die eigentlichen Gründe der Defizite und die tiefer liegenden Probleme der schwedischen politischen Ökonomie nur abgemildert und von der guten konjunkturellen Entwicklung überdeckt, aber nicht grundsätzlich gelöst wurden. Die erste Staatsschuldenkrise war weniger schwerwiegend als die zweite und hat das schwedische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell nicht derart grundsätzlich zur Disposition gestellt und verändert. Vor allem zum Ende der Epoche wurden dennoch wichtige institutionelle Reformen beschlossen, die das Sozial- und Wirtschaftssystem an veränderte globale Rahmenbedingungen anpassten, es in einigen Bereichen grundlegend neu ausrichteten und die teilweise bis heute fast unverändert fortbestehen.

Insbesondere der Bankensektor und die Finanzmärkte, die bis zu Beginn der 1980er-Jahre strikt reguliert waren, unterlagen nach einer Reihe von Reformen praktisch keiner staatlichen Kontrolle mehr. Das Steuersystem wurde umfassend restrukturiert. Zentrale Elemente der großen Steuerreform 1990/91 waren eine starke Senkung der Abgaben auf Lohn- und Kapitaleinkommen bei gleichzeitiger Ausweitung der Konsumsteuern sowie die Einführung der dualen Einkommensbesteuerung und die Abschaffung der schleichenden Steuerprogression. Der universelle und generöse Wohlfahrtsstaat blieb bis auf die Dezentralisierung einiger Zuständigkeiten und die Dämpfung seines Wachstums weitestgehend unangetastet.

Die zweite Verschuldungskrise zu Beginn der 1990er-Jahre erreichte eine noch dramatischere Dimension als die erste und hat das schwedische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell nachhaltig geprägt und transformiert. Eine schwerwiegende Immobilien- und Bankenkrise in Kombination mit Währungsturbulenzen, einer wirtschaftlichen Rezession und einer rapiden Absenkung der Inflationsrate ließ die öffentlichen Defizite derart schnell und stark ansteigen, dass sich Schweden ab 1991 für lange Zeit in einem permanenten Ausnahmezustand befand. In der gesamten Bevölkerung herrschte ein ausgeprägtes Krisenbewusstsein, die Arbeitslosigkeit verfünffachte sich innerhalb weniger Jahre

und die Politik erlebte einen Kontrollverlust unbekannten Ausmaßes. Die zweite Staatsschuldenkrise hatte weitreichende Auswirkungen in etlichen Bereichen und schuf ein politisches Momentum, das zur fundamentalen Restrukturierung des politisch-ökonomischen Systems Schwedens führte.

Es kam zu wesentlichen Prioritätenverschiebungen bei den grundlegenden finanz- und wirtschaftspolitischen Staatszielen und zu Strukturreformen, die vor der Krise undenkbar gewesen wären. Die Vollbeschäftigungspolitik wurde zugunsten der Inflationsbekämpfung aufgegeben und die Finanz- und Haushaltspolitik wurde in ein enges institutionelles Korsett gezwängt. Schweden ist im Zuge der zweiten Staatsschuldenkrise der Europäischen Union beigetreten, hat ein gesetzlich vorgeschriebenes Überschussziel von 1 Prozent über den Konjunkturzyklus und eine dreijährige Ausgabendeckelung für den öffentlichen Haushalt eingeführt. Die Geldpolitik obliegt einer unabhängigen Zentralbank, für die Geldwertstabilität Priorität vor anderen Zielen hat. Die Mechanismen der korporatistischen Lohnfindung zwischen Sozialpartnern wurden geschwächt und haben bis auf Ausnahmen in wenigen Branchen an Bedeutung verloren. Eine landesweit einheitliche solidarische Lohnpolitik wie zu Zeiten des Rehn-Meidner-Modells ist in dem heutigen arbeitsmarktpolitischen Institutionengefüge nicht mehr möglich.

Das Bündel dieser weitreichenden Strukturreformen in Kombination mit den unmittelbaren Austeritätsmaßnahmen hat das schwedische Wirtschafts- und Verteilungsregime stark verändert und die zweite Staatsschuldenkrise langfristig gelöst. Schweden vollzog Mitte der 1990er-Jahre eine außergewöhnliche finanzpolitische Kehrtwende. Ein zweistelliges Haushaltsdefizit und eine Staatsverschuldung von circa 85 Prozent des BIP wurden innerhalb von nur einer Dekade in regelmäßige Budgetüberschüsse und eine immer noch sinkende Staatsschuldenquote von weniger als 50 Prozent des BIP verwandelt.

Der Wechsel vom Vollbeschäftigungs- zum Austeritäts- und Überschussparadigma bedeutete nicht sofort einen radikalen Abbau des universellen und generösen Wohlfahrtsstaates. Die Sozialausgaben wurden im Rahmen der Haushaltskonsolidierung bis Ende der 1990er-Jahre zwar stark gekürzt, allerdings wurden die Leistungen zum Teil nach der Krise wieder erhöht und im internationalen Vergleich ist der schwedische Sozialstaat einer der größten und generösesten der Welt geblieben. Einige soziale Sicherungssysteme wurden in einem Rekalibrierungsprozess rationalisiert und aktualisiert.

Insbesondere im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen wurden jedoch gleichzeitig marktschaffende Reformen eingeleitet und im Rentensystem wurde eine entscheidende Pfadabweichung begründet. Im Zuge der großen Rentenreform 1994/98 wurde neben der staatlichen Umlagefinanzierung eine für alle Bürger verpflichtende kapitalbasierte Prämienrente eingeführt. Darüber hinaus

ist das öffentliche Rentensystem seitdem finanziell unabhängig vom Staatshaushalt. Die Höhe der Renten bemisst sich allein an den eingenommenen Beiträgen. Im Falle einer Imbalance greift ein automatischer Ausgleichsmechanismus, der bei einer gleichbleibenden demografischen Entwicklung zwangsläufig zu einer Senkung des Rentenniveaus führt.

Insgesamt blieb die Grundstruktur des universellen Wohlfahrtsstaates jedoch auch während der zweiten Verschuldungskrise intakt. Die Konsolidierungsmaßnahmen haben nicht zu einem radikalen Abbau geführt und das schwedische Wohlfahrtsmodell bis zur Unkenntlichkeit verändert. Eine umfassende öffentliche Sozialpolitik ist auch in Zeiten ökonomischer Globalisierung und deregulierter Kapitalmärkte finanzierbar, wie das schwedische Beispiel zur Jahrhundertwende gezeigt hat. Allerdings scheinen der Monetarismus und ein marktkonformes fiskalpolitisches Regime die beständigen Rahmenbedingungen für Umverteilungs- und Sozialpolitik geworden zu sein (Iversen 2001: 275). Neben diesen offensichtlichen Transformationsprozessen wurden außerdem gerade im Bereich des öffentlichen Wohlfahrtsstaates bereits in den 1990er-Jahren graduelle, aber selbstverstärkende *Feedback*-Dynamiken ausgelöst und neue Pfadabhängigkeiten geschaffen, die spätere politische Entscheidungen prädisponierten und so die Wahrscheinlichkeit für weiteren institutionellen Wandel erhöhten.

Die Überschusspolitik hat in Schweden weiterhin Bestand. Bis heute werden regelmäßig Haushaltsüberschüsse erzielt und trotz der tiefsten Rezession seit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs im Jahr 2009 ist eine erneute Staatsschuldenkrise nicht abzusehen. Das Land hat sich zu einer politischen Ökonomie gewandelt, die alle Anforderungen der globalisierten Finanzmärkte übertrifft und in allen internationalen Finanzstatistiken beispielhaft abschneidet. Trotz der guten finanzpolitischen Bilanz Schwedens ist die Arbeitslosigkeit allerdings auf einem relativ hohen Niveau verblieben. Statt diese durch höhere Ausgaben und Investitionen zu bekämpfen, verschärfte die bürgerliche Allianz nach dem Regierungswechsel 2006 das strenge haushaltspolitische Regime weiter, das damit als endgültig institutionalisiert und in der schwedischen Politik als legitimiert gelten kann. Auch die oppositionellen Sozialdemokraten hinterfragen es nicht grundsätzlich und fordern die Regierung in ihren alternativen Haushaltsentwürfen sogar zu noch stärkeren Sparanstrengungen auf.

Obwohl es in Schweden momentan keine finanzpolitische Notwendigkeit für eine strikte Sparpolitik gibt, reduziert die aktuelle Mitte-rechts-Regierung die Staatsschulden fortlaufend. In Kombination mit Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen sowie wiederholten Steuersenkungen bewirkt dieser überbordende Sparkurs in der Sozial- und Bildungspolitik eine »große Risikoverlagerung« (Hacker 2006) vom Staat und der Solidargemeinschaft auf das Individuum und den Markt. Durch inkrementellen Wandel breiten sich private

Anbieter in direkter Konkurrenz zu den öffentlichen Bildungs- und sozialpolitischen Angeboten immer stärker aus und bergen das Potenzial, diese langfristig zu überlagern.

Was während der beiden großen Staatsschuldenkrisen verhindert werden konnte, scheint durch graduellen institutionellen Wandel und eine bewusste chronische Unterfinanzierung der öffentlichen Angelegenheiten einzutreten: der Abbau des universellen, öffentlichen und generösen Wohlfahrtsstaates. Insbesondere in Teilen des Bildungssektors, bei der Altenpflege und der Arbeitsmarktpolitik sind die Zurückdrängung des öffentlichen Wohlfahrtsstaates und die Rekommodifizierung und Privatisierung der Sozialpolitik weit fortgeschritten. In Kombination mit den wiederholten Steuersenkungen großen Umfangs werden Kernbereiche des sozialen Sicherungsnetzes in den Privatsektor verlagert und immer größere Bevölkerungsteile sind immer weniger auf den öffentlichen Wohlfahrtsstaat angewiesen.

Die Gründe für den momentan ablaufenden graduellen institutionellen Wandel in der schwedischen politischen Ökonomie sind hauptsächlich politisch-ideologischen Ursprungs und basieren nicht auf einer ökonomischen oder finanziellen Notwendigkeit, wie in der Zeit der beiden großen Verschuldungskrisen. Es scheint eine Ironie der schwedischen Entwicklungsgeschichte zu werden, dass genau die finanzpolitischen Maßnahmen und Strukturreformen, die zur Rettung des schwedischen Sozialpolitikmodells unter Einsatz hohen politischen Kapitals implementiert wurden, es mittlerweile unterminieren und seinen Abbau ermöglichen.

Für ein abschließendes Urteil über den schwedischen Wohlfahrtsstaat ist es noch zu früh, allerdings weisen die aktuellen Entwicklungen in eine eindeutige Richtung, die von den Wesenszügen des ursprünglichen schwedischen Sozialpolitikmodells wegführt. Dieser Trend ist jedoch nicht festgeschrieben und könnte verlangsamt, gestoppt oder sogar wieder revidiert werden. Dazu wären jedoch politische Maßnahmen erforderlich, die in Schweden zurzeit nicht erkennbar sind. Unter Berücksichtigung der graduellen Wandlungsprozesse in den letzten beiden Dekaden muss zum jetzigen Zeitpunkt deshalb von einer kumulativen Verfestigung des Austeritätstrends gesprochen werden, der bis heute anhält und bei dem es keine Anzeichen einer Trendumkehr gibt.

Ganz im Gegenteil scheint sich die Institutionalisierung der Austeritätspolitik zu vertiefen und durch andere parallele Entwicklungen gestärkt zu werden. Ein Prozess der »institutionellen Fragmentierung«, wie er momentan in vielen Sektoren des schwedischen Wohlfahrtsstaates abläuft, entwickelt häufig eine selbstverstärkende Eigendynamik, die Gegner eines universellen sozialen Sicherungsnetzes stärkt und seine Befürworter schwächt, indem die soziale Heterogenität verschärft, das Wachstum oder der Niedergang entsprechender

Interessengruppen gefördert und die kulturelle Verbundenheit mit universeller Sozialpolitik geschwächt wird (Pierson/Skocpol 2002: 704).

Der graduelle Wandel durch *layering* verändert die Anreizstruktur im Wohlfahrtsstaat und die Präferenzen der Bevölkerung. All diejenigen, die bereits in private Vorsorge, Pflegedienste oder Schulen investiert haben, haben starke Anreize, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen (Pfadabhängigkeit, *Lock-in*-Effekte). Durch die graduelle Überlagerung der öffentlichen Sicherungssysteme wird eine immer größere Zahl der Bürger an den Markt gebunden, der für sie die Sozialleistungen bereitstellt.

Es ist zu erwarten, dass die schichtenübergreifende Wahlkoalition, die einen großen öffentlichen und generösen Wohlfahrtsstaat befürwortet, mit fortschreitender sozialpolitischer Fragmentierung brüchiger wird, weil insbesondere die obere Mittelschicht und im privaten Sektor Beschäftigte vom öffentlichen System kaum noch profitieren. Die fortwährende Existenz dieser breiten Unterstützergruppe quer durch die gesamte Gesellschaft, die schon den Aufbau des universellen Wohlfahrtsstaates ermöglicht hat, ist für seinen Fortbestand und seine Legitimation jedoch von elementarer Bedeutung (Rothstein 1998).

Des Weiteren gibt es starke Lobbyingaktivitäten der multinationalen Wohlfahrtskonzerne, die Profite aus ihren getätigten Investitionen erwirtschaften wollen und in einer veränderten Landschaft der Interessenvertretung großen Einfluss ausüben. Während die Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in Schweden früher in starren korporatistischen Strukturen stattfand, ähnelt sie heute stärker ihrem angloamerikanischen Gegenstück und ist deutlich pluralistischer. Der Prozess der Interessenartikulation und der Politikformulierung wird von professionellen PR-Agenturen, Politikberatungsfirmen und Anwaltskanzleien dominiert, die die Partikularinteressen ihrer Klienten vertreten, und nicht mehr von Verbänden und konsensorientierten Sozialpartnern.

Die Verquickung von Politik und Wirtschaft geht in einigen sozial- und bildungspolitischen Sektoren sogar so weit, dass in den Medien in Anlehnung an die berühmte Rede von US-Präsident Eisenhower, in der er vor dem »militärisch-industriellen Komplex« warnt, bereits von einem »wohlfahrtsindustriellen Komplex« *(välfärdsindustriella komplexet)* in Schweden gesprochen wird. Entsprechend verändern sich die Interessenlagen von Bürgern, Anbietern und Politikern in der sozialpolitischen Arena. Die Ausgangslage und die Bedingungen, unter denen Sozial- und Bildungspolitik in Schweden heute gemacht wird, sind vollkommen andere als vor zwanzig Jahren.

Hinzu kommt, dass die institutionelle Fragmentierung des Sozialstaates in Schweden mit Entwicklungsmustern in der Fiskal- und Steuerpolitik zusammenfällt, die in dieselbe Richtung weisen. Diese miteinander verschränkten

institutionellen Wandlungsdynamiken haben Komplementaritäten ausgebildet und verstärken sich durch ihr paralleles Auftreten gegenseitig. Die massive Senkung der Abgabenquote und die Verschiebung der Besteuerungsbasis von Kapital und Vermögen zu Konsum und Lohneinkommen vermindern die Umverteilungseffekte nach Steuern und schwächen den Zusammenhang zwischen den Steuerzahlungen der gehobenen Mittelschicht und den dafür erhaltenen öffentlichen Leistungen.

Die Bevölkerung richtet ihre sozialpolitischen Präferenzen an dem Wohlfahrtsstaatsregime aus, in dem sie lebt, und auch die Politik und Unternehmen haben entsprechend der neuen sozialpolitischen Realität Investitionen getätigt. Wenn im Zuge der institutionellen Fragmentierung private Vorsorge und die marktförmige Bereitstellung von sozial- und bildungspolitischen Leistungen immer wichtiger werden, verschiebt sich auch das Gewicht von öffentlichen Sozialausgaben und Steuersenkungen. Eine geringere Steuerbelastung gewinnt für einen Großteil der Bürger an Bedeutung und öffentliche Sozialleistungen verlieren an Relevanz.

Dass diese Abwärtsspirale bei der Bedeutung und Legitimität öffentlicher sozialpolitischer Institutionen durch eine erneute Steigerung der Sozialausgaben gestoppt wird, ist aufgrund des beschriebenen restriktiven fiskalpolitischen Kontextes äußerst unwahrscheinlich, selbst wenn es die erklärte politische Absicht der Regierung wäre. Schweden stellt ein typisches Beispiel für ein Land dar, in dem ein »Überschussregime« als spezielle Variante eines Austeritätsregimes etabliert wurde, das erheblichen Druck auf die Politik ausübt, weiterhin einen ausgeglichenen Haushalt zu präsentieren, und eine Erhöhung der Staatsausgaben besonders erschwert (Haffert/Mehrtens 2013).

Einige Autoren beschreiben die Bekenntnisse der konservativen Partei und der gegenwärtigen Regierung zum Wohlfahrtsstaat und zum traditionellen Kapitalismusmodell als »Kontinuität durch Wandel« (Lindgren 2011) und interpretieren sie als endgültigen Triumph der pro-wohlfahrtsstaatlichen Ideologie und als allgemeine Akzeptanz des universellen sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes bei allen wichtigen Parteien Schwedens (Steinmo 2010, 2013). Dabei unterschätzen sie die strukturellen Veränderungen der fiskal- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen und die institutionelle Fragmentierung, die sich unter der Oberfläche des Sozialstaates insbesondere in den öffentlichen Dienstleistungssektoren ereignet hat.

Setzen sich die angestoßenen Entwicklungstrends fort, könnte vom schwedischen Wohlfahrtsstaat langfristig nur eine staatliche Grundsicherung bleiben, die von der Bevölkerung zur adäquaten Status- und Risikoabsicherung durch selbst finanzierte Angebote privater Anbieter aufgestockt werden müsste. Diese »Evolution der Wahlfreiheit« bewirkt einen Transformationsprozess, der den

Charakter der sozialen Dienstleistungssektoren des schwedischen Sozialstaates in Richtung einer stärker von Märkten geprägten »liberalen Welt des Wohlfahrtskapitalismus« (Esping-Andersen 1990) verändert.

Selbst wenn es im Herbst 2014 zu einem Regierungswechsel von der Mitte-rechts-Koalition zu den Sozialdemokraten kommen sollte, ist eine Trendumkehr in der Sozial-, Fiskal- und Steuerpolitik höchst unwahrscheinlich. Neben den oben angeführten selbstverstärkenden institutionellen Wandlungsprozessen und dem rechtlichen Rahmen, die einen schnellen Politikschwenk erschweren oder teilweise schlicht verbieten, sprechen auch die bisher von der sozialdemokratischen Führung geäußerten Ziele dagegen. Diese versprach wiederholt, die Steuersenkungen der gegenwärtigen Regierung nicht rückgängig zu machen und scheute bislang davor zurück, die Profite der privaten Großkonzerne im Wohlfahrtssektor offen zu kritisieren.

Abschließend soll in diesem Unterkapitel eine Rückbindung und Einordnung der empirischen Ergebnisse an die theoretischen Überlegungen aus dem ersten Kapitel erfolgen. Unter den Bedingungen eines permanenten Austeritätsregimes wie in Schweden scheinen teilweise andere Regeln und Logiken zu gelten, als sie üblicherweise postuliert werden. Die gängige Parteiendifferenzthese im Bezug zur Haushaltspolitik lautet, dass linke Regierungen höhere Staatsausgaben, mehr Umverteilung und stärkere fiskalische Expansion befürworten und deshalb größere Budgetdefizite akkumulieren. Diese Aussage kann – im Einklang mit den Resultaten von international vergleichenden Studien (zum Beispiel Wagschal 1996) – durch die Ergebnisse dieser Fallstudie nicht bestätigt werden. In Schweden hat es in beiden Fiskalkrisen den stärksten Anstieg der Staatsverschuldung während der Regierungszeit rechter Regierungen gegeben und die Defizite wurden am stärksten unter sozialdemokratischer Führung reduziert.

»Im Defizit« wurde die Parteiendifferenzthese in ihrer »paradoxen« Ausprägung als *Nixon-goes-to-China*-Version vorgefunden (Ross 2000a, 2000b; Green-Pedersen 2002). Offensichtlich waren die schwedischen Sozialdemokraten auf den Höhepunkten beider Schuldenkrisen bereit, tiefere Einschnitte zur Rettung »ihres« Sozialpolitik- und Gesellschaftsmodells vorzunehmen als die jeweiligen rechten Vorgängerregierungen. Während der zweiten Krise in den 1990er-Jahren wurden sogar fast alle Austeritätsmaßnahmen der bürgerlichen Regierung Bildt mit parlamentarischer Zustimmung der Sozialdemokraten verabschiedet. Gegen Ende der zweiten Staatsschuldenkrise wurden allerdings auch Ausgabenkürzungen von der Regierung Carlsson mit Unterstützung der bürgerlichen Zentrumspartei beschlossen. Insgesamt gilt in Schweden jedoch für beide Krisen: Linke Regierungen haben deutlich umfangreichere Austerität durchgesetzt als konservative.

Nachdem die Fiskalkrisen überwunden waren, haben die Sozialdemokraten mehr ausgegeben als die bürgerliche Regierung Reinfeldt. »Im Überschuss« galt in Schweden die »klassische« Ausprägung der Parteiendifferenzthese. Nach der ersten Krise in den 1980er-Jahren hat die Regierung Carlsson ihre Wahlversprechen bis zum Ausbruch der zweiten Krise eingelöst und mehr für Sozialpolitik und Familien ausgegeben. Nach der zweiten Krise und nach dem Paradigmenwechsel des fiskalpolitischen Regimes haben sowohl linke als auch rechte Regierungen in Schweden stets versucht, einen Haushaltsüberschuss zu erzielen und die strengen Budgetvorgaben einzuhalten. Im Allgemeinen scheinen parteipolitische Unterschiede hinsichtlich der Fiskal- und Haushaltspolitik in einem Überschussregime an Bedeutung zu verlieren, da beide politischen Lager der Sparpolitik verpflichtet blieben. Dennoch hat es in konkreten Krisenphasen durchaus nach parteipolitischer Färbung differenzierte Krisenreaktionen gegeben.

Als linke und rechte Regierungen »im Überschuss« mit einer globalen Rezession konfrontiert wurden, haben sie, in Übereinstimmung mit der »klassischen« Parteiendifferenzthese, in unterschiedlichem Umfang finanzielle Stimuli gewährt. Nach dem Platzen der Dotcom-Blase verabschiedete die Regierung Persson in den Jahren 2001 und 2002 jeweils ein fiskalpolitisches Konjunkturpaket zur Stützung der Wirtschaft im Umfang von circa 1,75 Prozent des BIP (OECD 2002: 55). Mit einer viel gravierenderen wirtschaftlichen Ausgangslage und einem Rückgang des BIP um 5 Prozent nach der Weltfinanzkrise 2009 konfrontiert, hat die Regierung Reinfeldt praktisch keinerlei staatliche fiskalpolitische Maßnahmen ergriffen. Nur den finanziell notleidenden Kommunen wurde zur Erfüllung ihrer sozialpolitischen Verpflichtungen ein temporär und im Umfang begrenztes Hilfspaket zugestanden.

Die Effekte des Institutionengefüges und des Demokratietyps auf die Fiskalpolitik in Schweden entsprechen nicht den in vielen Studien postulierten theoretischen Überlegungen (Roubini/Sachs 1989a, 1989b; Alesina/Drazen 1991; Alesina/Perotti 1994). Wie durch die lagerübergreifende Zusammenarbeit von Regierung und Opposition während der zweiten Staatsschuldenkrise bereits angedeutet, wurden in Schweden die gängigen Thesen hinsichtlich des Wahlsystems und der Fragmentierung und Polarisierung der Parteienlandschaft nicht bestätigt.

Obwohl es durch das proportionale Verhältniswahlrecht, das nur durch eine Sperrklausel in Höhe von 4 Prozent durchbrochen wird, sehr viele und ideologisch weit voneinander entfernte Fraktionen im Parlament gibt und häufig Minderheitsregierungen gebildet wurden, hat es in den Schuldenkrisen handlungsfähige Regierungen gegeben, keine Partei hat ihre Klientel von den Austeritätsmaßnahmen ausnehmen können und die Kooperation zwischen bürgerlicher Regierung und Sozialdemokraten kann sogar als essenziell für die Lösung der zweiten Krise gelten. Die Ergebnisse dieser Einzelfallanalyse stimmen demnach

mit neueren Untersuchungen überein, die die von der Institutionenökonomik theoretisch abgeleiteten Effekte des Parteiensystems, des Wahlrechts und der Regierungsform auf die Staatsverschuldung ebenfalls nicht nachweisen konnten (Wagschal 2003; Mikosch/Übelmesser 2007).

Die Ergebnisse der schwedischen Fallstudie hinsichtlich der Fiskalpolitik und der Überwindung einer Staatsschuldenkrise stützen somit Lijpharts (1999: 275) These, dass Konsensdemokratien *(»a kinder, gentler democracy«)* in vielen Politikfeldern bessere Resultate aufweisen als Mehrheitsdemokratien. Die schwedische Geschichte hat gezeigt, dass die Herstellung eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses die erfolgreiche Umsetzung der Sparpolitik erheblich erleichtert, wenn nicht erst ermöglicht hat. Die Unterstützung der Bevölkerung für den Konsolidierungskurs der Regierung wurde in Schweden durch das Referendum zum EU-Beitritt unterstrichen, das als positives Signal für die Regierungspolitik interpretiert werden kann.

Wie von der Machtressourcentheorie (Korpi 1983; Esping-Andersen 1990) postuliert, haben die Gewerkschaften bei den schwedischen Konsolidierungsprogrammen eine wichtige Rolle gespielt. Insbesondere der Dachverband der Industriegewerkschaften (LO) hat bei der Durchsetzung der Konsolidierungspolitik sowohl in den 1980er als auch in den 1990er-Jahren eine herausragende Funktion eingenommen und in einigen Fällen den entscheidenden Unterschied ausgemacht, ob ein Krisenpaket beschlossen wurde oder nicht. In der Regel hat die LO die Maßnahmen der Regierungen Carlsson und Persson befürwortet und sie sogar gegen den Widerstand anderer Gewerkschaften verteidigt.

Auch nach dem Ende der akuten Fiskalkrisen haben die Gewerkschaften großen Einfluss auf die sozialdemokratischen Regierungen gehabt. Die Lohnersatzraten der Sozialversicherungen sind Mitte der 1990er-Jahre vor allem aufgrund des Drucks der LO wieder von 75 auf 80 Prozent angehoben worden. Obwohl der Organisationsgrad der Gewerkschaften auch in Schweden rückläufig ist und der Einfluss der korporatistischen Gremien abgenommen hat, spielen sie besonders bei einer sozialdemokratischen Regierung immer noch eine Schlüsselrolle in der schwedischen Politik.

7.2 Schweden am Scheideweg: Haushaltsüberschüsse, aber zu welchem Preis?

Im Jahr 2012 befindet sich die schwedische politische Ökonomie in einem zwiespältigen Zustand. Einerseits sind die Steuersätze, die Staatsquote und die Generosität und die Universalität der sozialen Sicherungssysteme im Gegensatz

zu anderen entwickelten Ländern hoch und Staatsschulden, Haushaltsdefizite, Inflationsraten und soziale Ungleichheit weisen im internationalen Vergleich Bestwerte auf. Andererseits zeichnet sich ein eindeutiger Entwicklungstrend in den letzten zwanzig Jahren ab: In kaum einem anderen Industrieland wurde derart umfangreich gekürzt, liberalisiert und das Institutionengefüge transformiert. In Schweden hat sich in den vergangenen vierzig Jahren vielfältiger und tief greifender institutioneller Wandel vollzogen. Schweden gleicht sich immer stärker anderen europäischen Staaten an.

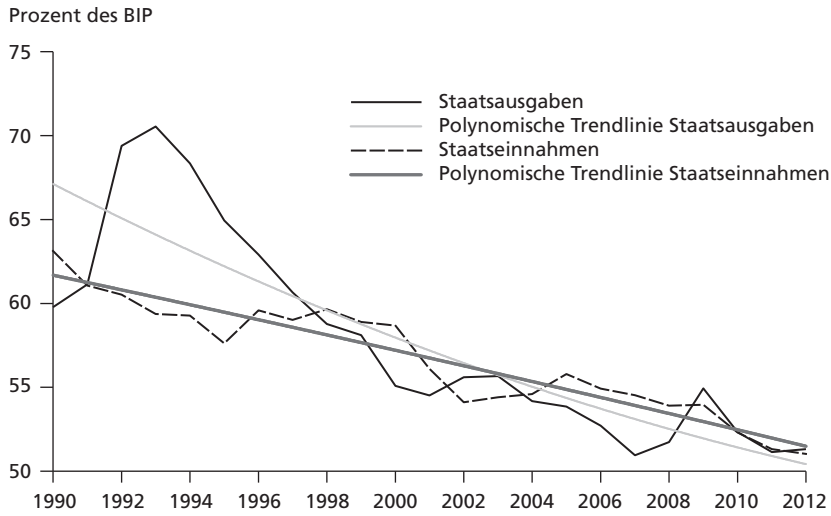
Wie in Kapitel 6 detailliert aufgezeigt wurde, findet weitreichender institutioneller Wandel statt, der die Prinzipien und den Kern des universellen Wohlfahrtsstaates berührt. Je nach Sektor ist der Privatisierungs- und Liberalisierungsprozess unterschiedlich weit fortgeschritten. Das etablierte fiskalpolitische Überschussregime und die umfangreichen Steuersenkungen beschleunigen diese Entwicklung der institutionellen Fragmentierung des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass Schweden zusammen mit den angloamerikanischen Ländern von der OECD mittlerweile als eines der am stärksten deregulierten und von Märkten geprägten Länder der entwickelten Welt eingestuft wird (Erixon 2011: 274).

Welche politischen und sozioökonomischen Folgewirkungen verursacht dieser Wandlungsprozess? Welche Begleiterscheinungen ergeben sich aus der Transformation der schwedischen politischen Ökonomie durch die Kombination von Sparpolitik und gradueller Überlagerung? Drei besonders auffällige und bemerkenswerte Entwicklungstrends sollen im Folgenden kurz beschrieben werden: erstens der seit zwei Dekaden fortwährende Staatsabbau, zweitens die abnehmende Zukunftsvorsorge durch geringere Investitionstätigkeit des schwedischen politisch-ökonomischen Modells und drittens die wachsende Ungleichheit in der schwedischen Gesellschaft.

Die regelmäßigen Haushaltsüberschüsse in Schweden beruhen nicht auf Mehreinnahmen des Staates, sondern auf Ausgabenkürzungen. Abbildung 7-2 stellt die Entwicklung der Staatsquote basierend auf Staatsausgaben und -einnahmen grafisch dar. Seit zwanzig Jahren findet in Schweden parallel zu der Anhäufung von Überschüssen Staatsabbau statt. Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der öffentlichen Hand werden kontinuierlich verringert. Die Ausgaben sinken in den meisten Jahren noch schneller als die Staatseinnahmen, wodurch die Überschüsse entstehen.

Bis gegen Ende der 1990er-Jahre wird diese Entwicklung durch die Konsolidierungsbemühungen zur Überwindung der zweiten Verschuldungskrise begründet. Ökonomische Ursachen und das Ende der Krise erklären den starken Rückgang der Staatsausgaben. Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung hat herausgefunden, dass eine ausgabenseitige Konsolidierung einer der Erfolgsgaran-

Abbildung 7-2 Entwicklung der Staatsquote in Schweden, 1990–2012



Quelle: OECD (2013a).

ten für die Überwindung einer Verschuldungskrise ist: »Substanzielle Ausgabenkürzungen sind zentral für einen Konsolidierungserfolg« (Wagschal 2008: 250). Die beiden polynomischen Trendlinien veranschaulichen den Staatsabbau in Schweden noch eindeutiger. Sie interpolieren den Rückgang von Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Der Trend ist auch in den finanzpolitisch sehr guten Zeiten seit der Jahrhundertwende ungebrochen, obwohl die Verschuldungskrise als überwunden angesehen werden muss und der Sparzwang durch die Märkte nicht mehr existent ist. Die Zahlen drücken vielmehr den politischen Willen zum Staatsabbau aus. Die in vielen westlichen Staaten äußerst verheerende Finanzkrise seit 2008 spielt in den öffentlichen Finanzen Schwedens keine bedeutende Rolle. Zwar schnellen die Staatsausgaben in den Jahren 2008 und besonders 2009 kurzzeitig nach oben, aber die Einnahmen brechen, anders als bei den beiden großen Verschuldungskrisen zuvor, nicht ein. Bereits im folgenden Jahr 2010 hat sich auch die Ausgabenseite wieder normalisiert und fällt in das seit zwanzig Jahren bestehende Muster einer sinkenden Staatsquote zurück.

Politikern aus anderen Ländern ist die rückläufige Entwicklung der schwedischen Staatsquote nicht entgangen. Mittlerweile fungiert die politische Ökonomie Schwedens nicht mehr als ein erstrebenswertes Vorbild für andere europäische Sozialdemokraten, die den universellen und generösen Wohlfahrtsstaat

befürworten, sondern für staatskritisch gesinnte Libertäre, die sich fragen, auf welche Weise es möglich war, den Staat derart weitreichend aus der Gesellschaft zurückzudrängen. Sie wollen von den schwedischen Konservativen und ihren erfolgreichen Reformmaßnahmen beim Abbau des öffentlichen Sektors lernen: »British public-sector reformers now look to Sweden for examples of greater competition and more private provision. So the Swedish model still appeals – but to the right, not the left« (The Economist 2010).

Staatsabbau per se ist kein gesellschaftliches Problem, solange die wegfallenden Aufgaben des Staates durch die Bürger und den privaten Sektor angemessen kompensiert werden. Wie die beiden nächsten Abschnitte zeigen werden, ist das in Schweden jedoch nur für einen Teil der Bevölkerung der Fall. In Schweden geht der Staatsabbau mit dem Rückgang staatlicher gesellschaftspolitischer Ambitionen einher. Notwendige Investitionen bleiben genau in den Bereichen aus, die für wirtschaftliche Prosperität und zukünftigen Wohlstand in der schwedischen Gesellschaft besonders wichtig sind. Die staatliche Sparpolitik und Ausgabenkürzungen sowie die Privatisierungen treffen verstärkt die Politikfelder, in denen die entscheidenden Zukunftsinvestitionen einer alternden postindustriellen Wissensgesellschaft getätigt werden. Gerade die öffentlichen Dienstleistungssektoren sind für die subversive Transformation durch Überlagerung besonders empfänglich, während die klassische Sozialpolitik durch monetäre Transfers nicht im Zentrum des graduellen Wandels steht.

Durch die unvergleichliche Expansion der sozialen Sicherungssysteme im letzten Jahrhundert ist in den entwickelten westlichen Ländern mittlerweile praktisch die gesamte Bevölkerung gegenüber »alten sozialen Risiken« wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit ausreichend abgesichert. Die zentralen Herausforderungen der gereiften Wohlfahrtsstaaten sind Entwicklungen wie der demografische Wandel, die gesellschaftliche und familiäre Modernisierung und der wirtschaftliche Strukturwandel zur postindustriellen Ökonomie.[1] Als Folge dieser sozioökonomischen Umwälzungen entstehen »neue soziale Risiken« und Verteilungskonflikte, auf die die Nachkriegswohlfahrtsstaaten nicht ausreichend eingestellt sind (Kaufmann 1997; Bonoli 2005, 2006). Ihre klassischen Bezugspunkte, Leitbilder und Ordnungsvorstellungen gelten nicht mehr und müssen neu definiert werden.

1 Unter einer postindustriellen Gesellschaft ist keinesfalls eine de-industrialisierte zu verstehen, sondern lediglich eine Bedeutungsverschiebung zwischen den Sektoren. Die industrielle Produktion von Gütern ist auch in einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft nicht obsolet geworden und sollte nicht marginalisiert werden. Vielmehr haben die vorherigen Kapitel gezeigt, wie essenziell eine wettbewerbsfähige industrielle Basis für die wirtschaftliche Stärke und den Wohlstand eines Landes ist und dass sie zur Lösung der beiden schwedischen Verschuldungskrisen einen großen Anteil beigetragen hat. Genau das gleiche Muster wie in Schweden zeigt sich jetzt wieder in der Krise des Eurowährungsraums.

»Neue soziale Risiken« entstehen insbesondere durch gewandelte Erwerbsbiografien, Lebensläufe und Familienstrukturen. Von ihnen sind mit Alleinerziehenden, Kindern und Frauen diejenigen Bevölkerungsgruppen am stärksten betroffen, auf die es bei einem erfolgreichen Strukturwandel am meisten ankommt und von denen eine zukunftsweisende und nachhaltige Entwicklung der westlichen Länder am stärksten abhängt. Die Wissenschaft und internationale Organisationen propagieren den vorsorgenden »neuen Wohlfahrtsstaat« oder den »neuen Investitionsstaat« als adäquates Reformmodell (Esping-Andersen 1999, 2000, 2002a; 2009; Morel et al. 2012), das Sozialleistungen nicht nur als sozialen Konsum begreift, sondern als eine präventive soziale Investitionsstrategie über den ganzen Lebenslauf hinweg. Nur wenn »Welfare as Social Investment« (Esping-Andersen 2002b: 9) begriffen werde, könne den »neuen sozialen Risiken« in einer alternden Gesellschaft gerecht *und* effizient begegnet werden.

Zentrale Aufgabenfelder zukünftiger Investitions- und Sozialpolitik sind die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit, die Verringerung von Kinderarmut und die Schaffung von Generationengerechtigkeit. Eine neue vorbeugende Wohlfahrtsarchitektur setzt sich demnach hauptsächlich aus universell verfügbaren sozialen Dienstleistungs- und Bildungsangeboten zusammen, also genau aus den hier analysierten Sektoren, die von der Spar- und Privatisierungspolitik besonders beeinträchtigt werden.

In vielen Studien zum vorsorgenden Sozialstaat gelten Schweden und die nordischen Länder bei der Absicherung der »neuen sozialen Risiken«, ähnlich wie in den 1960er-Jahren bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wieder als nachahmungswürdige Vorreiter. Die Autoren betonen stets die Bedeutung einer universellen Verfügbarkeit von Bildung und sozialen Dienstleistungen, die keine Bevölkerungsgruppe durch Gebühren diskriminieren oder durch andere Selektionsmechanismen ausschließen, und fordern deshalb hohe öffentliche Investitionen in diesen Bereichen. Es wurde in der empirischen Analyse gezeigt, dass gerade diese Kriterien in Schweden erhebliche Veränderungen durchlaufen.

Die aktuellen Entwicklungen weisen in die entgegengesetzte Richtung. In den entscheidenden Politikfeldern wird die Universalität eingeschränkt und die Finanzierungsstrukturen und die sinkende Generosität der Leistungen grenzen gerade die schwächsten Bevölkerungsgruppen immer stärker aus. Der Entwicklungstrend spricht nicht dafür, Schweden als Beispiel eines vorsorgenden Wohlfahrtsstaates darzustellen, der besonders hohe Beträge in die universelle Absicherung von neuen sozialen Risiken investiert. Nicht nur die hier analysierten Privatisierungsverläufe verlangen diese Schlussfolgerung, sondern auch die Auswertung aggregierter quantitativer Daten. Die Zukunftsinvestitionen *(soft public investment index)* sind in Schweden im Vergleich zu Deutschland und den USA in den letzten Jahren am stärksten gekürzt worden (Streeck/Mertens 2011).

Die aktuellen Kürzungen schreiben den in den 1990er-Jahren eingeschlagenen Entwicklungsverlauf fort, da die Investitionen in Schweden während der zweiten Schuldenkrise besonders stark von den Austeritätsmaßnahmen betroffen waren. Allein in den drei Jahren von 1995 bis 1997 gingen die öffentlichen Investitionen um mehr als 23 Prozent zurück und die Investitionen der Privatwirtschaft lagen 1998 immer noch unter dem Niveau der 1980er-Jahre (OECD 1999: 25). Damit wurden die öffentlichen Investitionen in der Krise fast dreimal so stark gekürzt wie die Sozialleistungen. Von 1994 bis 1998 wurden die Sozialausgaben preisbereinigt um jährlich 1,3 Prozent reduziert und die öffentlichen Investitionen sanken sogar um durchschnittlich 3,6 Prozent im Jahr (Europäische Kommission 2010: 200).

Die entscheidenden Transformationen des schwedischen Sozialpolitikmodells ereignen sich nicht primär bei den klassischen Sozialversicherungen, dem »alten Wohlfahrtsstaat«, sondern vorwiegend bei den sozialen Dienstleistungen des »neuen Wohlfahrtsstaates«. Die Werte des »Volksheims« wie Solidarität, Gleichheit und Umverteilung gelten in den Servicesektoren nicht mehr uneingeschränkt. Zwar wird die Steuerfinanzierung größtenteils aufrechterhalten, aber die soziale und räumliche Segregation und Schichtung haben trotzdem zugenommen. Ehemals standardisierte Leistungen für alle Bürger wurden durch Gebühren und private Aufstockungsmöglichkeiten stark nach Status und Einkommen differenziert. Diese Entwicklungen haben gravierende Auswirkungen auf die Chancengleichheit und die Absicherung »neuer sozialer Risiken«. Sie berühren den normativen Kern und die Finanzierungsbasis des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates und bergen damit das Potenzial, die schwedische Gesellschaft nachhaltig zu verändern.

Die Wandlungsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie und die Sparpolitik wirken sich auf die soziale Schichtung der Gesellschaft aus. Kombiniert mit Steuersenkungen speziell für wohlhabende Bevölkerungsschichten transformiert die Politik der konservativen Regierung mittels des Überlagerungsmechanismus die Gesellschaftsordnung immer weiter in Richtung individuellen Konsum und Selbstverantwortung anstelle von Umverteilung und gesamtgesellschaftlicher Solidarität. Erste Folgeerscheinungen der angestoßenen Transformationen werden in der Entwicklung der Einkommensverteilung in Schweden sichtbar.

Der Gini-Koeffizient, die Standardmaßzahl zur Messung der Ungleichheit in einer Gesellschaft, spiegelt eine deutliche Zunahme der Einkommensschere zwischen Arm und Reich in Schweden in den letzten drei Dekaden wider. Je höher der Wert des Gini-Koeffizienten, desto größer ist die Ungleichheit in der Gesell-

schaft.[2] In den 1980er-Jahren waren die Einkommen in Schweden nach Steuern und Sozialtransfers deutlich egalitärer verteilt als im Durchschnitt der OECD-Länder (schwedischer Gini-Koeffizient von 0,187 gegenüber durchschnittlich 0,291). Im Jahr 2008 lag die soziale Ungleichheit in Schweden zwar weiterhin unter dem Länderdurchschnitt (schwedischer Gini-Koeffizient von 0,261 gegenüber durchschnittlich 0,315), aber die Differenz war viel geringer (OECD 2011a). Es gab in Schweden einen dramatischen Anstieg der Ungleichheit um 74 Basispunkte oder knapp 40 Prozent gegenüber 24 Basispunkten oder circa 8 Prozent im Durchschnitt aller Länder.

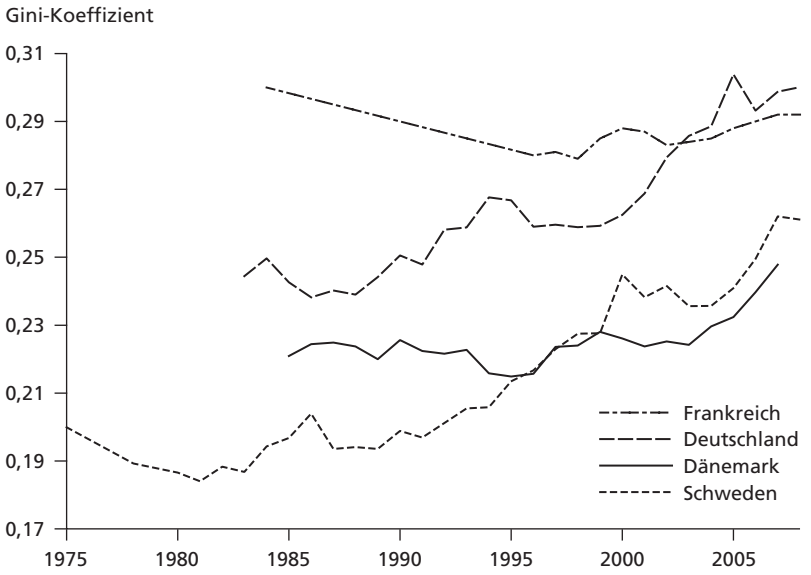
Ein anderer Datensatz des schwedischen Statistikamtes, der auf dem verfügbaren Realeinkommen basiert, zeigt sogar einen noch stärkeren Anstieg des Gini-Koeffizienten in Schweden von 0,227 im Jahr 1995 auf 0,307 im Jahr 2007, wobei die Einkommen des obersten Zehntels der Einkommensverteilung um 117 Prozent und damit besonders stark zunahmen, während das Medianeinkommen nur um 49 Prozent anstieg (Meagher/Szebehely 2010: 15–16). Einer der Gründe für die Spreizung der Einkommen in Schweden liegt demnach in hohen Einkommenszuwächsen der reichsten Bevölkerungsteile.

Diese sind hauptsächlich auf die umfangreiche Senkung beziehungsweise Abschaffung der Abgaben auf Kapitaleinkommen zurückzuführen, das deutlich niedriger besteuert wird als Lohneinkommen. Ganz besonders hat das Top-Perzentil, das reichste 1 Prozent der Bevölkerung, von den Novellen des Steuerrechts profitiert, dessen Vermögen besonders stark gewachsen ist und das mittlerweile im Durchschnitt niedrigere Steuerabgaben bezahlt als die obere Mittelschicht (OECD 2012b: 115).

Abbildung 7-3 gibt einen Überblick über die Einkommensentwicklung in ausgesuchten Ländern. Sie verdeutlicht noch einmal grafisch, wie gering die Ungleichheit in Schweden bis Mitte der 1990er-Jahre war und wie stark sie seitdem zugenommen hat. Die Entwicklung der sozialen Ungleichheit korrespondiert dabei mit der Sequenz der Verschuldungskrisen. Es gibt jeweils einen Anstieg der Einkommensungleichheit in den beiden Krisen und eine sich anschließende leichte Erholung, ohne dass das Ausgangsniveau wieder erreicht wird. In den letzten zehn Jahren hat die soziale Ungleichheit in Schweden stärker zugenommen als in fast allen anderen entwickelten Ländern (OECD 2011a: 22). Es ist deshalb gerechtfertigt, von einem Aufholeffekt *(catch-up convergence)* Schwedens bei der sozialen Ungleichheit zu sprechen (Kautto 2010: 597). Die entwickelten Länder konvergieren stärker.

2 Ein Wert von 0 bedeutet eine absolute Gleichverteilung der Einkommen und ein Wert von 1 steht für die Konzentration allen Einkommens auf eine Person.

Abbildung 7-3 Einkommensungleichheit: Gini-Koeffizienten ausgesuchter Länder, 1975–2008



Quelle: OECD (2011a).

Verschärft sich dieser Entwicklungstrend in Schweden, kann er langfristig eine Gefahr für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie selbst darstellen. Wachsende Einkommensungleichheit geht mit einer sinkenden Partizipations- und Wahlbereitschaft insbesondere der ärmsten Gesellschaftsschichten einher: »The more unequally income is distributed in a given country, the more dissatisfied citizens become with the way in which democracy functions and the less they trust political institutions« (Schäfer 2010: 41). Die schwedische Geschichte hat gezeigt, dass staatliches Eingreifen zur Korrektur dieses Phänomens auch in Zeiten globalisierter Finanzinstitutionen möglich ist. Eine angemessene öffentliche Sozialpolitik ist finanzierbar und stellt keinen Widerspruch zu nachhaltig soliden Staatsfinanzen dar. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass sie sich langfristig sogar bedingen und gegenseitig verstärken können (Rothstein 2011).

Nur wenn die hohen Steuerabgaben der Bürger für eine staatliche Sozial- und Bildungspolitik verwendet werden, die sich in wahrnehmbaren Vorteilen und Leistungen für sie niederschlägt, sind sie dauerhaft bereit, diese auch zu bezahlen. Wenn in der Bevölkerung der Eindruck einer ungerechten Lastenverteilung und der Verschwendung von staatlichen Ressourcen entsteht, ist der Interventionsstaat langfristig in Gefahr: »Achieving consolidated public finances

[…] is most likely to be a necessary precondition for making such a public commitment – to secure the welfare of all citizens – viable in the longer run« (Palme 2007: 5).

Angesichts solch gravierender gesellschaftlicher und politisch-ökonomischer Umwälzungen muss die Frage nach dem Preis für die andauernden Haushaltsüberschüsse gestellt werden. Es wurde gezeigt, dass ein übermäßiges Anwachsen der Staatsschulden den politischen Handlungsspielraum einengen und die Souveränität des demokratischen Interventionsstaates bedrohen kann. Ein Staat, der den Anspruch hat, handlungsfähig zu sein und die Gesellschaft aktiv zu gestalten, benötigt langfristig tragfähige Staatsfinanzen.

Außerdem können hohe Staatsschulden und Defizite negative volkswirtschaftliche und verteilungspolitische Auswirkungen haben. Während das Steueraufkommen zunehmend von den Arbeitnehmern durch indirekte Steuern und Lohnsteuern aufgebracht wird, fließt ein immer größerer Anteil davon in den Schuldendienst zugunsten der Kapitalbesitzer, die durch Staatsanleihen sichere und rentable Alternativen zu arbeitsplatzschaffenden Realinvestitionen haben (Scharpf 1999: 38).

Wenn die Politik eine Staatsschuldenkrise nicht ernst nimmt, ihre Dimension und Folgewirkungen herunterspielt und als unerheblich für die Zukunftsfähigkeit des Staates darstellt, leistet sie selbst einen Beitrag zur Unterminierung der gesellschaftlichen und politischen Institutionen, die den Staat und die Gesellschaft tragen, und könnte letztlich den Fortbestand der Demokratie selbst gefährden:

> There is no questioning that in a country with a large deficit and debt, citizens will sooner or later lose respect for the political system. In the end confidence in democracy itself will diminish, since everyone knows that something has to be done, but nothing is happening.
> (Henriksson 2007: 13)

Eine stark schuldenbasierte Politik mit dauerhaften oder sehr hohen Defiziten hat langfristig viele negative Folgewirkungen auf die politische Handlungsfähigkeit sowie auf Wirtschaft und Gesellschaft. Der entgegengesetzte Extremfall, wenn ein Land jedes Jahr Budgetüberschüsse erzielt und diese überwiegend zur Reduktion der Staatsschuld verwendet, wie es in Schweden seit der Jahrhundertwende zu beobachten ist, wirft allerdings ebenfalls Fragen auf: »[E]in Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart« (Stein 1871: 666).

Es bleibt abzuwarten, ob der gegenwärtige Investitions- und Konsumverzicht der Regierung der schwedischen Gesellschaft in Zukunft mehr nutzen als schaden wird. Eine geringe und beständig sinkende Schuldenquote erfüllt jedoch keinen Zweck an sich und kann sogar volkswirtschaftlich negative Auswirkungen haben, wenn gleichzeitig an Bildung, Kinderbetreuung, Renten, Ge-

sundheitspolitik und Infrastruktur gespart wird. Das Festhalten der Regierung am schwedischen Überschussregime in guten finanziellen Zeiten kann durch die historische Erfahrungen in den beiden verheerenden Staatsschuldenkrisen, ein neues fiskalpolitisches Regime und durch ihre ideologischen Präferenzen erklärt werden. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der Abbau der Staatsverschuldung auf Kosten von wichtigen Zukunftsinvestitionen zum Hauptziel des Regierungshandels werden sollte.

Die Tragik der schwedischen finanzpolitischen Geschichte ist, dass die fortwährende Sparpolitik droht, die institutionelle Basis zu schwächen, auf der der Erfolg bei der Lösung der Staatsschuldenkrisen beruhte. Die Konservativen begründen ihren überbordenden Sparkurs als Vorsorge für zukünftige hohe Belastungen des schwedischen Staatshaushalts, die durch die demografische Entwicklung, Haushaltskrisen in anderen EU-Mitgliedsländern und andere Unwägbarkeiten entstehen könnten. Aufgrund von vagen und nicht sicher vorhersehbaren Entwicklungen in der Zukunft verlangen sie, dass in der Gegenwart gespart wird. Anstatt den zukünftigen Herausforderungen durch Vorsorge in Form von höheren Investitionen in Bildung und Forschung oder eine bessere universelle Absicherung gegen die »neuen sozialen Risiken« zu begegnen, verwendet die Regierung die enormen Budgetüberschüsse dafür, die Steuern zu senken und die öffentliche Schuldenquote zu reduzieren, damit der Staat sich in Zukunft wieder mehr verschulden könnte. Gleichzeitig verbieten die gesetzlichen Vorschriften in Schweden jedoch die Neuverschuldung und schreiben sogar einen Überschuss von 1 Prozent des BIP vor.

Es ist offen, wozu der große finanzpolitische Spielraum des schwedischen Staates in Zukunft genutzt werden wird. Die gegenwärtige Regierung, die angibt, zur Zukunftsvorsorge zu sparen, könnte jedenfalls gerade dadurch die Zukunftsfähigkeit des Landes gefährden. Doch zu welchem Grad haben sich die Auswirkungen der Sparpolitik in der schwedischen politischen Ökonomie bereits manifestiert? Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine abschließende und eindeutige Einschätzung des schwedischen Entwicklungsverlaufs nicht möglich. Die Beurteilung des Zustands der schwedischen politischen Ökonomie im Jahr 2012 ist eine Frage der Perspektive. Aus einer statischen Sichtweise, die in einem internationalen Vergleich Querschnittsdaten gegenüberstellt, leistet sich Schweden immer noch einen äußerst generösen Wohlfahrtsstaat, investiert mehr öffentliche Gelder in die sozialen Dienstleistungen und Bildungsangebote und hat eine geringere Einkommensungleichheit als die meisten anderen Länder. Der Wandel geht in Schweden von einem sehr hohen Niveau aus, es gibt viele ausgebaute Staatssektoren zum Kürzen.

Allerdings wird auch in großem Ausmaß gekürzt. Aus einer dynamischen Perspektive, die nicht das Ausgangsniveau, sondern Trends und Veränderungen

in den Mittelpunkt der Analyse stellt, müssen dramatische strukturelle Transformationen bei der Leistungserbringung und den Zielen der Sozialpolitik sowie ein damit einhergehender umfassender Staatsabbau, zurückgehende Zukunftsinvestitionen und steigende Ungleichheit konstatiert werden. Diese Entwicklungstrends dauern an und scheinen sich eher zu verstärken als abzuschwächen.

Die Kombination aus graduellem Wandel und dem Überschussregime hat weitreichende Transformationen des schwedischen Sozial- und Wirtschaftsmodells bewirkt. Der normative Kern und das konstitutive Alleinstellungsmerkmal des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates, die universelle öffentliche Finanzierung und Bereitstellung sozialer Dienstleistungen mit dem Anspruch mehr Solidarität und Gleichheit in der Gesellschaft zu schaffen (Sipilä 1997), bestehen nicht mehr uneingeschränkt. Die angestoßenen Wandlungsprozesse bergen das Potenzial, das schwedische Sozialpolitikregime in seinen Grundfesten zu erschüttern.

Der generöse universelle Wohlfahrtsstaat ist in Schweden populärer als jemals zuvor (Svallfors 2011: 819), gleichzeitig ist er jedoch auch gefährdeter als jemals zuvor. Die Entwicklungstendenzen deuten in Richtung eines residualen liberalen Wohlfahrtsregimes, dessen Hauptmerkmal eine staatliche Grundsicherung ergänzt um private Zusatzversicherungen zur Statussicherung ist. Dieses Regime ist in Schweden im Entstehen begriffen und dürfte sich ohne politisches Umsteuern weiter ausbreiten. Das »Trilemma der Dienstleistungsökonomie« (Iversen/Wren 1998) droht in Schweden wieder aufzubrechen, wobei nicht die öffentlichen Finanzen, sondern die steigende soziale Ungleichheit und die fortbestehende Sockelarbeitslosigkeit die Hauptprobleme sind. Die Institutionen der schwedischen politischen Ökonomie scheinen immer mehr das Ergebnis von marktschaffender Politik (*politics for markets;* Pontusson 2011) und immer weniger das von dekommodifizierender Politik (*politics against markets;* Esping-Andersen 1985) zu sein.

Die schwedische politische Ökonomie steht an einem Scheideweg. Die Schweden müssen sich entscheiden, in welche Richtung sie ihr Gesellschaftsmodell entwickeln wollen. Der wichtigste Einflussfaktor auf die zukünftige Entwicklung dürfte das Verhalten der schwedischen Mittelschicht sein (Korpi/Palme 1998; Rothstein 1998; Rehm 2011). Wendet sie sich vom sozialdemokratischen Kollektivismus und der gesamtgesellschaftlichen Solidarität ab und zieht stattdessen ihre neu gewonnene Wahlfreiheit, die erhöhte Angebotsvielfalt und die niedrigen Steuersätze vor, um im Gegenzug die steigende Ungleichheit, die hohe Arbeitslosigkeit und die Ausgrenzung von gesellschaftlichen Randgruppen zu akzeptieren?

Der zu beobachtende Prozess institutioneller Fragmentierung wirkt selbstverstärkend. Je weniger die Mittelschicht von den Leistungen des Wohlfahrts-

staates profitiert und je mehr sie sich der individuellen und privat finanzierten Risikoabsicherung zuwendet, desto stärker verändert sich der ehemals universelle Wohlfahrtsstaat zu einer Grundversorgung, die nur eine eingeschränkte soziale Sicherung bietet. Die Zahlungsbereitschaft und die Besteuerungsmoral dürften langfristig sinken und das Ansehen und die Wertschätzung des universellen Wohlfahrtsstaates abnehmen. Aus welchem Grund sollten die Bürger die hohe Steuerbelastung in Schweden akzeptieren, wenn ihre eigenen Kinder auf eine Privatschule gehen, die eigene Kranken- und Rentenversicherung durch private Prämien statt gesetzlicher Beiträge finanziert werden und die Großeltern von einem privaten Pflegedienst betreut werden?

Wenn sich in der gut situierten Mittelschicht, die den Wohlfahrtsstaat durch ihre Steuern und Abgaben maßgeblich trägt, ein Mentalitätswechsel vollzieht und sie aus dem schwedischen Wohlfahrtskompromiss austritt, dürfte das Ende des sozialdemokratischen Modells absehbar sein. Die Wiederwahl der bürgerlichen Allianz 2010 und die Erstarkung der »neuen Moderaten« deuten in diese Richtung. Die Regierung ist von den Vorteilen von Wettbewerb und privaten Dienstleistern überzeugt und setzt ihre Vision einer besseren Gesellschaftsordnung durch, was von der Wählerschaft bisher goutiert wird.

Die Abschaffung des staatlichen Diktats uniformer Leistungen und die Förderung von Auswahlmöglichkeiten und Bürgerinitiative stoßen auf ein positives Echo in der schwedischen Bevölkerung. Die größte Bedrohung für die Reformstrategie der Konservativen besteht in aufkommenden politischen Skandalen und gesellschaftlichen Diskussionen über die zum Teil sehr hohen Profite in den Wohlfahrtsmärkten durch private Konzerne, die die großzügige Steuerfinanzierung ausnutzen, ohne entsprechende Leistungen zu bieten. Wenn sich derartige Fehlentwicklungen ausweiten, könnten sie einen Stimmungsumschwung bewirken.

Abschließend ist die Ursache für die in der letzten Dekade beschrittenen Transformationspfade der schwedischen politischen Ökonomie herauszustellen. Es ist politischer Wille und nicht finanzieller oder ökonomischer Zwang, der die Wandlungsprozesse forciert. Weder endogene Faktoren wie eine ausufernde Staatsverschuldung oder eine schrumpfende Wirtschaft noch exogene wie Globalisierung oder Steuerwettbewerb zwingen Schweden Austeritätsmaßnahmen oder ein bestimmtes sozialpolitisches Regime auf. In welche Richtung auch immer sich die politische Ökonomie Schwedens in Zukunft entwickeln wird – es ist eine politische Entscheidung.

Abbildungen

2-1 Strategien graduellen Wandels je nach politischem Kontext und Zielinstitution 38

2-2 Staatsverschuldung ausgewählter Länder und Mittelwert aller OECD-Länder in Prozent des BIP, 1970–2012 42

3-1 Schwedens öffentliche Finanzen im goldenen Zeitalter: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP 68

4-1 Schwedens öffentliche Finanzen während der ersten Verschuldungskrise: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP 87

4-2 Anpassungen des Wechselkurses der schwedischen Krone, 1971–1982 102

5-1 Schwedens öffentliche Finanzen während der zweiten Verschuldungskrise: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP 141

5-2 Arbeitslosenquoten ausgewählter Länder, 1970–2012 148

5-3 Entwicklung von Staatsausgaben und Staatseinnahmen in Schweden, 1970–2011 178

5-4 Zinssätze ausgewählter Länder auf Staatsanleihen mit langer Laufzeit, 1970–2012 188

6-1 Schwedens öffentliche Finanzen in guten Zeiten: Schulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates als Anteil des BIP 191

6-2 Anteil der Schüler auf Privatschulen im Bildungssektor 224

7-1 Periodisierung der Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie: Staatsschulden und Finanzierungssaldo des Gesamtstaates in Prozent des BIP, 1970–2010 252

7-2 Entwicklung der Staatsquote in Schweden, 1990–2012 263

7-3 Einkommensungleichheit: Gini-Koeffizienten ausgesuchter Länder, 1975–2008 268

Interviews

Carlsson, Ingvar, 2011. Sozialdemokratische Partei, Premierminister 1986 bis 1991, 1994 bis 1996, Parteichef 1986 bis 1996, diverse andere Ministerposten. Interview am 7. Juni 2011, Stockholm.

Feldt, Kjell-Olof, 2011. Sozialdemokratische Partei, Finanzminister 1982 bis 1990, maßgeblicher Architekt der Politik des dritten Weges. Interview am 9. Juni 2011, Nacka.

Hamilton, Carl B., 2011. Liberale Volkspartei, Unterstaatssekretär im Finanzministerium 1993 bis 1994, Reichstagsabgeordneter und Wirtschaftsprofessor. Interview am 27. Mai 2011, Stockholm.

Karlsson, Jan O., 2011. Sozialdemokratische Partei, Staatssekretär im Finanzministerium in den 1980er-Jahren, enger finanz- und wirtschaftspolitischer Berater der Premierminister Palme und Carlsson, EU-Rechnungshof, Minister. Interview am 17. Juni 2011, Stockholm.

Lundgren, Bo, 2011. Moderate Partei, Minister für Steuern 1991 bis 1994, Parteichef 1999 bis 2003, Direktor Riksgälden seit 2004. Interview am 29. Juni 2011, Stockholm.

Pagrotsky, Leif, 2011. Sozialdemokratische Partei, Verbindungsmann zwischen Staatskanzlei und Finanzministerium, Reichsbank, Staatssekretär im Finanzministerium, verschiedene Ministerposten 1996 bis 2006. Interview am 14. Juni 2011, Stockholm.

Persson, Göran, 2011. Sozialdemokratische Partei, Finanzminister 1994 bis 1996, Premierminister 1996 bis 2006, Parteichef 1996 bis 2007. Interview am 15. Juni 2011, Stockholm.

Tobisson, Lars, 2011. Moderate Partei, Mitglied des Finanzausschusses des Reichstags 1979 bis 2002, Vizeparteichef 1981 bis 1999 und Fraktionsvorsitzender 1982 bis 1986, EU-Rechnungshof, seit 2008 Mitglied des Rates zur Finanzpolitik. Interview am 17. Juni 2011, Stockholm.

Literatur

Agell, Jonas/Peter Englund/Jan Södersten, 1996: Tax Reform of the Century: The Swedish Experiment. In: *National Tax Journal* 49(4), 643–664.

——, 1998: *Incentives and Redistribution in the Welfare State: The Swedish Tax Reform*. Houndmills: Macmillan.

Alesina, Alberto/Allan Drazen, 1991: Why Are Stabilizations Delayed? In: *American Economic Review* 81(5), 1170–1188.

Alesina, Alberto/Roberto Perotti, 1994: *The Political Economy of Budget Deficits.* NBER Working Paper No. 4637. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Alstadsæter, Annette/Martin Jacob, 2012: *Income Shifting in Sweden: An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules*. Report to the Expert Group on Public Economics, No. 4. Stockholm: Ministry of Finance.

Ambler, John S./Jody Neathery, 1999: Education Policy and Equality: Some Evidence from Europe. In: *Social Science Quarterly* 80(3), 437–456.

Anderson, Karen M., 1998: *The Welfare State in the Global Economy: The Politics of Social Insurance Retrenchment in Sweden, 1990–1998.* Dissertation. Seattle, WA: University of Washington.

——, 2001: The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance. In: *Comparative Political Studies* 34(9), 1063–1091.

Anderson, Karen M./Ellen M. Immergut, 2007: Sweden: After Social Democratic Hegemony. In: Ellen M. Immergut/Karen M. Anderson/Isabelle Schulze (Hg.), *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press, 349–395.

Anderson, Karen M./Traute Meyer, 2003: Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden. In: *Journal of Public Policy* 23(1), 23–54.

Anell, Anders, 2011: Choice and Privatisation in Swedish Primary Care. In: *Health Economics, Policy and Law* 6(4), 549–569.

Anton, Thomas J., 1969: Policy-Making and Political Culture in Sweden. In: *Scandinavian Political Studies* 4(A4), 88–102.

Arndt, Christoph, 2014: Beating Social Democracy on Its Own Turf: Issue Convergence as Winning Formula for the Centre-Right in Universal Welfare States. In: *Scandinavian Political Studies* 37(2), 149–170.

Arter, David, 2012: ›Big Bang‹ Elections and Party System Change in Scandinavia: Farewell to the ›Enduring Party System‹? In: *Parliamentary Affairs* 65(4), 822–844.

Arthur, W. Brian, 1994: *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Atkinson, Anthony B./Lee Rainwater/Timothy M. Smeeding, 1995: *Income Distribution in OECD Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)*. Paris: OECD.

Backhaus, Jürgen, 2002: Fiscal Sociology: What for? In: *American Journal of Economics and Sociology* 61(1), 55–77.

Backhaus, Jürgen (Hg.), 2005: *Essays on Fiscal Sociology*. Frankfurt a.M.: Lang.

—— (Hg.), 2007: *Fiscal Sociology: Public Auditing*. Frankfurt a.M.: Lang.

Bates, Robert H., et al., 1998: *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.

Baumol, William J., 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. In: *American Economic Review* 57(3), 415–426.

Beckert, Jens, 2009: *Die Anspruchsinflation des Wirtschaftssystems*. MPIfG Working Paper 09/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-10.pdf>

Beckert, Jens/Wolfgang Streeck, 2012: Die Fiskalkrise und die Einheit Europas In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 62(4), 7–17.

Belfrage, Claes/J. Magnus Ryner, 2009: Renegotiating the Swedish Social Democratic Settlement: From Pension Fund Socialism to Neoliberalization. In: *Politics and Society* 37(2), 257–287.

Bell, Daniel, [1976]1979: *The Cultural Contradictions of Capitalism*. 2. Auflage. London: Heinemann.

Benner, Mats, 2003: The Scandinavian Challenge: The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy. In: *Acta Sociologica* 46(2), 132–149.

Benner, Mats/Torben Bundgaard Vad, 2000: Sweden and Denmark: Defending the Welfare State. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*. Oxford: Oxford University Press, 399–466.

Bennett, Andrew/Alexander L. George, 2001: Case Studies and Process Tracing in History and Politcal Science. In: Colin Elman/Miriam Fendius Elman (Hg.), *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*. Cambridge, MA: MIT Press, 137–166.

Berg, Claes/Richard Gröttheim, 1997: Monetary Policy in Sweden since 1992. In: BIS (Bank for International Settlements; Hg.), *Monetary Policy in the Nordic Countries: Experiences since 1992*. Basel: Bank for International Settlements, 140–182.

Bergh, Andreas, 2010: Towards a New Swedish Model? In: Tommy Bengtsson (Hg.), *Population Ageing: A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden*. Heidelberg: Springer, 109–119.

Bergmark, Åke/Joakim Palme, 2003: Welfare and the Unemployment Crisis: Sweden in the 1990s. In: *International Journal of Social Welfare* 12(2), 108–122.

Bergström, Hans, 1991: Sweden's Politics and Party System at the Crossroads. In: *West European Politics* 14(3), 8–30.

Beyme, Klaus von, 1980: Vielfalt in der Gemeinschaft: Gewerkschaften in Europa. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 31(3) 184–200.

Bivens, Josh/John Irons, 2010: *Government Debt and Economic Growth*. EPI Briefing Paper No. 271. Washington, DC: Economic Policy Institute (EPI).

Blackburn, Robin, 2006: *Age Shock: How Finance Is Failing Us*. London: Verso.

Block, Fred, 1981: The Fiscal Crisis of the Capitalist State. In: *Annual Review of Sociology* 7(1), 1–27.

Blomert, Reinhard, 2001: Sociology of Finance: Old and New Perspectives. In: *Economic Sociology: European Electronic Newsletter* 2(2), 9–14.

Blomqvist, Paula, 2004: The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. In: *Social Policy and Administration* 38(2), 139–155.

Blöndal, Jón R., 2001: Budgeting in Sweden. In: *OECD Journal on Budgeting* 1(1), 27–57.

Bonoli, Giuliano, 2005: The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. In: *Policy and Politics* 33(3), 431–449.

——, 2006: New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies. In: Klaus Armingeon/Giuliano Bonoli (Hg.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge, 3–26.

Brennan, Deborah, et.al., 2012: The Marketisation of Care: Rationales and Consequences in Nordic and Liberal Care Regimes. In: *Journal of European Social Policy* 22(4), 377–391.

Bryntse, Karin/Carsten Greve, 2002: Competitive Contracting for Public Services: A Comparison of Policies and Implementation in Denmark and Sweden. In: *International Public Management Review* 3(1), 1–21.

Buchanan, James M./Richard E. Wagner, 1978: The Political Biases of Keynesian Economics. In: James M. Buchanan/Richard E. Wagner (Hg.), *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*. Leiden: Martinus Nijhoff, 79–100.

Calmfors, Lars/Simon Wren-Lewis, 2011: What Should Fiscal Councils Do? In: *Economic Policy* 26(68), 649–695.

Cameron, David R., 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. In: *American Political Science Review* 72(4), 1243–1261.

Campbell, John L., 1993: The State and Fiscal Sociology. In: *Annual Review of Sociology* 19, 163–185.

Capoccia, Giovanni/R. Daniel Kelemen, 2007: The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. In: *World Politics* 59(3), 341–369.

Carlsson, Ingvar, 1989: Spiegel-Interview mit Schwedens Premier Ingvar Carlsson. In: *Der Spiegel* 19/1989, 182–192. <www.spiegel.de/spiegel/print/d-13494063.html>

Castle, Stephen, 2010: Political Earthquake Shakes Up Sweden. In: *The New York Times*, 20. September 2010.

Castles, Francis G., 1976: Policy Innovation and Institutional Stability in Sweden. In: *British Journal of Political Science* 6(2), 203–216.

——, 1978: *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and Origins of Scnadinavian Social Democracy in Comparative Perspective.* London: Routledge & Kegan Paul.

——, 1989: Explaining Public Education Expenditure in OECD Nations. In: *European Journal of Political Research* 17(4), 431–448.

Cerny, Philip G., 1997: International Finance and the Erosion of Capitalist Diversity. In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hg.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage, 173–181.

Childs, Marquis, [1936]1974: *Sweden: The Middle Way*. New Haven: Yale University Press.

Clasen, Jochen/Arthur Gould, 1995: Stability and Change in Welfare States: Germany and Sweden in the 1990s. In: *Policy and Politics* 23(3), 189–202.

Collier, Ruth Berins/David Collier, 1991: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America.* Princeton: Princeton University Press.

Crouch, Colin, 2008: *Postdemokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Cusack, Thomas R., 1999: Partisan Politics and Fiscal Policy. In: *Comparative Political Studies* 32(4), 464–486.

——, 2007: Sinking Budgets and Ballooning Prices: Recent Developments Connected to Military Spending. In: Francis G. Castles (Hg.), *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*. Cheltenham: Elgar, 103–132.

Davidsson, Johan, 2011: *Outsiders to Welfare: Dualisation in the Swedish Welfare System, Labour Market Policy After 1990.* Unpublished manuscript. Florence: European University Institute.

della Porta, Donatella, 2008: Comparative Analysis: Case-oriented Versus Variable-oriented Research. In: Donatella della Porta/Michael Keating (Hg.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 198–222.

Der Spiegel, 1990: Schweden: Vom Nichts ins Chaos. In: *Der Spiegel* 8/1990, 166–167. <www.spiegel.de/spiegel/print/d-13507412.html>

——, 1994: Schweden: Steptanz auf der Klinge. In: *Der Spiegel* 37/1994, 158–161. <www.spiegel.de/spiegel/print/d-13685848.html>

Dougherty, Carter, 2008: Stopping a Financial Crisis, the Swedish Way. In: *The New York Times*, 23. September 2008, C9. <www.nytimes.com/2008/09/23/business/worldbusiness/ 23krona.html>

Eddie, Graeme D., 1993: Sweden: Krona Crisis Stalls ›New Start‹. In: *The World Today* 49(1), 9–12.

Edebalk, Per Gunnar, 2010: Ways of Funding and Organising Elderly Care in Sweden. In: Tommy Bengtsson (Hg.), *Population Ageing: A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden*. Heidelberg: Springer, 65–80.

Elmelund-Præstekær, Christian/Michael Baggesen Klitgaard, 2012: Policy or Institution? The Political Choice of Retrenchment Strategy. In: *Journal of European Public Policy* 19(7), 1089–1107.

Englund, Peter, 1990: Financial Deregulation in Sweden. In: *European Economic Review* 34(2–3), 385–393.

——, 1999: The Swedish Banking Crisis: Roots and Consequences. In: *Oxford Review of Economic Policy* 15(3), 80–97.

Enquist, Per Olov, 1994: Wir wählen die Waffen. In: *Der Spiegel* 37/1994, 161–163. <www.spiegel.de/spiegel/print/d-13685861.html>

Erixon Arreman, Inger/Ann-Sofie Holm, 2011: School as »Edu-business«: Four »Serious Players« in the Swedish Upper Secondary School Market. In: *Education Inquiry* 2(4), 637–657.

Erixon, Lennart, 2011: Under the Influence of Traumatic Events, New Ideas, Economic Experts and the ICT Revolution – The Economic Policy and Macroeconomic Performance of Sweden in the 1990s and 2000s. In: Lars Mjøset (Hg.), *Comparative Social Research,* Vol. 28: *The Nordic Varieties of Capitalism*. Bingley: Emerald, 265–330.

Esping-Andersen, Gøsta, 1985: *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
——, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
——, 2000: The Sustainability of Welfare States into the Twenty-First Century. In: *International Journal of Health Services* 30(1), 1–12.
——, 2002a: A Child-Centred Social Investment Strategy. In: Gøsta Esping-Andersen (Hg.), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 26–67.
——, 2002b: Towards the Good Society, Once Again? In: Gøsta Esping-Andersen (Hg.), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 1–25.
——, 2009: *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
Europäische Kommission, 2007: *Public Finances in EMU 2007*. Brüssel: Europäische Kommission.
——, 2008: *Public Finances in EMU 2008*. Brüssel: Europäische Kommission.
——, 2009: *Public Finances in EMU 2009*. Brüssel: Europäische Kommission.
——, 2010: *Public Finances in EMU 2010*. Brüssel: Europäische Kommission.
——, 2012: *Public Finances in EMU 2012*. Brüssel: Europäische Kommission.
——, 2013: *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*. Brüssel: Europäische Kommission.
Finanspolitiska rådet (Swedish Fiscal Policy Council), 2008: *Swedish Fiscal Policy*. Report of the Swedish Fiscal Policy Council 2008. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
——, 2009: *Swedish Fiscal Policy*. Report of the Fiscal Policy Council 2009. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
——, 2010: *Swedish Fiscal Policy*. Report of the Fiscal Policy Council 2010. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
——, 2011: *Swedish Fiscal Policy*. Report of the Fiscal Policy Council 2011. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
——, 2012: *Swedish Fiscal Policy*. Report of the Fiscal Policy Council 2012. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
Flacks, Richard/Gerald Turkel, 1978: Radical Sociology: The Emergence of Neo-Marxian Perspectives in US Sociology. In: *Annual Review of Sociology* 4(1), 193–238.
Fladmoe, Audun, 2012: Mass Political Polarization and Attitudes Towards Education as Part of the Welfare State in Norway, Sweden and Finland. In: *Journal of European Social Policy* 22(1), 45–62.
Flyvbjerg, Bent, 2004: Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: Clive Seale et al. (Hg.), *Qualitative Research Practice*. London: Sage, 420–434.
Franzese, Robert J., 2000: Electoral and Partisan Manipulation of Public Debt in Developed Democracies, 1956–90. In: Rolf R. Strauch/Jürgen von Hagen (Hg.), *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*. Boston: Kluwer, 61–86.
Fredriksson, Mio/Paula Blomqvist/Ulrika Winblad, 2013: The Trade-off Between Choice and Equity: Swedish Policymakers' Arguments when Introducing Patient Choice. In: *Journal of European Social Policy* 23(2), 192–209.
Freitag, Markus, 1999: Globalisierung und Währung: Politisch-institutionelle Grundlagen unterschiedlicher Wechselkursentwicklungen in integrierten Finanzmärkten. In: Andreas Busch/Thomas Plümper (Hg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft: Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden: Nomos, 143–168.

Friedman, Milton, [1962]2002: *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
George, Alexander L./Andrew Bennett, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
Gerring, John, 2007: *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
Gilbert, Neil, 2002: *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility.* Oxford: Oxford University Press.
Gingrich, Jane R., 2011: *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms.* Cambridge: Cambridge University Press.
Ginzberg, Eli, 1970: Sweden: Some Unanswered Questions. In: *The Public Interest* 21 (Fall 1970), 158–166.
Gmeiner, Jens, 2013: *Die »Zukunftspartei« Schwedens? Die Schwedische Sozialdemokratie zwischen erfolgreicher Vergangenheit und unsicherer Zukunft.* FES Internationale Politikanalyse, März 2013. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Goldscheid, Rudolf, [1917]1976a: Finanzwissenschaft und Soziologie. In: Rudolf Hickel (Hg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 317–328.
——, [1917]1976b: Staatssozialismus oder Staatskapitalismus: Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems. In: Rudolf Hickel (Hg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 40–252.
——, [1926]1976c: Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft: Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft vom Standpunkte der Soziologie. In: Rudolf Hickel (Hg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 253–316.
Goul Andersen, Jørgen, 2012: Universalization and De-Universalization of Unemployment Protection in Denmark and Sweden. In: Anneli Anttonen/Liisa Häikiö/Kolbeinn Stefánsson (Hg.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Elgar, 162–186.
Gould, Arthur, 1996: Sweden: The Last Bastion of Social Democracy. In: Vic George/Peter Taylor-Gooby (Hg.), *European Welfare Policy*. New York: St. Martin's Press, 72–94.
Green-Pedersen, Christoffer 2002: *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Green-Pedersen, Christoffer/Anders Lindbom, 2006: Politics within Paths: Trajectories of Danish and Swedish Earnings-Related Pensions. In: *Journal of European Social Policy* 16(3), 245–258.
Green, John H., 1995: Public Finances, Adjustment Programs, and Debt Dynamics. In: Desmond Lachman et al. (Hg.), *Challenges to the Swedish Welfare State*. Washington, DC: International Monetary Fund, 20–29.
Gruber, Norbert/Hans Pitlik, 2010: Empirische Studien zu Erfolgsfaktoren von Konsolidierungen. In: Karl Aiginger et al. (Hg.), *Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 31–49.
Hacker, Jacob S., 2004: Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. In: *American Political Science Review* 98(2), 243–260.

Hacker, Jacob S., 2005: Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Ann Thelen (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 40–82.

——, 2006: *The Great Risk Shift: The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement – And How You Can Fight Back.* Oxford: Oxford University Press.

Hacker, Jacob S./Paul Pierson, 2010: Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. In: *Politics and Society* 38(2), 152–204.

Haffert, Lukas/Philip Mehrtens, 2013: *From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity*. MPIfG Discussion Paper 13/16. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp13-16.pdf>

Hagen, Jürgen von, 1992: *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Economic Paper 96. Brüssel: Europäische Kommission (European Economy).

Hagevi, Magnus/Detlef Jahn, 1999: Parteien und Fraktionen in Schweden: Entwicklungen zur Kartellpartei. In: Helms Ludger (Hg.), *Parteien und Fraktionen: Ein internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, 145–170.

Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25(3), 275–296.

——, 2008: Systematic Process Analysis: When and How to Use It. In: *European Political Science* 7(3), 304–317.

Hall, Peter A./David Soskice (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage.* Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter A./Rosemary C. R. Taylor, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44(4), 936–957.

Hancock, M. Donald, 1972: *Sweden: The Politics of Postindustrial Change*. Hinsdale, IL: Dryden Press.

——, 2002: Sweden. In: M. Donald Hancock (Hg.), *Politics in Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, Russia, and the European Union.* Houndmills: Palgrave Macmillan, 347–401.

Harrison, Michael I./Johan Calltorp, 2000: The Reorientation of Market-Oriented Reforms in Swedish Health-Care. In: *Health Policy* 50(3), 219–240.

Heclo, Hugh, 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance.* New Haven: Yale University Press.

Heclo, Hugh/Henrik Madsen, 1987: *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.

Hega, Günther M./Karl G. Hokenmaier, 2002: The Welfare State and Education: A Comparison of Social and Education Policy in Advanced Industrial Societies. In: *German Policy Studies* 2(1), 143–173.

Heinig, Kurt, 1949/1951: *Das Budget*. Bd. 1: *Die Budgetkontrolle* (1949). Bd. 2: *Das Budgetwesen* (1951). Tübingen: Mohr.

Henriksson, Jens, 2007: *Ten Lessons about Budget Consolidation*. Brüssel: Bruegel.

Herndon, Thomas/Michael Ash/Robert Pollin, 2013: *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*. PERI Working Paper Series No. 322. Amherst, MA: Political Economy Research Institute (PERI).

Hibbs, Douglas A., 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy. In: *American Political Science Review* 71(4), 1467–1487.

Hicks, Alexander M./Duane H. Swank, 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960–82. In: *The American Political Science Review* 86(3), 658–674.

Hinrichs, Karl, 2000: Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries. In: *European Review* 8(3), 353–378.

Hirsch, Donald, 2002: *What Works in Innovation in Education? School: A Choice of Directions*. Paris: OECD/CERI (Centre for Educational Research and Innovation).

Höpner, Martin/Armin Schäfer, 2012: *Integration among Unequals: How the Heterogeneity of European Varieties of Capitalism Shapes the Social and Democratic Potential of the EU*. MPIfG Discussion Paper 12/5. Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp12-5.pdf>

Huber, Evelyne/John D. Stephens, 2001: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets.* Chicago: University of Chicago Press.

IMF (International Monetary Fund), 2002: *Sweden: Selected Issues*. IMF Country Report No. 02/160. Washington, DC: IMF.

Immergut, Ellen M., 1999: Historical and Institutional Foundations of the Swedish Health Care System. In: Francis D. Powell/Albert F. Wessen (Hg.), *Health Care Systems in Transition: An International Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage, 201–242.

Immergut, Ellen M./Karen M. Anderson, 2008: Historical Institutionalism and West European Politics. In: *West European Politics* 31(1–2), 345–369.

Iversen, Torben, 2001: The Choices for Skandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. In: Andrew Glyn (Hg.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980*. Oxford: Oxford University Press, 253–275.

Iversen, Torben/Anne Wren, 1998: Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. In: *World Politics* 50(4), 507–546.

Jahn, Detlef, 2009: Das politische System Schwedens. In: Wolfgang Ismayr. (Unter Mitarbeit von Jörg Bohnefeld und Stephan Fischer) (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 107–149.

Jann, Werner/Jan Tiessen, 2008: Gesetzgebung im politischen System Schwedens. In: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99–131.

Johansson, Anders L., 1999: Das Modell Schweden: Analyse einer umfassenden Konzeption. In: Claudius H. Riegler/Olaf Schneider (Hg.), *Schweden im Wandel: Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin: BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, 23–49.

Jonung, Lars, 2009: *The Swedish Model for Resolving the Banking Crisis of 1991–93: Seven Reasons Why It Was Successful*. European Economy – Economic Papers No. 360. Brüssel: Europäische Kommission.

Kangas, Olli/Joakim Palme, 1993: Statism Eroded? Labor-Market Benefits and Challenges to the Scandinavian Welfare States. In: Erik Jørgen Hansen et al. (Hg.), *Welfare Trends in the Scandinavian Countries*. Armonk, NY: Sharpe, 3–24.

Katzenstein, Peter J., 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Die Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Kautto, Mikko, 2010: The Nordic Countries. In: Francis G. Castles et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 586–600.

Kautto, Mikko, et al. (Hg.), 1999: *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge.

Kitschelt, Herbert, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In: Paul Pierson (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 265–302.

Kittel, Bernhard, 2006: A Crazy Methodology? In: *International Sociology* 21(5), 647–677.

Kittel, Bernhard/Hannes Winner, 2005: How Reliable Is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited. In: *European Journal of Political Research* 44(2), 269–293.

Kjellberg, Anders, 2009: The Swedish Model of Industrial Relations: Self-Regulation and Combined Centralisation-Decentralisation. In: Craig Phelan (Hg.), *Trade Unionism since 1945: Towards a Global History*. Oxford: Peter Lang, 155–198.

Klenk, Tanja/Frank Nullmeier, 2010: Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. In: *Der moderne Staat* 3(2), 273–294.

Klitgaard, Michael Baggesen, 2007a: Do Welfare State Regimes Determine Public Sector Reforms? Choice Reforms in American, Swedish and German Schools. In: *Scandinavian Political Studies* 30(4), 444–468.

——, 2007b: Why Are They Doing It? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms. In: *West European Politics* 30(1), 172–194.

Klitgaard, Michael Baggesen, 2008: School Vouchers and the New Politics of the Welfare State. In: *Governance* 21(4), 479–498.

Konkurrensverket (Schwedisches Kartellamt), 2009: *Konkurrensutsättning Inom Hemtjänsten och Primärvården*. Stockholm: Konkurrensverket (KKV).

Konrad, Kai A./Holger Zschäpitz, 2010: *Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft.* München: Beck.

Korpi, Walter, 1978: *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden.* London: Routledge & Kegan Paul.

——, 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.

Korpi, Walter/Joakim Palme, 1998: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. In: *American Sociological Review* 63(5), 661–687.

——, 2003: New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95. In: *American Political Science Review* 97(3), 425–446.

Krueger, Alan B./Mikael Lindahl, 2009: *An Evaluation of Selected Reforms to Education and Labor Market Policy in Sweden*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/4. Stockholm: Finanspolitiska rådet.

Küchen, Thomas/Pertti Nordman, 2008: Performance Budgeting in Sweden. In: *OECD Journal on Budgeting* 8(1), 1–11.

Kuhnle, Stein, 2000a: The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable. In: *West European Politics* 23(2), 209–228.

Kuhnle, Stein (Hg.), 2000b: *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.

——, 2009: The Nordic Model: Ambiguous, but Useful Concept. In: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien: Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Campus, 275–294.

Lambertini, Luisa, 2000: On the Redistributive Property of Budget Deficits. In: Rolf R. Strauch/Jürgen von Hagen (Hg.), *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*. Boston: Kluwer, 3–18.

Lane, Jan-Erik, 1997: Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization? In: Jan-Erik Lane (Hg.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage, 1–16.

Langby, Elisabeth, 1985: Sweden: Libertarianism on Rocky Soil. In: *The Public Interest* 80 (Summer 1985), 100–103.

Leibfried, Stephan, 1992: Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: Zsuzsa Ferge/Jon Eivind Kolberg (Hg.), *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 245–279.

Levy, Jonah D., 1999: Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe. In: *Politics and Society* 27(2), 239–274.

——, 2000: *Can the Left Reform the Welfare State Without Becoming the Right? The Case of Sweden*. Konferenzbeitrag. American Political Science Association Meeting, Washington, DC, 1. September 2000.

——, 2012: *Reluctant Reformers: The Left and Economic Liberalization*. Konferenzbeitrag. Comparative Politics Colloquium, University of California, Berkeley, 17. Februar 2012.

Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Lindbeck, Assar, et al., 1994: *Turning Sweden Around*. Cambridge, MA: MIT Press.

Lindbom, Anders, 2001: Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics? In: *Scandinavian Political Studies* 24(3), 171–193.

——, 2006: *The Swedish Conservative Party and the Welfare State: Institutional Change and Adapting Preferences*. Arbetsrapport 2006:12. Stockholm: Institute for Futures Studies.

Lindgren, Björn/Carl Hampus Lyttkens, 2010: Financing Healthcare: A Gordian Knot Waiting to Be Cut. In: Tommy Bengtsson (Hg.), *Population Ageing: A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden*. Heidelberg: Springer, 81–107.

Lindgren, Karl-Oskar, 2011: The Variety of Capitalism in Sweden and Finland: Continuity Through Change. In: Uwe Becker (Hg.), *The Changing Political Economies of Small West European Countries*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 45–72.

Lindvall, Johannes, 2004: *The Politics of Purpose: Swedish Macroeconomic Policy After the Golden Age.* Göteborg: Göteborg University.

Lindvall, Johannes/Bo Rothstein, 2006: Sweden: The Fall of the Strong State. In: *Scandinavian Political Studies* 29(1), 47–63.

Lindvall, Johannes/David Rueda, 2013: The Insider–Outsider Dilemma. In: *British Journal of Political Science* 44(2), 460–475.

Lipset, Seymour M./Stein Rokkan, 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In: Seymour M. Lipset/Stein Rokkan (Hg.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 1–64.

Ljungman, Gösta, 2007: The Medium-term Fiscal Framework in Sweden. In: *OECD Journal on Budgeting* 6(3), 1–17.

——, 2008: *Expenditure Ceilings: A Survey*. IMF Working Paper Vol. 08/282. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF).

Lundberg, Erik, 1985: The Rise and Fall of the Swedish Model. In: *Journal of Economic Literature* 23(1), 1–36.

——, 2012: Changing Balance: The Participation and Role of Voluntary Organisations in the Swedish Policy Process. In: *Scandinavian Political Studies* 35(4), 347–371.

Magnusson, Lars, 2000: *An Economic History of Sweden*. London: Routledge.

Mahon, Rianne, 2007: Swedish Model Dying of Baumols? Current Debates. In: *New Political Economy* 12(1), 79–85.

——, et al., 2012: Convergent Care Regimes? Childcare Arrangements in Australia, Canada, Finland and Sweden. In: *Journal of European Social Policy* 22(4), 419–431.

Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society* 29(4), 507–548.

——, 2004: Comparative-Historical Methodology. In: *Annual Review of Sociology* 30(1), 81–101.

Mahoney, James/Kathleen Ann Thelen, 2010: A Theory of Gradual Institutional Change. In: James Mahoney/Kathleen Ann Thelen (Hg.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–37.

Mair, Peter, 2009: *Representative versus Responsible Government*. MPIfG Working Paper 09/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-8.pdf>

Marterbauer, Markus, 1999: Grenzen der Steuerungsfähigkeit: Die schwedische Fiskalpolitik im Konjunkturzyklus. In: Claudius H. Riegler/Olaf Schneider (Hg.), *Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin: BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, 201–216.

Martin, Andrew, 1984: Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis. In: Peter Gourevitch et al. (Hg.), *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden*. London: George Allen & Unwin, 189–359.

Martin, Isaac William/Ajay K. Mehrotra/Monica Prasad (Hg.), 2009a: *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

——, 2009b: The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. In: Isaac William Martin/Ajay K. Mehrotra/Monica Prasad (Hg.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–27.

Mayntz, Renate, 2002: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Mayntz Renate (Hg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt a.M.: Campus, 7–43.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteuerzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.

Meagher, Gabrielle/Marta Szebehely, 2010: *Private Financing of Elder Care in Sweden: Arguments for and against*. Arbetsrapport 2010:1. Stockholm: Institute for Futures Studies.

Meidner, Rudolf, 1987: Die Erfolgsgeschichte des schwedischen Modells und dessen Probleme. In: Egon Matzner/Jan Kregel/Alessandro Roncaglia (Hg.), *Arbeit für alle ist möglich: Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*. Berlin: edition sigma, 149–168.

——, 1993: Why Did the Swedish Model Fail? In: Ralph Miliband/Leo Panitch (Hg.), *Real Problems, False Solution: Socialist Register 1993*. London: Merlin Press, 211–228.

—— (unter Mitarbeit von Anna Hedborg und Gunnar Fond) 1978: *Vermögenspolitik in Schweden*. Köln: Bund-Verlag.

Meidner, Rudolf/Anna Hedborg, 1984: *Modell Schweden: Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.

Meissl Årebo, Ingrid, 2008: Schwedens Rezepte zur Bewältigung der Bankenkrise. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Oktober 2008. <www.nzz.ch/nachrichten/Wirtschaft/aktuell/schwedens_rezepte_zur_bewaeltigung_der_bankenkrise_1.1085177.html>

Merkel, Wolfgang 2000: Der »Dritte Weg« und der Revisionismusstreit der Sozialdemokratie am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften.* Frankfurt a.M.: Campus, 263–290.

Meuser, Michael/Ulrike Nagel, 2009: Das Experteninterview: Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Susanne Pickel et al. (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag, 465–479.

Mikosch, Heiner/Silke Übelmesser 2007: Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(4), 309–334.

Moe, Terry M., 2001: *Schools, Vouchers, and the American Public*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Molander, Per, 1992: *Statsskulden och budgetprocessen (Staatsschulden und die Haushaltsgesetzgebung)*. Departementsserien (Ds 1992: 126). Stockholm: Finansdepartementet (Finanzministerium).

——, 2000: Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences. In: Rolf R. Strauch/Jürgen von Hagen (Hg.), *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*. Boston: Kluwer, 191–214.

——, 2001: Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms. In: *Journal of Public Policy* 21(1), 23–52.

Morel, Nathalie/Bruno Palier/Joakim Palme (Hg.), 2012: *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Polices and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Moses, Jonathon W., 2000: Floating Fortunes: Scandinavian Full Employment in the Tumultuous 1970s–1980s. In: Robert R. Geyer/Christine Ingebritsen/Jonathon W. Moses (Hg.), *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?* Houndmills: Palgrave, 62–84.

Musgrave, Richard A., 1980: Theories of Fiscal Crises: An Essay in Fiscal Sociology. In: Henry J. Aaron/Michael J. Boskin (Hg.), *The Economics of Taxation*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 361–390.

Myrdal, Hans-Göran, 1991: The Hard Way from a Centralized to a Decentralized Industrial Relations System: The Case of Sweden and SAF. In: Otto Jacobi/Dieter Sadowski (Hg.), *Employers' Associations in Europe: Policy and Organization*. Baden-Baden: Nomos.

Noailly, Joëlle/Sabine Visser, 2009: The Impact of Market Forces on Child Care Provision: Insights from the 2005 Child Care Act in the Netherlands. In: *Journal of Social Policy* 38(3), 477–498.

Nordlund, Anders, 2003: Persistence and Change: Nordic Social Policy in the 1980s and 1990s. In: *European Societies* 5(1), 69–90.

Notermans, Ton, 2000: Europeanization and the Crisis of Scandinavian Social Democracy. In: Robert R. Geyer/Christine Ingebritsen/Jonathon W. Moses (Hg.), *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?* Houndmills: Palgrave, 23–44.

O'Connor, James, 1975: Die fiskalische Krise des Staates. In: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*. Köln: Kiepenheuer und Witsch, 104–132.

——, [1973]2002: *The Fiscal Crisis of the State*. 2. Auflage. London: Transaction Publishers.

Obinger, Herbert, 2012: Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. In: *Leviathan* 40(3), 441–461.

——, et al. (Hg.), 2010: *Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons*. Oxford: Oxford University Press.

OECD, 1964: *Manpower and Social Affairs Committee: Recommendation on an Active Manpower Policy.* Paris: OECD Publishing.

——, 1994: *School: A Matter of Choice*. Paris: OECD Publishing.

——, 1999: *OECD Economic Surveys: Sweden 1999*. Paris: OECD Publishing.

——, 2002: *OECD Economic Surveys: Sweden 2002*. Paris: OECD Publishing.

——, 2007: *Society at a Glance 2006*. Paris: OECD Publishing.

——, 2008: *OECD Economic Surveys: Sweden 2008*. Paris: OECD Publishing.

——, 2009: *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Sweden: Will the Recent Reforms Make It?* Paris: OECD Publishing.

——, 2010a: *Income Distribution: Inequality.* Dataset. Paris: OECD.

——, 2010b: *OECD Factbook 2010*. Paris: OECD Publishing.

——, 2011a: *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.

——, 2011b: *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*. Paris: OECD Publishing.

——, 2011c: *OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris: OECD Publishing.

——, 2011d: *OECD.Stat: Students Enrolled by Type of Institution.* Paris: OECD.

——, 2012a: *OECD Economic Outlook No. 91*. Paris: OECD Publishing.

——, 2012b: *OECD Economic Surveys: Sweden 2012*. Paris: OECD Publishing.

——, 2012c: *OECD.Stat: Trade Union Density.* Paris: OECD.

——, 2012d: *Restoring Public Finances, 2012 Update*. Paris: OECD Publishing.

——, 2013a: *OECD Economic Outlook Database: Statistics and Projections.* Paris: OECD Publishing.

——, 2013b: *PISA 2012 Results*. Paris: OECD.

Oliver, Rebecca J., 2011: Powerful Remnants? The Politics of Egalitarian Bargaining Institutions in Italy and Sweden. In: *Socio-Economic Review* 9(3), 533–566.

Olsen, Gregg M., 1992: *The Struggle for Economic Democracy in Sweden.* Aldershot: Avebury.

Olsson, Ulf/Bo Rothstein/Urban Strandberg, 2003: Special Section: Small States in the World of Markets. In: *New Political Economy* 8(1), 3–7.

Orenstein, Mitchell A., 2005: The New Pension Reform as Global Policy. In: *Global Social Policy* 5(2), 175–202.

Ostheim, Tobias/Manfred G. Schmidt, 2007: Die Machtressourcentheorie. In: Manfred G. Schmidt et al. (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag, 40–50.

Otter, Casten von, 1999: Öffentlicher Sektor im Wohlfahrtsstaat. In: Claudius H. Riegler/Olaf Schneider (Hg.), *Schweden im Wandel: Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin: BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, 85–109.

Palme, Joakim, 2005: Features of the Swedish Pension Reform. In: *The Japanese Journal of Social Security Policy* 4(1), 42–53.

——, 2007: Sustainable Social Policies in an Era of Globalisation: Lessons from the Swedish Case. In: *Social Policy Journal of New Zealand* 32, 1–16.

——, et al., 2002: Welfare Trends in Sweden: Balancing the Books for the 1990s. In: *Journal of European Social Policy* 12(4), 329–346.

Palme, Joakim/Ann-Charlotte Ståhlberg, 1993: European Pension Reform: A View from Scandinavia. Reforms in Sweden. In: *Journal of European Social Policy* 3(1), 53–59.

Papadopoulos, George, 1993: Radical Reform for Swedish Education. In: *The OECD Observer* 181 (April/May), 23–26.

Persson, Göran, 1996: The Swedish Experience in Reducing Budget Deficits and Debt. In: *Economic Review. Federal Reserve Bank of Kansas City* (1. Quarter 1996), 7–9.

—— (mit Peeter-Jaan Kask), 1997: *Den som är satt i skuld är icke fri*. Stockholm: Atlas Förlag.

Persson, Torsten/Guido Tabellini 2003: *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press.

Petersen, Jørn Henrik, 2011: Marketization and Free Choice in the Provision of Social Services: Normative Shifts 1982–2008: Social Democrat Lip Service as a Response to Problems of Legitimacy. In: Pauli Kettunen/Klaus Petersen (Hg.), *Beyond Welfare State Models: Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Cheltenham: Elgar, 170–198.

Peterson, Christer, 2011: Sweden: From Large Corporations towards Knowledge Intensive Economy. In: Peer Hull Kristensen/Kari Lilja (Hg.), *Nordic Capitalisms and Globalization: New Forms of Economic Organization and Welfare Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 183–219.

Phillips, A. William, 1958: The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–19571. In: *Economica* 25(100), 283–299.

Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment.* Cambridge: Cambridge University Press.

——, 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48(2), 143–179.

——, 1998: The Deficit and the Politics of Domestic Reform. In: Margaret Weir (Hg.), *The Social Divide: Political Parties and the Future of Activist Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 126–178.

——, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94(2), 251–267.

——, 2001a: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: Paul Pierson (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 410–456.

——, 2001b: From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending. In: Martin A. Levin/Marc K. Landy/Martin Shapiro (Hg.), *Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century*. Washington, DC: Georgetown University Press, 54–80.

Pierson, Paul, 2004: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis.* Princeton: Princeton University Press.

——, 2011: *The Welfare State over the Very Long Run*. ZeS Arbeitspapier 2/2011. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Pierson, Paul/Theda Skocpol, 2002: Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Ira Katznelson/Helen V. Milner (Hg.), *Political Science: The State of the Discipline*. New York: Norton, 693–721.

Pontusson, Jonas, 1988: The Triumph of Pragmatism: Nationalisation and Privatisation in Sweden. In: *West European Politics* 11(4), 129–140.

——, 1992a: At the End of the Third Road: Swedish Social Democracy in Crisis. In: *Politics and Society* 20(3), 305–332.

——, 1992b: *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden.* Ithaca: Cornell University Press.

——, 2011: Once Again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World. In: James Cronin/George Ross/James Shoch (Hg.), *What's Left of the Left? Democrats and Social Democrats in Challenging Times*. Durham, NC: Duke University Press, 89–115.

Pontusson, Jonas/Damian Raess, 2012: How (and Why) Is This Time Different? The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States. In: *Annual Review of Political Science* 15(1), 13–33.

Pontusson, Jonas/Peter Swenson, 1996: Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions: The Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective. In: *Comparative Political Studies* 29(2), 223–250.

Popper, Karl R., [1934]1994: *Logik der Forschung*. 10. verbesserte und vermehrte Auflage. Tübingen: Mohr.

Posner, Paul L./Bryon S. Gordon, 2001: Can Democratic Governments Save? Experiences of Countries with Budget Surpluses. In: *Public Budgeting and Finance* 21(2), 1–28.

Premfors, Rune, 1984: Coping with Budget Deficits in Sweden. In: *Scandinavian Political Studies* 7(4), 261–284.

——, 1991: The ›Swedish Model‹ and Public Sector Reform. In: *West European Politics* 14(3), 83–95.

Ramaswamy, Ramana/John H. Green, 1995: Recession and Recovery in the 1990s. In: Desmond Lachman et al. (Hg.), *Challenges to the Swedish Welfare State*. Washington, DC: International Monetary Fund, 3–10.

Rauch, Dietmar, 2008: Central versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. In: *Social Policy and Administration* 42(3), 267–287.

Regeringskansliet (Schwedische Regierung), 2011: *The Swedish Fiscal Policy Framework*. Englische Übersetzung des Regierungsdokuments Skr. 2010/11:79. Stockholm: Regeringskansliet.

Rehm, Philipp, 2011: Social Policy by Popular Demand. In: *World Politics* 63(2), 271–299.

Rehn, Gösta, 1952: The Problem of Stability: An Analysis and Some Policy Proposals. In: Ralph Turvey (Hg.), *Wages Policy under Full Employment*. London: W. Hodge, 30–54.

Reinhart, Carmen M./Kenneth S. Rogoff, 2009: *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.

——, 2010: Growth in a Time of Debt. In: *American Economic Review* 100(2), 573–578.

Reinhart, Carmen M./Kenneth S. Rogoff, 2011: *Decade of Debt*. Policy Analyses in International Economics No. 95. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Rexed, Knud, 1999: Schwedische Steuerpolitik. In: Claudius H. Riegler/Olaf Schneider (Hg.), *Schweden im Wandel: Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin: BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, 217–230.

Riksdagstryck, 1928: *Riksdagens Protokoll Nr. 3 vom 18. Januar 1928, Andra kammaren.* Stockholm: Kungl. Boktryckeriet, P. A. Norstedt & Söner.

Riksgälden (Swedish National Debt Office), 2010: *Statsskulden 1950–2009: Skuld i kronor och i utländsk valuta* (Staatsschulden 1950–2009 in Kronen und ausländischer Währung). Stockholm: Riksgälden.

Rose, Richard, 1990: Inheritance Before Choice in Public Policy. In: *Journal of Theoretical Politics* 2(3), 263–291.

Rose, Richard/Phillip L. Davies, 1994: *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press.

Ross, Fiona, 2000a: Interests and Choice in the ›Not Quite So New‹ Politics of Welfare. In: *West European Politics* 23(2), 11–34.

——, 2000b: ›Beyond Left and Right‹: The New Partisan Politics of Welfare. In: *Governance* 13(2), 155–183.

Rothstein, Bo, 1992: Labor-Market Institutions and Working-Class Strength. In: Sven Steinmo/Kathleen Ann Thelen/Frank Longstreth (Hg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 33–56.

——, 1996: *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms.* Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

——, 1998*: Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State.* Cambridge: Cambridge University Press.

——, 2011: *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective.* Chicago: University of Chicago Press.

Roubini, Nouriel/Jeffrey D. Sachs, 1989a: Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. In: *European Economic Review* 33 (5), 903–933.

——, 1989b: Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. In: *Economic Policy* 4 (8), 100–132.

Rücker, Daniel, 2009: Schweden: Liberalisierung schreitet voran. In: *Pharmazeutische Zeitung* 46/2009. <www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=31642>

Ruin, Olof, 1982: Sweden in the 1970s: Policy-Making Becomes More Difficult. In: Jeremy Richardson (Hg.), *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin, 141–167.

——, 1991: Three Swedish Prime Ministers: Tage Erlander, Olof Palme and Ingvar Carlsson. In: *West European Politics* 14(3), 58–82.

Ryner, J. Magnus, 1994: Assessing SAP's Economic Policy in the 1980s: The ›Third Way‹, the Swedish Model and the Transition from Fordism to Post-Fordism. In: *Economic and Industrial Democracy* 15(3), 385–428.

——, 2007: The Nordic Model: Does It Exist? Can It Survive? In: *New Political Economy* 12(1), 61–70.

Saltman, Richard B./Casten von Otter, 1987: Re-Vitalizing Public Health Care Systems: A Proposal for Public Competition in Sweden. In: *Health Policy* 7(1), 21–40.

SCB, 2010: *Tabeller över Sveriges befolkning 2009* (Tabellen zur Bevölkerung in Schweden 2009). Örebro: SCB (Statistiska centralbyrån/Statistics Sweden).

——, 2012a: *Befolkningsstatistik (Bevölkerungsstatistik) Juni 2012.* Stockholm: SCB (Statistiska Centralbyrån/Statistics Sweden).

——, 2012b: *Summary of Population Statistics 1960–2011.* Stockholm: SCB (Statistiska Centralbyrån/Statistics Sweden).

——, 2012c: *Time Serie: Number of Employees in the Public Sector by Sex. 1992–2011.* Stockholm: SCB (Statistiska Centralbyrån/Statistics Sweden).

Schäfer, Armin, 2010: Consequences of Social Inequality for Democracy in Western Europe. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(2), 23–45.

Schalauske, Jan/Sebastian Streb, 2008: Schweden: »Wettbewerbsmodernisierung« im Wohlfahrtsstaat. In: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 215–244.

Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa: Das »Modell Deutschland« im Vergleich.* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa: Eine spieltheoretische Interpretation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 29(1), 6–41.

——, 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.

——, 2000b: Institutions in Comparative Policy Research. In: *Comparative Political Studies* 33(6–7), 762–790.

——, 2000c: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Opladen: Leske + Budrich.

——, 2000d: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. In: *Journal of European Public Policy* 7(2), 190–228.

——, 2002: Kontingente Generalisierung in der Politikforschung. In: Mayntz Renate (Hg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt a.M.: Campus, 213–235.

Schick, Allen, 2009: Budgeting for Fiscal Space. In: *OECD Journal on Budgeting* 9(2), 1–18.

Schmidt, Manfred G., 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. In: *European Journal of Political Research* 30(2), 155–183.

Schnyder, Gerhard, 2012: Like a Phoenix from the Ashes? Reassessing the Transformation of the Swedish Political Economy since the 1970s. In: *Journal of European Public Policy* 19(8), 1126–1145.

Schularick, Moritz, 2012: Public Debt and Financial Crises in the Twentieth Century. In: *European Review of History: Revue europeenne d'histoire* 19(6), 881–897.

Schumpeter, Joseph, [1918]1976: Die Krise des Steuerstaats. In: Rudolf Hickel (Hg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 329–379.

Schwartz, Herman, 1998: Social Democracy Going Down or Down Under: Institutions, Internationalized Capital, and Indebted States. In: *Comparative Politics* 30(3), 253–272.

Schwedische Regierung, 2010: *History of the Swedish Tax System*. <www.government.se/sb/d/9509/a/94915>

——, 2012: *Pensions in Sweden*. <www.government.se/sb/d/15473/a/ 183496>

Settergren, Ole, 2001: The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 48(4), 339–349.

Shalev, Michael, 2007: Limits and Alternatives to Multiple Regression in Comparative Research. In: Lars Mjøset/Tommy H. Clausen (Hg.), *Capitalisms Compared*. Amsterdam: Elsevier, 261–308.

Sipilä, Jorma, 1997: *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model.* Aldershot: Avebury.

Sipilä, Jorma/Katja Repo/Tapio Rissanen (Hg.), 2010: *Cash for Childcare: The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham: Elgar.

Skolverket (Swedish National Agency for Education), 2010*: Facts and Figures about Pre-School Activities, School-Age Childcare, Schools and Adult Education in Sweden 2010.* Stockholm: Skolverket.

Sofus Tranøy, Bent, 2000: Bad Timing: Recommodification, Credit Reform and Crises of Coordination in Norway and Sweden in the 1980s and 1990s. In: Robert R. Geyer/Christine Ingebritsen/Jonathon W. Moses (Hg.), *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?* Houndmills: Palgrave, 45–61.

Stein, Lorenz von 1871: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*. 2. Auflage. Leipzig: F.A. Brockhaus.

Steinmo, Sven, 1989: Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain. In: *World Politics* 41(4), 500–535.

——, 1993: *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State.* New Haven: Yale University Press.

——, 2003: Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy: The Swedish Case Up Close. In: *New Political Economy* 8(1), 31–48.

——, 2005: The Evolution of the Swedish Model. In: Susanne Soederberg/George Menz/Philip Cerny (Hg.), *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 149–164.

——, 2010: *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States.* Cambridge: Cambridge University Press.

——, 2011: *Considering Swedish Exceptionalism*. Konferenzbeitrag. Max Planck Institute Ringberg Conference »Democracy in Straightjackets: Politics in the Age of Permanent Austerity«, Ringberg Castle, 23.–26. März 2011.

——, 2013: Governing as an Engineering Problem: The Political Economy of Swedish Success. In: Armin Schäfer/Wolfgang Streeck (Hg.), *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press, 84–107.

Stephens, John D., 1996: The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects. In: Gøsta Esping-Andersen/United Nations Research Institute for Social Development (Hg.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 32–65.

Steuerle, C. Eugene, 1996: Financing the American State at the Turn of the Century. In: W. Elliot Brownlee (Hg.), *Funding the Modern American State, 1941–1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 409–444.

Stolt, Ragnar/Paula Blomqvist/Ulrika Winblad, 2011: Privatization of Social Services: Quality Differences in Swedish Elderly Care. In: *Social Science and Medicine* 72(4), 560–567.

Stolt, Ragnar/Ulrika Winblad, 2009: Mechanisms Behind Privatization: A Case Study of Private Growth in Swedish Elderly Care. In: *Social Science and Medicine* 68(5), 903–911.

Streeck, Wolfgang, 2007: *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State*. MPIfG Discussion Paper 07/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-7.pdf>

——, 2009: *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy.* Oxford: Oxford University Press.

——, 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren: Der Nationalstaat nach der Finanzkrise. In: *Leviathan* 38(2), 159–173.

——, 2011: The Crises of Democratic Capitalism. In: *New Left Review* 71, 5–29.

——, 2012a: Der öffentliche Auftrag der Soziologie. In: *Leviathan* 40(1), 129–147.

——, 2012b: Interview with Wolfgang Streeck. In: *The Current Moment*, 3. Januar 2012. <http://thecurrentmoment.wordpress.com/2012/01/03/interview-with-wolfgang-streeck/>

Streeck, Wolfgang/Daniel Mertens, 2010: *Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime*. MPIfG Discussion Paper 10/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp10-5.pdf>

——, 2011: *Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary?* MPIfG Discussion Paper 11/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-12.pdf>

Streeck, Wolfgang/Kathleen Ann Thelen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Ann Thelen (Hg.), *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1–39.

Strode, Hudson, 1949: *Sweden: Model for a World*. New York: Harcourt, Brace and Company.

Svallfors, Stefan, 2011: A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981–2010. In: *Social Policy and Administration* 45(7), 806–825.

Svenska kyrkan (Schwedische Kirche), 2012: *Svenska kyrkans medlemsutveckling år 1972–2011 (Mitgliederentwicklung der schwedischen Kirche 1972–2011)*. <www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=890756&ptid=48063>

Svensson, Torsten, 1996: *Novemberrevolutionen: Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*, Finansdepartementet; ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi), Ds 1996:37. Stockholm.

——, 2002: Globalisation, Marketisation and Power: The Swedish Case of Institutional Change. In: *Scandinavian Political Studies* 25(3), 197–229.

Svensson, Torsten/PerOla Öberg, 2002: Labour Market Organisations' Participation in Swedish Public Policy–Making. In: *Scandinavian Political Studies* 25(4), 295–315.

Swank, Duane H., 2002: *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States.* Cambridge: Cambridge University Press.

Swenson, Peter, 1989: *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Swenson, Peter, 1991: Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden. In: *World Politics* 43(4), 513–544.

——, 1992: Union Politics, the Welfare State, and Intraclass Conflict in Sweden and Germany. In: Miriam A. Golden/Jonas Pontusson (Hg.), *Bargaining for Change: Union Politics in North America and Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 45–76.

——, 2002: *Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden.* Oxford: Oxford University Press.

Tansey, Oisín, 2009: Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. In: Susanne Pickel et al. (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag, 481–496.

The Economist, 2010: The Strange Death of Social-Democratic Sweden. In: *The Economist*, 16. September 2010. <www.economist.com/node/17039151>

Thelen, Kathleen Ann, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2(1), 369–404.

——, 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208–240.

——, 2010: Beyond Comparative Statics: Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor. In: Glenn Morgan et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 41–61.

Thelen, Kathleen Ann/Sven Steinmo, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Ann Thelen/Frank Longstreth (Hg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–32.

Trautwein, Hans-Michael, 1999: Die kostspielige Vorwegnahme des Beitritts zur Europäischen Union: Das Beispiel der schwedischen Geld- und Währungspolitik. In: Claudius H. Riegler/Olaf Schneider (Hg.), *Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin: BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, 255–283.

Tritter, Jonathan, et al., 2010: *Globalisation, Markets and Healthcare Policy: Redrawing the Patient as Consumer*. London: Routledge.

Trydegård, Gun-Britt, 2003: Swedish Care Reforms in the 1990s: A First Evaluation of their Consequences for the Elderly People. In: *Revue Française des Affaires Sociales* 4(4), 443–460.

Tsebelis, George, 2002: *Veto Players : How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Tufte, Edward R., 1978: *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Vabø, Mia/Marta Szebehely, 2012: A Caring State for All Older People? In: Anneli Anttonen/Liisa Häikiö/Kolbeinn Stefánsson (Hg.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Elgar, 121–143.

Voget, Johannes, 2011: Relocation of Headquarters and International Taxation. In: *Journal of Public Economics* 95(9–10), 1067–1081.

Wagner, Adolph, [1911]1970: Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit. In: Horst Claus Recktenwald (Hg.), *Finanztheorie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 241–247.

Wagner, Richard E., 2007: *Fiscal Sociology and the Theory of Public Finance: An Exploratory Essay*, New Thinking in Political Economy. Cheltenham: Elgar.

Wagschal, Uwe, 1996: *Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich.* Opladen: Leske + Budrich.

——, 2003: Wer ist Schuld an den Schulden? Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung. In: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hg.), *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.* Opladen: Leske + Budrich, 289–320.

——, 2008: Staatsverschuldung und Konsolidierungserfolge im internationalen Vergleich. In: Ralf Thomas Baus/Annegret Eppler/Ole Wintermann (Hg.), *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen*. Baden-Baden: Nomos, 244–258.

Wagschal, Uwe/Georg Wenzelburger, 2008a: *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

——, 2008b: Roads to Success: Budget Consolidations in OECD Countries. In: *Journal of Public Policy* 28(3), 309–339.

Webber, Carolyn/Aaron Wildavsky, 1986: *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon and Schuster.

Wehner, Joachim, 2007: Budget Reform and Legislative Control in Sweden. In: *Journal of European Public Policy* 14(2), 313–332.

Wenzelburger, Georg, 2010: *Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse: Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse.* Berlin: LIT Verlag.

——, 2011: Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries. In: *West European Politics* 34(6), 1151–1184.

Wiborg, Susanne, 2010: *Swedish Free Schools: Do They Work?* LLAKES Research Paper 18. London: Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies.

Wilensky, Harold L., 2002: *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance.* Berkeley: University of California Press.

Wright, Vincent, 1994: Industrial Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes. In: Vincent Wright (Hg.), *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*. London: Pinter, 1–43.

Zank, Wolfgang, 1992: Teures Wochenende. In: *Die Zeit*, Nr. 40, 25. September 1992, 27–28. <www.zeit.de/1992/40/teures-wochenende/komplettansicht>