

Kapitel 1

Einleitung

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

Rudolf Goldscheid ([1917]1976b: 49)

1.1 Problemaufriss, Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit

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

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

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

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

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

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

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

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

Politik findet so schnell in einem Kontext dauerhafter Austerität statt (Pier-son 2001a). Sie wandelt sich unter diesen Rahmenbedingungen von der proak-tiven Gestaltung der Gesellschaft durch staatliche Ausgaben zum Durchsetzen von Sparmaßnahmen – mit gravierenden Folgen für die Staatstätigkeit. Insbe-sondere 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 Verschuldungspra-xis ab, weil die sozioökonomische Ausgangslage zur Steigerung des finanzpo-litischen Handlungsspielraums für die entwickelten Staaten in jeder Hinsicht schlechter zu werden scheint. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung, ge-ringere Wachstumsaussichten der Wirtschaft, automatische Mehrkosten durch Politikerbe und Programmreifungen sowie verminderte Möglichkeiten der Be-steuerbarkeit und staatlicher Kreditaufnahme erschweren den Schuldenabbau (Schick 2009: 3).

Allerdings kann nicht in allen Ländern der gleiche Entwicklungsverlauf be-obachtet werden. Obwohl es durchschnittlich einen starken Schuldenanstieg gibt, geht dieser nicht mit einer Konvergenz der Länder einher. Vielmehr neh-men 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 entwickel-ten 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, regelmä-ßig Überschüsse erzielten und die Staatsverschuldung über etliche Jahre nach-haltig gesenkt haben (Wagschal/Wenzelburger 2008a; Wenzelburger 2010).

Ein Land, an dem alle Facetten der Verschuldungskrise des Staates, ihre Fol-gen und mögliche Auswege besonders gut erforscht werden können, ist Schwe-den. Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen zeigt in den letzten De-kaden 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 politische 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 klappte. 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 entkommen, 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 entfestelten 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 Ausharrens 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 »Politiksimpfizierung« – 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; Tufta 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 Institutionenökonomien 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.