

Wolfgang Merkel

## Falsche Pfade? Probleme sozialdemokratischer Reformpolitik

Bei Douglas North, dem Nobelpreisträger für Ökonomie, gibt es zwei miteinander verknüpfte Denkfiguren, die Konstanz und Wandel von wirtschaftlichen wie politischen Institutionen erklären sollen: die *Critical Junctures* und die *Pfadabhängigkeit*. Unter diesem Blickwinkel werden hier zwei herausragende politische Entscheidungen der Schröder-Regierungen diskutiert: die Steuerpolitik und die Agenda 2010.

### Wolfgang Merkel

(\* 1952) ist Direktor der Abteilung »Demokratie, Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen« am Wissenschaftszentrum in Berlin und Professor für Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.  
wolfgang.merkel@wzb.eu



Pfadabhängigkeit ist keineswegs nur eine Metapher, sondern besitzt in den *Institutional Economics* und dem Historischen Institutionalismus einen theoretischen Kern, der sich eignet, auch gegenwärtige Politikentwicklungen zu begreifen.

Was sind *Critical Junctures*? Dies sind Momente, in denen das alte, stabile institutionelle und machtpolitische Equilibrium durchbrochen wird und sich Möglichkeiten für tiefgreifende Reformen eröffnen. Wird dieses Fenster der Gelegenheiten genutzt und werden Reformen initiiert, können sich daran anschließend lange Perioden einer neuen institutionellen Stabilität anschließen. Charakter solcher Reformentscheidungen ist, dass sie bestimmte politische Optionen in der näheren Zukunft blockieren oder unwahrscheinlich machen; andere Politiken prämiieren sie jedoch und tendieren dazu, diese zu verstetigen. Stabilisiert sich eine bestimmte Politik aufgrund solcher Reformentscheidungen, kann sich eine politische Pfadabhängigkeit entwickeln, die sich selbst dann noch erhält, wenn sich die politischen

Machtkonstellationen schon lange geändert haben. In diesem Sinne sind *Critical Junctures* als Scheidewege zu begreifen, die über zukünftige Politik wesentlich mitentscheiden.

Allerdings führt nicht jede politische Entscheidung zur Verstetigung einer bestimmten Politik oder gar zu langfristiger Pfadabhängigkeit. Eine solche wird nur dann begründet, wenn sich wichtige politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Institutionen und Organisationen oder Wähler auf diese neuen Institutionen einstellen. Tun sie dies, dann investieren sie in bestimmte Strategien, die sich an den neuen Regeln orientieren. Werfen diese Strategien dann die erhofften Gewinne ab, verstärkt sich das Interesse der relevanten Spieler am Erhalt der neuen Institutionen. Längerfristige Erwartungen und Interessen bilden sich heraus. Je mehr relevante Akteure, Organisationen und Wählerschichten sich am neuen institutionellen Arrangement ausrichten, umso stabiler werden diese Institutionen. Es entwickelt sich eine selbstverstärkende Dynamik, die zu einem neuen Equilibrium tendiert. North nennt diesen Zustand ein »interdependentes Netz einer institutionellen Matrix«, die »massiv anwachsende Gewinne produziert«. Jedes Abweichen von diesem Pfad ist mit dem Risiko schwindender Gewinne und erhöhter Transaktionskosten verbunden. Schwinden solche *increasing returns*, verändert sich auch die Grundbefestigung des Pfades: Pfad-

änderungen oder gar Pfadwechsel werden möglich, bisweilen auch wahrscheinlich.

Das Konzept der »kritischen Momente« (*critical junctures*) kann auf die Übergänge ganzer politischer Regime, etwa von der Diktatur zur Demokratie, angewendet werden. Das Annus mirabilis 1989 war ein solcher kritischer Moment von welthistorischer Bedeutung. Aber auch Geburtsstunden von wohlfahrtsstaatlichen Ordnungen, wie die Bismarcksche Sozialgesetzgebung in den 1880er Jahren des Wilhelminischen Kaiserreiches, das historische Bündnis von Kapital und Arbeit im schwedischen Saltsjöbaden von 1938 oder die Rentenreform 1957 in der Bundesrepublik Deutschland, sind Beispiele solch kritischer Entscheidungen. Dies gilt auch für jene Serie partikulärer Sozialstaatsreformen zu Beginn der 80er Jahre in den Niederlanden, die sich wechselseitig verstärkten und dann ex post als das »Polder Modell« gefeiert wurden. *Critical Junctures* lassen sich bisweilen erst im Nachhinein als solche identifizieren und müssen keineswegs zwangsläufig aus einer großen Entscheidung bestehen, sondern können auch in einer zeitlich begrenzten Sequenz sich verstärkender Entscheidungen bestehen. Das holländische Beispiel bestätigt dies eindrucksvoll.

Gab es solche »kritischen Momente« in der rot-grünen Regierungskoalition von 1998-2005, gibt es heute unter Schwarz-Gelb? Wurden nach 16 Jahren liberal-konservativer Kohl-Regierung 1998 eigentlich wichtige Politikpfade gewechselt? Wenn ja, haben diese Pfadwechsel die Optionen sozialdemokratischer Politik für die Zukunft eingeschränkt oder erweitert? Diese Fragen lassen sich an zwei herausragenden politischen Entscheidungen der Schröder-Regierungen diskutieren: der Steuerpolitik in der ersten und der Agenda 2010 in der zweiten Legislatur der sozialdemokratisch geführten rot-grünen Regierungskoalition.

### **Rot-grüne Steuerreformen: ein verhängnisvoller Pfad**

Die Steuerreformen der rot-grünen Regierung waren ein kapitaler strategischer Fehler und führten zur Befestigung eines neoliberalen Pfades der fahrlässigen Autonomieeinschränkung sozialdemokratischer Politik in der Zukunft, so meine These.

Nach dem kurzen Frühling keynesianisch inspirierter Pläne innerhalb eines Zusammenspiels von nationaler wie europäischer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Geldpolitik unter Oskar Lafontaine (und Dominique Strauss-Kahn) erklärte sein Nachfolger Hans Eichel 1999 eine Politik des Schuldenabbaus zur Priorität und setzte in Übereinstimmung mit Kanzler und Regierung eine angebotsorientierte Steuerreform und eine – später gescheiterte – Politik der Ausgabenbegrenzung durch. Die Körperschaftssteuer sank für einbehaltene Gewinne von 45 % (1998) auf 25 % (2001), der Spitzensatz in der Einkommenssteuer wurde auf 42 % gesenkt. Dagegen fiel die Senkung des Eingangsteuersatzes (2005) auf 15 % kaum mehr ins Gewicht. Damit setzte der sozialdemokratische Finanzminister Hans Eichel eine Steuerreform in Gang, die jenen Reformplänen glich, mit denen der christdemokratische Kanzler Kohl 1997 an der SPD-Opposition im Bundesrat scheiterte.

Hier soll nicht auf die erstaunlich naive Übernahme neoklassischer Denkmuster durch eine sozialdemokratisch geführte Regierung abgehoben werden, auch wenn sie eher an Reagans Angebotsökonomien Arthur Laffer und Friedrich August von Hayek erinnern als an John Meinard Keynes, Gunnar Myrdal oder Joseph Stiglitz. Ich möchte auch nur kurz an den Misserfolg von Eichels Politik erinnern: Ansteigen des Staatsdefizits, niedriges Wachstum und ansteigende Arbeitslosigkeit. Die Ironie ist vielmehr, dass mit der kritiklosen Übernahme der von den Neoklassi-

kern der OECD empfohlenen Steuerpolitik ausgerechnet deutsche Sozialdemokraten die anglo-kapitalistische Krankheit einer sukzessiven Schwächung des Steuerstaates erfolgreicher nach Deutschland eingeschleppt haben, als dies Helmut Kohl in 16 Regierungsjahren gelungen war.

Damit wurde in Deutschland ein Steuerpfad eingeschlagen, der von nun an nur unter den Bedingungen einer Wettbewerbsdemokratie mit erheblichen Transaktionskosten wieder verlassen werden kann. Denn jede Partei, die heute mit einem Programm der Steuererhöhung in den Wahlkampf zieht, muss fürchten, an den Wahlurnen bestraft zu werden. Dies gilt insbesondere für die sichtbaren Einkommenssteuern, aber auch für die Unternehmenssteuern. Unternehmer würden eine Rückkehr zu deutlich erhöhten Kapitalsteuern als Kriegserklärung deuten und mit Investitionsverlagerung drohen. Wähler würden mehrheitlich nicht die Partei wählen, die mit Steuererhöhungen droht, sondern jene, die die Senkung der Abgaben und Steuern verspricht. Dies gilt paradoxerweise auch für jene Wähler der unteren sozialen Schichten, die selbst nur geringfügig Einkommenssteuer zahlen.

Kurzfristig wurde ein Pfad verfolgt, der zu verminderten Steuereinkünften führte, zu Kürzungen bei den Ausgaben zwingt und damit Teile der eigenen Wählerklientel entfremdet. Auch den eigenen programmatischen Prinzipien fairer Verteilungsgerechtigkeit läuft er zuwider. Die Konstitutionalisierung der Schuldenbremse in den Artikeln 109 und 115 des GG unter der Großen Koalition hat diesen Pfad nur weiter befestigt. Dies führt zu einer Einengung sozialdemokratischer oder keynesianischer Steuerpolitik und im Ergebnis zu einer weiteren Entfremdung sozialdemokratischer Kernwählerschichten. Damit wurde fahrlässig ein wirtschaftspolitisches Terrain geräumt, das sozialdemokratische Finanzpolitik noch immer vom Fiskalkonservatismus unterschieden hat.

Die SPD hat sich selbst eine Falle gestellt, der sie bis heute noch nicht entkommen ist.

### **Agenda 2010: Zaghafter Pfadwechsel**

Anders als die unsozialdemokratische Steuerpolitik halte ich die Motive und Grundkonstanten der Agenda 2010 mit einer sozialdemokratischen Politik sozialer Gerechtigkeit für sehr wohl vereinbar. Mit der Agenda sollte die status quo-orientierte Sozialpolitik des deutschen Sozialstaats, die vor allem auf passive Kompensationsleistungen ausgerichtet ist, korrigiert und aktiviert werden. Insbesondere (Langzeit-)Arbeitslose sollten über Anreize und Förderung wieder in den Arbeitsmarkt und damit in die Gesellschaft integriert werden.

In der Agenda 2010 lassen sich zwei programmatische Bezugspunkte erkennen: zum einen Ideen des »Dritten Weges«, zum anderen aber auch Politikelemente, wie sie im aktivierenden skandinavischen Wohlfahrtsstaat verankert sind. Wäre der Weg der Agenda 2010 konsequenter fortgesetzt worden, so meine These, hätte die Chance bestanden, den Keim einer Skandinavisierung in den Bismarckianisch-christdemokratischen, also »konservativen« Sozialversicherungsstaat (Esping-Andersen 1990) einzupflanzen. Die Förderung von »Fähigkeiten« (Amartya Sen: capabilities) und die faire Verteilung von Lebenschancen hätten fester institutionalisiert werden können. Wer die zeitgenössische sozialphilosophische Diskussion zur Gerechtigkeit kennt, sieht ganz unmittelbar die Gerechtigkeitstheoretische Überlegenheit eines solchen Konzeptes gegenüber dem passiven Sozialversicherungsstaat bundesrepublikanischer Prägung, der die Marginalisierung von Arbeitslosigkeit alimentiert, anstatt sie wirkungsvoll zu bekämpfen.

Die Mängelliste der Hartz-Gesetze ist längst fester Bestandteil des sozialpoliti-

schen Diskurses. Manche der Fehler gingen durchaus über das »Handwerkliche« hinaus. Zu einem nicht unerheblichen Teil waren sie auf schwierige Kompromisse mit der christdemokratischen Mehrheit im Bundesrat zurückzuführen, zum anderen beruhten sie aber auch auf einer selbst verschuldeten Strategiebegrenzung der Regierung, die nicht zuletzt auf große Widerstände innerhalb der SPD zurückzuführen war. Letztere wiederum haben auch eine Ursache in der parteiinternen Diskurschwäche der Schröder-Regierung.

Die rot-grüne Koalition hat es versäumt, den Pfad vom nachtrabenden zum vorsorgenden Sozialstaat nachhaltig einzuschlagen. Dazu hätte gehört, das eigene Ziel, die Lohnnebenkosten zu reduzieren, konsequenter zu verfolgen. Dies wäre nur möglich gewesen, wenn man den Pfad einer Umschichtung von Sozialversicherungsbeiträgen auf die Steuerfinanzierung, von monetären Transfers auf soziale Dienstleistungen nach skandinavischem Vorbild energischer ausgebaut hätte.

Dies ist leichter gesagt als getan. Zustimmungen des Bundesrats wären häufig notwendig gewesen. Strategisch hätte man aber die »occasione« (Machiavelli: gute Gelegenheit) am Anfang der ersten Legislaturperiode nutzen müssen, als die rot-grüne Koalition über Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat verfügte. Es rächte sich, dass die rot-grüne Koalition zu Beginn über kein strategisches Konzept einer nachhaltigen Reformpolitik verfügte. Bildungspolitik, wengleich maßgeblich Ländersache, spielte keine strategische Rolle. Der strategische Reformdiskurs wurde in den Kernbereichen der Partei in den 90er Jahren nicht geführt. Die SPD war programmatisch nicht für die Regierungsverantwortung gerüstet.

Welche Folgen hatte die steuerpolitische Fehlentscheidung der rot-grünen Regierung längerfristig? Unter der Großen Koalition hatte sie über die Schuldenbremse der misslungenen Föderalismus-

Reform eine nicht unlogische, aber wenig sozialdemokratische Fortsetzung erfahren. Die christdemokratisch-liberale Regierungskoalition heute kann also auf dem sicheren Fundament einer egalitätsfeindlichen Steuerpolitik aufbauen. Die angekündigte Steuerreform 2011 wäre ein weiterer Schritt auf dem verhängnisvollen Pfad einer Schwächung des Steuerstaats gewesen. Die Fähigkeit der öffentlichen Körperschaften, sozialinvestive Staatsaufgaben wirkungsvoll zu erfüllen, würde weiter geschwächt. Eingebettet in eine Politik der Privatisierung öffentlichen Eigentums und öffentlicher Aufgaben wird die seit zwei Jahrzehnten fortschreitende Ungleichheit der Gesellschaft beschleunigt werden.

### **Pfadabhängigkeit der Entmachtung des Staates brechen**

Ironischerweise waren es stärker wichtige Entscheidungen und Unterlassungen der rot-grünen Regierung als die Politik der Großen Koalition, die diese Politik der Liberalisierung mit vorbereitet haben. Nimmt man die Außenpolitik und die Reformen des Staatsbürgerrechts einmal aus, haben die rot-grünen Regierungsentscheidungen eher zu einer Einschränkung, denn zu einer Ausdehnung sozialdemokratischer Politik geführt. Die SPD muss ihre steuerpolitische Konzeption überdenken und in ein Gesamtpaket wirtschafts-, sozial- und bildungspolitischer Reformen integrieren. Ein weiteres Verschweigen dieses Reformfehlers mindert die Glaubwürdigkeit und Lernfähigkeit sozialdemokratischer Politik. Die Handlungsfähigkeit des (Steuer)staates auf allen Körperschaftsebenen muss wieder gestärkt werden. Die sich verstärkende Pfadabhängigkeit der Entmachtung des Staates muss gebrochen werden. Die SPD, die dazu mehr unbeabsichtigt als beabsichtigt mit ihrer Steuerpolitik beigetragen hat, steht hier und heute in der Bringschuld.