

### GESPRÄCH MIT WOLFGANG MERKEL Die klassischen Verlierer: PSF und SPD

Wolfgang Merkel, geboren 1952, ist seit April 2004 Professor für Politikwissenschaft an der Berliner HUMBOLDT-UNIVERSITÄT und Direktor der Abteilung »Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen« am WISSENSCHAFTSZENTRUM FÜR SOZIALFORSCHUNG (WZB) in Berlin. Thomas Meyer sprach mit ihm über das gerade im VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN erschienene Buch seiner Forschungsgruppe – *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa* –, das Wolfgang Merkel zusammen mit Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim und Alexander Petring herausgegeben hat. Das Gespräch fand im Januar in Berlin statt.

**NG/FH:** Wolfgang Merkel, Sie haben in den letzten fünf Jahren ein Forschungsprojekt über sozialdemokratische Regierungspolitik geleitet. Was wollten Sie herausfinden?

**Wolfgang Merkel:** Wir wollten herausfinden, ob sozialdemokratische Parteien an der Macht bzw. in der Regierung in der Lage sind, sich zu reformieren. Reformieren wiederum heißt, wie sie es geschafft haben, bei den gewandelten äußeren Bedingungen wie etwa Globalisierung und Europäisierung ihre Politik und deren Instrumente zu modernisieren, ohne die alten Ziele aufzugeben.

**NG/FH:** Gibt es denn überhaupt noch Spielräume für politisches Handeln im nationalen Rahmen?

**Merkel:** Ja, es gibt erhebliche Spielräume. Es ist eine Mär der Neoliberalen und der Altmarxisten, dass die Globalisierung diese

Handlungsspielräume komplett aufgehoben habe. Wir haben in Europa in einzelnen Ländern völlig unterschiedliche Politikergebnisse in den letzten zehn, fünfzehn Jahren besichtigen können, in der Sozialpolitik, der Wirtschaftspolitik, wenn es um soziale Gerechtigkeit geht, vor allem aber in der Arbeitsmarktpolitik.

**NG/FH:** Welche Länder haben Sie verglichen?

**Merkel:** Wir haben uns systematisch sechs Länder herausgesucht, in denen sozialdemokratische Parteien seit Mitte der 90er Jahre eine ganz bestimmte Periode gemeinsam regiert haben: Großbritannien mit *New Labour*, die Niederlande mit der *Partij van de Arbeid* (PVDA), die beiden skandinavischen Regierungsparteien in Dänemark und Schweden, und zwei typische kontinentaleuropäische Parteien, nämlich die deutsche SPD und die französische Sozialistische Partei.

**NG/FH:** Wo liegen denn die Varianzen?

**Merkel:** Wir haben zentrale Politikfelder wie die Haushaltspolitik, die Steuerpolitik, die Sozialpolitik und die Beschäftigungspolitik untersucht und einen komplexen Indikator für soziale Gerechtigkeit entwickelt. Das Ergebnis ergibt ein eindeutiges Gesamt-Ranking. Es gibt zwei sozialdemokratische Parteien, die sich an der Regierung reformiert haben, mit beeindruckenden Erfolgen, nämlich die dänische und die schwedische. Wir haben eine mittlere Gruppe, das sind die Holländer und die Briten, und wir haben eindeutig in nahezu allen Politikfeldern zwei klassische Verlierer, die französische Sozialistische Partei und leider auch die SPD.

**NG/FH:** Was sind die Hauptdefizite der deutschen Sozialdemokratie?

**Merkel:** Die Hauptdefizite im Ergebnis liegen ganz offen zutage. In der Beschäftigungspolitik ist die Bilanz düster. Nicht

nur, dass wir zusammen mit Frankreich die höchsten Arbeitslosenziffern haben, wir haben auch unter all diesen Ländern die niedrigsten Beschäftigungsquoten. Übrigens auch die niedrigsten Beschäftigungsraten für Frauen. Für eine Partei, die zu Recht Geschlechtergerechtigkeit auf ihre Fahnen schreibt, ist das ein schlechtes Ergebnis. Natürlich darf man die schwere Erblast von 1989 nicht vergessen, die deutsche Wiedervereinigung und vor allem die großen Fehler der Kohl-Regierung, diese erheblich über die Sozialversicherungen mit zu finanzieren. Man darf auch nicht vergessen, dass die liberal-konservative Regierung in Deutschland, anders als in nahezu allen anderen OECD-Staaten, keine einzige nennenswerte Strukturreform auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialstaat zustande gebracht hat. Aber der deutsche Sozialstaat ist anachronistisch geworden. Er war von seinen Strukturen her sehr geeignet für das industrielle Zeitalter. Jedoch mit seinem Schwerpunkt auf die an die Arbeit gebundene Sozialversicherungspflicht behindert er heute Beschäftigungswachstum und taugt nicht mehr für moderne post-industrielle Dienstleistungsgesellschaften mit ihren geänderten Geschlechterrollen, Lebensformen und Geburtenraten.

**NG/FH:** Ihre Hauptthese am Ende der empirischen Untersuchung lautet, dass die Parteien, die in ihren Instrumenten am meisten traditionalistisch geblieben sind, die traditionellen Ziele der Sozialdemokratie am stärksten verfehlt haben, und die, die sich am deutlichsten modernisiert haben, die traditionellen Ziele der Sozialdemokratie am besten erreicht haben. Wie erklärt sich dieses Paradox?

**Merkel:** Es ist im Grunde die berühmte Ironie der Geschichte. Tatsächlich sind die französischen Sozialisten und die deutsche Sozialdemokratie in ihrer programmatischen Ausrichtung und ihren Politikinstrumenten am stärksten traditionell geblieben. Sie haben zu stark an Rezepten der 70er

Jahre festgehalten. Diese Rezepte taugen aber nicht mehr für das Zeitalter der Globalisierung, nicht mehr für individualisierte, geburtenschwache Gesellschaften. Vor allem die Vermeidung struktureller Reformen des Sozialstaats, mit der Ausnahme von Hartz IV, war ein schwerer Fehler. Die skandinavischen Sozialdemokraten haben mit Erfolg gezeigt, dass man Sozialreformen sozial gerecht und ökonomisch erfolgreich gestalten kann.

**NG/FH:** Was macht deren Modernität aus?

**Merkel:** Der Kern ist nach wie vor die Art des Sozialstaats. Dieser hat nicht nur die Ungleichheit zwischen den Schichten und Klassen eingeebnet, sondern weitgehend auch jene zwischen den Geschlechtern. Die kardinale Differenz ist, dass man der Gesellschaft durch die Sozialpolitik soziale Dienstleistungen und keine Geld-Transfers liefert und diese viel stärker über allgemeine Steuern als über Lohnnebenkosten finanziert. Außerdem konzentriert man die Politik nach wie vor auf ein wesentliches Ziel, das Beschäftigung nicht nur als Vermeidung von Arbeitslosigkeit ansieht, sondern auf hohe Beschäftigungsziffern, besonders auf hohe Frauenerwerbsquoten setzt. Man hat es geschafft, den Arbeitsmarkt sozial verträglich zu deregulieren. Dänemark ist das beste Beispiel. Die kürzesten Arbeitslosenzeiten für Erwerbslose, die besten Trainings- und Requalifizierungsbedingungen, effektive Wiedereingliederungs- und Vermittlungschancen haben dort sowohl zu sozialer Sicherheit wie auch zu dynamischer Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt geführt.

**NG/FH:** Ist die Reform im Bildungsbereich ein Schlüsselement für den Erfolg der skandinavischen Modelle?

**Merkel:** Ja, unbedingt, und der Vergleich mit Deutschland fällt für uns wenig schmeichelhaft aus. Der erste Indikator sind die Bildungsausgaben, die in Dänemark und Schweden fast doppelt so hoch sind wie in der Bundesrepublik. Geld ist nicht alles, aber ohne Geld ist alles nichts.

Der zweite Punkt ist ein ganz wesentlicher Unterschied: frühes Eingreifen in die Bildung und Erziehung der Kinder. Das heißt die Bereitstellung von exzellenten Kindergärten oder Vorschulen schon für die Zwei- und Dreijährigen. Vor dem Hintergrund dieser skandinavischen Erfahrungen einer kostenlosen Bereitstellung höchstqualifizierter Kindergärtner und Kindergärtnerinnen sind die hiesigen Debatten über notwendige Gebühren für relativ schlecht ausgestattete Kindergärten geradezu gespenstisch, sozial ungerecht und unsozialdemokratisch.

**NG/FH:** Was von den Erfolgsmodellen ist übertragbar auf die deutsche Situation und was ist spezifisch von Faktoren abhängig, die eigentlich nur in diesen Ländern selber vorhanden sind?

**Merkel:** Ich halte nichts von Modelldiskussionen oder den berühmten 1:1-Übersetzungen. Wir sollten nicht mit dem skandinavischen Modell argumentieren, weil dann die Debatte ideologisch einzufrieren droht. Wichtig ist, sich Teilpolitiken anzusehen und deren Übertragbarkeit zu prüfen. Bildung und Anreize, die Frauen in den Arbeitsmarkt hineinzuziehen, sollten da an erster Stelle stehen. Wir haben mittlerweile viele hoch qualifizierte Frauen. Sie sind gerade in modernen Dienstleistungsgesellschaften ein ungeheures Produktionspotenzial, das wir stärker brachliegen lassen als die skandinavischen und angelsächsischen Gesellschaften. Unser Steuersystem »bestraft« Frauen und Beschäftigung, weil wir Haushalte und nicht individuelle Personen besteuern. Es war schon eine große Enttäuschung, dass diese wichtigen Fragen unter unserer rot-grünen Koalition kaum diskutiert und noch weniger angegangen wurden.

**NG/FH:** Welche Faktoren sind grundlegend dafür, dass in Deutschland so ein ganz anderer Weg gewählt worden ist?

**Merkel:** Rot-Grün hat die ersten vier Jahre, salopp formuliert, verschlafen. Man hat 2000 geglaubt, mit anziehender Konjunk-

tur werden sich wesentliche Probleme auf dem Arbeitsmarkt erledigen. Das war eine Illusion. Hartz kam zu spät. Vor 2002 wurden kaum substanzielle sozial- und beschäftigungspolitische Reformen auf den Weg gebracht. Als man 2002 eine zweite Chance bekam, war Hartz IV zwar ein wichtiger Schritt, der aber leider nicht in eine Wachstumspolitik eingebettet war, die unbedingt nötig gewesen wäre, um Jobs zu schaffen. Übrigens ist dieses von Hartz IV intendierte Wechselverhältnis von fördern und fördern nichts Neoliberaleres, sondern etwas, was wir in Reinkultur in dem sozial gerechteren System Dänemarks besichtigen können.

**NG/FH:** Einige sozialdemokratische Parteien haben sich liberalisiert, aber nicht neoliberalisiert. Können Sie diese politischen Begriffe etwas präzisieren?

**Merkel:** Ich halte den Begriff neoliberal sowieso für einen analytisch wenig ergiebigen Kampfbegriff. Man sollte dieses Etikett allenfalls für diejenigen reservieren, die möglichst alle Barrieren abbauen wollen, um den kapitalistischen Markt von jeder sozialen Einbettung zu befreien und us-amerikanische Verhältnisse herzustellen. Sie etwa auf Tony Blairs *New Labour* anzuwenden, ist analytisch unsinnig. Zwei Parteien, die wir als liberalisierte Sozialdemokratien charakterisiert haben, sind eben *New Labour* in Großbritannien und die holländischen Sozialdemokraten. Beide Parteien und Regierungen haben sehr engagiert versucht, Wachstumspolitik und Beschäftigungspolitik zu betreiben. Da wurde das *Insider- und Outsider-Problem* relativ klein gehalten. Sie haben zwar niedrige Steuern beibehalten oder die Steuern gesenkt, waren aber in der Lage, ihre Arbeitsmärkte zu dynamisieren, ohne Sozialabbau zu betreiben. Das ist freilich in den Niederlanden besser gelungen als in Großbritannien.

**NG/FH:** Die Studie kommt auch zu dem Resümee »Einer der Faktoren, die in Deutschland zum Misserfolg beigetragen

haben, war die mangelnde Strategiefähigkeit der Sozialdemokratischen Partei.« Was ist darunter genau zu verstehen?

**Merkel:** Zunächst ist das politische System Deutschlands nach der Schweiz das System mit den meisten so genannten *Veto-Spielern*, also mächtigen Akteuren wie dem Bundesrat, dem Verfassungsgericht oder einflussreichen Verbänden gegen eine Regierungspolitik. Aber man kann nicht die ganze Schuld auf diese Strukturen und Organisationen abladen, sondern ich glaube, dass 1998 und 2002 ein *window of opportunity* offen war, das nicht genutzt wurde, obwohl in der Regierung zum Teil solche Perspektiven gesehen wurden. Aber leider hat der traditionalistische Block der SPD, die Bremser in Partei und Gewerkschaften eine eher modernisierende Regierungspolitik, wie sie Schröder gemeinsam mit Blair im berühmten *Schröder-Blair-Papier* angedeutet hatte, blockiert. Das wäre der Beginn einer Reformagenda gewesen, die man 1999 hätte starten müssen und welche die Sozialdemokratie in Deutschland zu besseren Politikergebnissen geführt hätte. In diesem Sinne waren die Modernisierer um Schröder zu wenig durchsetzungsbereit.

**NG/FH:** Bietet denn die Große Koalition eine neue Chance?

**Merkel:** Sie ist eine Chance, und die Verlautbarungen, die wir heute von Steinbrück und anderen hören, deuten ja darauf hin, dass man den Sozialstaat nicht einfach weiter über Lohnnebenkosten finanzieren möchte. Hier werden Anknüpfungen an das *Schröder-Blair-Papier* von 1999 durchaus sichtbar. Außerdem wurde ein *Veto-Spieler*, der Bundesrat, zurückgedrängt.

**NG/FH:** Welche strategische Empfehlung lässt sich denn aus Ihrer Untersuchung für die sozialdemokratische Reformdebatte in Deutschland ableiten?

**Merkel:** *Erstens* glaube ich, dass man eine zu restriktive Geldpolitik zugelassen hat. Hier bin ich durchaus der Meinung von Lafontaine, dass man nach 1999 und 2002 zu

stark gegen fiskalische Nachfrageimpulse votierte.

*Zweitens* bin ich kein Befürworter von Lohnzurückhaltung. Der Lohnanstieg war zu gering für den Konjunkturaufschwung. Zu Unrecht ist zudem der Lafontaine-Nachfolger Eichel für seine Sparappelle gefeiert worden. Diese Politik war weder sozialdemokratisch noch in irgendeiner Weise erfolgreich.

*Drittens* meine ich, dass man den Arbeitsmarkt hätte stärker deregulieren und die Eintrittsschwellen in ihn senken müssen und *viertens*, um von der Sozialversicherungspflicht wegzukommen, hätte man stärker in die Steuerfinanzierung des Sozialstaats einsteigen sollen, durchaus ergänzt mit einer dritten Säule der privaten Sozialversicherung, insbesondere für die, die es sich leisten können. Ein Arbeiter bei DAIMLER BENZ, BMW oder PORSCHE kann sich das im Übrigen sehr wohl leisten. Die Riester-Rente war ein richtiger Schritt, aber zu wenig ausgreifend.

Ein weiterer kritischer Punkt ist, dass man es nicht geschafft hat, schon früh den Kindern einen guten Einstieg in Bildung und Ausbildung zu geben. Dies wäre für eine Politik, die mehr Chancengerechtigkeit herstellen will, unabdingbar gewesen. Die Steuergeschenke der Regierung Schröder/Eichel für die Besserverdienenden haben dagegen nichts erbracht. Nachzudenken wäre auch über einen Niedriglohnsektor für jene, die wir sonst in einer hoch entwickelten Dienstleistungsgesellschaft aufgrund ihres niedrigen Bildungs- und Ausbildungsniveaus nicht in Lohn und Arbeit bringen können. Hier müssen wir über Kombilöhne nachdenken, ohne Mitnahmeeffekte anzureizen.

**NG/FH:** Es gibt nationale Handlungsspielräume im Bereich der Reformpolitik. Gilt dies auch im Hinblick auf die Europäische Union, denn es gibt die These, dass man die wesentlichen Entscheidungen in den Bereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpo-

litik nur noch auf europäischer Ebene vorantreiben könnte. Wie groß sind die nationalen Spielräume, oder: Was müsste eher europäisch gemacht werden?

**Merkel:** Hier muss man genau auf das jeweilige Politikfeld blicken. Die Wettbewerbs- und Handelspolitik wird tatsächlich in Brüssel gemacht. Aber es gibt andere Bereiche, in denen es mehr Möglichkeiten gegeben hätte, die man jedoch nicht genutzt hat, etwa eine Harmonisierung der Steuerpolitik. Da gab es einen Vorstoß von Dominique Strauss-Kahn und Lafontaine 1999, der nicht energisch genug weiter verfolgt wurde. Wir haben Beschäftigungsleitlinien im Gefolge des Lissabon-Prozesses, was ein erster positiver Schritt ist. Man darf die Wirkung aber nicht überschätzen, weil dessen »offene Methode der Koordinierung« keine bindenden Politiken sind wie jene, die im Wettbewerbsrecht vorgeschrieben werden. Ich glaube, dass die europäische Ebene von den sozialdemokratischen Parteien stärker genutzt werden könnte, gestehe aber ein, dass dies sehr viel schwerer geworden ist nach der Osterweiterung.

**NG/FH:** Wie lässt sich die Erfolgsbilanz des unterschiedlichen sozialdemokratischen Parteiensystems in Europa im Ganzen bilanzieren?

**Merkel:** Die drei Typen von sozialdemokratischen Parteien, die wir herausgearbeitet haben, umfassen den liberalisierten Typ, den modernisierten Typ und den traditionellen Typ. Sie setzen unterschiedliche Prioritäten in der Politik. Wenn wir Politik generell als ein Spiel betrachten, in dem es so genannte *trade-offs*, also Entscheidungen gibt, die auf Kosten anderer Entscheidungen getroffen werden, lässt sich das folgendermaßen darstellen: Wir haben die *modernisierte* Sozialdemokratie, die auf solide Staatsfinanzen aus war und dies realisieren konnte. Sie war gleichzeitig auf Umverteilung durch sozialstaatliche Transferleistungen aus, was auch erfolgreich umgesetzt werden konnte. Andererseits hat sich dieser

Typus nicht am Steuersenkungswettbewerb beteiligt. In Dänemark und in Schweden wurden Steuern entweder stabil gehalten oder erhöht. Man hat also eine Umverteilung von Staatsfinanzen realisiert, Steuersenkungen aber nicht.

Die *liberalisierte* Sozialdemokratie, repräsentiert von *New Labour* oder der PVDA in Holland, hat die Steuern gesenkt, die Staatsfinanzen solide gehalten, auf zusätzliche Umverteilung aber weitgehend verzichtet, egal ob über soziale Dienstleistungen oder monetäre Transfers.

Frankreich, Deutschland, also die *traditionelle* Sozialdemokratie, insbesondere die SPD, hat Steuersenkungen durchgeführt. Sie hat aber das Ziel versäumt, solide Staatsfinanzen herzustellen und Arbeitslosigkeit abzubauen. Sie ist die Strukturreform eines antiquierten und nicht sehr gerechten Sozialstaats nicht angegangen. Sie hat zwar auf Umverteilung gesetzt, wie aber alle Indikatoren zeigen, hat sie dieses Ziel jedoch nicht erreicht. Daran ist nicht zuletzt das Versagen auf dem Arbeitsmarkt schuld.

---

## WERNER EICHHORST Kombilöhne – Erfahrungen und Lehren für Deutschland

Kombilöhne sollen das Angebot und die Aufnahme gering entlohnter Arbeit attraktiver machen. Hierbei unterscheidet man zwischen befristeten und unbefristeten, arbeitnehmer- und/oder arbeitgeberseitigen Bezuschussungsmodellen. Bei unbefristeten Modellen zeigt der Blick ins Ausland zwei Gruppen von Ländern: Staaten mit niedriger sozialer Grundsicherung und Mindestlöhnen, geringer Abgabenbelastung und flexiblem Arbeitsmarkt und Staaten mit höherer sozialer Grundsicherung und Mindestlöhnen, höherer Abgabenbelastung und stärker reguliertem Arbeitsmarkt.