



Agenda 2010 – ein Überraschungscoup?





Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Reihe: Politik- und Gesellschaftsgeschichte, Band 91

Herausgegeben von Dieter Dowe, Anja Kruke und Michael Schneider



Sebastian Nawrat

# **Agenda 2010 – ein Überraschungscoup?**

**Kontinuität und Wandel  
in den wirtschafts- und sozialpolitischen  
Programmdebatten der SPD seit 1982**



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet  
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-4207-7  
ISSN 0941-7621

© 2012 by  
Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH  
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn  
Reihengestaltung: Just in Print, Bonn · Kempken DTP-Service, Marburg  
Redaktionelle Mitarbeit: Bautista Miguel Brieger, Bonn  
Umschlagfoto: © Frank Darchinger, Bonn  
Satz: Kempken DTP-Service | Satztechnik · Druckvorstufe · Layout, Marburg  
Druck und Verarbeitung:  
fgb – freiburger graphische betriebe GmbH & Co. KG, Freiburg i. Br.  
Alle Rechte vorbehalten  
Printed in Germany 2012

Besuchen Sie uns im Internet: [www.dietz-verlag.de](http://www.dietz-verlag.de)

# Inhaltsverzeichnis

Danksagung · Vorwort .....	9
<b>I Einleitung .....</b>	<b>11</b>
1 Agenda 2010 – ein Überraschungscoup? Die Relevanz des Themas für die Forschung zur Historiografie der Sozialdemokratie .....	11
2 Wie schreibt man eine Programmgeschichte? Vorgehensweise, Fragestellung und Aufbau der Untersuchung .....	15
3 Forschungsstand und Quellenlage .....	19
<b>II Reformeuphorie und Ernüchterung: Die wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten vor der Zäsur 1982 .....</b>	<b>25</b>
<b>III Ein grüner Keynes – Die Integration ökologischer Steuerungsansprüche in die wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten der SPD (1982–1989/90) .....</b>	<b>31</b>
1 »Weltwirtschaft ist unser Schicksal« – Die Verhandlung nationaler und internationaler Steuerungsmöglichkeiten in der Wirtschafts- und Finanzpolitik (1982–1989/90) .....	31
1.1 Der »ökologische Umbau der Industriegesellschaft« als hegemonialer Diskurs der sozialdemokratischen Programmdebatte in den 1980er-Jahren .....	32
1.2 »Gesamtwirtschaftlich ist nichts vernünftig, was ökologisch unvernünftig ist« – Die Verzahnung von Ökologie und Ökonomie (1982–1989/90) .....	35
1.3 »Globalsteuerung wieder anpacken« – Die Orientierung an keynesianischen Steuerungsvorstellungen (1982–1989/90) .....	42
2 »Wir haben Trompete geblasen« – Die Sicherung des Status quo in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (1982–1989/90) .....	55
2.1 »Beenden Sie ihren sozialpolitischen Amoklauf«! Die Reaktion auf die sozialpolitischen Entscheidungen der schwarz-gelben Koalition (1983–1987) ....	56
2.2 »Beim Normalarbeitsverhältnis hört der Spaß auf« – Die Lafontaine-Debatte um Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich und »pragmatische Phantasie« bei der Flexibilisierung der Arbeitszeiten (1988) .....	60
2.3 »Die Zukunft sozial gestalten« – Die sozialpolitischen Programmaussagen der SPD bis zur Deutschen Wiedervereinigung (1988–1990) .....	65
3 Zwischenfazit .....	70

<b>IV Ein heimliches Godesberg – Die Adaption marktliberaler Programmaussagen durch die SPD (1990–2003)</b>	75
1 Werbung statt Programmatik? Die Versprechen der SPD in den Wahlkämpfen (1990–2003)	76
2 Angebotspolitik von Links? Nationalstaatliche Wirtschafts- und Finanz- politik zwischen der Wiedervereinigung und der Agenda 2010 (1990–2003)	82
2.1 Die internationale Standortkonkurrenz als hegemonialer Diskurs der 1990er-Jahre	82
2.2 Der zugespitzte Zwang zur Haushaltskonsolidierung (1990–1992)	85
2.3 Die wachsende Bedeutung des marktliberalen Wettbewerbsparadigmas (1992–1998)	88
2.4 Die Politik der »ruhigen Hand« – Steuersenkungen, Beitragssatzstabilität und Haushaltskonsolidierung (1998–2002)	104
2.5 Die wirtschafts- und finanzpolitische Linie bis zur Agenda 2010 (2002–2003)	110
3 »Das Herz schlägt links« – Transnationale Steuerungsressourcen sozialdemokratischer Wirtschafts- und Finanzpolitik (1990–2003)	117
3.1 Das Plädoyer für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik (1990–1995)	119
3.2 Das Scheitern einer politischen Alternative zur Standortfixierung (1995–1999)	123
3.3 Die Sozialdemokratie als Förderin des Finanzmarktkapitalismus (1999–2003)	130
4 »... so antiquiert, dass es schon rein körperlich wehtut« – Die Einkehr von Privatisierung und betriebswirtschaftlicher Rationalisierungsdenkweisen in sozialdemokratische Konzeptionen des Öffentlichen Dienstes (1990–2003)	139
4.1 Die Privatisierung von bundeseigenen Unternehmen: Das Beispiel Bundespost	140
4.2 Arbeitszeitverlängerungen, Beschäftigungsbedingungen und Personalabbau im Öffentlichen Dienst	148
4.3 Programmatische Konzeptionen: New Public Management, schlanker und aktivierender Staat	153
5 »Auch das Klonen von Menschen wäre wohl Innovation« – Die Revision der Fortschrittsskepsis (1990–2003)	164
5.1 Was bleibt vom »ökologischen Umbau der Industriegesellschaft«?	164
5.2 Innovation statt Fortschrittsskepsis	169
6 »Vieles, was wünschbar wäre, ist nicht mehr finanzierbar« – Die Fiskalisierung der sozialstaatlichen Reformdiskussion (1990–2003)	177
6.1 »Sparzwang und Leistungsmissbrauch«: Das Beispiel des Asylkompromisses (1992)	178
6.2 Sparzwang und »Konzentration auf die wirklich Bedürftigen«: Das Beispiel der Pflegeversicherung (1995)	187
6.3 Sparzwang und Demografie: Rentenpolitische Entwicklungen seit den 1990er-Jahren	194

7	Fördern und Fordern: Der aktivierende Sozialinvestitionsstaat (1990–2003) .....	203
7.1	Unterstützung für den »Vereinigungskeynesianismus wider Willen« (1990–1994) .....	204
7.2	Die kontrollierte Deregulierung der Arbeitsmärkte (1994–1997) .....	210
7.3	Die Durchsetzung des liberalen Aktivierungsparadigmas (1997–2003) .....	213
8	Zwischenfazit .....	224
<b>V</b>	<b>Agenda 2010 – der »Dritte Weg« der SPD: Die Auslotung wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltungsambitionen seit 2003 .....</b>	<b>229</b>
1	»Da reicht Volksschule Sauerland« – Die Kontinuität von Policies, Personen und Begründungsmustern der Agenda 2010 (2003–2007) .....	229
1.1	Toleranz statt Akzeptanz: Die Präsentation und Vermittlung der Agenda 2010 (2003) .....	230
1.2	Die rentenpolitische Fortsetzung der Agenda 2010: »Nachhaltigkeitsfaktor« (2003) und »Rente mit 67« (2005–2007) .....	243
2	»Immer mal langsam mit de Leut'« – Die Verhandlung der Agenda 2010 in der sozialstaatlichen Programmdebatte der SPD seit 2003 .....	251
2.1	Bildung statt Sozialpolitik? Die Neuakzentuierung des sozialdemokratischen Gerechtigkeitsverständnisses (2003–2004) .....	251
2.2	»Wie im Krebsgang« – Die punktuelle Distanzierung von der Agenda 2010 (2004–2009) .....	256
2.3	Die beschleunigte Distanzierung von der Agenda 2010 seit 2009 .....	271
3	»Globalisierung ist da« – Nationalstaatliche Standortpolitik und internationaler Regulierungskonsens seit 2003 .....	273
3.1	»Eigentlich geht es doch genau darum, dass das Kapital herrschen will über Menschen. Ich suche« – Die Überlagerung der Standortdebatte durch einen Staatlichkeitsdiskurs (2003–2008) .....	274
3.2	»Die Gier muss gestoppt werden« – Die Zuspitzung der wirtschaftspolitischen Debatte im Zuge der Finanzkrise seit 2008 .....	289
4	Zwischenfazit .....	294
<b>VI</b>	<b>Schlussbetrachtung: Die Agenda 2010 als heimliches Godesberg .....</b>	<b>299</b>
	<b>Anhang</b>	
	Abkürzungsverzeichnis .....	308
	Quellen- und Literaturverzeichnis .....	309
	Angaben zum Autor .....	320

## Danksagung · Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im November 2010 als Dissertation in der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster eingereicht und angenommen.

Mein herzlicher Dank gilt zuallererst Prof. Dr. Friso Wielenga. Er hat mich als Erstgutachter in beneidenswerter Weise betreut, gab viele wichtige Anstöße und ließ mir mit großem Vertrauen viel Freiraum. Prof. Dr. Klaus Schubert hat mit großer Selbstverständlichkeit die Anfertigung des Zweitgutachtens übernommen und insbesondere die Schlussphase der Arbeit auf sehr angenehme Weise begleitet. Prof. Dr. Bernd Zymek war zu einem frühen Zeitpunkt an der Entstehung dieser Arbeit beteiligt, indem er mich mit sicherem Instinkt dazu ermunterte, die These, dass die Agenda 2010 völlig unvorbereitet sei, kritisch zu prüfen. Mein besonderer Dank gilt außerdem Prof. Dr. Bernd Faulenbach, dem Vorsitzenden der Historischen Kommission der SPD, für seine freundliche Bereitschaft, umfassende Teile des Manuskriptes mit wertvollen Anmerkungen zu versehen. Zu ausführlichen und gehaltvollen Gesprächen waren Rudolf Dreßler, Dr. Thomas Ebert, Dr. Erhard Eppler, Anke Fuchs, Dr. Beate Häupel, Hubertus Heil, Dr. Andreas Helle, Benjamin Mikfeld, Dr. Hans Misselwitz, Prof. Dr. Thomas Meyer, Andrea Nahles, Joachim Poß, Rudolf Scharping, Ottmar Schreiner und Dr. Hans-Jochen Vogel bereit.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützte meine Forschungen mit einem großzügigen Stipendium. Rose Bischof, Dr. Martin Gräfe und Sohel Ahmed danke ich seitens der Abteilung Studienförderung für meine Betreuung sowie Dr. Anja Kruke und Prof. Dr. Friedhelm Boll aus dem Historischen Forschungszentrum für entscheidende Hinweise.

Petra Giertz, Gertrud Lenz, Gisela M. Krause, Mike Zuchet, Dr. Christoph Stamm, Holger Feldmann, Mario Bungert, Peter Gohle und Martin Raabe versorgten mich stets kompetent und hilfsbereit mit Materialien aus dem Archiv der sozialen Demokratie, ebenso wie Peter Munkelt und Astrid Stroh im Politischen Archiv beim SPD-Parteivorstand sowie Annegret Neupert im Bundesarchiv in Koblenz.

Ein herzliches Wort des Dankes gilt auch dem Team vom Dietz-Verlag für die professionelle Betreuung dieser Veröffentlichung.

Der erfolgreiche Abschluss meines Promotionsvorhabens wäre nicht ohne meine Eltern, Magret und Andreas Nawrat, meine Schwester Christina Nawrat, Carsten Rothaus, Wilhelm Wolf, Dr. Bastian Walter, Jan Schulte Südhoff und Prof. Dr. Martin Lücke möglich gewesen. Für euren kontinuierlichen Rückhalt und die umsichtige Durchsicht von Teilen des Manuskripts vielen Dank!

Münster, im Juni 2012

*Sebastian Nawrat*



# I Einleitung

## 1 Agenda 2010 – ein Überraschungscoup? Die Relevanz des Themas für die Forschung zur Historiografie der Sozialdemokratie

»Es ist also falsch, wenn in der Öffentlichkeit, auch in der SPD, immer wieder behauptet wird, der politische Hintergrund der Agenda 2010 sei nicht hinreichend deutlich gemacht worden. Wer hören wollte, konnte wohl hören. Und wer nicht gehört hat, der wollte nicht«<sup>1</sup>,

fasste Gerhard Schröder in seinen Memoiren, die bereits ein Jahr nach dem Ende seiner Kanzlerschaft auf den Markt kamen, die Debatte über die Reformpolitik der rot-grünen Koalition zusammen. Im Gegensatz zu einer solchen Einschätzung, die sicherlich auch als Rechtfertigung des eigenen Handelns verstanden werden muss, gilt die mit der Agenda 2010 assoziierte Politik als abrupter Politikwechsel: Die Ausweitung eines aktivierenden Sozialstaates, der Rückbau der sozialen Sicherung, die Deregulierung der Arbeitsmärkte, die Fiskalisierung der sozialpolitischen Debatte und eine Wirtschafts- und Finanzpolitik, welche die Steuerungsmöglichkeiten des Staates skeptisch beurteilt, verringert und auf die Förderung der Angebotsbedingungen reduziert, werden dabei als Beispiele für einen Kurswechsel der SPD und als »point of no return«<sup>2</sup> während der rot-grünen Koalition gewertet, mit dem die SPD auf einen »Dritten Weg« einschwenkte. Obgleich der Begriff des »Dritten Weges« in der Geschichte unterschiedliche Strömungen bezeichnet hat, wird in dieser Studie darunter die Suche verstanden, auf wissenschaftlicher und politischer Ebene Konsequenzen aus der Globalisierung auch für den nationalstaatlichen Bereich sozialdemokratischer Politik zu ziehen.<sup>3</sup> Die deutsche Variante der »Dritten Wege« der Sozialdemokratie, so der Tenor der Einschätzungen von Historikern, Politikwissenschaftlern, Journalisten und Zeitzeugen, habe die SPD unvorbereitet getroffen. Die SPD habe es im Unterschied zu anderen sozialdemokratischen Parteien versäumt, ihre Oppositionszeit (1982–1998) und die erste Legislaturperiode der rot-grünen Koalition (1998–2002) für eine sozial- und wirtschaftspolitische Neukonzeption zu nutzen, und begann die

1 *Gerhard Schröder*, Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Hamburg 2006, S. 392.

2 *Franz Walter*, Vorwärts oder abwärts? Zur Transformation der Sozialdemokratie, Berlin 2010, S. 108.

3 Vgl. dazu *Thomas Meyer*, Sozialismus, Wiesbaden 2008, S. 112.

Debatte über eine Reform des Sozialstaates erst mit der Agenda 2010 im Jahre 2003.<sup>4</sup> Gerade weil eine solche Deutung erklären könnte, warum es zu den Protesten gegen die Agenda 2010 aus den Reihen der Sozialdemokratie kam und warum die SPD rasch begann, sich von ihrer eigenen Politik zu distanzieren, erscheint sie auf den ersten Blick plausibel. So hat sich das Geschichtsbild verfestigt, die SPD sei von der Agenda 2010 überrascht worden.

Diese Studie möchte daher die Ausgangsüberlegung, dass die Agenda 2010 ein Überraschungscoup gewesen sei, kritisch hinterfragen und die These eines abrupten Politikwechsels der Sozialdemokratie während der rot-grünen Koalition in der Bundesrepublik anhand der sozialdemokratischen Programmdebatte seit 1982 prüfen. Dass ausgerechnet die SPD, die mit ihrem Godesberger Programm von 1959 den Politikmodus der europäischen Sozialdemokratie entscheidend mit geprägt hat, in programmatischer Hinsicht konzeptionslos auf die Agenda 2010 zugesteuert sei, erscheint vor dem Hintergrund, dass die Geschichte der Sozialdemokratie von wiederholt vollzogenen Wandlungen geprägt wurde, unwahrscheinlich. Die Flugbahn des angeblichen »Kometen« Agenda 2010, so die zentrale These dieser Arbeit, war länger als angenommen.

Gegen die Behauptung einer Überrumpelung der Sozialdemokratie spricht, dass sich die SPD als Programmpartei definiert: »Den Anspruch eine Programmpartei zu sein, können wir auch heute noch damit rechtfertigen, dass die Auseinandersetzung mit programmatischen Problemen bei uns unvergleichlich stärker ist als bei der Union oder gar der FDP«, meinte dazu beispielsweise der frühere Parteivorsitzende Hans-Jochen Vogel.<sup>5</sup> Die SPD gilt als »eine Partei, die sich ständig selbst herausforderte, über ihre Identität zu reflektieren und diesen Prozess mit einem Programm abzuschließen«.<sup>6</sup> Wäre die deutsche Sozialdemokratie also Opfer eines abrupten Politikwechsels geworden, so hieße dies, dass sie ihren eigenen Maßstäben nicht genügt hätte. Schließlich ist der Anspruch, ein großes Programmbewusstsein zu besitzen, mit kontinuierlichen Diskussionen eng verkoppelt: »Keine Frage, dass die Programmdiskussionen für die SPD immer einen hohen Rang gehabt haben; die SPD war immer

4 Jan Turowski, *Sozialdemokratische Reformdiskurse*, Wiesbaden 2010, S. 276; Oliver Nachtwey, *Marktsocialdemokratie. Die Transformation von SPD und New Labour*, Wiesbaden 2009, S. 214; Daniel Friedrich Sturm, *Wohin geht die SPD?*, München 2009, S. 116; Franz Müntefering, *Macht Politik!*, Freiburg im Breisgau 2008, S. 114; Matthias Geyer/Dirk Kurbjuweit/Cordt Schnibben, *Operation Rot-Grün. Geschichte eines politischen Abenteuers*, München 2005 (3. Aufl.), S. 16; Christoph Egle/Christian Henkes, *Später Sieg der Modernisierer über die Traditionalisten? Die Programmdebatte in der SPD*, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Das Rot-Grüne Projekt*, Wiesbaden 2003, S. 88; Richard Stöss/Oskar Niedermayer, *Zwischen Anpassung und Profilierung*, in: APuZ 5 (2000), S. 5.

5 Hans-Jochen Vogel im Gespräch mit dem Verfasser am 16.2.2009 in München.

6 Helga Grebing, *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, Berlin 2007, S. 193.

eine programmbewusste Partei«. <sup>7</sup> So wird in dieser Studie zu prüfen sein, inwiefern der Agenda 2010 tatsächlich keine vorbereitenden Programmdebatten vorausgegangen sind.

Doch was ist eigentlich unter einer Programmdebatte zu verstehen? Vor dem Hintergrund, dass die Diskussionsprozesse für eine Programmpartei mindestens so wichtig wie das Ergebnis in Papierform sind, wird die Programmdebatte der SPD in der vorliegenden Arbeit als Summe von Aussagen und Ergebnissen in Programmatik und praktischer Politik definiert, wohl wissend, dass diese Festlegung erst in einem zweiten Schritt eine Einschätzung darüber ermöglicht, ob die Summe der Aussagen auch das Bild einer konsistenten Debatte repräsentiert. Zudem werden die Begriffe Programmdiskussion und Programmdiskurs hier synonym mit dem Terminus Programmdebatte verwendet. Von vornherein muss auch klargestellt werden, dass die hier durchgeführte Untersuchung streng genommen nicht als Diskursanalyse im Verständnis Michel Foucaults gelten kann, sondern vielmehr im Habermas'schen Sinn eine Analyse einer »Diskussionsgeschichte« im oben definierten Sinne darstellt. Es geht bei einer solchen Art von Programmgeschichte nicht nur um das »was« und die Entscheidungen, sondern insbesondere um das »wie« des Entscheidungshandelns.

Sieht man einmal von der anspruchsvollen Selbstverpflichtung der Sozialdemokratie als Programmpartei ab, ist Programmatik zumindest für Volksparteien insgesamt konstitutiv, stellt die Formulierung von Zielvorstellungen doch eine Art »inhaltliche Parteiverfassung« dar. <sup>8</sup> Ihre Funktion liegt auf der Hand: Mit einem Blick in die programmatischen Positionen haben die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, sich über die inhaltlichen Forderungen der Parteien umfassend zu informieren. <sup>9</sup> So hat auch die neuere Forschung bestätigt, dass sich programmatische Festlegungen als Vorausschau auf eine eventuelle Regierungspolitik eignen. <sup>10</sup> Obgleich die Wähler wenig über die Programme wissen und auch Zuordnungen treffen, die objektiv falsch sein können, haben Programme für alle Volksparteien einen hohen Stellenwert. Die selbst kaum mehr milieuverhafteten Wählerinnen und Wähler verlangen von ihnen, dass sie stringente Positionen formulieren, an ihren getroffenen Programmaussagen festhalten und ihr parlamentarisches Handeln danach ausrichten. <sup>11</sup> Außerdem besitzen Programmdebatten für die Mitglieder der Volksparteien einen konstitutiven Charakter, bilden sich darüber doch politische Positionen aus, die mithin für das parteipolitische Selbstverständnis prägend sind.

<sup>7</sup> Bernd Faulenbach, Anschlussfähig und integrativ. Ein Rückblick auf Programmdiskussionen, in: NG/FH 51:7-8 (2004), S. 78.

<sup>8</sup> Heiner Flobr, Parteiprogramme in der Demokratie, Göttingen 1968, S. 60.

<sup>9</sup> Ebd. S. 49.

<sup>10</sup> Silke I. Keil, Wahlkampfkommunikation in Wahlanzeigen und Wahlprogrammen, Frankfurt a. M. 2003, S. 94.

<sup>11</sup> Daniel Rölle, Nichts genaues weiß man nicht!? Über die Perzeption von Wahlprogrammen in der Öffentlichkeit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 54:2 (2002), S. 278.

Auf der Basis dieser Vorfestlegungen soll die Programmdebatte als integraler Teil von Politik verstanden werden. Diese Blickrichtung beinhaltet allerdings das Bewusstsein, dass der Stellenwert von Programmdiskussionen (insbesondere von den ausgewiesenen Programmatikern und gerade von denjenigen sozialdemokratischer Herkunft) auch überschätzt werden kann. Die Programmatik als ein Merkmal politischer Parteien wird in ihrer Bedeutung in dieser Studie zweifelsohne aufgewertet. Es wird daher immer deutlich zu machen sein, dass Programmdebatten nicht in einem luftleeren Raum geführt werden, sondern vielmehr in einem Spannungsfeld von Fremd- und Selbststeuerung existieren.<sup>12</sup> Das bedeutet beispielsweise auch, dass die Zustimmung zu einem Gesetzentwurf von Schwarz-Gelb (1982–1998; Beispiel: Postprivatisierung) sowie das Regierungshandeln von Rot-Grün (1998–2005; Beispiel: Hartz IV) und Schwarz-Rot (2005–2009; Beispiel: Rente mit 67) als Bestandteile der sozialdemokratischen Programmdebatte aufgefasst werden, auch wenn etwa die Grünen und die Unionsparteien eine Mitverantwortung für die praktische Politik trugen oder sogar die treibende Kraft für bestimmte Programmaussagen der SPD waren. Zudem können Debatten den Machtinteressen einzelner Akteure geschuldet sein, zum Zwecke der Kanalisierung widerstreitender Strömungen in einer Partei<sup>13</sup> eingesetzt werden und müssen im konkreten Handeln von Parteien und Regierungen nicht durchgängig eine elementare Rolle einnehmen. Und auch wenn es sicher zutrifft, dass Programmdiskussionen in der SPD im Wesentlichen eine Binnenwirkung entfalteten, indem sie die Funktion übernommen haben, die Flügel der Partei zu integrieren<sup>14</sup>, darf nicht vergessen werden, dass das zum Ende einer Programmdebatte beschlossene Ergebnis auch »in den Schubladen vergilben« kann<sup>15</sup> und von den eigenen Aktivisten kaum gelesen wird.<sup>16</sup> Darüber hinaus wird im Folgenden noch zu zeigen sein, dass die Versuchung, den aktuell im Kurs stehenden Meinungstrends hinterherzulaufen, um im Parteienwettbewerb einen raschen und risikoarmen Erfolg zu erreichen, eine nicht zu unterschätzende Rolle in den meisten Programmdebatten gespielt hat.<sup>17</sup>

12 Jürgen Deeg/Jürgen Weibler, Politische Steuerungsfähigkeit von Parteien, in: Josef Schmid/Udo Zolleis (Hg.), *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen*, Wiesbaden 2005, S. 23.

13 Mit der Gründung der Netzwerker nach der Bundestagswahl 1998 zählt die SPD neben dem innerparteilich rechts stehenden Seeheimer Kreis und der Parlamentarischen Linken (PL) einen dritten Flügel, der die Reformpolitik der Agenda 2010 ebenso wie die Seeheimer unterstützte.

14 Bernd Faulenbach, Anschlussfähig und integrativ. Ein Rückblick auf Programmdiskussionen, in: NG/FH 51:7-8 (2004), S. 79.

15 Ulrich von Alemann, *Parteien*, Hamburg 1995, S. 50.

16 Silke I. Keil, *Wahlkampfkommunikation in Wahlanzeigen und Wahlprogrammen*, Frankfurt a. M. 2003, S. 25.

17 Elmar Wiesendahl, Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien, in: Frank Nullmeier/Thomas Saretzki (Hg.), *Jenseits des Regierungsalldays. Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt a. M. 2002, S. 198.

## 2 Wie schreibt man eine Programmgeschichte? Vorgehensweise, Fragestellung und Aufbau

Überblickt man die rund 150-jährige Parteigeschichte der SPD, so stellen beständige programmatische Veränderungen ein Charakteristikum dar; seit dem 19. Jahrhundert ist der revisionistische Impuls der Sozialdemokratie ungebrochen. Wenngleich in der Geschichte der SPD auch Phasen der traditionsbewussten und ideologischen Verharrung ausgemacht werden können, war es doch mehrheitlich so, dass die SPD von einer dynamischen Anpassung an das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Klima einen Zugewinn an konkreten Gestaltungsmöglichkeiten gewinnen konnte. Erst durch die Abwendung vom Marxismus wurde die SPD 1959 auf der Grundlage des Godesberger Programms zu einer regierungsfähigen Volkspartei. Erst mit der Ostpolitik erhielt die Sozialdemokratie eine außen- und friedenspolitische Kompetenz zugeschrieben. Und erst mit der Neuauflage des Konzepts der »Neuen Mitte« aus den 1960er-Jahren gelang es der Sozialdemokratie, mit Gerhard Schröder in einer rot-grünen Koalition 1998 nach einer 16-jährigen Phase der Opposition wieder zur bestimmenden politischen Kraft in der Bundesrepublik zu werden. So ergibt sich aus den Erfordernissen einer beständigen Transformation für eine Volkspartei, die zugleich Programmpartei sein will, ein Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel in ihren Programmdiskursen, das es geschichtswissenschaftlich aufzuarbeiten gilt. Es ist das primäre Ziel dieses Buches, die Entwicklungen der sozial- und wirtschaftspolitischen Programmdebatten der SPD seit 1982 in ihren Grundzügen darzustellen, zu erklären und ihre Wirkungen abzuschätzen.

### 2 Wie schreibt man eine Programmgeschichte? Vorgehensweise, Fragestellung und Aufbau der Untersuchung

Da die Parteigeschichte der SPD von 1982 bis in die Gegenwart noch Gegenstand politischer Kontroversen ist, versucht diese Arbeit eine reflexive Distanz zu tagespolitischen Diskussionen zu wahren. Die Studie vermeidet das Schwingen einer »Marktkeule«, indem sie konsequent auf den Kampfbegriff des Neoliberalismus verzichtet und zur Charakterisierung der Übernahme angebotsorientierter Argumente der Standortdebatte den Terminus »marktliberal« verwendet, der sich deutlich von der Vokabel der »Marktradikalität« absetzt; letzterer wäre auch für den sozialdemokratischen Programmdiskurs seit 1982 zu keinem Zeitpunkt gerechtfertigt. Da aber auf die Begriffe und Konzepte einer angebotsorientierten und nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik<sup>18</sup> aus forschungspraktischen Gründen nicht verzichtet werden sollte, ist an dieser Stelle eine Definition sinnvoll: Während die Vertreter einer angebotsorien-

18 Während der Begriff »angebotsorientiert« in dieser Arbeit synonym mit den Attributen »marktliberal« und »neoklassisch« verwendet wird, gilt Gleiches auch für die Kennzeichnung einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik mit dem Terminus »keynesianisch«.

tierten Wirtschaftspolitik einen geringen staatlichen Steuerungsanspruch für angebracht halten, weil man auf die Fähigkeit des Marktmechanismus vertraut, allgemeine Gleichgewichte herzustellen, leugnete John Maynard Keynes die Gültigkeit des Say'schen Theorems, das besagt, dass sich jedes Angebot seine Nachfrage verschaffen könne. Stattdessen argumentieren Anhänger einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik damit, dass die Wirtschaftsentwicklung von einer zu geringen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage blockiert werden könne, sodass dem Staat in konjunkturellen Schwächeperioden die Aufgabe zukomme, die effektive Nachfrage zu stützen und die Volkswirtschaft mittels einer antizyklischen Wirtschaftspolitik zu steuern.<sup>19</sup> Die sogenannte Standortdebatte, die um die Frage kreiste, ob der Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb noch konkurrenzfähig sei, entsprach in diesem Kontext einer angebotsorientierten respektive marktliberalen Wirtschaftspolitik.

Da eine entschiedene Historisierung eine solide Einbettung des Sachverhaltes in seinen zeitgenössischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontext erfordert, liegt eine Verbindung von politikhistorischen, sozialgeschichtlichen und kulturwissenschaftlichen Fragestellungen auf der Hand. Es ist zunächst wegen der langen Zeitspanne der Analyse sinnvoll, durch das Aufzeigen von politischen Entscheidungen und Wendepunkten einen ereignisgeschichtlich-politikhistorischen Faden zu spinnen. Dabei kann es nicht darum gehen, einfach die Stellungnahmen im Programmdiskurs in Form eines aktengläubigen Positivismus zusammenzufassen.<sup>20</sup> Eine derart verengte Perspektive würde den hier untersuchten Sachverhalt nämlich nur von seinen Ergebnissen her denken und den Weg zu den jeweiligen programmatischen Festlegungen unberücksichtigt lassen.<sup>21</sup> Vielmehr soll es darum gehen, die Herkunft der Interessen und Intentionen zu beleuchten, die sich hinter den Programmaussagen verbergen. Schließlich stehen politische Überzeugungen und Entscheidungen nicht essenzialistisch im Raum, sondern werden erzeugt. Sie werden im Regelfalle ausgehandelt und gelegentlich auch dekretiert. Vor dem Hintergrund, dass programmatische Festlegungen und Debatten nicht losgelöst von wirtschaftlichen Entwicklungen und sozialen Prozessen beschrieben werden können, gilt auch diesen Aspekten ein Augenmerk in diesem Buch. Allerdings würde auch eine rein sozialgeschichtliche Perspektive auf die Programmdebatte der SPD eine problematische Verengung des Blickwinkels mit sich bringen. Es wäre eine irriige Annahme, dass die wirtschaftliche Lage und die gesellschaftlichen Strukturen, die sicherlich eine große Prägekraft

19 Bernd Reef, Neoklassik versus Keynes. Kontroverse Wirtschaftstheorien und politische Praxis am Fallbeispiel der Arbeitsmarktpolitik, in: Gerd Steffens (Hg.), Politische und ökonomische Bildung in Zeiten der Globalisierung. Münster i. Westf. 2007, S. 70.

20 Georg G. Iggers, Geschichtswissenschaft im 20. Jahrhundert, Göttingen 2007, S. 107.

21 Thomas Mergel, Wahlkampfgeschichte als Kulturgeschichte. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Beispiele, in: Barbara Stollberg-Rilinger (Hg.), Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, Berlin 2005, S. 355.

ausüben<sup>22</sup>, bei der Aushandlung von sozial- und wirtschaftspolitischen Positionen einer Partei eine alleinige, gleichsam determinierende Rolle spielen würden.<sup>23</sup> Demgegenüber wird zu zeigen sein, dass eine adäquate Erklärung von Programmaussagen stets ein Konglomerat von tagesaktuellen Bedingungen, taktischen Absichten von Akteuren und ideologisch-programmatischen Erwägungen in den Blick zu nehmen hat und von Fall zu Fall genau zu bestimmen ist; die Geschichte von Debatten spielt daher eine wichtige Rolle.<sup>24</sup> Aus der Mitberücksichtigung einer kulturgeschichtlichen Perspektive ergibt sich ein Zugewinn an Erkenntnisoptionen, da sie die zentrale Rolle von Kommunikation und Sprache im politischen Prozess hervorhebt.<sup>25</sup> So schärft sie erstens den Blick für die Lokalisierung von Schlüsselbegriffen in den Programmdebatten, sodass in den einzelnen Kapiteln auch semantische Analysen vorgenommen werden. Zweitens ermöglicht diese Perspektive die Einführung einer differenzierten Terminologie zur Einschätzung der Kräfteverhältnisse in den Debatten. Daher wird die Programmdebatte der SPD hier als die Summe von Aussagen verstanden, die sich von vereinzelt Äußerungen im Diskurs dadurch unterscheidet, dass sie tragende, also hegemoniale Aussagen beinhaltet.<sup>26</sup>

Vor dem Hintergrund der Integration politikhistorischer, sozialgeschichtlicher und kulturgeschichtlicher Perspektiven soll in dieser Studie gefragt werden, welche hegemonialen Diskurse die sozialdemokratische Programmdebatte seit 1982 in den Politikfeldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik geprägt haben. Welche Programmaussagen wurden im Hinblick auf die Veränderung des wirtschaftspolitischen Steuerungsanspruchs und die Ausweisung eines aktivierenden Sozialstaates getätigt, wie stark waren sie und warum wurden sie und nicht etwaige Gegendiskurse hegemonial? An welchen Stellen ging es der SPD ausschließlich um wählermarktgerechte Werbung, die mit einer reflektierten Programmatik wenig zu tun hatte? Wie kam es zu der Agenda 2010 und warum distanzierte sich die SPD wieder von den Sozialreformen? Warum gilt die Agenda 2010 als Überraschungscoup?

Um diese Fragen zu beantworten, werden die wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten untersucht, in denen der wirtschaftspolitische Steuerungsanspruch und die Ausweisung eines aktivierenden Sozialstaatsbegriffs thematisiert wurden. Dabei fand die sozialdemokratische Programmgeschichte nicht in einem

22 Paul Nolte, Historische Sozialwissenschaft, in: Joachim Eibach/Günther Lottes (Hg.), Kompass der Geschichtswissenschaft, Göttingen 2002, S. 67.

23 Siehe dazu: Ute Frevert, Neue Politikgeschichte. Konzepte und Herausforderungen, in: Dies./Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a. M./New York 2005, S. 10.

24 Hartmut Kaelble, Sozialgeschichte Europas, Bonn 2007, S. 15.

25 Vgl. Ute Frevert, Neue Politikgeschichte, in: Joachim Eibach/Günther Lottes (Hg.), Kompass der Geschichtswissenschaft, Göttingen 2002, S. 158.

26 Achim Landwehr, Geschichte des Sagbaren. Einführung in die historische Diskursanalyse, Tübingen 2001, S. 82.



Vakuum statt, sondern wurde vor dem Hintergrund aktueller Problemlagen verhandelt: Sie repräsentiert die Verschiebung des Feldes sozialstaatlicher Politik im Kontext der Herausforderungen von Globalisierung und Demografie. Daraus ergab sich die Situation, dass nicht jedes Politikfeld mit einem eigenständigen thematischen Unterkapitel innerhalb der chronologischen Hauptkapitel vertreten ist. So erhält etwa in den 1980er-Jahren die Verzahnung von Ökonomie und Ökologie einen prominenten Platz, während in den 1990er-Jahren beispielsweise ein Kapitel zur Privatisierung der Bundespost und zu den sozialdemokratischen Konzeptionen zum Öffentlichen Dienst vorliegt. Da die Privatisierung bundeseigener Unternehmen in den 1980er-Jahren kein Thema für die SPD war, in den 1990er-Jahren aber zustimmungsfähig für die Sozialdemokraten wurde, bieten diese »Leerstellen« einen ersten gewichteten Befund: Dass die deutsche Sozialdemokratie in bestimmten Perioden wenig bis gar nichts in einigen Politikfeldern zu verhandeln hatte, weist nicht nur auf die prägenden Themen der historischen Periode hin, sondern spiegelt auch die Grenzen des Sagbaren in ihrem Programmdiskurs wider.

Da diese auf eine langfristige Perspektive angelegte Studie auf die Lokalisierung von Kontinuität und Wandel in den Programmdebatten der SPD zielt, orientiert sich die Periodisierung an den jeweiligen Zäsuren der Programmgeschichte. Nach einem schlaglichtartigen Überblick über die Programmatik der SPD vom Godesberger Programm bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition (Kap. II) bietet es sich an, den Anfangspunkt der Untersuchung in das Jahr 1982 zu legen. Die SPD ging erst in den 1980er-Jahren und damit am Beginn einer 16-jährigen Phase der Opposition dazu über, eine Programmdebatte zu führen, in der die bisherigen Politikmuster hinterfragt wurden. In welchem Ausmaß, in welchen Politikfeldern und warum die SPD den »ökologischen Umbau der Industriegesellschaft« zu ihrem Leitdiskurs auswählte, wird Gegenstand der Analyse der 1980er-Jahre sein. Zudem werden die Wirkungen dieser programmatischen Annäherung an die Partei »Die Grünen« in der Sozial- und Wirtschaftspolitik näher beleuchtet (Kap. III).

An die Untersuchung der 1980er-Jahre und einen Blick auf die Werbeslogans der SPD bei den Bundestagswahlen im Vorfeld der Agenda 2010 schließt sich das Kapitel zur Analyse der Standortdebatte als hegemonialem Diskurs an. Die in diesem Abschnitt behandelten Debattenstränge erhalten einen größeren Umfang und eine höhere thematische Breite, da sich hier der Kern der Untersuchung befindet. In den frühen 1990er-Jahren begann die Vorgeschichte der Agenda 2010; in der folgenden Dekade zwischen der Deutschen Wiedervereinigung (1989/90) bis hin zur Agenda 2010 (2003) verdichten sich die Programmaussagen im Hinblick auf die wachsende Adaption einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die Fiskalisierung der sozialpolitischen Debatte, die Revision der Fortschrittsskepsis und die Etablierung einer aktivierenden Sozialstaatskonzeption. Da seit den frühen 1990er-Jahren nahezu jedes Politikfeld von der Übernahme marktliberaler Argumente betroffen war, liegt eine stärkere Differenzierung der Analyse nach Politikfeldern auf der Hand, weil so die



Momente von Kontinuität und Wandel auf dem Weg zur Agenda 2010 genauer beleuchtet werden können. Eine spektakuläre Zäsur ist allerdings nicht feststellbar. So ist bei der deutschen Variante der »Dritten Wege« der Sozialdemokratie zu konstatieren, dass der 1998 vollzogene Wechsel der SPD aus der Opposition in die Regierungsverantwortung keine bedeutende programmgeschichtliche Zäsur darstellte, wohl aber der Transformationsprozess in den gesamten 1990er-Jahren (Kap. IV).

Auf die Jahre der schrittweise vollzogenen Anpassung an marktliberale Muster folgten dann die Agenda 2010 und deren Rezeption als Bekenntnis zu einem »Dritten Weg«, der die offensive Aushandlung von wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten unter den Bedingungen von Standortkonkurrenz und veränderter Demografie beinhaltet. An dieser Stelle setzt die Frage an, warum die SPD die Agenda 2010 tolerierte. Eine wesentliche Komponente der Erklärung dafür stellt dabei die in Kapitel IV analysierte Vorbereitung der Agenda 2010 dar. Nach der Präsentation, der Durchsetzung und der Vermittlung der Agenda 2010 sowie ihrer rentenpolitischen Fortsetzungen bis zur Rente mit 67 in der Zeit der Großen Koalition lässt sich im Folgenden eine Distanzierung der SPD von ihrer eigenen Politik beobachten, die wiederum erklärungsbedürftig erscheint. Das Kapitel, das den Zeitraum seit 2003 untersucht, schließt die Untersuchung mit einem Ausblick auf die Bedeutung der Finanzkrise für die wirtschaftspolitischen Positionen der SPD und einer Einschätzung der sozialpolitischen Programmaussagen nach der Bundestagswahl 2009 ab, bei der die SPD mit 23 Prozent in die Oppositionsrolle verwiesen wurde. An dieser Stelle endet die Untersuchung, da in der Opposition neue Themen wie etwa die Schuldenkrise auf die Tagesordnung gelangten, deren Rückwirkungen auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten der SPD noch nicht abschätzbar sind (Kap. V). Die wesentlichen Ergebnisse der Hauptkapitel III, IV und V sind in Zwischenfazits zusammengefasst. Am Ende steht eine Schlussbetrachtung, in der die Erkenntnisse der Untersuchung in kondensierter Form gebündelt werden.

### 3 Forschungsstand und Quellenlage

Diese Studie knüpft an die Erträge der historischen Forschung an, die sich aufgrund der Verfügbarkeit der Quellen noch vornehmlich mit der Geschichte der 1970er-Jahre beschäftigt und beispielsweise die These diskutiert, ob diese Periode als »sozialdemokratisches Jahrzehnt« beschrieben werden kann.<sup>27</sup> Eng verwoben damit ist die Frage,

<sup>27</sup> Bernd Faulenbach, *Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reformeuphorie zur neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969-1982*, Bonn 2011; Bernd Faulenbach, *Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt*, in: AFS (2004), S. 1-38; vgl. *Massimiliano Livi/Daniel Schmidt/Michael Sturm* (Hg.), *Die 1970er Jahre als schwarzes Jahrzehnt. Politisierung und Mobilisierung zwischen christlicher Demokratie und extremer Rechter*, Frankfurt a. M. 2010.

inwiefern die Steuerungsvorstellungen der 1960er- und 1970er-Jahre nach dem Ende der sozial-liberalen Koalition im Oktober 1982 fortlebten. Die Geschichtswissenschaft ist sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keineswegs darüber einig, ob der Anspruch, Wirtschaft und Gesellschaft durch staatliches Handeln zu beeinflussen nach der ökonomischen Zäsur 1973 diskreditiert und vorbei war<sup>28</sup> oder lediglich das Zutrauen in die Planung sank, während an den Institutionen und an den installierten Mechanismen der Beratung festgehalten wurde<sup>29</sup> und bis in die Gegenwart mit verringerter Reichweite und ohne explizite Betonung erfolgreich praktiziert wird.<sup>30</sup> Es wird in diesem Zusammenhang neuerdings sogar die These vertreten, dass seit dem Ende der 1980er-Jahre ein zusätzlicher Schub für dieses »Rationalisierungsparadigma« zu konstatieren gewesen sei.<sup>31</sup> Verwandt mit der Kontroverse, inwiefern sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerungsansprüche seit den 1970er-Jahren verändert haben, sind auch Beiträge, die um den Fragekomplex kreisen, inwieweit das in der Historiografie der Bundesrepublik etablierte Deutungsmuster einer Erfolgsgeschichte Konkurrenz durch die Lokalisierung von Krisen bekommen hat<sup>32</sup>, wobei die vorhandenen historischen Abhandlungen dabei durchgängig darauf verzichten, die eher in den Sozialwissenschaften verankerte Debatte um die Ausweisung eines aktivierenden Sozialstaatsmodells mit zu berücksichtigen.<sup>33</sup> Überblickt man die chronologische Reichweite der Forschungen zur Geschichte der Sozialpolitik in der Bundesrepublik, fällt zudem auf, dass die Untersuchungen mittlerweile bis in die 1990er-Jahre hinein reichen. Es wäre hier etwa die glänzende Studie von Gerhard A. Ritter zu nennen,

28 *Alexander Nützenadel*, Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974, Göttingen 2005, S. 22; *Gabriele Metzler*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005, S. 418; *Michael Ruck*, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie. Zum westdeutschen Planungsgedanken der langen 60er Jahre, in: *Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers* (Hg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 398; grundlegend zur Zäsur 1973: *Axel Schildt*, »Die Kräfte der Gegenreform sind auf breiter Front angetreten.« Zur konservativen Tendenzwende in den Siebzigerjahren, in: AfS (2004), S. 449–480.

29 *Tim Schanetzky*, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Berlin 2007, S. 250.

30 *Dirk van Laak*, Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft, in: GuG 34:2 (2008), S. 320.

31 *Andreas Rödder*, Zahl und Sinn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.7.2010, S. 7.

32 *Paul Nolte*, Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik, Bonn 2004; *Andreas Rödder*, Das »Modell Deutschland« zwischen Erfolgsgeschichte und Krisendiagnose, in: VfZ 54:3 (2006), S. 345–363.

33 Zum Beispiel *Friedhelm Boll/Anja Kruke* (Hg.), Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich, Bonn 2008.

welche die sozialpolitische Gestaltung der Deutschen Wiedervereinigung detailliert untersucht<sup>34</sup>, oder das profunde Standardwerk von Hans Günter Hockerts.<sup>35</sup>

Die geschichtswissenschaftlichen Untersuchungen zur sozialdemokratischen Parteigeschichte enden ebenfalls mit den 1990er-Jahren.<sup>36</sup> Die Programmgeschichte der SPD seit 1982, die immer eng mit der allgemeinen Geschichte verkoppelt war, wurde bislang lediglich in lesenswerten Überblicksdarstellungen zur Parteigeschichte der SPD thematisiert.<sup>37</sup> Auch die prägnanten, aber ebenfalls schlaglichtartig gehaltenen Kommentare zu den Grundsatzprogrammen der SPD, die wichtige Anregungen für diese Studie liefern konnten<sup>38</sup>, erfüllen nicht den Anspruch einer umfassenden Gesamtdarstellung der sozial- und wirtschaftspolitischen Programmdebatte seit 1982. Lediglich die Politikwissenschaftler Peter Lösche und Franz Walter berücksichtigten die Programmdebatte der 1980er-Jahre in einem Kapitel ihrer Gesamtdarstellung der SPD.<sup>39</sup>

Die hier vorliegende geschichtswissenschaftliche Studie zur wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatte der SPD seit 1982 reiht sich in die Tradition der Arbeiten ein, die in einer abgesteckten Epoche eine umfassende Darstellung von Kontinuität und Wandel in den Programmdebatten der SPD geliefert haben. Die vorliegende Untersuchung orientierte sich an den Standardwerken von Kurt Klotzbach, Klaus Schönhoven und Bernd Faulenbach, welche eine Würdigung der programmatischen Entwicklung der SPD konsequent mit der Darstellung der jeweiligen historischen Kontexte verbunden haben; sie haben allerdings nur die Zeitspanne bis 1982 in den Blick genommen.<sup>40</sup>

34 Gerhard A. Ritter, *Der Preis der Deutschen Einheit*, München 2006.

35 Hans Günter Hockerts, *Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945*, Göttingen 2011.

36 Ilse Fischer, *Die Einheit sozial gestalten. Dokumente aus den Akten der SPD-Führung 1989/90*, Bonn 2009; Daniel Friedrich Sturm, *Uneinig in die Einheit. Die Sozialdemokratie und die Vereinigung Deutschlands 1989/90*, Bonn 2006; Fabian Peterson, *Oppositionsstrategie der SPD-Führung im deutschen Einigungsprozess 1989/90. Strategische Ohnmacht durch Selbstblockade?*, Hamburg 1998.

37 Helga Grebing, *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, Berlin 2007; Heinrich Potthoff/Susanne Miller: *Kleine Geschichte der SPD 1848–2002*, 8., aktual. u. erw. Aufl., Bonn 2002.

38 Zum Beispiel die Beiträge von Daniela Münkel, *Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Die Programmgeschichte der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, Berlin 2007, insbes. S. 32–35; Thomas Meyer, *Das Berliner Grundsatzprogramm der SPD*, in: *Historische Kommission beim Parteivorstand der SPD (Hg.), Die programmatische Entwicklung der deutschen Sozialdemokratie*, Bonn 1994, S. 33–59.

39 Peter Lösche/Franz Walter, *Die SPD: Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei*, Darmstadt 1992.

40 Kurt Klotzbach, *Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965*, Bonn 1996 (2. Aufl.); Klaus Schönhoven, *Wendjahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966–1969*, Bonn 2004; Bernd Faulenbach, *Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reform euphorie zur neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969–1982*, Bonn 2011.

Mit einer Analyse der Agenda 2010 und ihrer umfassenden Vorgeschichte wird eine Forschungslücke thematisiert, die erst ansatzweise von politikwissenschaftlichen Untersuchungen aufgegriffen wurde. Mittlerweile konstatieren aktuelle Studien zumindest eine »Agendapolitik ohne Agenda 2010«<sup>41</sup>; man entdeckt sogar eine Vorgeschichte der Agenda 2010.<sup>42</sup> Da diese Forschungen jedoch noch immer von Arbeiten überlagert werden, in denen ohne hinreichende Quellenbasis von einem programmleeren Jahrzehnt der 1990er-Jahre ausgegangen wird<sup>43</sup> oder die Rede davon ist, dass das Schröder-Blair-Papier (1999) »nahezu keine Anknüpfungspunkte zur Programmdiskussion innerhalb der SPD« aufwies<sup>44</sup>, die verfügbaren Quellen jedoch einen historischen Prozess offen legen, der zur Agenda 2010 geführt hat, ergibt sich in Kapitel V dieser Arbeit ein leichtes Übergewicht von Quellen gegenüber der Sekundärliteratur. Die Parteienforschung orientiert sich an dieser Stelle noch immer sehr stark an Ereignissen, Strategien und Entscheidungen und vernachlässigt den Blick auf den der Entscheidung vorausgehenden Aushandlungsprozess.

Dennoch konnte die primär quellengestützte Arbeit des Historikers, die sowohl den Wandel als auch die Kontinuitäten in den sozial- und wirtschaftspolitischen Programmdebatten erforschen möchte, auf wichtige Beiträge der Parteienforschung und der Politikfeldanalyse zurückgreifen. Allerdings besteht der genuin zeithistorische Ansatz im Unterschied zu politikwissenschaftlichen Forschungen darin, längerfristige Prozesse und Entwicklungen aufzuzeigen und zu erklären. Daher beruht die Studie in hohem Maße auf der Auswertung archivalischer Quellen, sodass der Anspruch erhoben werden kann, die relevanten Dokumente aus dem Archiv der sozialen Demokratie in Bonn und dem Bundesarchiv in Koblenz, bearbeitet zu haben. Während für die Wahlkampfsammlung des Deutschen Bundestages im Bundesarchiv keine Sperrfristen vorgesehen sind, wurden dank großzügig erteilter Genehmigungen die 20-jährigen Sperrfristen für die im Literaturverzeichnis ausgewiesenen Bestände des Archivs der sozialen Demokratie für dieses Projekt aufgehoben. So konnten die Protokolle des SPD-Präsidiums, des SPD-Parteivorstandes, der Bundestagsfraktion und der Regierungsprogramm- und Grundsatzprogrammkommissionen seit 1982 eingesehen werden, um den Stellenwert von Debatten und die Kräfteverhältnisse innerhalb der Partei einschätzen zu können. Als ertragreich erwiesen sich auch Vermerke und Briefwechsel aus den Deposita und Aktengruppen der Büros von ehemaligen sozialdemokratischen Spitzenpolitikern/innen, wie zum Beispiel Gerhard Schröder, Oskar Lafontaine, Heide Simonis, Björn Engholm oder Henning Voscherau. Sie lieferten oftmals Erklärungen für eine bestimmte Programmaussage. Anhand dieser Doku-

41 *Simon Hegelich/David Knollmann/Johanna Kuhlmann*, Agenda 2010. Strategien – Entscheidungen – Konsequenzen, Wiesbaden 2011, S. 25 ff.

42 *Max Reinhardt*, Aufstieg und Krise der SPD, Baden-Baden 2011, S. 114.

43 *Matthias Sachs*, Sozialdemokratie im Wandel, Wiesbaden 2011, S. 120.

44 *Anke Hassel/Christoph Schiller*, Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt a. M. 2010, S. 158.

mente ließ sich zudem abschätzen, wie sich führende Sozialdemokraten hinter den Kulissen zu bestimmten Programmaussagen positionierten. Außerdem wurden die Akten der Postgewerkschaft im Archiv der sozialen Demokratie als Fallbeispiel für die Zustimmung der SPD zu einer Privatisierung bundeseigener Unternehmen mit einbezogen, weil sie eine Erschließung der Debatten zwischen SPD und Gewerkschaften über die Privatisierung der Bundespost ermöglichen.

Da programmatische Beschlüsse nicht nur verhandelt und dokumentiert, sondern auch verbreitet und kommuniziert werden, werden darüber hinaus auch veröffentlichte Quellen wie Grundsatzprogramme, Wahlprogramme, Aktionsprogramme und Themenprogramme untersucht. Als weitere Quellen werden Autobiografien, Beiträge in sozialdemokratischen Richtungszeitschriften, zeitgenössische Streitschriften, Reden und Slogans auf Wahlplakaten herangezogen. Schließlich vermitteln sechzehn Gespräche mit Zeitzeugen und Experten, darunter Hans-Jochen Vogel, Erhard Eppeler, Andrea Nahles und Anke Fuchs einen unmittelbaren Eindruck von den handelnden Akteuren/innen vor und nach 1982.