

A Different Kind of Santa Claus: Rezension zu "Starving the Beast. Ronald Reagan and the Tax Cut Revolution" von Monica Prasad

Döpking, Lars

Veröffentlichungsversion / Published Version

Rezension / review

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Döpking, L. (2019). A Different Kind of Santa Claus: Rezension zu "Starving the Beast. Ronald Reagan and the Tax Cut Revolution" von Monica Prasad. *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-82102-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Lars Döpking | Rezension | 09.05.2019

A Different Kind of Santa Claus

Rezension zu „Starving the Beast. Ronald Reagan and the Tax Cut Revolution“ von Monica Prasad



Monica Prasad

**Starving the Beast . Ronald Reagan and the
Tax Cut Revolution**

USA

New York 2018: Russell Sage Foundation

viii, 327 S., \$ 35.00

ISBN 978-0-87154-692-0

Im linken Flügel der US-Demokraten herrscht Aufbruchsstimmung. Im Zentrum der politischen Programmatik, in der Green New Deal, liberale Migrationspolitik und bessere Gesundheitsversorgung Platz finden, steht eine radikale Kehrtwende in der Steuerpolitik. Zur Finanzierung der kostspieligen Agenda plädiert Elizabeth Warren für die Einführung einer jährlich zu entrichtenden Vermögenssteuer, während Alexandria Ocasio-Cortez, der neue Shooting Star der Partei, Einkommenssteuerhöchstsätze von 70% fordert und Urgestein Bernie Sanders auf einer Reform der Grundsteuer insistiert. In den Nachwirren der Trump Tax Cuts sorgen die Vorschläge für scharfe Debatten: Beim konservativen Fernsehsender Fox-News wittert man, wenig überraschend, eine kommunistische Verschwörung, wohingegen Gabriel Zucman und Emmanuel Saez in der liberalen *New York Times* hohe Einkommenssteuern in der politischen Tradition der USA verorten und für die „Rettung der Demokratie“ einen „Wealth Tax Simulator“ programmieren.¹

In dieser ebenso aufgewühlten wie unübersichtlichen politischen Gemengelage ist das Ende des vergangenen Jahres erschienene Buch von Monica Prasad zu verorten. Die am Institute for Policy Research der Northwestern University lehrende Soziologin ist im Feld keine

Unbekannte, gilt sie doch als Mitbegründerin der „New Fiscal Sociology“² sowie als profunde Kennerin und Kritikerin neoliberaler Wirtschaftspolitik.³ Zusätzliche Aufmerksamkeit erfuhr sie zudem mit ihrem unlängst in Abgrenzung zu Michael Burawoys Konzept der Public Sociology formulierten Plädoyer für eine Problem Solving Sociology.⁴ Wenn Prasad in ihrem Buch nun nahezu alle akuten Probleme ihres Landes – von sozialer Ungleichheit über den Abbau von Umweltschutzmaßnahmen bis hin zur Ausübung massiver Polizeigewalt gegen Schwarze – letzten Endes auf die mangelnde Extraktion von Steuern zurückführt, dann liegt es nah, ihr Buch als Anwendungsbeispiel einer solchen Problem Solving Sociology zu lesen – und zwar als ein überaus ambitioniertes, setzt sie doch damit laut Eigenauskunft an der Wurzel aller Probleme an: „Responding to the opioid epidemic, implementing policies that would address the root causes of populism, maintaining public education, subsidizing child and elder care, upgrading infrastructure – all it comes back to taxes.“ (S. 2)

Bevor Prasad allerdings ihrer eigenen Forderung entspricht und konkrete Lösungsvorschläge unterbreitet, nimmt sie eine profunde Analyse der Problemursachen vor. Zu diesem Zweck verfolgt sie die anhaltende Politik der Steuersenkungen in den USA, die man mit einer Formulierung von Rudolf Goldscheid als „schrittweise Expropriation des Staates“ bezeichnen könnte, an ihren historischen Ursprung zurück: Den Economic Recovery Tax Act (ERTA) von 1981, mit dem die Reagan Administration seinerzeit den Einkommenssteuersatz von vormals 70 Prozent auf 50 Prozent reduzierte und zudem umfangreiche Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen einführte. Für Prasad leitet der ERTA den radikalen haushaltspolitischen Kurswechsel der Republikaner ein, die sich in der Folgezeit von einer Partei des ausgeglichenen Haushalts zu einer Steuersenkungspartei wandeln, die lautstark gegen *big government* polemisiert und mit dem Feuer der radikalen Tea Party Bewegung spielt. Die Verantwortlichen, die schuld sind am Niedergang des US-amerikanischen Steuerstaats, sind damit schnell ausgemacht – und zu Prasads Glück waren sie so freundlich, ihre Spuren nicht zu verwischen, sondern zu veröffentlichen.⁵ Gestützt auf die Auswertung neuzugänglichen Archivmaterials kommt sie zu der These, dass dem ERTA keine übergreifende Strategie oder gar kohärente Ideologie zugrunde lag, sondern interpretiert das Gesetzesvorhaben und den damit eingeleiteten Kurswechsel als Ad-hoc-Reaktion auf zeitgenössische Krisenprozesse seit Mitte der 1970er-Jahre, die sie politisch auf den Rücktritt Richard Nixons und ökonomisch auf die anhaltende Stagflation zurückführt.

Um die Radikalität ihrer ebenso überzeugenden wie gut belegten Argumentation zu verdeutlichen, muss man sich in Erinnerung rufen, dass der ERTA in der einschlägigen

Literatur zwar als ein zentrales Ereignis der Fiskalgeschichte verhandelt wird,⁶ man dabei jedoch stets mindestens einer der vier folgenden Erklärungen zu seiner Genese begegnet: Erstens, die Einflussnahme unternehmerischer Lobbygruppen auf den Gesetzgebungsprozess; zweitens, die Rolle neuer ökonomischer Paradigmen; drittens, eine anti-etatistische, auf Steuerkürzungen als Mittel zum Rückbau staatlicher Kapazitäten fixierte Ideologie; und schließlich, viertens, die Prävalenz rassistischer Motive weißer Amerikaner, denen die Finanzierung universaler wohlfahrtsstaatlicher Programme ein Dorn im Auge gewesen sei.⁷ Prasad desavouiert sie allesamt: Ihrer Ansicht nach lassen sich weder der ERTA noch die steuerpolitische Kurswende der Republikaner auf den Einfluss ökonomischer Interessengruppen oder ideologischer Motive zurückführen, vielmehr resultierten beide aus wahlstrategischen Erwägungen vor dem Hintergrund des politischen Systems der USA, in dem die Grand Old Party eine distinkte Position suchte, von der aus sie neue Mehrheiten gewinnen konnte.

Das Buch gliedert sich in zwei Teile. Im ersten analysiert Prasad die Entstehung des ERTA, angefangen bei seinen frühen Vorläufern, über den Präsidentschaftswahlkampf von 1980 bis hin zu seiner Verabschiedung, Rückabwicklung und retrospektiven Mythologisierung. Im zweiten Teil zieht sie Vergleiche zur europäischen Zeitgeschichte, schließt ihre Studie mit der Literatur zu Wachstumsmodellen kurz und formuliert Grundlinien einer politischen Soziologie der Inflation.

Der erste, quellennahe Teil des Buches kann durchweg als gelungen bezeichnet werden. In ihm erzählt Prasad die Geschichte des – von ihr sympathisch präsentierten – republikanischen Kongressabgeordneten Jack Kemp, der sich bereits in den 1970er-Jahren vergeblich für eine steuerliche Entlastung von Unternehmen einsetzte, um die Stagflation zu bekämpfen. Kemps Wege kreuzten sich um 1976 mit denen Jude Wanniskis. Der Wirtschaftswissenschaftler und Journalist, der unter anderem als Kommentator für das *Wall Street Journal* arbeitete, überzeugte Kemp, sein Anliegen mit der Forderung nach einer simultanen Kürzung der Einkommenssteuer zu kombinieren und ihm so mehr politische Durchschlagskraft zu verleihen. Ausgehend von Kemps Ideen schmiedete Wanniski einen Plan, der die GOP aus der Krise und zurück an die Macht führen sollte. Im Zentrum dieses Plans stand die sogenannte „Theorie der zwei Weihnachtsmänner“: Während Wanniski den Demokraten die Rolle des wohlfahrtsstaatlichen Geschenkeverteilers zudachte, wies er den Republikanern die Aufgabe zu, den Wählerinnen und Wählern Steuerkürzungen und ein dadurch bedingtes Wirtschaftswachstum in Aussicht zu stellen: „there must be a division of labor between Democrats and Republicans; each must be a different kind of Santa Claus“ (Wanniski, zitiert

nach Prasad 2018, S. 34). Diese simple Theorie sollte sich in der Folgezeit als geeignet erweisen, das parteipolitische Koordinatensystem der USA nachhaltig zu verschieben. Sie überzeugte, wie Prasad zeigt, auf Umwegen zunächst das für die programmatische Ausrichtung der Partei zuständige Republican National Committee und schließlich auch Reagans Wahlkampfteam. Zwar entschied man sich, dem Thema „Steuerkürzungen“ angesichts zweifelnder Wähler, skeptischer Unternehmer und alarmierter Experten, die vor der Gefahr rückläufiger Investitionen warnten, keine prominente Rolle im Wahlkampf zukommen zu lassen (S. 63). Intern jedoch rückte das Team nie von der geplanten Umsetzung des Vorhabens ab. Steuerkürzungen erschienen den Republikanern nicht zuletzt deshalb als veritables Mittel zur Inflationsbekämpfung, weil alle anderen Instrumente bereits versagt hatten. Prasad versteht es dabei, in kritischer Distanz die politische Sprengkraft deutlich werden zu lassen, die dem Problem der galoppierenden Inflation in der öffentlichen Wahrnehmung der Zeit zugeschrieben wurde. Auch weist sie ausdrücklich darauf hin, dass intern durchaus auch andere Instrumente diskutiert wurden – etwa die Wiedereinführung des Goldstandards – und besteht darauf, dass gerade Reagan über keine kohärente Position in Sachen Steuerkürzungen verfügte.⁸ Die Entwicklung und Verabschiedung des ERTA erscheint aus ihrer Perspektive als ein durchaus kontingentes Ereignis, das die GOP aber eine entscheidende Lektion gelehrt habe: Wählerinnen und Wähler perzipieren explodierende Haushaltsdefizite zwar als problematisch, richten daran aber nicht ihre Wahlentscheidung aus. Obgleich sich bereits im darauffolgenden Haushaltsjahr die desaströsen Folgen des ERTA zeigten – das US-amerikanische Haushaltsdefizit verdoppelte sich auf 110 Milliarden US-Dollar, der Dow Jones verlor 30% seines Werts – und seine Rückabwicklung erzwangen, wurde Reagan 1984 mit überwältigender Mehrheit wiedergewählt. Republikanische Strategen und Aktivisten schlussfolgerten daraus, dass die Forderung nach Steuerkürzungen sich als erfolgversprechende Strategie im Kampf um die Wählergunst eignete, erschufen einen Mythos um den ERTA und stellten ab den 1990er-Jahren Tax Cuts in den Mittelpunkt ihre Wahlkämpfe (S. 147–157).

Während Prasad die politischen Prozesse um die Verabschiedung des ERTA eher konventionell als parteipolitischen Überbietungswettbewerb darstellt, in dem Partikularinteressen die Agenda bestimmten, weist sie den Interessen von Unternehmern hingegen eine marginale Rolle zu. Mit revisionistischen Absichten schildert sie auch deren Ohnmacht während der Rückabwicklung des ERTA: „The story of the tax cut is not a story of business groups persuading Reagan to do what they wanted, but rather of Reagan persuading business to support what he wanted and then – after he had gotten the policy he wanted – abandoning business interests and scaling back the policy he had given them.“ (S.

141)

Im Zitat klingt bereits die Ouvertüre zum komparativ angelegten zweiten Teil des Buches an, in dem Prasad insbesondere die folgenden drei Ziele verfolgt: Erstens will sie zeigen, dass US-amerikanische Unternehmensverbände in ihrem Bemühen um Steuerkürzungen während der Nachkriegszeit zwar durchaus Erfolge verbuchen konnten, diese jedoch im Vergleich zu Europa ziemlich bescheiden ausfielen. Wenn man in Betracht ziehe, wie unternehmerfreundlich der europäische Korporatismus gerade auf steuerpolitischer Ebene sei, dann, so Prasads lakonisches Resümee, ließen sich die Bemühungen der US-amerikanischen Lobbyverbände unter Rekurs auf Zenons berühmtes Paradoxon nur als „running to stay in place politics“ interpretieren. Aller Anstrengungen zum Trotz sei es den Unternehmern in den USA bislang nicht gelungen, jene steuerpolitisch vorteilhaften Bedingungen zu schaffen, unter denen Unternehmen in Europa dank des wohlfahrtsstaatlichen Kompromisses mit weit weniger Aufwand an Lobbyarbeit operierten (S. 171–189). Zweitens widerspricht Prasad der These vom un- oder gar antidemokratischen Charakter des ERTA: Wenn Demokratien sich dadurch auszeichneten, dass stets Alternativen zur Wahl stehen, dann sei die Transformation der GOP zum „different kind of Santa Claus“ ausdrücklich zu begrüßen. Drittens adressiert sie die politische Wirkmächtigkeit inflationärer Dynamiken innerhalb demokratischer Steuersysteme. Sie zeigt, dass das auf hohen Einkommens- und niedrigen Umsatzsteuern beruhende US-amerikanische System deutlich sensibler auf ansteigende Preise und Löhne reagierte, als das europäische System mit seinen vergleichsweise hohen indirekten Steuern. Hieraus schlussfolgert Prasad nicht nur, dass Wachstumsmodelle, die Binnenkonsum mit fragmentierter Wohlfahrtsstaatlichkeit kombinieren, schwerwiegende politische Instabilitäten bergen, sondern macht auch plausibel, dass jenseits aller parteistrategischen Erwägungen zu Beginn der 1980er-Jahre durchaus objektive Gründe für Steuerkürzungen bestanden. Diese hätten, so ihre These, ohnehin kommen müssen, da inflationsbedingte Unzufriedenheit stets ein erhebliches Mobilisierungspotenzial in sich berge, das politische Parteien für sich nutzen könnten (S. 204).

Prasads mit Blick auf die fiskalpolitischen Herausforderungen der Gegenwart formulierter Lösungsvorschlag richtet sich nun nicht an die Demokraten, sondern an die Republikaner, die sie auffordert, sich politisch neu zu erfinden. Weil sich nach den Trump Tax Cuts die politischen Möglichkeitsspielräume von Steuerkürzungen soweit erschöpft hätten, dass selbst republikanisch regierte Bundesstaaten mittlerweile gezwungen seien, bestimmte Steuern zu erhöhen, empfiehlt sie der GOP einen auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten Kurs unter anderen Vorzeichen. Der Blick nach Europa lehre, so Prasad, dass ein

funktionierender Korporatismus eine vielversprechende Alternative zur Schröpfung von Unternehmen und Reichen sei. Die Republikaner sollten sich für den Aufbau moderner wohlfahrtsstaatlicher Institutionen einsetzen, die breite Wählerschichten an die Partei binden, und sich um wirtschaftspolitische Maßnahmen wie die Erneuerung der maroden Infrastruktur des Landes oder verbesserte Ausbildungsbedingungen für die häufig schlecht qualifizierten Arbeitskräfte einsetzen (S. 228–236).⁹

Dieser zweite, seinem eigenen Anspruch nach auf Problemlösung hin angelegte Teil von Prasads Argumentation ist nur bedingt überzeugend, und das nicht nur, weil ihre an die Adresse der Republikaner gerichteten programmatischen Empfehlungen streckenweise wie eine Neuauflage der Nachkriegspolitik der Demokraten anmuten. Ihre wenig realistischen, teilweise schlicht utopischen Lösungsvorschläge zeigen zudem eine einseitige, in der Literatur gleichwohl recht häufig anzutreffende Lobpreisung des europäischen Wohlfahrtsstaats an, was eher Skepsis als Hoffnung weckt.¹⁰ Und stutzen lässt einen auch die Behauptung der Autorin, dass den europäischen Unternehmern ihre – durchaus bestreitbaren – komparativen Vorteile mehr oder weniger zugefallen wären, ohne dass es dazu hartnäckiger Lobbyarbeit bedurft hätte.¹¹ Prasad weiß offenbar selbst um die Angriffsfläche, die sie etwaigen Kritikerinnen mit derart pauschalen Thesen bietet, weshalb sie im Schlusskapitel zurückrudert und ihre entsprechenden Ausführungen lediglich als einen „comparative claim“, aber nicht als „comparative analysis“ verstanden wissen will. Hier braucht es ohne Frage weitere Forschungen. Nur angedeutet seien schließlich zwei weitere Einwände von eher grundsätzlicher Natur: Zum einen fällt auf, dass die Fiskalsoziologie auch in diesem Buch konsequent neoklassisch argumentiert. Was wäre aber wenn, wie verschiedene Vertreter der Modern Monetary Theory behaupten, Steuern nicht primär dazu da sind, um Staatsausgaben zu finanzieren, sondern um Inflation einzudämmen? Kann dann der Quellensprache noch bis in die Rekonstruktion allgemeingültiger Mechanismen derart gefolgt werden, oder müssen neue Interpretationsmuster Anwendung finden? Zum anderen ließe sich fragen, ob der Wandel des Parteiensystems nicht eventuell in einem größeren Kontext verstanden werden muss. Mit Blick auf die europäische Parteienlandschaft haben jüngst Jonathan Hopkin und Marc Blyth vorgeschlagen, den Wandel von „catch-all-parties“ zu „cartel-parties“ ursächlich auf die Transformation von Wachstumsmodellen zurückzuführen.¹² Sollte sich ihre These erhärten lassen, könnte die inhaltliche Neuaufstellung der GOP auch noch aus tieferen Beweggründen erfolgt sein als aus der Wahrnehmung eines politischen Gelegenheitsfensters. Beide Aspekte könnten in daran anschließende Arbeiten integriert werden, die nur zu begrüßen wären.

Ungeachtet dieser kritischen Anmerkungen ist Prasads Studie unbedingt lesenswert. Wer zu Fragen der Fiskalsoziologie oder Fiskalgeschichte arbeitet und forscht, kommt an der Lektüre des faktengesättigten und gut geschriebenen Bandes nicht vorbei. Auch den Vertreterinnen benachbarter Disziplinen wie der Politischen Soziologie oder der Wirtschaftssoziologie sei der Griff zum Buch empfohlen, nicht zuletzt, um den weitverzweigten historisch-systematischen Ausführungen zu einer fiskalpolitischen Ära nachzuspüren, deren Auswirkungen nicht nur das politische Leben der USA bis heute prägen.

Endnoten

1. Gabriel Zucman / Emmanuel Saez, [Alexandria Ocasio-Cortez's Tax Hike Idea Is Not About Soaking the Rich. It's about curtailing inequality and saving democracy](#), in: New York Times, 22.1.2019.
2. Vgl. Isaac W. Martin / Ajay K. Mehrota / Monica Prasad, *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge, MA u.a. 2009.
3. Monica Prasad, *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*, Chicago, IL u.a. 2006; dies., *The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty*; Cambridge, MA 2012.
4. Monica Prasad, *Problem-Solving Sociology*, in: *Contemporary Sociology* 47 (2018), 4, S. 393–398.
5. Die Abfassung des Buches wurde nicht zuletzt ermöglicht durch Nancy Reagans Entscheidung, die Unterlagen zum Präsidentschaftswahlkampf von 1980 öffentlich zugänglich zu machen, weshalb Prasad in ihrer Danksagung nicht um die Feststellung umhinkommt: „I don't think I ever imagined that I would one day have a concrete personal reason to say: „Thank you, Nancy Reagan.“ (S. 9)
6. Elliot W. Brownlee, *Federal taxation in America: A History*, Cambridge, MA 2016, S. 245–272.
7. In der Reihenfolge der Argumente vgl. Jacob S. Hacker / Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*, New York 2011; Quinn Slobodian, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, MA 2018; Nancy Maclean, *Democracy in Chains. The Deep History of the Radical Right's Stealth Plan for America*, London / New York 2018; Randolph Hohle, *Race and the Origins of American Neoliberalism*, New York 2015.
8. Reagan berief sich bekanntlich wiederholt auf die Hypothese der Laffer-Kurve, führte aber gleichzeitig auch immer wieder das Starve-the-Beast-Argument an, dem zufolge Steuerkürzungen ein probates Mittel zum Rückbau eines aufgeblähten Staatsapparats darstellen. Genau dieser Effekt einer durch rückläufige Einnahmen erzwungenen Entbürokratisierung aber wird nicht eintreten, wenn Steuerkürzungen – wie von der

Laffer-Kurve prognostiziert – tatsächlich zu einem Anstieg des Wirtschaftswachstums führen und so dafür sorgen, dass die Steuerausfälle durch zusätzliche Erträge an anderer Stelle kompensiert werden können (S. 74). Beide Argumente zugleich zu vertreten ist folglich ein logischer Widerspruch. Nicht nur an dieser Stelle drängen sich bei der Lektüre des Buches Parallelen zur Gegenwart geradezu auf.

9. Vgl. auch Monica Prasad, [How to Think About Taxing and Spending Like a Swede](#), in: New York Times, 7.3.2019.
10. Vgl. Wolfgang Streeck, [European Social Policy: Progressive Regression](#), MPIfG Discussion Paper 18/11, November 2018.
11. Für die deutsche Debatte vgl. Philipp Müller, *Zeit der Unterhändler. Koordinierter Kapitalismus in Deutschland und Frankreich*, Hamburg 2019, S. 313 f.; Marc Buggeln, „Keine Aktion Volksbeglückung“. Der Spitzensteuersatz als Politikum, in: *Mittelweg* 36 27 (2018), 1, S. 48–76; Alexander Hertel-Fernandez / Cathie J. Martin, *How Employers and Conservatives Shaped the Modern Tax State*, in: Gisela Hürlimann / W. Elliot Brownlee / Eisaku Ide (Hg.), *Worlds of Taxation: The Political Economy of Taxing, Spending, and Redistribution Since 1945*, Cham 2018, S. 17–48.
12. Jonathan Hopkin/Mark Blyth, *The Global Economics of European Populism: Growth Regimes and Party System Change in Europe*, in: *Government and Opposition* 54 (2019), 2, S. 193–225.

Lars Döpking

Lars Döpking, M.A., Politikwissenschaftler und Soziologe, ist Wissenschaftler des Hamburger Instituts für Sozialforschung. Er forscht derzeit zur Transformation des italienischen Steuerstaats seit 1946 unter fiskal- und politsoziologischer Perspektive und interessiert sich darüber hinaus für soziologische Theorie, Historische Soziologie sowie Grundfragen sozialwissenschaftlichen Erfahrens, Darstellens und Erklärens.

Dieser Beitrag wurde redaktionell betreut von Karsten Malowitz.

Artikel auf soziopolis.de:

<https://www.sozopolis.de/a-different-kind-of-santa-claus.html>