

HEUSS-FORUM
5/2016

Marc Buggeln

**Die Steuerpolitik der FDP
und der CDU/CSU in den
1970er- und 1980er-Jahren**

Theodor-Heuss-Kolloquium 2016
**Die neoliberale Herausforderung und
der Wandel des Liberalismus im späten
20. Jahrhundert**
3.-4. November 2016

In Kooperation mit dem
Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam

ZENTRUM FÜR ZEITHISTORISCHE
FORSCHUNG



Marc Buggeln

Die Steuerpolitik der FDP und der CDU/CSU in den 1970er- und 1980er-Jahren

Ich widme mich im Folgenden der Steuerpolitik sowohl von FDP wie von CDU/CSU in den 1970er- und 1980er-Jahren. Damit steht natürlich insbesondere auch die Frage nach der Bedeutung der „Wende“ 1982 auf dem Feld der Öffentlichen Finanzen und der Steuerpolitik auf der Tagesordnung. Zur Einordnung der Politik bedarf es aber des kurzen Rückblicks auf die frühen Jahre der Bundesrepublik. Fasst man die Zeit von 1949 bis 1969 unter Führung von CDU-Kanzlern zusammen, so kann in Anlehnung an Elliott Brownlees Statement für die Verhältnisse in den USA zur selben Zeit auch in Deutschland von einer „Era of Easy Finance“ gesprochen werden.¹ Die Steuersätze befanden sich nach dem Ende des 2. Weltkrieges sowohl in Deutschland wie aber auch in den USA, Großbritannien oder Frankreich auf einem Allzeithoch. Als dann Anfang der 1950er-Jahre der fast 20 Jahre währende starke Wirtschaftsaufschwung einsetzte, führte dies zu sprudelnden Staatseinnahmen, ohne dass dafür Steuererhöhungen notwendig gewesen wären. Ganz im Gegenteil: Die Steuereinnahmen stiegen in Deutschland trotz mehrfacher umfassender Steuer-senkungen. Der Grund hierfür lag in der „kalten Progression“ bei den Einkommenssteuern. Während die Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer weitgehend neutral mit dem BSP-

Wachstum ansteigt, haben die Einkommenssteuern die Tendenz, aufgrund der verschiedenen Progressionsstufen stärker zu steigen als das Wirtschaftswachstum. In der Regel war in der frühen Bundesrepublik damit zu rechnen, dass die Einkommenssteuer pro Prozentpunkt BSP-Anstieg um etwa 1,4 - 1,6 % Prozentpunkte anstieg. Bei einem Wirtschaftswachstum von 5 % ergab sich also ein Einnahmeanstieg von 7 bis 8 % bei den Einkommenssteuern. Bei einem solchen Wirtschaftswachstum ließen sich umfassende Ausgabenprogramme finanzieren, ohne die Bürger mit der öffentlichen Verhandlung eventueller Steuererhöhungen aufzuschrecken. Gleichzeitig wurde das Steuersystem auf diese Weise automatisch progressiver und stärker von den direkten Steuern getragen, wenn die Politik nicht gegenlenkte.

Die Steuer- und Finanzpolitik der SPD/FDP-Koalition

Als Willy Brandt 1969 zum ersten SPD-Kanzler wurde, waren sowohl die SPD wie die FDP mit einem Programm angetreten, das vielfältige neue Ausgaben vorsah, während man im Wahlkampf aber kaum von Steuererhöhungen, sondern eher von Steuersenkungen gesprochen hatte. Von den Koalitionsab-sprachen hinsichtlich der Steuerpolitik am 2. Oktober 1969 hielt die FDP in ihrem Sit-zungsprotokoll fest: „In der Steuerpolitik bestand Übereinstimmung, daß der Arbeitnehmerfreibetrag verdoppelt wird. Die Ergänzungsabgabe wird ab 1. Januar 1970 erst ab 32.000,--/64.000,-- DM statt bisher 16.000,--/32.000,-- DM Einkommen erhoben und ab 1. Januar 1971 ganz fortfallen. Die Steuerquote soll nicht erhöht werden, um den Leistungs-willen des Einzelnen und die Investitionsbe-reitschaft der Wirtschaft nicht einzuschränken. Alle übrigen Steuerfragen werden geklärt

¹ W. Elliot Brownlee (Hg.): Funding the modern American state, 1941-1995. The rise and fall of the era of easy finance, Cambridge 1996.

nach Vorliegen des Berichtes der Steuerreformkommission. An die Einführung konfiskatorischer Steuern ist nicht gedacht.“² In der Regierungserklärung versicherte Brandt nach außen die anstehenden Aufgaben ohne Steuerlastquotenerhöhung zu bewältigen: „Bei einer rationellen Bewirtschaftung und bei Verwendung moderner, kostensparender Methoden können die öffentlichen Haushalte die in den nächsten Jahren entstehenden Finanzierungsaufgaben erfüllen, ohne daß die Steuerlastquote des Jahres 1969 erhöht wird.“³ Wie im Koalitionsgespräch abgesprochen, betonte der Kanzler: „Wir haben nicht die Absicht, bestehende Vermögen durch konfiskatorisch wirkende Steuern anzutasten.“⁴ Vermutlich gingen beide Parteien davon aus, dass die steigenden Kosten beim erwarteten stabilen Wachstum kein Problem darstellen würden. So kam es trotz wesentlich umfassenderer Vorstellungen von Steuererhöhungen beim linken SPD-Flügel unter Finanzminister Alex Möller erst einmal zur Senkung der Einkommenssteuer und zu einem Gesetz, welches die Steuerflucht erschwerte. Zudem wurde aufgrund der Hochkonjunktur 1970 ein rückzahlbarer Konjunkturzuschlag erhoben, der Kaufkraft abschöpfen sollte, die dann beim Konjunkturrückgang freigegeben werden sollten. Etwaige Steuererhöhungen wurden vom Finanzminister gemäß der Koalitionsabsprache auf die Zeit nach dem Gutachten der noch von Möllers Vorgänger Strauß eingesetzten Steuerreformkommission verlegt. Die Kommission verschob aber den Abgabetermin, so dass das Gutachten erst im März 1971 vorlag. Gleichzeitig geriet Möller von Seiten der SPD- wie FDP-Minister schnell

unter Druck, die Ausgaben schneller zu erhöhen. 1970 konnte er sich diesen Drucks noch halbwegs erwehren, aber 1971 konnte er sich nicht gegen die Wünsche seiner Kabinettskollegen durchsetzen und trat schließlich zurück. Ersetzt wurde er durch den Superminister Karl Schiller, der nun das Wirtschafts- und das Finanzministerium führte und letztlich genau wie Möller nicht in der Lage war, entweder die Ausgabewünsche der Koalitionspolitiker zu begrenzen oder für eine Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen zu sorgen. So trat auch Schiller nach einem Jahr schließlich zurück.

Wie positionierte sich die FDP in den Jahren der ersten Koalition? Trotz des vorläufigen Verzichts auf Steuererhöhungen bekam die FDP erhebliche Proteste von mehreren Fraktionen der deutschen Wirtschaft zu hören. So berichtete ein Mitarbeiter des Fraktionsvorsitzenden der FDP im Deutschen Bundestag, Wolfgang Mischnick 1971, von der Vollversammlung des Handwerkskammertages. Der allgemeine Tenor sei dort: Die SPD ist auf dem Weg in den Sozialismus und die FDP hat keine Kraft dies aufzuhalten. Weiter heißt es: „Die Verunsicherung der Wirtschaft wird seitens der Opposition über ihren starken Einfluss in den Verbänden bis zum Extrem getrieben.“⁵ Die Folgerungen, die er daraus zog, waren, dass die FDP der Mittelschicht einerseits klar machen müsse, dass mit der FDP kein Weg in Sozialismus möglich wäre, aber andererseits nur mit der SPD die Durchsetzung liberaler Kernforderungen gegen Konservative möglich war. Insgesamt sollte deswegen nicht nur die Abwehr des Sozialismus betont werden, sondern es müssten auch die

² Archiv des Liberalismus (ADL), A 41/943.

³ Deutscher Bundestag, 6. WP, 5. Sitzung am 28.10.1969, S. 24.

⁴ Ebd.

⁵ Brief von Hübner an Mischnick und Mertes vom 26.11.1971, in: ADL, A 40/403.

Ziele und Erfolge eigener Politik klar herausgestrichen werden.

Der außerordentliche Parteitag der SPD in Bonn vom 18.-20. November 1971 ermöglichte es der FDP sich dann als Stimme der Vernunft zu präsentieren, weil die SPD-Linke sich auf dem Parteitag mit deutlichen Forderungen nach Steuererhöhungen durchgesetzt hatte, auch wenn keiner der SPD-Finanzminister ernsthaft ihre Durchsetzung betrieb. Im Februar 1972 legte sich der AK II „Finanzen“ der FDP darauf fest, dass es vorerst keine Steuererhöhungen mehr geben sollte, die die Wirtschaft belasten könnten. Der AK hielt stattdessen eine Verstärkung Investitionsanreize für erforderlich. Im Protokoll heißt es: „Nach ausführlicher Diskussion kommt der AK zu dem Ergebnis, dass lediglich interne Besprechungen mit dem Koalitionspartner bzw. mit dem BMWF und dem Bundeskanzler über die Generallinie der Wirtschaftspolitik zu keinem Ergebnis führen werden. Der AK bekräftigt deshalb nachdrücklich seine Auffassung, dass eine klare öffentliche Erklärung der Fraktion die Vorbedingung für ein erfolgreiches Gespräch mit dem Koalitionspartner darstellt. Nur wenn es gelingt, gegenüber der Öffentlichkeit den Standpunkt der FDP zu verdeutlichen und von hier entsprechende Reaktionen ausgehen, verspricht sich der AK erfolgreiche Verhandlungen.“⁶

Dies war für die anstehenden Wahlen ein deutlicher Wink für die eigene Klientel, doch trotz dieser Kritik blieb die FDP mehrheitlich auch nach der Wiederwahl zu Kompromissen mit der SPD bereit, was immer wieder zu Kritik vom Wirtschaftsflügel der Partei führte. Nach dem gescheiterten Misstrauensvotum

gegen Brandt 1972 verlor die FDP unter anderem mit dem Unternehmensberater Gerhard Kienbaum auch einen ihrer profiliertesten Wirtschaftsvertreter, der auch im Bereich der Steuerpolitik immer wieder initiativ geworden war. Er trat 1975 in die CDU ein.

Helmut Schmidt wurde 1972, also kurz vor dem Einsetzen der Ölkrise, zum Finanzminister der Regierung Brandt ernannt. Anders als seine beiden Vorgänger Alex Möller und Karl Schiller verfügte er über erhebliche Hausmacht in der SPD, wodurch er allzu hohe Erwartungen auf der Ausgabenseite etwas dämpfen konnte. Daneben stand dann bald die Frage nach den Steueränderungen an, die auf dem SPD-Parteitag vorgeschlagen worden waren. Es wurde schnell klar, dass der SPD-Finanzminister keineswegs vorhatte, die Ergebnisse des Parteitages in die Praxis umzusetzen. Schmidt gab dem Druck der FDP nach geringeren Steuererhöhungen rasch nach. Gleichzeitig musste die FDP aber eine geringfügige Erhöhung der Erbschafts- und Vermögenssteuer akzeptieren. Umso fester betonte sie danach aber, dass eine Erhöhung von Einkommens- und Körperschaftssteuer nun völlig ausgeschlossen sei. Da es auch innerhalb der SPD Kritik an der hohen Besteuerung von Arbeitnehmern gab und Kanzler Brandt in einem Fernsehinterview im Januar 1974 eine baldige Steuersenkung ankündigte, kam es schließlich trotz steigender Defizite zu erheblichen Einkommenssteuersenkungen, die für Schmidts Konsolidierungskurs einen Dämpfer bedeuteten, zumal der Koalitionspartner FDP dafür sorgte, dass auch die mittleren und höheren Einkommen leichte Entlastungen erfahren. Problematischer war noch, dass die angekündigte Gegenfinanzierung durch Subventionsabbau – von der FDP fast durchgängig gefordert, aber selten umgesetzt – ausblieb und dadurch die Staatsverschuldung

⁶ Sitzung des AK II vom 29.2.1972, in: ADL, A 40/403.

deutlicher als in den vorherigen Jahren zu steigen begann.

Die Steuerreform 1974 war die letzte, die vor allem verteilungspolitisch begründet wurde, in den folgenden Jahren dominierten durch die Ölkrise und die steigende Arbeitslosigkeit wirtschaftliche Argumente als Anstoß für Reformen, auch wenn im politischen Diskurs die Verteilungsauswirkungen fast immer eine wichtige Rolle spielten. Im Groben blieb die Konstellation in der Finanzpolitik aber bis gegen Ende der 1970er-Jahre relativ konstant. Es gab sowohl bei der SPD wie bei der FDP nur einen bedingten Sparwillen, weshalb die Ausgaben permanent stiegen. Da viele Stammwähler beider Parteien durch das Auf-rücken in die Progressionszonen der Lohn- und Einkommenssteuer belastet wurden, erfolgten als politische Schritte bei den direkten Steuern fast ausschließlich Steuersenkungen. Demgegenüber erhöhte man dann die Mehrwert- oder die Mineralölsteuer. Vor allem aber stiegen die Sozialbeiträge. Insgesamt führte der weitgehende Verzicht auf Steuererhöhungen bei stetigem Ausgabenwachstum dazu, dass die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben stärker auseinanderklaffte und die Staatsverschuldung seit Mitte der 1970er-Jahre deutlich anstieg, was bis Ende der 1970er-Jahre in der Koalition aber wenig Unruhe hervorrief.

Gegen Ende der 1970er-Jahre kam es im FDP-Wirtschaftsflügel langsam zu einem Abrücken von der keynesianischen Konjunktursteuerung und einer Hinwendung zur Angebotspolitik. Dieser Wechsel vollzog sich innerhalb der FDP aber noch schleichender als beispielsweise innerhalb der Bundesbank oder des Sachverständigenrats.

Auch nach der Bundestagswahl 1976 war es gleich zu einer Steuersenkungsrunde gekommen, die Finanzminister Apel als das Ende der

Fahnenstange bezeichnete. Schon Bundeskanzler Schmidt hatte in der Regierungserklärung nach der Benennung der Eckpunkte der Steuerreform betont: „Ich will aber auch klar feststellen, daß die Regierung ... keine Möglichkeit sieht, Vorschläge für weitere Steuersenkungen zu realisieren.“⁷

Beeindruckt von den Erfolgen der dänischen Steuerprotestpartei von Mogens Glistrup, die 1973 zur zweitstärksten Fraktion im dänischen Parlament geworden war und die auch bei Wahlen 1975 und 1977 große Erfolge erzielte, setzte auch in Deutschland die Diskussion um die Gründung einer Steuerprotestpartei ein. Der Präsident des Bundes der Steuerzahler, Willy Haubrichs, und der Vorsitzende der Deutschen Steuergewerkschaft, Hermann Fredersdorf, hatten am 16. Mai 1978 in einem gemeinsamen Appell Forderungen zur Vereinfachung des Steuersystems formuliert. Bei der Begründung vor der Presse brachte Fredersdorf den Gedanken auf eine Steuerpartei für die Bundestagswahl 1980 zu gründen

Insbesondere die Unruhe in der FDP stieg seit dem Appell im Mai 1978 beträchtlich an. Die Partei legte bald ein umfassendes Steuersenkungspaket vor und ergänzte dies auch noch durch vermögenspolitische Vorschläge. Liselotte Funcke, die langjährige FDP-Vorsitzende des Finanzausschusses des Bundestages äußerte gewisse Bedenken: „Frau Funcke hält es für bedenklich, wenn die SPD neben den steuerpolitischen Vorschlägen nun auch noch mit vermögenspolitischen Vorschlägen der FDP konfrontiert würde, die den Vorschlägen der CDU/CSU näher lägen.“⁸ Doch fanden viele

⁷ Regierungserklärung von Bundeskanzler Schmidt, in: Deutscher Bundestag, 8. WP, 5. Sitzung am 16.12.1978, S. 31-52, hier S. 38.

⁸ Fraktionssitzung am 20.6.1978, in: ADL, A 49/19.

der Vorschläge nach einigen Kompromissen schließlich auch beim Koalitionspartner Zustimmung, so dass eine weitere Steuersenkung beschlossen wurde. Dies zeigt auch, dass innerhalb der FDP bis zum Ende der 1970er-Jahre Steuersenkungen politisch deutlichen Vorrang vor einer Haushaltskonsolidierung hatten, auch und gerade beim Wirtschaftsflügel der FDP: „Frau Hamm-Brücher erklärt, sie werde ebenfalls nicht mitabstimmen, da sie das ganze Steuerpaket für ein großes Wahlgeschenk halte; stattdessen hätte man damit besser den Schuldenabbau finanziert. Diese Argumentation nannte Graf Lambsdorff absurd, denn es gelte, dem Bürger zurückzugeben, was ihm als Übersteuerung zuviel abgenommen worden sei.“⁹

Die CDU/CSU-Finanzpolitik in der Opposition: Von der Befürwortung der Konjunktursteuerung zur Steuersenkungs- und Konsolidierungspartei

Die CDU/CSU war zu Beginn ihrer Oppositionszeit nicht auf Steuersenkung fokussiert, sondern dachte noch ganz im Sinne einer keynesianischen Konjunktursteuerung und zielte darauf ab, der Regierung hier Schwächen nachzuweisen. So berichtete Rainer Barzel auf einer Fraktionssitzung im Januar 1970: „Die Wahrheit ist, daß sie [die Bundesregierung, M.B.] die Steuern zu senken beabsichtigt, obwohl dies in die Konjunkturlandschaft nicht passt und obwohl dies Geld dringend für andere Anstrengungen gebraucht würde. (...) Wir haben vorige Woche auf der Pressekonferenz erklärt, es sei offensichtlich der Regierung nicht gelungen, ihre Koalitionsabrede durchzusetzen, nämlich zum 1.7. die Steuern zu senken. In diese Falle ist Alex

⁹ Fraktionssitzung am 4.7.1980, in: ADL, A 49/26.

Möller sofort gelaufen und hat gesagt: ‚Natürlich bleibt es bei dem Vorhaben. Er werde es rückwirkend in Kraft setzen.‘ Das heißt: diese Milliarde ist noch zusätzlich auf dem Tisch.“¹⁰ Schon bei Brandts Regierungserklärung hatte Barzel, als Brandt von solider Finanzpolitik sprach, dazwischengerufen: „Aber vorweg erst einmal die Steuern senken! Das ist dann solide!“¹¹

Die CDU/CSU-Opposition erlangte ab der zweiten Legislaturperiode der SPD/FDP-Koalition ein gewisses Stör- oder Mitwirkungspotential, weil sie von 1972 bis 1976 über eine Einstimmen-Mehrheit im Bundesrat und ab 1976 fast durchgängig eine noch deutlichere Mehrheit dort besaß. Helmut Kohl übernahm 1972 als neuer Bundesvorsitzender der CDU die Rolle des Oppositionsführers. Auf den Beginn der Amtszeit fiel die Ölkrise, auf die die CDU/CSU zu Beginn keynesianisch reagieren wollte. Sie forderte Ausgabe- und Investitionsprogramme zur Ankerbelung der Wirtschaft.

Der finanzpolitische Sprecher der Opposition, Franz-Josef Strauß, riet seinen Parteifreunden 1974 auf konstruktive und bezifferbare Vorschläge zu verzichten, weil diese immer auch angreifbar wären. Er riet: „Nur anklagen und warnen, aber keine konkreten Rezepte etwa nennen.“¹² Doch das erwies sich als schwierig, wenn man im Bundesrat sein Einflusspotential nutzen wollte. Zudem war die CDU/CSU hier keineswegs geschlossen, sondern im Bundesrat verfolgten immer wieder einzelne CDU/CSU-Länder ihre eigenen Inte-

¹⁰ ACDP, 08-001-1021/1.

¹¹ Deutscher Bundestag, 6. WP, 5. Sitzung am 28.10.1969, S. 24.

¹² Rede von Franz-Josef Strauß auf der Tagung der CSU-Landesgruppe in Sonthofen am 18./19. November 1974.

ressen und ließen sich von der Regierung für lukrative Kompromisse gewinnen. Ernst Müller-Hermann kritisierte deswegen in der Fraktionssitzung, dass die CDU es Schmidt zu einfach mache, weil er immer wieder auf Widersprüche in der CDU-Argumentation verweisen könne.¹³ Zudem war die Steuerpolitik der Regierung ab 1972 für die Opposition oft nur schwer angreifbar. Den Anstieg der Steuereinkommen bewirkte weiterhin vor allem die Steuerprogression, die vom Bundesrat aus nicht effektiv attackiert werden konnte. Viele der Regierungsvorhaben sahen dann eine Absenkung der Einkommenssteuer vor und ggf. noch Umschichtungen zu den indirekten Steuern. Häufig begrüßte die deutsche Wirtschaft die entsprechenden Vorschläge und auch die CDU/CSU fand diese Politik prinzipiell richtig, so dass eine Ablehnung den eigenen Wählern schwer zu erklären war. So blieb nur eine größere Absenkung zu fordern, doch dies hatte wenig Drohpotential. Bis Ende der 1970er-Jahre hielten auch weite Teile der Union die Erhöhung der Schuldenaufnahme in Folge der Wirtschaftskrise für berechtigt, so dass etwa Strauß noch 1977 im Bundestag Finanzminister Apel zugestand, dass die Kreditneuaufnahme notwendig gewesen sei.¹⁴ Erst das 1979 publizierte Buch von Meinhard Miegel und Kurt Biedenkopf „Die programmierte Krise. Alternativen zur staatlichen Schuldenpolitik“ löste hier einen Wandel aus. Fortan attackierte die Opposition in zunehmender Schärfe die Staatsverschuldung.

Spätestens ab 1977/78 begann sich die CDU/CSU auch gegen jede Steuererhöhung zu wehren. Insbesondere in der Debatte um die

Erhöhung der Mehrwertsteuer nahmen jene Stimmen zu, die Steuererhöhungen generell ablehnten, auch wenn es dazu nach wie vor viele Gegenstimmen gab. Kohl betonte in einer Fraktionssitzung: „Wir sind die Steuer-senkungspartei – das muß deutlich werden.“¹⁵ 1980 finden sich dann sehr dezidierte Aussagen zur Ablehnung von Konjunkturprogrammen, die damit begründet werden, dass es nun völlig klar sei, dass es sich bei der aktuellen Wirtschaftskrise nicht um ein Konjunkturproblem handele. Ab 1980 gelangen der Opposition nun auch einige Erfolge in der Steuerpolitik, weil sich langsam der Graben zwischen der FDP und der SPD verbreiterte. Dies führte dazu, dass nun mitunter ein wenig abgestimmtes Gemisch aus den Wünschen beider Parteien in den Bundestag kam. Der Opposition gelang es dann im Bundesrat vor allem die ihnen näherstehenden FDP-Vorschläge beizubehalten und zumindest einige der SPD-Vorschläge zu kippen. Dies erhöhte in der SPD-Fraktion die Frustration und führte zu verstärkten Wünschen nach einer umverteilenden Steuerpolitik. Gegen diese Stimmung konnte sich Finanzminister Matthöfer mit seinen Versuchen, Steuerpakete zu ersinnen, die von der Opposition nicht auseinandergeschnürt werden konnten, nicht durchsetzen. Es mehrten sich die Stimmen in der SPD-Fraktion, die nunmehr wenig im Sinne der SPD agierende Koalition zu beenden.

Die Wende und die neue Regierung

Ein von Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff verfasstes Papier über die zukünftige Ausrichtung in der Finanz- und Wirtschaftspolitik führte schließlich zum endgül-

¹³ Fraktionssitzung am 17.9.1974, in: ACDP, 08-001-1038/1.

¹⁴ Deutscher Bundestag, 8. WP, 46. Sitzung am 5.10.1977, S. 3476.

¹⁵ Fraktionssitzung vom 14.11.1978, in: ACDP, 08-001-1054/1.

tigen Bruch. In beiden Regierungsfractionen war der Wille zum Kompromiss miteinander aufgebraucht. Steuerpolitisch enthielt das Papier eher wenig Neues. Gefordert wurde die Rückgabe der inflationsbedingten Gewinne bei der progressiven Einkommenssteuer durch Steuersenkung an die Bürger. Die inflationsbedingten Gewinne sollten dabei ohne Ausgleich zurückgegeben werden; jede weitere Kürzung wollte Lambsdorff aber durch die Anhebung der Mehrwertsteuer ausgleichen. Weiter forderte die FDP wie seit mindestens 15 Jahren die Abschaffung der Gewerbesteuer, was aber immer und bis heute am Widerstand sowohl von SPD wie CDU/CSU scheiterte. Wirklich strittig dürfte mit der SPD am ehesten die geforderte partielle Entlastung gewerblich genutzten Vermögens von der Vermögenssteuer geworden sein.¹⁶ Der Scheidungscharakter des Papiers lag also kaum in der Steuerpolitik begründet, sondern eher in einigen Kürzungsvorschlägen im Sozial- und Bildungsbereich sowie in der zum Ziel erklärten Verbilligung der Arbeit mit einer klar benannten Frontstellung gegen die Gewerkschaften.

Die FDP trat nun in eine Koalitionsregierung mit der CDU/CSU ein, und der neue Kanzler Helmut Kohl versprach im Koalitionspapier eine „geistig-moralische Wende“. Besonders scharf wurde diese Wende für die Finanzpolitik verkündet. Sämtliche Staatsquoten sollten gesenkt werden, ebenso die Verschuldung und die Inflationsrate. Die neue Koalitionsregierung hatte dabei den Vorteil, dass sie bis auf Fragen, die eine 2/3-Mehrheit benötigen,

¹⁶ Otto Graf Lambsdorff: „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ vom 9.9.1982. Online unter: https://www.nachdenkenseiten.de/upload/pdf/lambsdorff_papier_1982.pdf

kaum auf Kompromisse mit der Opposition angewiesen war, weil sie von 1982 bis 1989 auch über eine Mehrheit im Bundesrat verfügte.

Da die neue Koalition den Schwerpunkt aber zuerst auf den Abbau der Staatsverschuldung legte, blieb in der Steuerpolitik anfangs vieles beim Alten. Die Tarife der Einkommenssteuer wurden bis 1986 nicht verändert. Zudem beschloss man 1982 noch die Anhebung der Mehrwertsteuer um 1 % und die Erhebung einer allerdings rückzahlbaren Investitionsabgabe für Besserverdienende. Parallel erfolgte eine Senkung der Gewerbesteuer für die Unternehmen. Die Folge war eine leicht ansteigende Belastung der Masseneinkommen und eine partielle Entlastung der Unternehmenseinkommen.

Erst nachdem absehbar war, dass der Konsolidierungskurs erste Erfolge erzielen und das Haushaltsdefizit 1983 gering ausfallen würde, begann die Koalition, über Steuersenkungen zu verhandeln. Aufgrund der Konsolidierungsbemühungen des Finanzministers und der Länderfinanzminister einigte man sich auf eine langsame Entlastung in zwei Schritten. 1986 führte man vor allem die von der SPD abgeschafften Kinderfreibeträge wieder ein, die im Gegensatz zum Kindergeld Besserverdienende bevorteilten. 1988 erfolgte eine Tarifveränderung, die vor allem die mittleren Progressionsstufen absenkte, während der Spitzensteuersatz konstant blieb.

Nach der erfolgreichen Wiederwahl im Januar 1987 forderten CSU und FDP in den Koalitionsverhandlungen dann mit Vehemenz eine deutliche Senkung des Spitzensteuersatzes. Dies wurde vom Arbeitnehmerflügel und der Sozialstaatsfraktion der CDU um Norbert Blüm und Heiner Geißler erbittert bekämpft. Erst eine Rücktrittsdrohung Helmut Kohls führte zur Einigung auf eine Absenkung von

56 auf 53 %. Etwas lautloser erfolgte die parallele Absenkung des Körperschaftssteuerhöchstsatzes von 56 auf 50 %. Als Kompromiss zur Herstellung der von Blüm und Geißler eingeklagten sozialen Symmetrie wurde auch der Eingangssteuersatz um 3 % reduziert.

Die Einigung kam aufgrund der Koalitionsstreitigkeiten nicht gut in der Öffentlichkeit an. Zudem lag die große Aufgabe noch vor der Koalition, denn man hatte in den Verhandlungen jede Konkretisierung vermieden, wie die geplante Gegenfinanzierung durch die Streichung von Subventionen in Höhe von 19 Milliarden DM aussehen sollte.

Ein Erfolg für den Finanzminister war es dann, dass im Sommer trotz einigen Koalitionsstreits über die Steuerpolitik nichts von den Verhandlungen über die zur Gegenfinanzierung erwünschten Subventionskürzungen nach außen drang. Die Streichungsliste wurde von einer fünfköpfigen Koalitionsgruppe erstellt. Sie umfasste offiziell eine Gegenfinanzierung in Höhe von 17 Milliarden DM. Die Kürzungen trafen sowohl die Arbeitnehmer wie die Arbeitgeberseite umfangreich. Hinzu kam die Verkündung der Einführung einer Quellensteuer in Höhe von 10 %. All dies löste bereits Proteste aus, doch zu einem echten PR-Desaster wurde die Gegenfinanzierung durch eine von Franz-Josef Strauß durchgesetzte Befreiung von Privatfliegern von der Flugbenzinsteuer. Sie machte es dem politischen Gegner leicht, öffentlich darzulegen, dass die von der Regierung immer wieder betonte soziale Symmetrie der Reform nicht gegeben sei, auch wenn die genannte Befreiung für die Umverteilungswirkung quantitativ praktisch keine Bedeutung hatte.

Fazit

In der Bilanz der CDU/CSU/FDP-Koalition bis zur Deutschen Einheit kann festgehalten werden, dass die erwünschte Absenkung der Steuer- und Abgabenquote erreicht wurde. Diese fiel allerdings nicht besonders hoch aus. Dagegen stieg die Ausgabenquote weiter und dadurch auch die Staatsverschuldung, aber dies im internationalen Vergleich in moderater Weise. Generell blieb insbesondere die CDU dabei um soziale Symmetrie bemüht, während CSU und FDP für eine deutlichere Umverteilung zugunsten der Unternehmen und Spitzenverdiener plädierten. Innerhalb der CDU verweigerten nicht nur der Flügel um Blüm und Geißler diesen Forderungen die Zustimmung, sondern auch Helmut Kohl stand radikalen Forderungen eher skeptisch gegenüber. Als aus dem Wirtschaftsflügel der CDU 1988 wieder einmal die Forderung kam, dass man doch der Politik Thatchers nahekommen solle, antwortete der Bundeskanzler mit einem emotionalen Grundsatzreferat. In den Mittelpunkt stellte er die ideologische Differenz zu Thatcher: „Ich glaube nicht an Ihre Philosophie. Und das ist der entscheidende Punkt: Ich bin kein Anhänger der Marktwirtschaft, sondern der sozialen Marktwirtschaft! Ich glaube nicht an jenes Stück Vorstellung vom Liberalismus (...), daß der Reichtum einer ganzen Gruppe automatisch übergreift und immer weiter übergreift, und dadurch die Schwachen hochzieht.“¹⁷

Auch darum blieb die Zunahme gesellschaftlicher Ungleichheit in den 1980er-Jahren im Vergleich zu den USA oder Großbritannien in der Bundesrepublik moderat. Allerdings wendete sich der Trend der 1960er- und 1970er-Jahre, der die Einkommensverteilung in der

¹⁷ Fraktionssitzung vom 19.9.1988, in: ACDP, 08-001-1086/2.

Bundesrepublik egalitärer gemacht hatte, hin zu einer leicht zunehmenden Ungleichheit. Dies war nicht nur durch die Senkung der Einkommenssteuer begründet, sondern auch durch die verringerte Besteuerung von Unternehmens- und Kapitalgewinnen, vor allem aber durch die Zunahme der Ungleichheit beim Markteinkommen.

Vergleicht man die Finanzpolitik der SPD/FDP-Koalition mit jener der nachfolgenden CDU/CSU/FDP-Koalition, dann wurde in der Literatur bereits häufig betont, dass bereits unter Kanzler Schmidt in einigen Bereichen Konsolidierungsbemühungen einsetzten und diese unter Kohl eher moderat verstärkt wurden. Hinsichtlich der Steuerquote ist unter der SPD/FDP-Koalition ein leichter Anstieg festzustellen, der dann unter Kohl gestoppt wird. Vieles spricht von daher dafür, den Regierungswechsel nicht als allzu große Wende in der Finanzpolitik zu betrachten und die Kontinuitäten im Regierungshandeln nicht zu übersehen. Betrachtet man jedoch die Verteilungswirkungen der von beiden Koalitionen vorgenommenen Steueränderungen, zeigen sich die politischen Prioritäten doch recht deutlich. Während der Lohn- und der Verbrauchssteuersatz unter der SPD/FDP-Regierung deutlich sanken, stieg gleichzeitig der Steuersatz auf Unternehmenstätigkeit und Vermögen deutlich an. Die nachfolgende CDU/CSU/FDP-Regierung drehte diese Entwicklung um und führte die jeweiligen Steuersätze bis 1989 wieder in die Nähe der Ausgangssätze von 1969. Dadurch verminderte sich die Progressionswirkung des bundesdeutschen Steuersystems in den 1980er-Jahren leicht.

Im Detail fällt auf, dass nach der Ölkrise die SPD/FDP-Regierung sich zwar gezwungen sahen den Lohn- und Verbrauchssteuersatz wieder anzuheben, aber eine Entlastung auf

der Unternehmensseite weitgehend unterblieb. Gerade auf diesem Feld vollzog sich nach dem Regierungswechsel eine der größten Veränderungen. Die Steuerbelastung der Unternehmen wurde zügig verringert. Die hierfür zumeist zuerst genannte Begründung, dass dadurch Arbeitsplätze geschaffen würden, erwies sich aber nur bedingt als stichhaltig, denn die Arbeitslosenzahlen stiegen weiter.

Es gab aus meiner Sicht deswegen sehr wohl eine Wende in der Steuer- und Finanzpolitik im Jahr 1982, auch wenn Anzeichen für eine solche schon z.T. in den letzten Jahren der SPD/FDP-Koalition in Ansätzen sichtbar waren. Durch den häufig pejorativen Charakter des Begriffes Neoliberalismus scheint mir dieser aber nur begrenzt zur Kennzeichnung des Wandels geeignet zu sein. In vielem handelte es sich nach der etwa zehnjährigen Hochphase des Keynesianismus in Deutschland, der in dieser Zeit auch in der FDP und der CDU/CSU erheblich an Einfluss gewonnen hatte, eher um ein Zurück zu den Werten des klassischen Liberalismus und des Ordoliberalismus. Extremer Marktfundamentalismus ließ sich auch nach der Wende bei den Parteien der neuen Regierungskoalition nur in sehr begrenztem Maße finden. Ein weitgehender Rückzug des Staates aus Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde kaum gefordert und Finanzminister Stoltenberg hielt die Reagan'sche Steuerpolitik 1981 für Voodoo-Ökonomie.

Gerade in der Steuerpolitik wäre auch eine Charakterisierung des Politikwechsels anhand dessen möglich, wer von den Veränderungen profitierte. Man könnte dann von der Ablösung einer Unterschicht-Mittelschicht-Koalition durch eine Mittelschicht-Oberschicht-Koalition reden. Allerdings verhinderte der starke Arbeitnehmer-Flügel in

der CDU, dass schon in den 1980er-Jahren eine noch stärkere Entlastung der Oberschicht stattfand.

Zitation:

Marc Buggeln: Die Steuerpolitik der FDP und der CDU/CSU in den 1970er- und 1980er-Jahren, in: HEUSS-FORUM 5/2016, URL: www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum_5_2016.