

Marc Buggeln

Steuern nach dem Boom

Die Öffentlichen Finanzen in den westlichen Industrienationen und ihre gesellschaftliche Verteilungswirkung

In der Forschung ist man sich weitgehend einig, dass die Zeit Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre eine Zäsur in der Geschichte der westlichen Industriestaaten bildet. Im Rahmen dieser Periodisierung spielt die Ölkrise 1973 eine wichtige Rolle¹, in deren Folge auch der Glaube an einen durch staatliche Steuerung von Krisen befreiten Kapitalismus zumindest kurzfristig zerbrach.² Ein Effekt der Krise war ein verlangsamtes Wirtschaftswachstum in den westlichen Industriestaaten.³ Für die Charakterisierung der letzten drei Jahrzehnte in Westeuropa werden in der zeithistorischen Forschung ferner Begrifflichkeiten wie »dritte industrielle Revolution«, »zweite Welle der Globalisierung« und »post-moderne Gesellschaften« genutzt und häufig mit Phänomenen wie der Auflösung des Bretton-Woods-Systems und einer zunehmenden Europäisierung verbunden.⁴ Rüdiger Graf und Kim Christian Priemel merken hierzu zu Recht an, dass diese »rhetorische Kompression einer hochdiversen Sammlung von Ereignissen« oft mehr verbirgt als erhellt.⁵

In diesen Großdiagnosen hat die staatliche Finanzpolitik bisher nur eine geringe Rolle gespielt. Bezug genommen wird am ehesten noch auf Begrenzungsversuche beim Sozialstaat und dem Wandel zum neoliberalen Denken, welches die Forderung beinhaltet, die wirtschaftliche Tätigkeit des Staats zu reduzieren. Generell hebt man zwar die große Bedeutung von Ronald Reagan und Margaret Thatcher hervor, aber die essenzielle Rolle von umfangreichen Steuersenkungsprogrammen für beide bleibt häufig unerwähnt oder zumindest wenig konturiert.⁶ Demgegenüber steht die Frage nach den sich wandelnden Bedingungen für die staatliche Finanzpolitik in den westlichen Industriestaaten im Folgen-

1 Immer noch grundlegend: *Jens Hohensee*, Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik und Westeuropa, Stuttgart 1996. Neuere Studien: *Karen R. Mahill*, The Oil Crisis of 1973–1974, Boston 2007; *Tim Schanetzky*, Ölpreisschock 1973. Wendepunkte wirtschaftspolitischen Denkens, in: *Andreas Rödder/Wolfgang Elz* (Hrsg.), Deutschland in der Welt. Weichenstellungen in der Geschichte der Bundesrepublik, Göttingen 2010, S. 67–82. Mit einer Linie von 1973 bis zur aktuellen Finanzkrise: *Mahmoud A. El-Gamal/Amy Myers Jaffe*, Oil, Dollars, Debt and Crises. The Global Curse of Black Gold, Cambridge/New York etc. 2010.

2 *Burkart Lutz*, Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main 1989.

3 *Angus Maddison*, Economic Progress. The Last Half Century in Historical Perspective, 1999 (Lecture at the Academy of Social Sciences in Australia), URL: <<http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>> [7.12.2011]; *ders.*, Monitoring the World Economy 1820–1992, Paris 1995. Das Wachstum des Bruttosozialprodukts war in den Jahren 1973 bis 1997 in den westlichen Industriestaaten das niedrigste seit den 1820er Jahren. Global betrachtet aber war der Einschnitt 1973 für Osteuropa, Lateinamerika und Afrika in Bezug auf das Absinken der Wachstumsraten noch gravierender.

4 Als Überblick zur aktuellen Diskussion um diese Konzepte: *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael*, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.

5 *Rüdiger Graf/Kim Christian Priemel*, Zeitgeschichte in der Welt der Sozialwissenschaften. Legitimität und Originalität einer Disziplin, in: VfZ 59, 2011, S. 479–508, hier: S. 504.

6 Beispielfhaft: *Doering-Manteuffel/Raphael*, Nach dem Boom, S. 45–52.

den uneingeschränkt im Vordergrund. Der Aufsatz legt dabei den Schwerpunkt auf die Einnahmeseite, also vor allem die Steuerpolitik. Hierbei werden fünf Länder vergleichend untersucht. Zuerst stehen die Veränderungen in den USA und Großbritannien im Mittelpunkt, die in der Literatur als neoliberale Taktgeber für Steuerreformen gelten, deren Handeln andere Länder dann aufgreifen. Inwieweit ähnliche Reformen in anderen westlichen Industriestaaten noch in den 1980er Jahren stattfanden, soll dann an den Beispielen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden geprüft werden. Eine wichtige Frage ist hierbei, inwieweit eine Eingruppierung in bestimmte Ländergruppen hilfreich dafür ist, die unterschiedliche Reichweite der Veränderungen in den einzelnen Ländern zu bestimmen.

Generell kann man die Bedeutung der Steuerpolitik für die modernen Staaten kaum überschätzen, denn diese sind spätestens seit dem 19. Jahrhundert Steuerstaaten; eine Tendenz, die sich im Laufe des 20. Jahrhunderts noch deutlich verstärkt hat. In fast allen westlichen Industrienationen machen gegenwärtig Steuern und Sozialabgaben über 90 % der Staatseinnahmen aus. Ihre Erhebung ist also Voraussetzung für den modernen Sozialstaat, für kulturelle Angebote, eine intakte Infrastruktur und vieles mehr. Darüber hinaus sind Steuern jedoch bereits selbst ein Teil staatlicher Umverteilungspolitik. In allen Nationen sorgt bereits die Erhebung der Steuern für eine Veränderung des Maßes an gesellschaftlicher Ungleichheit, die bei den Vorsteuereinkommen besteht. Von daher erzeugen Steuern seit jeher Streit, wenn auch historisch in jeweils spezifischer Form. Sie stellen eines der zentralen Scharniere im gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis von Staat und Wirtschaft dar und dies gilt insbesondere für die demokratisch verfassten Staaten in Westeuropa. Denn während hier die Demokratie auf dem Gleichheitsversprechen für die Staatsbürger beruht, erzeugt der Markt permanent Ungleichheit. Steuern bilden dabei ein wichtiges Regulativ, um eine Balance zwischen den widerstrebenden Tendenzen zu finden und um zwischen dem Verlangen nach Effizienz (Allokationsfunktion) und dem nach Gerechtigkeit (Umverteilungsfunktion) zu vermitteln.⁷

Eine Beurteilung staatlicher Finanzpolitik, die sich nur auf die Steuerpolitik beschränkt, ist allerdings zwangsläufig einäugig. Ein Gesamtbild staatlichen Handelns ergibt sich erst durch die Verbindung von Einnahmen- und Ausgabenseite. Darum werden im Aufsatz auch immer wieder die bedeutendsten Veränderungen auf der Ausgabenseite berücksichtigt. Dies gilt umso mehr, als erst durch die Zusammenschau ein seit den 1970er Jahren an Bedeutung zunehmendes Problem aufscheint: die zunehmende Verschuldung der meisten westlichen Industriestaaten.

Der hier gewählte Zugriff folgt dabei dem dekadologischen Ansatz dieses AfS-Bandes jedoch nur bedingt. Im Zentrum des Aufsatzes stehen zwar die Entwicklungen der 1980er Jahre, aber hier wird nicht nach den Selbstwahrnehmungen der Akteure hinsichtlich einer Abgrenzung zur vorherigen Dekade gefragt, der Frage, bei der der dekadologische Ansatz am ehesten Ergebnisse hervorrufen kann⁸, sondern es werden längerfristige Entwicklungen in den Blick genommen. Dementsprechend werden auch die Jahre vor 1980 und nach 1989 berücksichtigt, soweit dies thematisch sinnvoll ist. An zwei zentralen Stellen macht die dekadische Einteilung für das Thema jedoch Sinn: Erstens setzen die bedeutendsten

7 Das dritte Ziel staatlicher Finanzpolitik ist nach Richard Abel Musgrave die Wirtschaftsstabilisierung: *Richard Abel Musgrave*, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, New York 1959, insb. S. 3–27; *ders./Peggy B. Musgrave*, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1973.

8 Zur Kritik am Ansatz vgl. *Rüdiger Graf*, Rezension zu: *Niall Ferguson/Charles Maier/Erez Manela* u. a. (Hrsg.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge/London 2010, in: *H-Soz-u-Kult*, 15.7.2011, URL: <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2011-3-039>> [1.8.2012]. Zu betonen ist allerdings, dass auch im »Call for Papers« für den Autoren-Workshop des Bandes Kritik an einem engen dekadologischen Konzept geäußert wurde.

Veränderungen in der Steuerpolitik mit den Machtantritten von Thatcher und Reagan zu Beginn der 1980er Jahre ein. Zweitens bildet die Vereinigung der beiden deutschen Staaten am Ende der Dekade für das umfangreichste empirische Beispiel, die Bundesrepublik, einen so umfassenden Einschnitt, dass die Analyse an diesem Punkt endet. Zudem traten mit Ronald Reagan und Margaret Thatcher auch die beiden zentralen Figuren eines radikalen Steuerwandels gegen Ende der Dekade ab.

Der Aufsatz ist dabei vergleichend angelegt. Dies ist für die historische Forschung der Zeit »nach dem Boom« immer noch eher die Ausnahme als die Regel. Jedoch ermöglicht es erst eine vergleichende Analyse mehrerer Nationalstaaten zu bestimmen, wie stark die Zwänge der Globalisierung – insbesondere durch die zunehmende Integration von Güter-, Finanz und Arbeitsmärkten – wirkten und wie groß der nationale Handlungsspielraum war. Der komparative Ansatz erhellt, in welchen Bereichen über nationale Grenzen hinweg konvergente Entwicklungen stattfanden, klärt aber auch, wo Differenzen bestehen blieben.⁹ Zudem lässt sich durch die Auswahl der hier untersuchten Länder gemäß einer Typologie von Steuer- beziehungsweise Wohlfahrtsstaaten prüfen, inwiefern bereits bestehende nationale Unterschiede zu unterschiedlichen Antworten auf die Krise führten.

I. TYPEN STAATLICHER FINANZPOLITIK UND DER UMGANG DER ZEITGESCHICHTE MIT DEN BENACHBARTEN SOZIALWISSENSCHAFTEN

Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael haben jüngst darauf hingewiesen, dass die Zeitgeschichte mit ihrem Voranschreiten inzwischen auch Jahrzehnte untersucht, für die die sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen bereits umfassende Deutungsangebote vorgelegt haben. Die Autoren kritisieren dabei eine häufig unkritische Übernahme der sozialwissenschaftlichen Konzepte und Begriffe und fordern stattdessen deren konsequente Historisierung. Sie bemerken aber auch, dass dies »methodisch voraussetzungsvolles Neuland [ist], denn die Quellenkritik erfordert es, die Konstruktionsprinzipien solcher sozialwissenschaftlicher Fakten, Theorien und Modelle zu erkennen«.¹⁰ Graf und Priemel betonen, dass gerade in dieser anspruchsvollen Historisierung und Dekonstruktion der sozialwissenschaftlichen Modelle der Mehrwert der zeithistorischen Forschung läge.¹¹

Hier soll ein Beitrag dazu geleistet werden, indem die sozialwissenschaftliche Einteilung von Ländern in Typengruppen genutzt und zugleich historisiert wird. Sozialwissenschaftliche Versuche, die Länder der westlichen Industrienationen zu beziehungsweise zu typisieren, haben seit längerer Zeit Konjunktur. Seit 2001 wird verstärkt über das von Peter A. Hall und David Soskice eingeführte Modell der »Varieties of Capitalism« debattiert, welches zwischen »coordinated market economy« und »liberal market economy« unterscheidet, wobei hier vor allem von der Unternehmensseite ausgegangen wird und das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft als Differenzierungskriterium dient.¹² Für die Frage staatlicher Finanzpolitik sind jedoch Typisierungen bedeut-

9 Zum Vergleich: *Heinz-Gerhard Haupt/Jürgen Kocka* (Hrsg.), *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse einer vergleichenden Geschichtsschreibung*, Frankfurt am Main 1996; *Hartmut Kaelble*, *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1999; *ders./Jürgen Schriewer* (Hrsg.), *Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt am Main 2003; *Charles Tilly*, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York 1984.

10 *Doering-Manteuffel/Raphael*, *Nach dem Boom*, S. 59.

11 *Graf/Priemel*, *Zeitgeschichte in der Welt der Sozialwissenschaften*.

12 *Peter A. Hall/David Soskice*, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, in: *dies.* (Hrsg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford/New York etc. 2001, S. 1–68.

samer, die staatliche Einnahmen- oder Ausgabenpolitik als zentrale Parameter nutzen. Die meisten Modelle konzentrieren sich dabei auf die Ausgabenseite und auch nur auf den größten Posten hiervon: die Sozialausgaben. Der sicher einflussreichste Versuch ist die Abhandlung »The Three Worlds of Welfare Capitalism« (1990) des dänischen Politologen Gøsta Esping-Andersen.¹³ Er entwarf drei Modelle wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus: 1. den liberalen (angloamerikanischen) Typ (USA, Australien, Kanada, Schweiz und Japan), in welchem dem Markt der Vorrang gewährt wird und soziale Sicherungssysteme schwach ausgeprägt sind; 2. den korporatistischen (kontinentaleuropäischen) Typ (Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien und Österreich), der auf die Sicherung aller Bürger abzielt, durch Beitragsabhängigkeit sozial konservierend wirkt und am traditionellen Familienbild orientiert ist, und 3. den sozialistischen/sozialdemokratischen (skandinavischen) Typ (Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland und Niederlande), der stärker auf Egalität als auf Beitragsgerechtigkeit abzielt und die Erwerbstätigkeit von Frauen staatlich fördert. Esping-Andersen ordnete von den betrachteten 18 Ländern nur drei nicht zu: Großbritannien, Irland und Neuseeland.¹⁴ In einer späteren Publikation betonte Esping-Andersen, dass er Großbritannien nicht eingruppierte, weil es sich im Transformationsprozess von einem sozialistischen zu einem liberalen Wohlfahrtstyp befunden habe.¹⁵ In der nach wie vor andauernden Debatte gab und gibt es zwar viel Kritik an Esping-Andersen, doch das Modell nutzen Forscher bis heute, auch Zeithistoriker.¹⁶ Verschiedene Autoren schlagen vor, das Modell um einen südeuropäischen und einen osteuropäischen Typ zu erweitern. Dabei soll sich der hier interessantere südeuropäische Typ¹⁷, zu dem meist Spanien, Portugal und Griechenland gezählt werden, dadurch auszeichnen, dass er sich aufgrund der wirtschaftlichen Bedingungen nur geringe Sozialleistungen erlauben könne, sich aber in der Zielvorstellung am korporatistischen Typ orientiere.¹⁸

Versuche, kapitalistisch-demokratische Staaten in unterschiedliche Typen einzuteilen, gab es auch schon vor Esping-Andersen, doch diese blieben weitgehend unbeachtet. Erst mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Siegeszug der Marktwirtschaft westlichen Zuschnitts rückte die Ausdifferenzierung kapitalistischer Staaten stärker in den Mittelpunkt der Debatte.¹⁹ Seit 1990 hat dies dann zu einem regelrechten »welfare modeling business« geführt.²⁰

13 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ 1990.

14 Ebd., S. 74.

15 Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Societies*, Oxford/New York etc. 1999, S. 87. In dieser Publikation schlägt Esping-Andersen eine etwas andere Einteilung in drei Typen von Wohlfahrtsstaaten nach den Kategorien »residual«, »universalistisch« und »Sozialversicherung« vor, was auch zu einer leicht veränderten Länderzuteilung führt. Einflussreicher blieb aber seine erste Einteilung, weswegen sich hier auf diese konzentriert wird.

16 Hartmut Kaelble, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart*, München 2007, S. 351 f.

17 Interessanter, weil die zugeordneten Länder schon in den 1980er Jahren westliche Marktwirtschaften bildeten.

18 Esping-Andersen selbst spricht sich wegen der starken Anlehnung dagegen aus, diese Länder als eigenen Typ zu betrachten: *Esping-Andersen*, *Social Foundations*, S. 90–94. In der Forschungsdiskussion hat sich aber seither die These vom gesonderten südeuropäischen Wohlfahrtstyp weitgehend durchgesetzt: Will A. Arts/John Gelissen, *Models of the Welfare State*, in: Francis G. Castles/Stephan Leibfried/Jane Lewis u. a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford/New York etc. 2010, S. 569–585; Maurizio Ferrera, *The South European Countries*, in: ebd., S. 616–629.

19 Etwa zeitgleich mit der Arbeit von Esping-Andersen wurde auch ein weiterer einflussreicher Klassiker der Differenzierung kapitalistischer Länder veröffentlicht: Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris 1991, in dem vor allem die USA als neoliberaler Kapitalismus und die Bundesrepublik als »Rheinischer Kapitalismus« als gegensätzliche Modelle betrachtet werden und der viele Anregungen für das »Varieties«-Modell von Hall/Soskice geliefert hat, ohne dass dies ausreichend expliziert wird. 1993 folgte dann das Konzept der »Families of Nations«,

Kritisch anzumerken ist sowohl gegenüber dem »Varieties of Capitalism«-Modell wie auch gegenüber Esping-Andersens Drei-Typen-Modell, dass beide bisher kaum in ihrer zeitlichen Dimension betrachtet wurden. Und bei beiden Modellen legen die Autoren nahe, dass die gebildeten Länder-Cluster nahezu zeitunabhängig sind oder eine Neueingruppierung eines Landes in eine andere Kategorie nur in längeren Zeitabständen möglich ist.²¹ Esping-Andersen hat beispielsweise die Gültigkeit seines Modells bisher nur insoweit zeitlich eingegrenzt, als dass er feststellt, dass die drei Grundtypen vor 1950 wohl nicht existierten.²²

Esping-Andersen verwendete dabei zur Eingruppierung der betrachteten Staaten in einen seiner drei Modelltypen ausschließlich die Daten der 18 reichsten OECD-Nationen aus dem Jahr 1980. Eine neuere Studie des US-Politikwissenschaftlers Benjamin Danforth zeigt nun, dass sich nach Esping-Andersens Kriterien bei einer Fünfjahresuntersuchung von 1950 bis 1995 nur für das Jahr 1980 die gleiche Länderzuteilung für die 18 Staaten ergibt. Danforth meint dann aber durch zusätzliche Kriterien zeigen zu können, dass die Aufteilung der 18 Nationen in die drei Typen vor 1970 nicht zu erkennen ist, sich erst für 1975 langsam abbildete und für die Zeit von 1980 bis 1995 relativ stabil zu sein scheint.²³ Dies legt nahe, dass Esping-Andersens Dreiteilung wohl erst Mitte der 1970er Jahre entstanden ist und sich in den 1980er Jahren ausdifferenzierte, wobei die Stabilität und Eindeutigkeit der Einteilung noch zu hinterfragen sind. Das Ergebnis deutet jedoch darauf hin, dass sich die Ausbildung größerer Differenzen unter den reichsten Industrienationen im Hinblick auf den Wohlfahrtsstaat erst nach der Wirtschaftskrise 1973 manifestierte, während in der »Zeit des Booms« die Ähnlichkeiten überwogen.

Die gesamte Diskussion um die »Drei Welten des Wohlfahrtsstaats« hat bisher nahezu ausschließlich die Staatsausgaben in den Blick genommen. Die Frage nach der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats blieb hingegen weitgehend ausgespart.²⁴ Dabei ist der Zusammenhang von Einnahmen und Ausgaben evident. Insbesondere Junko Kato hat in jüngerer Zeit diesen Zusammenhang thematisiert. Nach ihrer These konnte der Wohlfahrtsstaat nur noch in jenen Ländern stärker wachsen, in denen vor der Ölkrise 1973 das System der Mehrwertsteuer eingeführt worden war, denn nur mit regressiven Steuern, die eher die breite Masse belasten, und nicht mit progressiven Steuern, die die Wohlhabenden stärker heranziehen, sei dies noch möglich gewesen.²⁵ Zugespitzt ließe sich daraus die These formulieren, dass die Ausdifferenzierung in etwaige »Drei Welten des Wohlfahrtsstaats« durch vorherige Entscheidungen auf der Einkommenseite präjudiziert wurde.

das eine ähnliche Einordnung wie Esping-Andersen nahelegte, aber dies nicht auf den Wohlfahrtsstaat beschränkte, sondern weitere Faktoren staatlicher Politik untersuchte: *Francis G. Castles* (Hrsg.), *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot 1993.

20 *Peter Abrahamson*, *The Welfare Modelling Business*, in: *Social Administration* 33, 1999, S. 394–415.

21 *John S. Alquist/Christian Breunig*, *Country Clustering in Comparative Political Economy* (MPIfG Discussion paper 09/5), Köln 2009, S. 7.

22 *Esping-Andersen*, *Social Foundations*, S. 53.

23 *Benjamin Danforth*, *The Emergence of the Three Worlds of Welfare* (Conference Paper 2010), online unter URL: <<http://static.sdu.dk/mediafiles/2/A/3/%7B2A3DDE4A-D086-4E8F-A686-CD2C50054219%7Dpaper%20ben.pdf>> [10.7.2012].

24 Bei Esping-Andersen finden sich nur einige verstreute Bemerkungen zur Entwicklung des Steuersystems, die aber keinen systematischen Zusammenhang entwickeln: *Esping-Andersen*, *The Three Worlds*, S. 101f. und 177f.

25 *Junko Kato*, *Regressive Taxation and the Welfare State. Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge/New York etc. 2003; *dies.*, *Regressive Taxation and the Politics of the Welfare State*, in: *Gisela Hürlimann/Jakob Tanner* (Hrsg.), *Steuern und Umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?*, Zürich 2012, S. 205–217.

Diese Annahme könnte ein bisher wenig beachtetes Modell stützen, das B. Guy Peters 1991 für die Einnahmeseite entwickelt hat. Er machte anhand der Steuerpraktiken von 22 OECD-Ländern 1965 vier Gruppen aus: 1. die angloamerikanische Gruppe (USA, Großbritannien, Australien, Neuseeland, Japan, Schweiz), die sich durch vergleichsweise hohe Besitz- und Unternehmenssteuern, etwas höhere Einkommenssteuern und recht niedrige Umsatzsteuern auszeichnet, 2. die skandinavische Gruppe (Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland), die hohe Einkommens- und Umsatzsteuern, aber geringe Unternehmenssteuern favorisiert, 3. eine Gruppe, die Peters unter der Bezeichnung »Breite Basisbesteuerung« zusammenfasst, die von Österreich, den Niederlanden, Spanien und der Bundesrepublik gebildet wird und die sich durch eine umfangreiche Nutzung aller wichtigen Steuerarten auszeichnet, 4. eine südeuropäische Gruppe (Frankreich, Italien, Portugal, Griechenland), die mit Steuerflucht rechnet und aufgrund dessen stark auf die Umsatzsteuer setzt.²⁶

Peters betont anschließend, dass er anhand der OECD-Steuerdaten die Einteilung bis zum Jahr 1987 geprüft habe und die Clustereinteilung bis dahin weitgehend konstant geblieben sei. Einzig für Frankreich konstatiert er in den 1980er Jahren einen Wechsel vom südeuropäischen zum kontinentaleuropäischen Steuertyp. Generell behauptet er, dass die Cluster bis 1987 enger zusammenrücken, weil sich die angloamerikanischen und südeuropäischen Staaten langsam in Richtung einer breiten Basissteuerung bewegen.²⁷ Dies würde sehr gegen die These einer von den USA ausgehenden Neoliberalisierung der Steuersysteme schon in den 1980er Jahren sprechen. Doch insgesamt ist besonders starke Vorsicht gegenüber Peters Angaben angebracht. Im Gegensatz zu Esping-Andersen legt er nicht offen, nach welchen Modellrechnungen er zu seinen Einschätzungen kommt. Freimütig gibt er auch zu, dass für 1965 auch eine Eingruppierung in drei oder sieben Cluster möglich gewesen wäre, und als Begründung für die Vier-Cluster-Lösung führt er nur an, dass dies die »most satisfying solution – theoretically as well as mathematically« war.²⁸

Vergleicht man Peters Modell mit dem um den südeuropäischen Typ erweiterten Modell Esping-Andersens, so fällt auf, dass der angloamerikanische und der skandinavische Typ in beiden Fällen weitgehend die gleichen Länder umfasst, wobei von den bei Esping-Andersen nicht eingruppierten Nationen (Großbritannien, Neuseeland und Irland) bei Peters die ersten beiden dem angloamerikanischen Modell zugerechnet werden und Irland dem südeuropäischen. Zudem werden für den kontinentaleuropäischen Typ jeweils die Bundesrepublik, Österreich, die Niederlande sowie Belgien und für den südeuropäischen Typ Griechenland und Portugal als zugehörige Länder berücksichtigt. Dagegen werden Frankreich und Italien auf der Einnahmeseite zu den südeuropäischen und auf der Ausgabenseite zu den kontinentaleuropäischen Ländern gerechnet, während die Zuteilung bei Spanien genau andersherum erfolgt. Insgesamt könnte die recht große Über-

26 B. Guy Peters, *The Politics of Taxation. A Comparative Perspective*, Cambridge 1991, S. 58–64. Eine ähnliche Einteilung nach Ländern findet sich auch bei: *Arnold J. Heidenheimer/Hugh Hecho/Carolyn Teich Adams*, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York 1990, Kap. 6.

27 Peters, *The Politics of Taxation*, S. 66f.

28 Ebd., S. 59. Uwe Wagschal hat dieselbe Frage wie Peters im Jahr 2005 für den Zeitraum von 1965 bis 2000 mit mehr Steuervariablen untersucht. Die Ergebnisse der Clusteranalyse stimmen hinsichtlich der Zuteilung zu den Typen weitgehend mit Peters überein. Nur ordnet Wagschal Frankreich dem zentraleuropäischen und Spanien dem südeuropäischen Typ zu. Zudem wird Norwegen in der Clusteranalyse dem südeuropäischen Typ zugerechnet, aber Wagschal zählt es im Folgenden trotzdem zum skandinavischen Steuertyp, weil anderweitige Gründe dafür sprechen sollen. Generell werden dabei alle Länder von 1965 bis 2000 permanent einem Typ zugeordnet und so der Eindruck einer extremen Konstanz in der Steuerpolitik der Länder hervorgerufen: *Uwe Wagschal*, *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden*, Münster 2005, S. 105–116.

einstimmung die These stützen, dass die Entwicklung unterschiedlich ausgeprägter Steuersysteme bis 1965 das Verhalten der Länder auf der Ausgabenseite nach 1973 stark beeinflusst hat, oder anders gesagt: Die unterschiedlichen Steuersysteme Pfadabhängigkeiten mit sich brachten, die dann für die Ausprägung und Ausdifferenzierung der Wohlfahrtsstaaten mitverantwortlich waren.

Im Folgenden geht es jedoch weniger um die Genese dieser Konstellationen als vielmehr um die Frage nach den Reaktionen der Staaten in der Finanzpolitik nach der Krise. Dabei werden zuerst die beiden als Vorreiter einer Neoliberalisierung des Steuersystems häufig genannten Staaten, die USA und Großbritannien, untersucht, die mit ihren scharfen und von anderen Ländern beachteten Veränderungen in der Steuerpolitik den Ausgangspunkt für die Frage bilden, ob es in der Steuerpolitik seit den 1980er Jahren eine neoliberale Konvergenz gab. Die USA gelten dabei in allen genannten Modellen als Prototyp des angloamerikanischen Typs. Großbritannien hat bei den verschiedenen Sozialwissenschaftlern hingegen zu größeren Eingruppierungsproblemen geführt. Die Einteilung als angloamerikanisches Steuerland von Peters und auch von Uwe Wagschal könnte in der Kombination mit dem von Esping-Andersen angedeuteten Wandel vom skandinavischen zum angloamerikanischen Wohlfahrtsstaat die These nahelegen, dass aufgrund der Einnahmeseite ein Wechsel auf der Ausgabenseite nach der Krise notwendig wurde. Junko Kato bezeichnet Großbritannien hingegen als Hybrid-Modell, weil dort die Regierung 1973 die Mehrwertsteuer einführt und damit zwischen den früher mit der Steuer beginnenden nord- und zentraleuropäischen Staaten und den angloamerikanischen Nachzüglern liegt. Anschließend werden mit der Bundesrepublik, Schweden und Frankreich je ein Land, der von Peters für 1965 konstatierten drei anderen Steuertypen untersucht. Dabei geht es hier nicht um eine unkritische Bestätigung sozialwissenschaftlicher Modelle, sondern um deren Prüfung, auch weil die Stimmen, die den Nutzen starker Typologisierung aufgrund der jeweiligen Besonderheit der nationalen Entwicklung anzweifeln, zugenommen haben.²⁹ Deswegen werden auch die zentralen Linien der Steuerpolitik der Länder untersucht und nicht nur die Bedeutung regressiver Steuern.

II. STEUERPROTEST IN DEN 1970ER JAHREN

Die 1970er Jahre zeichneten sich im Zehnjahresschnitt in allen westlichen Industrienationen – wie schon die beiden Jahrzehnte zuvor – durch ein weiteres Wachstum sowohl auf der Einnahme- wie auf der Ausgabenseite staatlicher Haushalte aus. Doch gegen Ende des Jahrzehnts verlangsamte sich diese Entwicklung deutlich. Parallel kam es in mehreren Ländern zu Protesten gegen zu hohe Steuern. Das sichtbarste Zeichen des Protests bildete in den USA die »Proposition 13«, die 1978 im Staat Kalifornien verabschiedet wurde. In Kalifornien konnten Bürger für Anträge Unterschriften sammeln und ab einer erreichten Stimmzahl musste über diese abgestimmt werden. 1978 gelang es einer Initiative, die sich »People's Initiative to Limit Property Taxation« nannte, die erforderlichen Unterschriften zusammenzubekommen und eine Abstimmung über ihren Antrag zu erreichen. Zu Beginn des Antrags hieß es: »The maximum amount of any ad valorem tax on real property shall not exceed one percent (1 %) of the full cash value of such property.« Es ging also um eine strikte Begrenzung der Höhe der Vermögenssteuern. Über 70 % der

29 Hans Günter Hockerts, Einführung, in: *ders./Winfried Stiß* (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich*, München 2010, S. 9–18, hier: S. 17; *Franz-Xaver Kaufmann*, *Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main 2003, S. 309; *Peter Baldwin*, *Can We Define a European Welfare State Model?*, in: *Bent Greve* (Hrsg.), *Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change*, London 1996, S. 29–44, hier: S. 29f.

stimmberechtigten Bürger gaben hierzu ihr Votum ab und über 65 % davon stimmten für den Antrag. Dieser wurde dann gesetzlich verankert und die auf ihm basierende Regelung ist noch heute in Kalifornien in Kraft.³⁰ Und er hatte erhebliche Vorbildwirkung: Ein Jahr später hatte die beachtliche Anzahl von 47 Bundesstaaten der USA ihre Steuern gesenkt.³¹

Versucht man die reaganische und thatcherische Steuerpolitik historisch einzuordnen, dann fällt zuerst auf, dass Großbritannien und die USA nicht die einzigen Länder waren, in denen es in den 1970er Jahren eine massive Antisteuerbewegung gab, die unter anderem für die Stärkung des rechten Parteienspektrums sorgte. Stilbildend war vielmehr die Fortschrittspartei von Mogens Glistrup in Dänemark. Glistrup war von 1956 bis 1963 Professor für Steuerrecht an der Universität Kopenhagen und anschließend Inhaber einer großen Anwaltskanzlei. Im dänischen Fernsehen präsentierte er 1971 seine Steuererklärung, die zeigte, dass Glistrup aufgrund der Nutzung von Steuerlöchern keine Steuern zahlte. Sein Auftritt machte ihn so populär wie verhasst. Daraufhin gründete er 1972 die Fortschrittspartei, die 1973 auf Anhieb zur zweitstärksten Partei in Dänemark wurde. Ebenfalls bedeutenden Steuerprotest gab es in den 1970er Jahren in der Schweiz. Vergleicht man diese vier Länder mit dem massivsten Steuerprotest, dann fällt auf, dass sie in besonders starkem Maße ihr Budget durch Einkommens- und Besitzsteuern deckten. Gerade die drei nach Gøsta Esping-Andersen liberalen Wohlfahrtsstaaten Großbritannien, USA und Schweiz, aber auch Dänemark³², stützen sich in hohem Maße auf diese progressiven und besonders sichtbaren Steuerformen. Der Protest gegen als zu hoch empfundene progressive Steuern wurde vor allem von der Mittelschicht getragen. Harold Wilensky spricht vom Aufbegehren der »middle mass«.³³ Wilensky und andere ziehen hieraus den Schluss, dass die Mittelschicht generell eher gegen stark progressive Steuern eingestellt ist und Regierungen sie nur für den starken Ausbau des Wohlfahrtsstaats gewinnen können, wenn dieser stärker durch regressive Steuern finanziert wird.³⁴

III. »GOVERNMENT IS THE PROBLEM«: REAGAN UND DIE RADIKALE STEUERSENKUNG

Ronald Reagan hatte den Steuerprotest in Kalifornien genauestens verfolgt, war er doch dort bis 1974 Gouverneur gewesen. Und während Steuererleichterungen bei Reagans erstem Versuch, die Präsidentschaftskandidatur zu erringen, noch eine vergleichsweise geringe Rolle spielten, traten sie 1980 zunehmend ins Zentrum, als er zum republikanischen Herausforderer des demokratischen Präsidenten Jimmy Carter wurde. Carter hatte

30 *Isaac William Martin*, *The Permanent Tax Revolt. How the Property Tax Transformed American Politics*, Stanford, CA 2008; *Arthur O'Sullivan/Terri A. Saxton/Steven M. Sheffrin*, *Property Taxes and Tax Revolts. The Legacy of Proposition 13*, Cambridge/New York etc. 1995; *Jack Citrin* (Hrsg.), *Proposition 13 at 30*, Berkeley, CA 2009; *D. A. Smith/Howard Jarvis*, *Populist Entrepreneur. Reevaluating the Causes of Proposition 13*, in: *Social Science History* 23, 1999, S. 173–210.

31 *Karl E. Reis*, *Fesseln für den Leviathan. Die Steuerrevolte in den Vereinigten Staaten und die Problematik budgetärer Schranken*, Pfaffenweiler 1987, S. 29.

32 In Dänemark hatte und hat die Lohn- und Einkommenssteuer weltweit den höchsten Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen. In den 1980er Jahren sorgten sie durchgängig für mehr als 50 % der gesamten Einnahmen. Dies liegt daran, dass Dänemark ein stark ausgebautes Sozialsystem hat, dieses aber nicht wie die meisten anderen Länder über Sozialbeiträge, sondern fast komplett über Steuern finanziert.

33 *Harold L. Wilensky*, *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance*, Berkeley, CA/Los Angeles etc. 2002, Kap. 10.

34 Ebd.; *Peter Baldwin*, *The Politics of Solidarity*, New York 1990; *Kato*, *Regressive Taxation*, S. 212.

nach seinem Amtsantritt 1977 Steuersenkungen angekündigt, doch seine Vorschläge kamen erst in stark veränderter Form durch den Kongress, sodass sie real kaum zu Entlastungen führten.³⁵ Insgesamt betrieb Carter eine vorsichtig expansive Wirtschaftspolitik. Der Erfolg war, dass die seit der Ölkrise stark angestiegene Arbeitslosigkeit absank und die Beschäftigung gerade im Industriesektor deutlich zunahm. Allerdings stiegen dabei das Budgetdefizit langsam und die Inflation relativ schnell an.³⁶ Dies änderte sich, als Paul Volcker, parteipolitisch ein Demokrat, im August 1979 die Leitung der Federal Reserve übernahm und sofort einen stark antiinflationistischen Kurs einschlug, indem er die Leitzinsen kräftig erhöhte.³⁷ Die Folge war, dass sich die rezessiven Tendenzen in den USA verstärkten und die Arbeitslosigkeit wieder zu steigen begann. Dies galt als einer der Gründe für Carters Wahlniederlage, hinzu kamen aber seine im Gegensatz zum Optimismus von Reagan als resignativ bis depressiv wahrgenommenen Wahlkampfaufritte.³⁸

Reagan gewann die Wahl klar und trat im Januar 1981 seinen Dienst als 40. Präsident der USA an. Am Tag der erfolgreichen Wahl im November 1980 hatte er sein Programm wie folgt umrissen:

»We must reduce tax rates to stimulate work and savings and investment. That's why I've said we can relieve labor and business of burdensome, unnecessary regulations and still maintain high standards of environmental and occupational safety. That's why I've said we can reduce the cost of government by eliminating billions lost to waste and fraud in the federal bureaucracy – a problem that is now an unrelenting national scandal.«³⁹

Reagan ging es zum einen um die Wiederherstellung konservativer Werte wie Familie, Arbeit und Nachbarschaft, die er als bedroht betrachtete. Hinzu kam seine starke Betonung militärischer Traditionen und der Notwendigkeit der Aufrüstung. All dies kennzeichnet ihn als Neokonservativen. Zum anderen war sein Wirtschaftsprogramm neoliberal geprägt und wich dadurch von der Politik republikanischer Präsidenten, insbesondere nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, ab. Einer seiner ökonomischen Berater schrieb später, Reagans drei wichtigste Wirtschaftsziele seien ein schrumpfender Regierungsapparat, niedrige Steuern und sinkende Inflationsraten gewesen.⁴⁰ Bei seiner Antrittsrede betonte Reagan: »In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem.«⁴¹ Etwa zwei Wochen später in seiner Rede an die Nation über die Ökonomie präzierte er seine Pläne:

35 C. Eugene Steuerle, *Contemporary US Tax Policy*, Washington 2008, S. 73–75. Steuerle arbeitete unter Reagan im Finanzministerium und war maßgeblich an der Steuerreform 1986 beteiligt.

36 Henry C. Kenski, *The Politics of Economic Policy Making. The Shift from Carter to Reagan*, in: Harold D. Clarke/Marianne C. Stewart/Gary Zuk (Hrsg.), *Economic Decline and Political Change. Canada, Great Britain and the United States*, Pittsburgh, PA 1989, S. 77–102; Anthony S. Campagna, *The Economy in the Reagan Years*, Westport, CT 1994, S. 18–30.

37 John T. Woolley, *Monetary Politics. The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy*, Cambridge / New York etc. 1984; Michael French, *US Economic History since 1945*, Manchester 1997, S. 49.

38 Sean Wilentz, *The Age of Reagan. A History 1974–2008*, New York 2008, Kap. 4 und 5.

39 Election's Eve Address: »A Vision for America«, 3.11.1980. Eine große Zahl von öffentlichen Reden ist auf der Homepage der Ronald Reagan Presidential Library zugänglich. Die Elections Eve Address findet sich unter URL: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/reference/11.3.80.html>> [4.7.2012].

40 Martin Feldstein, *American Economic Policy in the 1980s. A Personal View*, in: ders. (Hrsg.), *American Economic Policies in the 1980s*, Chicago 1994, S. 1–80, hier: S. 3.

41 First Inaugural Address, 20.1.1981, URL: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/12081a.htm>> [4.7.2012].

»We must go forward with a tax relief package. I shall ask for a 10-percent reduction across the board in personal income tax rates for each of the next 3 years. Proposals will also be submitted for accelerated depreciation allowances for business to provide necessary capital so as to create jobs.«⁴²

Dieses Versprechen führte noch 1981 zur größten Steuersenkung in der Geschichte der USA. Reagan war von führenden Angebotsökonomern (*supply-side economists*) um Arthur Laffer und Robert Mundell davon überzeugt worden, die Reduzierung ohne Gegenfinanzierung durchzuführen, weil nach ihrer Theorie die durch die Steuerbefreiung von den Bürgern in der Wirtschaft eingesetzten Beträge die Ökonomie so stark ankurbeln würden, dass die Steuereinnahmen trotz Kürzungen kurzfristig zumindest stabil bleiben und langfristig steigen würden. Von zentraler Bedeutung hierbei war die Laffer-Kurve, die mathematisch nachzuweisen behauptet, dass die optimale Besteuerung mit größtmöglichen Einnahmen bei insgesamt recht niedrigen Steuersätzen liegt.

Reagan war aber zur Durchsetzung auf den Kongress angewiesen. Zwar verfügten die Republikaner im Senat über die Mehrheit, aber im Repräsentantenhaus dominierten die Demokraten. Das amerikanische politische System der umfassenden »checks and balances« besitzt viele Vetospieler, weswegen dort gravierende Veränderungen schwer durchzusetzen sind.⁴³ Auch Reagan war am Anfang überaus skeptisch, was die Frage der Durchsetzbarkeit seiner Steuerpläne betraf und im März 1981 erklärte der demokratische Vorsitzende des für die Haushaltspolitik zentralen »House Ways and Means Committee«, dass der Gesetzesvorschlag »dead on arrival« sei.⁴⁴ Die Strategie des Präsidenten und seiner Berater in den folgenden Tagen war es einerseits, eine groß angelegte Öffentlichkeitskampagne für die Kürzungen zu starten, und andererseits, demokratische Abgeordnete durch das Versprechen von Steuervergünstigungen für ihre Wählerklientel aus der Ablehnungsfront herauszubrechen. Diese Strategie war letztlich erfolgreich und der Act konnte verabschiedet werden. Er bestimmte, dass sich die Einkommenssteuersätze in den nächsten drei Jahren im Durchschnitt um 23 % reduzierten, wobei der Höchststeuersatz von 70 % auf 50 % sank. Aufgrund der großen Kosten kürzten Republikaner und Demokraten im Gesetzgebungsprozess Reagans 10-10-10-Entwurf jedoch im ersten Jahr auf eine 5 %ige Senkung der Steuersätze (5-10-10) herunter. Neben der generellen Tarifsenkung nahm man durch die Verhandlungen eine Menge Steuervergünstigungen mit ins Paket auf, die die Staatseinnahmen weiter senkten. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass die Steuerraten in Zukunft automatisch an die Inflation angeglichen werden würden. Eigentlich sollte dies schon 1982 geschehen, doch wegen der sich bald abzeichnenden Steuerausfälle verlegte Reagan den Start der Indizierung auf das Jahr 1985. Einen weiteren Aspekt des Gesetzes bildete die Reduzierung der Kapitaleinkommenssteuer von 28 % auf 20 %.⁴⁵ John Witte,

42 Address to the Nation on the Economy, 5.2.1981, URL: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/20581c.htm>> [4.7.2012].

43 George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, NJ 2002. Als Beispiel zur Verwendungsmöglichkeit des Vetospieler-Ansatzes für Historiker: *Andreas Wirsching*, *Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990*, Stuttgart 2006, insb. S. 212ff. Dabei ist zu beachten, dass der Ansatz von Tsebelis trotz des akteurstheoretischen Vokabulars relativ statisch von institutionellen Gegebenheiten auf Veränderungen schließt und die konkreten Handlungsorientierungen und -strategien der Akteure weitgehend unberücksichtigt bleiben. Vgl. *Joachim Raschke/Ralf Tils*, *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden 2007, S. 411f. Zu Vetospielern in der Steuerpolitik: *Uwe Wagschal*, *Blockieren Vetospieler Steuerreformen?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40, 1999, S. 628–640.

44 Zit. nach: *John Witte*, *The Politics and Development of the Federal Income Tax*, Madison, WI/London 1985, S. 222.

45 Zum Gesetz 1981: *Steuerle*, *Contemporary US Tax Policy*, S. 77–81; *Sven Steinmo*, *Taxation & Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, CT 1993, S. 161–163; *Witte*, *The Politics and Development*, S. 220–235; *W. Elliott*

einer der bedeutendsten Analysten des US-Einkommenssteuersystems, betonte die Einzigartigkeit des »Steuerverschenkungswettbewerbs« des Gesetzes: »it should be remembered that this bill was unique only because it was extreme, not because it established new trends in tax legislation«. ⁴⁶ Das amerikanische Finanzministerium bezifferte später die Ausfälle durch die Steuer in den beiden Jahren 1981 und 1982 auf 91,3 Milliarden US-Dollar und in den ersten vier Jahren nach der Verabschiedung auf 176,7 Milliarden US-Dollar. ⁴⁷

Gleichzeitig erhöhte Reagan 1981 die Militärausgaben, während dramatische Kürzungen nicht stattfanden. So stiegen die Ausgaben auch als Anteil am Bruttosozialprodukt 1981 leicht an. Die Folge war, dass sich Ende 1981 ein dramatisch steigendes Budgetdefizit für 1982 abzeichnete. ⁴⁸ Nach harten Kämpfen mit den radikalen Angebotsökonomern im Finanzministerium und im Stab des Weißen Hauses setzten sich nun moderatere Ökonomen im Kongress durch, die eine Steuererhöhung für unvermeidlich erachteten. Reagan forderte aber im Gegenzug, dass für jeden zusätzlichen Dollar an Steuereinnahmen drei Dollar Ausgaben gekürzt werden sollten, was sich letztlich aber als nicht durchsetzbar erwies. ⁴⁹ Nach langen Debatten unterzeichnete Reagan im September 1982 den »Tax Equity and Fiscal Responsibility Act«. Etwa ein Drittel der Steuerausfälle konnte dadurch wieder hereingeholt werden. Der Großteil der Einnahmen generierte sich durch die Schließung von Steuerlöchern und durch die striktere Durchsetzung der Steuerregeln. Die Hauptzahler waren in diesem Fall amerikanische Unternehmen. Da sich das Defizit auch in den folgenden beiden Jahren nur langsam verringerte, verabschiedete der Kongress auch 1983 und 1984 noch Gesetze, die die Steuereinnahmen, diesmal allerdings in deutlich geringeren Umfang, erhöhten. ⁵⁰

Reagan verfolgte Ende 1981 nun vor allem das Ziel, die Ausgaben und insbesondere die Sozialausgaben zu kürzen. Hauptverantwortlich für diese Aufgabe war David Stockman ⁵¹, der Leiter des »Office of Management and Budget«, das dem Präsidenten unterstand und unter anderem für die Haushaltsaufstellung zuständig war. Reagan verlangte aber bei den Streichungen, die über 65-Jährigen auszunehmen, weil ihn seiner Meinung

Brownlee/C. Eugene Steuerle, Taxation, in: *W. Elliot Brownlee/Hugh Davis Graham* (Hrsg.), *The Reagan Presidency. Pragmatic Conservatism and its Legacies*, Lawrence, KS 2003, S. 155–181, hier: S. 159–161. Aus der Sicht des wichtigsten ökonomischen Beraters von Reagan in der Frühphase der Präsidentschaft: *Martin Anderson*, *Revolution*, San Diego, CA 1988, S. 113–121.

46 *Witte*, *The Politics and Development*, S. 235. Ein weiterer Kommentator betonte, dass der Vorteil des politischen Systems der USA wäre, dass die »checks and balances« viele Fehler verhinderten. Der Nachteil sei gleichsam, dass das System aber auch die Fehlerbehebung erheblich erschwere, wenn denn ein Fehler passiere. Und die Steuergesetzgebung 1981 sei genau so ein schwer zu behebender Fehler gewesen, der die USA ins Defizit getrieben habe. *Charles Schultze*, *Budget Policy*, in: *Feldstein*, *American Economic Policy*, S. 279–284, hier: S. 281.

47 *Jerry Tempalski*, *Revenue Effects of Major Tax Bills* (OTA Working Paper 81 – Office of Tax Analysis of the U. S. Department of the Treasury), Washington 2006, S. 16. Vgl. auch *Paul E. Peterson/Mark Rom*, *Lower Taxes, More Spending and Budget Deficits*, in: *Charles O. Jones* (Hrsg.), *The Reagan Legacy. Promise and Performance*, Chatham 1988, S. 213–240.

48 *Wilentz*, *The Age of Reagan*, S. 146f.; *Iwan W. Morgan*, *Deficit Government. Taxing and Spending in Modern America*, Chicago 1995.

49 Die radikal angebotsökonomischen Forderungen Reagans stammten vor allem von seinem ökonomischen Beraterstab im Weißen Haus und aus dem Finanzministerium. Als Selbstdarstellung aus dem Finanzministerium: *Donald T. Regan*, *For the Record. From Wall Street to Washington*, San Diego, CA 1988.

50 *Steuerle*, *Contemporary US Tax Policy*, S. 97–120; *Brownlee/Steuerle*, *Taxation*, S. 161–168; *Don Fullerton*, *Inputs to Tax Policy-Making. The Supply-Side, the Deficit and the Level Playing Field*, in: *Feldstein*, *American Economic Policy*, S. 165–208, hier: S. 184–190.

51 Seine Sicht auf die Geschehnisse: *David Stockman*, *The Triumph of Politics. How the Reagan Revolution Failed*, New York 1986.

nach eine angekündigte Rentenerhöhung den Sieg bei den republikanischen Vorwahlen für das Präsidentenamt 1976 gekostet hatte. Da Reagan gleichzeitig aber umfassende Kürzungen verlangte, schlug Stockman eine 20%ige Kürzung der Auszahlung für die Frührentner in den Altersstufen von 62 bis 64 Jahren vor. Gegen diese Pläne erhob sich massiver Protest und Reagan ließ sie schnell wieder fallen. Fast gleichzeitig verkündete man den Vorschlag, den Mindestsatz bei den Sozialversicherungen zu kürzen beziehungsweise ganz zu streichen. Auch dies endete in einem Fiasko und musste aufgegeben werden. Den Demokraten gelang es nun glaubhaft, die Republikaner als Sozialversicherungsfeinde darzustellen.⁵² Bei den Meinungsumfragen zu den Mid-term-Wahlen zum Repräsentantenhaus und zum Senat 1982 verloren die Republikaner dramatisch an Zustimmung, und Reagan selbst hatte nun in der Mitte seiner Amtszeit die schlechtesten Umfragewerte seit Harry Truman. Es zeichnete sich nicht nur eine dramatische Zunahme der demokratischen Mehrheit im Repräsentantenhaus, sondern auch der Verlust der republikanischen Mehrheit im Senat ab. Nicht wenige Kommentatoren sahen das Ende der Ära Reagan bereits gekommen. Nach Jacob S. Hacker und Paul Pierson gelang es den Republikanern, diese Niederlage noch abzuwenden, weil sie zu diesem Zeitpunkt im Gegensatz zu den Demokraten bereits über ein gut organisiertes Spendensammelbüro verfügten. Sie konnten sechsmal so viel Geld einwerben wie die Demokraten und setzten dieses massiv im Wahlkampf ein.⁵³ Statt einer Wahlkatastrophe blieb es so bei leichten Verlusten im Repräsentantenhaus und einer knappen Verteidigung der Republikaner-Mehrheit im Senat. Aufgrund dieser Erfahrung verzichtete Reagan jedoch bis zum Ende seiner Amtszeit auf Sozialkürzungen, die größere Öffentlichkeitswirksamkeit hätten entfalten können.

Neben den angekündigten Sozialkürzungen hatte auch die allgemeine Lage der Wirtschaft zu den republikanischen Wahlproblemen 1982 beigetragen. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs zwar gegen Ende des Jahres 1980 langsam an, doch Mitte 1981 kehrte sich der Prozess wieder um und im ersten Quartal 1982 kam es mit einem Minus von 6,4% zum stärksten quartalsmäßigen BIP-Einbruch in der Nachkriegsgeschichte der USA, der auch in der Finanzkrise 2008 nicht wieder erreicht wurde. Gleichzeitig stieg die Arbeitslosenrate seit Reagans Amtsantritt permanent an. Sie lag im Januar 1980 bei 6,3%, ging bald über 7% und im März 1982 über 9% hinaus.

IV. REAGANS ZWEITE AMTSPERIODE: STEUERSENKUNG DURCH SUBVENTIONSSTREICHUNG

Doch 1983 wandelte sich das Bild. Die Rezession endete in den USA wie auch in den meisten anderen westlichen Industrienationen und die US-Wirtschaft ging auf Wachstumskurs. Gleichzeitig gelang es Reagan, sich durch eine Militärintervention auf Grenada als durchsetzungsstarker Politiker zu präsentieren. Zudem erwies sich sein demokratischer Herausforderer im Präsidentschaftsrennen, Walter Mondale, öffentlich als wenig überzeugend. Reagan konnte so bei den Präsidentschaftswahlen einen großen Triumph verbuchen und die Wahlen in 49 von 50 Staaten gewinnen.⁵⁴

52 *Paul Pierson*, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge/New York etc. 1994, Kap. 6; *Martha Derthick/Steven M. Teles*, *Riding the Third Rail. Social Security Reforms*, in: *Brownlee/Graham*, *The Reagan Presidency*, S. 182–208; *Gareth Davies*, *Welfare State*, in: ebd., S. 209–232.

53 *Jacob S. Hacker/Paul Pierson*, *Winner-Takes-All-Politics. How Washington Made the Rich Richer – and Turned its Back on the Middle Class*, New York 2010, S. 163–167.

54 *Wilentz*, *The Age of Reagan*, S. 161f. und 171–175.

Reagan hatte damit Zustimmung für seine Politik erhalten und auch für seine Ankündigung im Wahlkampf, die Steuersätze weiter zu reduzieren. Generell galt das Steuersystem in den USA Mitte der 1980er Jahre als eines der ungerechtesten und kompliziertesten der Welt, auch weil der Act von 1981 die Zahl der Vergünstigungen und Sonderregelungen weiter erhöht hatte.⁵⁵ Reagan und seine Berater zielten darum nun nicht nur auf eine Reduzierung der Einkommenssteuer, sondern auch auf eine erhebliche Vereinfachung des Steuerrechts und eine Reduzierung von Vergünstigungen und Steuerschlupflöchern ab. Aufgrund des nach wie vor bedrohlichen Defizits hoffte man, die Senkungen dadurch komplett gegenzufinanzieren. Experten hielten dies aufgrund der vielen Vetospieler im US-System und der inzwischen in Washington sehr reichhaltig vorhandenen und gefeierten Lobbyistengruppen für ein nahezu chancenloses Unterfangen. Doch ein weiteres Mal gelang es Reagan, eine umfassende Steuerreform als Gesetz zu verabschieden. Ein Grund für den Erfolg war, dass es keine einheitliche Haltung der US-Wirtschaft zum Steuerpaket gab. Heftig bekämpften die Bauwirtschaft, die Haus- und Grundwirtschaft, der Einzelhandel und die Stahlindustrie das Vorhaben, da diese am meisten von bisherigen Steuervergünstigungen profitierten. Auch die Interessenvertreter der Landwirtschaft äußerten sich eher skeptisch. Demgegenüber befürworteten die Vertreter der Hightechindustrie, der Finanzwirtschaft und multinationaler Unternehmen die Reform, weil sie nur begrenzt durch Steuerlöcher begünstigt wurden und von der generellen Reduzierung stark profitierten.

Um das Gesetz verabschieden zu können, machte man erneut mehreren wichtigen Demokraten Zugeständnisse, die ihre jeweilige Klientel begünstigten. Allerdings konnte Reagan diesmal durchsetzen, dass jede Vergünstigung durch eine Kürzung anderswo ausgeglichen werden musste. Das verabschiedete Gesetz blieb so auch in der Praxis vier Jahre nach seiner Verabschiedung für den Staat nahezu aufkommensneutral. Einer Mehreinnahme von 22 Milliarden US-Dollar im ersten Jahr standen nahezu gleich hohe Verluste im dritten und vierten Jahr gegenüber.⁵⁶ Die Hauptpunkte des Gesetzes stellten die Reduzierung des Höchstsatzes der Einkommenssteuer auf 28 % und der Unternehmenssteuer auf 34 % dar. Auch die Anzahl der Steuerklassen reduzierte sich weiter. Gleichzeitig strich man Steuerinvestitionskredite und reduzierte Abschreibungsmöglichkeiten.⁵⁷

Wie schon die Reform 1981 blieb auch das Gesetz von 1986 in der Bewertung höchst umstritten. Neben der Kritik an der Verteilungswirkung⁵⁸ ging es vor allem um die Fragen, inwieweit erstens das System vereinfacht und zweitens die US-Wirtschaft dadurch wettbewerbsfähiger geworden sei. Viele Experten begrüßten zwar die Streichung von zahlreichen Sondervergünstigungen, kritisierten aber scharf, dass während des Verhandlungsprozesses eine ähnlich hohe Zahl von Steuerlöchern neu geschaffen wurde. So schrieb Richard Doernberg: »One might describe the 1986 Act as rearranging the deck chairs on the Titanic – surely a bustle of activity but with little, if any, meaningful improvement.«⁵⁹ Konservative Politiker in Westeuropa beurteilten das Gesetz jedoch weit

55 *Henry Aaron/Harvey Galper*, *Assessing Tax Reform*, Washington 1986.

56 *Tempalski*, *Revenue Effects*, S. 16.

57 Zum Gesetz von 1986 und seiner Veränderung im Verfahren: *Jeffrey Birnbaum/Alan Murray*, *Showdown at Gucci Gulch. Law Makers, Lobbyists and the Unlikely Triumph of Tax Reform*, New York 1987; *Timothy J. Conlan/Margaret T. Wrightson/David R. Beam*, *Taxing Choices. The Politics of Tax Reform*, Washington 1990; *Joseph White/Aaron Wildavsky*, *The Deficit and Public Interest. The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, Berkeley, CA/Los Angeles etc. 1989; *Steuerle*, *Contemporary US Tax Policy*, S. 121–138; *Steinmo*, *Taxation & Democracy*, S. 164–169; *Brownlee/Steuerle*, *Taxation*, S. 168–173.

58 Dazu ausführlicher weiter unten.

59 *Richard Doernberg*, *The Market for Tax Reform. Public Pain for Private Gain*, in: *Tax Notes*, 28.11.1988, S. 965–969, hier: S. 965.

positiver als jenes von 1981. Galt letzteres weitgehend als unverantwortlich, so schätzte man das 1986er-Gesetz in der Tendenz als eine Vereinfachung des Systems ohne Unterminierung der Staatseinnahmen ein. Dementsprechend strahlte das Gesetz auch deutlich mehr nach Westeuropa aus.

Das Gesetz von 1986 bildete die zentrale Veränderung für die Einnahmeseite in der zweiten Amtsperiode von Reagan. Auf der Ausgabenseite setzte er weitgehend auf Konstanz, dramatische Richtungsänderungen blieben aus. In der Tendenz stiegen die Ausgaben in den wichtigsten Bereichen im Takt des Wirtschaftswachstums, sodass ihr Anteil am Bruttosozialprodukt weitgehend konstant blieb. Die Hauptveränderungen in der staatlichen Finanzpolitik fanden also auf der Einkommenseite statt. Auch Reagan schrieb in seiner Autobiografie der Steuerpolitik eine große Rolle in seiner gesamten Amtsführung zu und bewertete diese als erfolgreich: »With the tax cuts of 1981 and the Tax Reform Act of 1986, I'd accomplished a lot of what I'd come to Washington to do.«⁶⁰

V. THERE IS NO ALTERNATIVE: DIE EISERNE LADY UND IHRE STEUERN

Auch Margaret Thatcher musste mit der Trendwende in der eigenen Partei beginnen. Stärker noch als die US-Republikaner hatten die britischen Tories die Expansion des Sozialstaats mit befördert, keynesianische Wirtschaftspolitik betrieben und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hohe Priorität eingeräumt. Thatcher sah dagegen vier Hauptprobleme, die es zu lösen galt, um Großbritannien wettbewerbsfähiger zu machen: zu starke Gewerkschaften, eine zu schwache Regierung, eine überlastete Privatwirtschaft und verschwendende Staatsausgaben. Das letzte betrachtete Thatcher als zentral, weil es ihrer Meinung nach die anderen drei Probleme mit hervorrief beziehungsweise verstärkte. Dementsprechend legte sie ihre Partei im Wahlkampf auf ein stark verändertes Staatsverständnis fest. Die wichtigsten angekündigten Maßnahmen waren Steuersenkungen zur Förderung der Investitionstätigkeit, eine strikte Ausgabenkontrolle und die Verhinderung von kurzfristigen Konjunkturprogrammen.⁶¹

1979 wurde Thatcher schließlich Premierministerin. Das britische Mehrheitswahlrecht brachte es mit sich, dass die Tories, obwohl sie nur 43,9% der Stimmen erhielten, 66% der Sitze im Parlament einnahmen und Thatcher damit über eine komfortable Mehrheit verfügte. Hinzu kommt, dass es im britischen System weniger Vetospieler als im bundesrepublikanischen und insbesondere im US-amerikanischen System gab. Dementsprechend bestanden gute Möglichkeiten für Thatcher, ihre Politik in die Praxis umzusetzen, und sie war dabei in sehr viel geringerem Maße als Reagan auf Kompromisse mit der Opposition angewiesen.⁶²

Ihre ersten Maßnahmen 1979/80 können durchaus als radikal bezeichnet werden. In Übereinstimmung mit Milton Friedman und anderen neoliberalen Wirtschaftswissenschaftlern legte sie sich auf die Geldmenge als zentralen Indikator fest, über dessen Bestimmung die gesamte Wirtschaft gesteuert und die Inflation reduziert werden sollte. Dieser Indikator besaß aus Thatchers Sicht den Vorteil, dass die Gewerkschaften fast keinen Einfluss auf ihn hatten. 1980 wurde die »Medium Term Financial Strategy« (MTFS) eingeführt, die neben der Festlegung auf Geldmengenziele auch mehrjährige Budgetpläne vorsah, mit dem Ziel, das Ausgabenwachstum zu begrenzen. Thatcher setzte auch sofort erste Sozialkürzungen durch, allerdings agierte sie hier eher vorsichtig und schrittweise.

60 *Ronald Reagan, An American Life*, New York 1990, S. 335.

61 *Dominik Geppert, Thatchers konservative Revolution. Der Richtungswandel der britischen Tories 1975–1979*, München 2002.

62 Zu den Besonderheiten des britischen politischen Systems und seiner Rückwirkungen auf die Steuerpolitik: *Steinmo, Taxation & Democracy*.

Radikaler als auf der Ausgabenseite waren die Veränderungen auf der Einnahmeseite. Thatcher senkte den Spitzensteuersatz bei der Einkommenssteuer 1979/80 um 23 Prozentpunkte von 83 % auf 60 %. Zur Gegenfinanzierung erhöhte sie die Mehrwertsteuer von 8 % beziehungsweise 12,5 % auf einen Einheitssatz von 15 %, und dies bei gleichzeitiger Anhebung der Mineralölsteuer. Insgesamt überkompensierte sie durch diese Erhöhungen die Absenkung der Einkommenssteuer sogar.⁶³ Es stiegen sowohl die Steuer- wie die Ausgabenquote an, sodass Thatcher in dieser Hinsicht einerseits nicht strikt neoliberal agierte und die Schrumpfung des Staats vorerst als nachrangig betrachtete. Andererseits entsprach die vorgenommene Ausgabenverschiebung weg von Beschäftigungsprogrammen und staatlichem Wohnungsbau hin zu Militär und Polizei, die im »Nachtwächterstaat« zum Schutz von Eigentum und Handelsrouten durchaus vorgesehen waren, wiederum den Vorstellungen vieler neoliberaler Theoretiker.⁶⁴ Insgesamt war die gesellschaftliche Praxis deutlich komplizierter als neoliberale Reißbretttheorie, und bereits die ersten hier beschriebenen Schritte führten schnell auch in unerwartete Richtungen.

So hatten weder führende Regierungspolitiker noch die sie beratenden neoliberalen Theoretiker dem Pfund-Wechselkurs für die neue Politik eine größere Bedeutung zugemessen. Thatchers Politik führte aber zu einer dramatischen Aufwertung des Pfunds gegenüber dem Dollar und auch den zentralen europäischen Währungen. Im Verhältnis zum Dollar stieg das Pfund von 1978 bis zum Beginn des Jahres 1981 um 37 %. Die Tories sahen dies am Beginn der Entwicklung als Ausdruck des Vertrauens des Markts in ihre Politik und als weithin unproblematisch an.⁶⁵ Dies hatte auch eine gewisse Berechtigung, weil der Pfundkurs im Gefolge der Aufnahme eines IWF-Kredits über 3,9 Milliarden USDollar durch die Labour-Regierung 1976 gefallen war.⁶⁶ Zudem trug die Entwicklung nun zur Dämpfung der Inflation – eines der zentralen Ziele von Thatcher – bei, weil die Importpreise fielen. Doch als der Kurs immer weiter stieg, gewann dies an Dramatik. Die britische Exportindustrie büßte erheblich an Wettbewerbsfähigkeit ein und die britische Wirtschaft schlitterte in die bis dato tiefste Rezession der Nachkriegszeit, die jene infolge der Ölkrise noch übertraf.⁶⁷ Das Bruttosozialprodukt schrumpfte 1980 um 2,3 % und 1981 um 1,2 %. Die Arbeitslosigkeit stieg von unter 5 % bei Thatchers Machtantritt auf über 10 % im Jahr 1982, was wiederum die Sozialausgaben schnell ansteigen ließ.

Obwohl die Rezession 1980 bereits in vollem Gang war, entschlossen sich Thatcher und ihr Schatzkanzler Geoffrey Howe, auch für das Jahr 1981/82 ein restriktives Budget beizubehalten. Vor allem sollte die Angebotssituation verbessert werden, weswegen für höhere Einkommen sowie Unternehmen die Einkommens- und Körperschaftsteuer gesenkt wurde. Parallel setzte man aber die Anpassung der Einkommenssteuer an die Infla-

63 *Jonathan Leape*, Tax Policies in the 1980s and 1990s. The Case of the United Kingdom, in: *Anthonie Knoester* (Hrsg.), Taxation in the United States and Europe. Theory and Practice, Basingstoke 1993, S. 276–311; *Bob Rowthorne*, Government Spending and Taxation in the Thatcher Era, in: *Jonathan Michie* (Hrsg.), The Economic Legacy, London 1992, S. 261–293.

64 Als Bericht eines Monetaristen, der die Thatcher-Regierung begrüßte und ihre generelle Politik für richtig hielt, aber im Detail viele andere Vorschläge hatte: *Gordon Pepper*, Inside Thatcher's Monetarist Revolution, London 1997. Einen guten Einstieg in die Neoliberalismus-Forschung bietet: *David Harvey*, Kleine Geschichte des Neoliberalismus, Zürich 2007.

65 *Jim Tomlinson*, Public Policy and the Economy since 1900, Oxford 1990, S. 314–319; *William Keegan*, Mrs Thatcher's Economic Experiment, Harmondsworth 1984, S. 148–162.

66 *Kathleen Burk/Alex Cairncross*, Good-bye Great Britain. The 1976 IMF Crisis, New Haven, CT/London 1992.

67 *Alex Cairncross*, The British Economy since 1945. Economic Policy and Performance 1945–1990, Oxford 1992, S. 238–241. Vergleichbar ist die Tiefe der Rezession in Großbritannien nur mit jener der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre und der aktuellen Finanzkrise 2008. Gut zeigt dies eine Grafik im Guardian, URL: <<http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2009/nov/25/gdp-uk-1948-growth-economy>> [27.3.2012].

tion aus, erhöhte die Verbrauchssteuern und erhob eine einmalige Steuer auf Bankeinlagen. Dadurch stiegen die Einnahmen um 2,9 Milliarden Pfund und sendeten einen weiteren deflationären Impuls zur Verschärfung der Krise.⁶⁸ Das Ansehen von Thatcher und den Tories erreichte 1981/82 einen Tiefpunkt. Laut Umfragen hätten sie im November 1981 nur noch 25,5 % der Wählerstimmen erhalten und der Haushalt 1981 galt laut Demoskopien als »the most unpopular Budget, proposed by the most unpopular Chancellor, in more than thirty years«.⁶⁹ Schließlich veröffentlichten 364 Ökonomen ein Manifest in der »Times«, in dem sie sich gegen das restriktive Budget wendeten.⁷⁰ Im Juli gab es im Kabinett erhebliche Widerstände der eigenen Kabinettsminister gegen die als zu deflationär betrachteten Budgetpläne für 1982/83, sodass Thatcher die Sitzung ohne Ergebnis abbrechen und die weitere Verhandlung auf die Zeit nach der Sommerpause verschieben musste.⁷¹

Dies alles führte schließlich ab Mitte 1981 zu einem partiellen Einlenken der Regierung. Aufgrund der nachgewiesenen Probleme verzichtete die Regierung fortan darauf, die Geldmenge als den zentralen Indikator zu betrachten. Es erfolgte nun wieder eine Beurteilung des Geschehens anhand einer Vielzahl von Faktoren. Barry Eichengreen beurteilt dies als das Ende des einzigen Versuchs in einer fortgeschrittenen Industrienation, neoliberale Theorie in Reinform zu praktizieren.⁷² Auch in der Steuerpolitik veränderte man in einer Hinsicht die Richtung: Die Entlastungen überstiegen im Budget 1982/83 deutlich die neuen Belastungen und führten zu Mindereinnahmen von 3,2 Milliarden Pfund. Thatcher schaltete also von einem restriktiven auf einen expansiven Kurs um. Die generelle Richtung blieb aber dieselbe: Die direkten Steuern sanken weiter, während die indirekten Steuern erhöht wurden. Zudem kürzte Thatcher die Beiträge der Arbeitgeber für die Sozialversicherungen, während die der Arbeitnehmer angehoben wurden. Dadurch entstand eine deutliche Absenkung der progressiven Wirkung der Steuern, mit der Folge, dass sich der Abstand zwischen den oberen und den unteren Einkommensschichten vergrößerte⁷³, was von Thatcher so auch gewollt war, weil Einkommensunterschiede für sie eine wesentliche Antriebskraft des Kapitalismus bildeten.

Das expansive Budget traf 1982 mit allgemeinen Erholungstendenzen in der Weltwirtschaft zusammen und erbrachte ein leichtes Wachstum von 1 % des BSP, welches sich 1983 auf 3,8 % steigerte. Allerdings reichte dies nicht aus, um die Arbeitslosigkeit zu senken; im Gegenteil, sie stieg 1983 weiter an. Die wirtschaftliche Erholung bildete sicher die Voraussetzung dafür, dass Thatcher bei den Wahlen im Juni 1983 überhaupt eine Chance hatte. Hinzu kamen schließlich zwei Ereignisse, die kaum mit der Wirtschaftspolitik der Tories zu tun hatten: Erstens demontierte sich die Labour Party in diversen

68 Gerd Wolf, Wechselseitige Beeinflussung von gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und öffentlichem Haushalt: ein Vergleich der Erfahrungen aus den Jahren 1970 bis 1985 im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986, S. 42–45; Andreas Busch, Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien. Vorgeschichte, Problemdiagnose, Ziele und Ergebnisse des »Thatcherismus«, Frankfurt am Main/Bern etc. 1989, S. 70.

69 Zit. nach: Norman L. Webb/Robert Wybrow (Hrsg.), 1982: The Gallup Report. Your Opinions in 1981, London 1982, S. 73f. Die Wahlprognose: ebd., S. 41.

70 Der Text des Memorandums ist abgedruckt in den Erinnerungen des späteren Finanzministers Nigel Lawson, *The View from No. 11. Memoirs of a Tory Radical*, London 1992, S. 97. Vgl. auch Reimut Zohlnhöfer, Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden 2009, S. 94; Cairncross, *The British Economy*, S. 245.

71 John Campbell, Margaret Thatcher, Bd. II: *The Iron Lady*, London 2008, S. 104–125, insb. S. 118–121; Lawson, *The View*, S. 108f.

72 Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, NJ 2007, S. 280. Ähnlich: Cairncross, *The British Economy*, S. 236.

73 Andrew W. Dilnot/Nick Morris, *The Tax System and Distribution 1978–1983*, in: *Fiscal Studies* 4, 1983, S. 56–64.

Richtungsstreiten weitgehend selber. Zweitens brachte Thatcher ihre aggressive Politik im Falklandkrieg 1982 eine Welle nationaler Zustimmung und ein Aufflackern alter imperialer Größenträume.⁷⁴

Nach der Wiederwahl ersetzte der Architekt der MTFS und Thatcher-Vertraute, Nigel Lawson, Geoffrey Howe als Schatzkanzler. Auch in ihrer zweiten Amtszeit wurden die umstrittensten Veränderungen gleich zu Beginn umgesetzt. Auf der Einkommenseite stand diesmal die Absenkung des Spitzensteuersatzes der Körperschaftssteuer in kleineren Schritten von 52 % auf 35 % im Mittelpunkt. Allerdings verbreiterte Lawson gleichzeitig die Steuerbasis durch die Einbeziehung kleinerer Unternehmen und die Reduzierung von Abschreibungsmöglichkeiten, sodass auch hier die Steuereinnahmen konstant blieben beziehungsweise leicht stiegen. Die Entlastung der Großunternehmen wurde ergänzt durch die Abschaffung eines Zuschlags auf Kapitaleinkünfte bei der Einkommenssteuer und des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung. Gravierende Erhöhungen der indirekten Steuern unterblieben in dieser Wahlperiode, vielmehr erfolgte in der Tendenz eine jährliche Anhebung im Rahmen der Inflationsrate.⁷⁵

Auf der Ausgabenseite war nur das erste Jahr der neuen Wahlperiode von stärkeren Kürzungen gekennzeichnet. Diese stießen in der Öffentlichkeit auf wenig Protest, weil vor allem der bis dato stark expandierende Verteidigungsetat gekürzt wurde. In den folgenden Jahren gelang es weitgehend, die in der mittelfristigen Finanzplanung festgelegten Zielmarken zu erreichen. Das Ausgabenwachstum blieb in den erwünschten Bahnen und unerwünschte Programme zur Ausgabensteigerung konnten mit der Bezugnahme auf die Planung weitgehend verhindert werden.⁷⁶ Verantwortlich für die vergleichsweise wenig umstrittene Finanzpolitik der zweiten Wahlperiode war, dass üppige Einnahmen für den Staat aus zwei Quellen sprudelten. Erstens erreichte die Förderung des Nordseeöls in dieser Zeit ihren Höhepunkt. Allein 1985 flossen dem Staat hieraus über acht Milliarden Pfund zu.⁷⁷ Zweitens kam es zu Gewinnen aus der Privatisierung der britischen Staatsbetriebe.⁷⁸ Die Konsolidierung der Staatsfinanzen und die Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung erfolgten vor allem durch die Einnahmen aus diesen mittel- bis langfristig versiegenden Quellen, während die Deckungslücke zwischen Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen und den Ausgaben von 1979 bis 1986 relativ konstant bei etwa 20 Milliarden Pfund lag.⁷⁹

VI. EIN RADIKALES PROJEKT ZU VIEL: DIE POLL TAX UND DER RÜCKTRITT VON MARGARET THATCHER

1987 gelang Thatcher ein weiterer Wahlerfolg. Allerdings erwies sich die dritte Amtszeit von Beginn an als schwieriger als die vorherige. Erneut strebte Schatzkanzler Lawson

74 *Lawrence Freedman*, *The Official History of the Falklands Campaign*, 2 Bde., London 2005; *Brian Harrison*, *Finding a Role? The United Kingdom 1970–1990*, Oxford 2010, insb. S. 32 und 40–43; *Campbell*, *Margaret Thatcher*, Bd. II, S. 126–159.

75 *Leape*, *Tax Policies*, S. 287–296; *Zohlnhöfer*, *Globalisierung der Wirtschaft*, S. 92f. Die Reaktion der britischen Wirtschaft auf die Reform fiel eher gemischt als einhellig positiv aus. Ein Grund hierfür war, dass das Gesetz weitgehend ohne Konsultationen der wirtschaftlichen Interessenverbände von den Verantwortlichen im Finanzministerium geschrieben worden war und einige komplizierte Regelungen enthielt, die von der Wirtschaft als hinderlich betrachtet wurden: *Steinmo*, *Taxation & Democracy*, S. 175f.

76 *Zohlnhöfer*, *Globalisierung der Wirtschaft*, S. 78f.

77 *Tomlinson*, *Public Policy*, S. 346.

78 *Harvey Feigenbaum/Jeffrey Henig/Chris Hamnett*, *Shrinking the State. The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge/New York etc. 1998.

79 *Busch*, *Neokonservative Wirtschaftspolitik*, S. 140.

kurz nach der Wahl drastische Veränderungen an. Er gestaltete nun vor allem die Einkommenssteuer weiter um. Insbesondere reduzierte er die Tarifstufen, sodass nun nur noch zwei Tarife mit 25 % und 40 % existierten. In neun Jahren sank der Spitzensteuersatz unter Thatcher dementsprechend von 83 % auf 40 %.⁸⁰ Die Reform erwies sich jedoch als schlecht getimt. Die erneute Entlastung der Wohlhabenden traf zeitlich mit dem Einsetzen von umfassenden Sozialkürzungen und dem Anstieg der Inflationsrate zusammen. Kritik kam nun nicht nur von der Labour Party, sondern auch aus der eigenen Partei und von Teilen der sonst eher freundlich gesonnenen Presse. Der »Daily Mirror« titelte: »It's tax cuts galore but not if you're poor«.⁸¹ In der Partei wuchs daraufhin der Widerstand gegen Thatcher und Lawson.

Maßgeblich zum Abschied vom Amt der Premierministerin trug ein weiteres Steuerprojekt bei. Es ging um die grundlegende Veränderung der kommunalen Besteuerung. Ziel war es, die existierende Grundsteuer, die vor allem Haus- und Grundbesitzer belastete, abzuschaffen und durch eine Kopfsteuer (offiziell »community charge«, im Volksmund zumeist »poll tax« genannt) zu ersetzen. Das Ziel hatte Thatcher in ihr konservatives Manifest, das Wahlprogramm 1987, aufgenommen und nach der Wahl begann die Umsetzung. Die Steuer führte die Regierung im Finanzjahr 1989/90 in Schottland und 1990/91 schließlich in England und Wales ein. In der Folge musste jeder Erwachsene unabhängig von seinem Einkommen die Steuer in derselben Höhe entrichten. Die Höhe durfte von der jeweiligen Gemeinde festgelegt werden. Thatchers zentrale Idee hinter der Steuer war es, das Wachstum der kommunalen Ausgaben zu beschränken. Die Gemeinden verfügten zu deren Finanzierung fortan nur noch über die »community charge«. Um 1 % Ausgabenwachstum zu realisieren, hätten sie die Steuersätze um etwa 6 bis 7 % anheben müssen. Die Steuer erfreute sich bei den Wohlhabenden großer Beliebtheit, während sie insbesondere bei Gemeinden und Arbeitnehmern verhasst war. Es entwickelte sich, von Schottland ausgehend, schnell eine Protest- und Boykottbewegung, die große Teile Großbritanniens ergriff. In vielen Gemeinden weigerten sich bis zu 30 % der Einwohner, die Steuer zu entrichten.⁸² Da sie nicht vom Lohn abgezogen wurde, begann die Regierung schließlich damit, die Steuer per Polizeieinsatz einzutreiben, was die Proteste zusätzlich anheizte. Im März 1990 kam es zu einer Anti-Poll-Tax-Demonstration in London, an der sich nach unterschiedlichen Schätzungen 100.000 bis 200.000 Menschen beteiligten und während der es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen mit der Polizei kam (»Poll Tax Riot«). In der Folge setzten sich Teile ihrer Partei von Thatcher ab und nominierten schließlich einen Gegenkandidaten für den Parteivorsitz. Als Thatcher im ersten Wahlgang nicht die nötige Mehrheit erreichte, trat sie schließlich im November 1990 zurück.⁸³ Ihr Rücktritt war mit der Poll Tax auf die Einführung einer sehr gut wahrnehmbaren direkten Steuer zurückzuführen, während Thatcher zuvor vor allem die bereits existierende und in ihrer Auswirkung indirekte Mehrwertsteuer erhöht hatte. Ihr konservativer Nachfolger als Premierminister, John Major (1990–1997), schaffte zwar die Kopfsteuer ab, führte aber ansonsten in der Steuerpolitik Thatchers Linie weitgehend fort.⁸⁴

80 Zohlhörer, Globalisierung der Wirtschaft, S. 73.

81 Zit. nach: Campbell, Margaret Thatcher, Bd. II, S. 579.

82 Arthur Midwinter/Claire Monaghan, From Rates to the Poll Tax. Local Government Finance in the Thatcher Era, Edinburgh 1993; David Butler/Andrew Adonis/Tony Travers, Failure in British Government. The Politics of the Poll Tax, Oxford 1994.

83 Campbell, Margaret Thatcher, Bd. II, S. 709–747.

84 Philip Cowley, Chaos or Cohesion? Major and the Conservative Parliamentary Party, in: Peter Dorey (Hrsg.), The Major Premiership. Politics and Policies under John Major 1990–1997, London 1999, S. 1–25; Zohlhörer, Globalisierung der Wirtschaft, S. 101–114.

VII. ZWEI NEOLIBERALE? THATCHER, REAGAN UND DIE SOZIALEN AUSWIRKUNGEN IHRER POLITIK

Obwohl Thatchers und Reagans Politik häufig in einem Atemzug genannt werden, sind die Unterschiede in ihrem Handeln doch erheblich. In der Haushaltspolitik ist der wichtigste, dass Reagan neben anfänglichen Einnahmeverlusten durch die Steuersenkung eine Ausgabenexpansion, insbesondere durch die Steigerung des Militärhaushalts, herbeiführte.⁸⁵ In seinem ersten Amtsjahr belief sich das Defizit noch auf 21,6 % des BSP, 1986 hatte es schon über 37 % erreicht.⁸⁶ Nach Paul Pierson etablierte er damit eine Fiskalpolitik der Austerität, das heißt eine Politik, bei der der hohe Schuldenstand beständig als Argument gegen soziale Anforderungen in Anschlag gebracht wurde – eine Politik, die sich nach Pierson heute in den meisten Industrienationen durchgesetzt hat. In Großbritannien hielt Thatcher hingegen in der ersten Amtsperiode bei sich erhöhenden Einnahmen die Staatsausgaben nach anfänglichem Anstieg weitgehend stabil und reduzierte so das Defizit. Grund für den Anstieg der britischen Einnahmen war eine weitere signifikante Differenz: Während Thatcher die Senkung der direkten Steuern durch die Anhebung der Mehrwertsteuer und der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ausglich und zum Teil überkompensierte, senkte Reagan 1981 die Steuern ohne Gegenfinanzierung und 1986 durch Subventionskürzungen. Vor allem führte Reagan keine Mehrwertsteuer ein, und die USA sind heute das letzte der reichsten 18 OECD-Länder ohne diese Steuer.

Gerade in der Steuerpolitik dominierten aber die Gemeinsamkeiten, deren Auswirkungen sich auch anhand der sozialen Lastenverteilung zeigen lassen. Sowohl Thatcher wie Reagan begannen kurz nach der Regierungsübernahme mit der Senkung der Spitzensteuersätze. In den USA sank dieser bei der Einkommenssteuer innerhalb von sechs Jahren von 70 % auf 28 %. Auch in Großbritannien sank der Spitzensteuersatz, der 1975 noch bei 83 % gelegen hatte, bis 1990 auf 40 %. In beiden Ländern fand also eine ähnlich hohe Senkung des Spitzensteuersatzes um 42 beziehungsweise 43 Prozentpunkte statt. Zudem verschob sich in beiden Ländern der Anteil der erhobenen Steuern von der redistributiven zu der regressiven Seite, sprich der Anteil der die Wohlhabenden stärker belastenden Steuern (vor allem die Einkommens- und die Unternehmenssteuer) sank, während der Anteil der die weniger Begüterten stärker treffenden Steuern (vor allem die Umsatz- beziehungsweise Mehrwertsteuer) stieg. Bei Thatcher war der Anstieg der redistributiven Steuern jedoch weit stärker. In den USA fiel der Anteil der redistributiven Steuern an den Steuereinnahmen von 1980 bis 1987 um 2,6 %, in Großbritannien um 2,9 %.⁸⁷

Hinzu kam, dass in beiden Ländern die Unternehmenssteuern gesenkt wurden. Zentral war dabei die Steueränderung 1986 unter Reagan, aber Thatcher hatte schon zwei Jahre zuvor mit einer ähnlichen Politik begonnen, die jedoch in kleineren Schritten als unter Reagan erfolgte. In den USA fiel der Spitzensteuersatz für Unternehmen 1986 von 46 % auf 34 %, in Großbritannien im Zeitraum von 1984 bis 1991/92 von 52 % auf 33 %. In beiden Ländern erfolgte Mitte/Ende der 1980er Jahre eine zweite Reform der Einkommenssteuer. Diese bestand vor allen Dingen aus einer deutlichen Reduzierung der Tarifstufen bei erneuter Senkung des Höchstsatzes. In beiden Fällen war die Senkung durch eine Reduzierung zumindest teilweise gegenfinanziert, bei Reagan diesmal sogar komplett.

Eine zentrale Frage für die Beurteilung der Politik von Reagan und Thatcher ist jene nach deren Folgen für die Einkommensverteilung. In Großbritannien und vor allem in den USA hatte die stärkere Progressivität des Steuersystems bis dahin das schwächer ausgebaute System der Sozialleistungen ausgeglichen und dazu geführt, dass die USA hinsicht-

85 *French*, US Economic History, S. 144.

86 *James M. Poterba*, Budget Policy, in: *Feldstein*, American Economic Policy, S. 235–270, hier: S. 241.

87 *Steinmo*, Taxation & Democracy, S. 3.

lich der Egalität der Einkommensverteilung bis zum Beginn der 1980er Jahre mit der Bundesrepublik gleich auf lag und auch in Großbritannien große Egalität herrschte. Unter den reichen OECD-Nationen lagen die USA damit im Mittelfeld, und Großbritannien gehörte zu den Nationen mit der egalitärsten Einkommensverteilung.

Dies änderte sich in den 1980er Jahren dramatisch. Die Einkommensverteilung in vielen reichen OECD-Nationen in den 1980er Jahren zeigt, dass der in den 1960er und 1970er Jahren deutliche Trend zur stärkeren Einkommensegalität nun stagnierte. Doch vor allem in den USA und Großbritannien kam es zur radikalen Trendumkehr. Hier stieg die Ungleichheit auch beim verfügbaren Einkommen deutlich an, und die Steuerpolitik der Regierungen hatte daran einen Anteil.⁸⁸ Für Großbritannien zeigt eine detaillierte Analyse der Steuerveränderungen unter Thatcher und Major von 1985 bis 1995, dass die egalisierende Wirkung der Steuern durch die Reformen um 28 % sank.⁸⁹ Es zeigt sich zudem, dass etwa 50 % der vom Staat für Steuererleichterungen gewährten Summen an die reichsten 10 % gingen.⁹⁰ Extreme Bedeutung kam dabei den Absenkungen des Spitzensteuersatzes zu: Diese erfolgten 1979 und 1988 und in beiden Jahren kam es zu einem starken Anstieg der gesellschaftlichen Ungleichheit.⁹¹ 1987 war die Reduzierung der Progressivität der direkten Steuern so weit vorangeschritten, dass die Umverteilungswirkung durch den Anstieg der regressiven Mehrwertsteuer ausgeglichen wurde.⁹²

In den USA profitierten die unteren und mittleren Einkommen insgesamt nicht von den Steuersenkungen, weil diese durch die Erhöhungen der Sozialbeiträge kompensiert bis überkompensiert wurden.⁹³ Tendenzielle Verbesserungen ergaben sich für die 10 % der höchsten Einkommensbezieher, doch auch in dieser Gruppe gilt es noch zu differenzieren. Eine neuere Studie zeigt, dass vor allem das 1 % der Bevölkerung mit den allerhöchsten Einkommen ganz überdurchschnittlich von den Steuerreformen unter Ronald Reagan profitiert hat.⁹⁴ Die Gesetze von 1981 und 1986 schufen die Voraussetzung dafür, dass der Aufbau großer Vermögen in den USA in den 1980er und 1990er Jahren dramatisch anstieg. Ähnliches gilt für Großbritannien.⁹⁵

Die Zahlen einer aktuell erstellten Datenbank im Rahmen der Luxembourg Income Studies (LIS) über die staatliche Umverteilungswirkung zeigen, dass sich die Ungleichheit bei der Einkommensverteilung in den USA und in Großbritannien in 15 Jahren um 0,068 beziehungsweise sogar 0,106 Punkte erhöht hat. Weil die staatliche Umverteilung nicht ansatzweise im gleichen Maße gestiegen ist (USA 0,008 und Großbritannien 0,037), sind in den USA über 80 % und in Großbritannien über 60 % der Brutto- zu Nettozugewinnen geworden.

88 *Chen Wang/Koen Caminada*, Leiden LIS Budget Incidence Fiscal Redistribution Dataset (2011), online verfügbar unter URL: <<http://www.lisdatacenter.org/resources/other-databases/>> [11.7.2012].

89 *Christopher Giles/Paul Johnson*, Tax Reform in the UK and Changes in the Progressivity of the Tax System 1985–95, in: *Fiscal Studies* 15, 1994, S. 64–86, hier: S. 85.

90 *Paul Johnson/Graham Stark*, Ten Years of Mrs Thatcher. The Distributional Consequences, in: *Fiscal Studies* 10, 1989, S. 29–37, hier: S. 33.

91 *Tom Clark/Andrew Leicester*, Inequality and Two Decades of British Tax and Benefit Reforms, in: *Fiscal Studies* 25, 2004, S. 129–158, hier: S. 138.

92 *Howard Glennerster*, Tibor Barna. The Redistributive Impact of Taxes and Social Policies in the UK 1937–2005 (CASE-Paper Nr. 115), London 2006, S. 1–28, hier: S. 17.

93 *Willi Leibfritz/John Thornton/Alexandra Bibbee*, Taxation and Economic Performance (OECD Economics Department Working Papers No. 176), Paris 1997, S. 106–111.

94 *Thomas Piketty/Emmanuel Sanz*, Income Inequality in the United States 1913–1998, in: *Quarterly Journal of Economics* 68, 2003, S. 1–39.

95 *Anthony B. Atkinson/Thomas Piketty*, Top Incomes – A Global Perspective, 2 Bde., Oxford 2007/2010; *dies./Emmanuel Sanz*, Top Incomes in the Long Run of History, in: *Journal of Economic Literature* 49, 2011, S. 3–71.

Tabelle 1: Gini-Koeffizient für Einkommen und staatliche Umverteilungswirkung in Großbritannien und den USA 1979 bis 1994

	GB Marktein- kommen	GB Verfügbares Einkommen	GB Umver- teilung	USA Marktein- kommen	USA Verfügbares Einkommen	USA Umver- teilung
1979	0,396	0,270	0,126	0,405	0,305	0,100
1986	0,476	0,303	0,173	0,434	0,338	0,096
1991	0,475	0,336	0,139	0,439	0,338	0,101
1994	0,502	0,339	0,163	0,473	0,365	0,108

Letztlich führte diese erwünschte Steigerung gesellschaftlicher Ungleichheit zur Entfesselung kapitalistischer Energien auch dazu, dass trotz aller Unstimmigkeiten zwischen Thatcher beziehungsweise Reagan und ihren neoliberalen Beratern im Detail, die gegenseitige Hochachtung doch weit über die Regierungszeit erhalten blieb. Milton Friedman gab beispielsweise in einem seiner letzten Interviews, das die Zeitung »Die Welt« posthum veröffentlichte, als Lösung für aktuelle Probleme in Europa zu Protokoll: »Kurz gesagt, sie alle sollten Margaret Thatcher und Ronald Reagan nacheifern.«⁹⁶

VIII. DIE STEUERPOLITIK DER CDU/CSU-FDP-KOALITION IN DER BUNDESREPUBLIK

In der Bundesrepublik konnte die konservative Partei erst zwei beziehungsweise drei Jahre später als in den USA und Großbritannien die Regierungsführung übernehmen. Die vorher regierende SPD-FDP-Koalition brach im Streit über Haushaltsfragen am 17. September 1982 auseinander.⁹⁷ Helmut Kohl, der Bundeskanzler der neuen CDU/CSU-FDP-Koalitionsregierung, bezeichnete den Regierungswechsel als »geistig-moralische Wende« und versprach in vielerlei Hinsicht zu Beginn eine ähnlich dramatische Abkehr vom Vorherigen wie Reagan und Thatcher, wobei er aber als Kanzler einer Koalitionsregierung von Beginn an in einer schwierigeren Situation bei der Durchsetzung von Entscheidungen war. Angekündigt wurden sowohl eine Reduzierung des Haushaltsdefizits wie eine große Steuerreform mit deutlichen Steuersenkungen.⁹⁸ Die Regierung Kohl hatte nach ihrer Ernennung im Oktober 1982 etwa ein halbes Jahr Zeit, um die Wähler von der Notwendigkeit der Wende bis zu den Neuwahlen im März 1983 zu überzeugen. Dabei konzentrierte sich die Regierung auf die Reduzierung des als hoch empfundenen Haushaltsdefizits sowie der aufgrund der historischen deutschen Erfahrungen als bedrohlich bezeichneten Inflationsrate von über 5%. Ihre Bekämpfung wurde auch von den Wählern als vordringlich angesehen, obwohl Haushaltsdefizit wie Inflationsrate in der Bundesrepublik im Vergleich der OECD-Staaten noch eher moderat waren und jeweils unter dem Durchschnitt lagen. Die Koalition verständigte sich dabei auf ein erstes Kürzungsprogramm. Die Absenkungen trafen vor allem den Sozialbereich: Beim Arbeitslosengeld verringerte man für die Mehrzahl der Bezieher den Zahlungszeitraum, bei den Rentnern führte man Krankenversicherungsbeiträge ein, und erste Medikamente wurden aus der

96 Die Welt, 17.11.2006.

97 Zum Ende der SPD-FDP-Koalition: *Martin H. Geyer*, Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität, in: *ders.* (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 6: 1974–1982 Bundesrepublik Deutschland. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit, Baden-Baden 2008, S. 1–109, hier: S. 105–109.

98 *Roland Sturm*, Die Wende im Stolperschritt – eine finanzpolitische Bilanz, in: *Göttrik Wewer* (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl*, Opladen 1998, S. 183–200, hier: S. 183f.

Erstattungspflicht der Krankenkassen herausgenommen.⁹⁹ Innerhalb der Koalition zeigte sich schon hier eine Frontenbildung, die bei Finanzfragen nun häufig auftrat: Die kleinen Koalitionspartner FDP und CSU begrüßten die Sozialkürzung, während sie im sozialen Flügel der CDU um Heiner Geißler und Norbert Blüm auf massive Kritik stießen. Zum Ausgleich stimmten FDP und CSU einer Investitionsabgabe für Besserverdienende zu, die die FDP gegenüber der SPD jahrelang verhindert hatte. Um ihr Gesicht zu wahren, setzte sie aber die Rückzahlbarkeit der Abgabe durch. Zudem wurde die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1 % zum 1. Juli 1983 festgelegt; eine Maßnahme, die die CDU in der Opposition hartnäckig bekämpft hatte.¹⁰⁰

Gegenüber den Streichungen und Konsolidierungsbemühungen spielte die Idee von Steuersenkungen im Wahlkampf 1983 eine vergleichsweise geringe Rolle. Zudem schwenkte die CDU im Januar 1983 darauf um, eine Aufhebung der Rückzahlbarkeit der Investitionsabgabe zu propagieren.¹⁰¹ Nach der erfolgreichen Wahl im März 1983 gab es einige Stimmen in der CDU, die diesen Wandel für den großen Wahlerfolg mitverantwortlich machten.¹⁰² Doch die FDP sah in der Rückzahlungsfrage einen »casus belli«. Schließlich gab Kohl in den Koalitionsverhandlungen der FDP nach. Als Kompromiss wurde festgelegt, die Abgabe drei statt zwei Jahre lang zu erheben und die zinslose Rückzahlung von vier auf sieben Jahre zu strecken. Die Finanzexperten der CDU/CSU-Fraktion hatten schnell ausgerechnet, dass diese Maßnahmen dem Staat in etwa die gleichen Zugewinne bescherten würden wie eine nicht zurückzahlbare zweijährige Abgabe. Nichtsdestotrotz gab es in der CDU/CSU-Fraktion gegen diese Einigung die meiste Kritik. Teile der Fraktion, insbesondere der Arbeitnehmerflügel, betrachteten dies als Einknicken gegenüber dem kleinen Partner und sahen die Glaubwürdigkeit der Partei gefährdet.¹⁰³ Letztlich war am Koalitionsbeschluss aber von der Fraktion nicht mehr zu rütteln.¹⁰⁴

Mit der Investitionshilfeabgabe lag zwar der Hauptstreitpunkt bei den Koalitionsverhandlungen auf der Einnahmeseite, aber insgesamt dominierten die Kürzungspläne auf der Ausgabenseite. Die Hauptziele blieben die Senkung der Inflationsrate und die Haushaltskonsolidierung. Im Koalitionsvertrag waren folgende weitreichende Festlegungen getroffen worden:

»Das Wachstum der Ausgaben im Bundeshaushalt 1984 ist auf rd. 2 % zu beschränken, für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung 1985–1987 auf jährlich rd. 3 %. Für die öffentlichen Haushalte ist insgesamt anzustreben, daß ihr Zuwachs deutlich unter dem Nominalzuwachs des Bruttosozialproduktes bleibt.«¹⁰⁵

Die Presse berichtete überwiegend positiv von den Ergebnissen der Koalitionsverhandlungen. In der ZEIT hieß es: »So glatt, so konfliktarm und dabei im finanziellen Resultat so ergiebig sind in Bonn nie zuvor öffentliche Haushalte saniert worden.«¹⁰⁶

Mitte Mai einigte sich die Bundesregierung dann auf die Sparvorschläge. Es blieb bei der in der Koalitionsvereinbarung festgelegten Summe von 6,5 Milliarden DM. Mit 5,1

99 Zohlnhöfer, Globalisierung der Wirtschaft, S. 313.

100 Gérard Bökenkamp, Das Ende des Wirtschaftswunders. Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969–1998, Stuttgart 2010, S. 213–220.

101 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20.1.1989, Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Sankt Augustin, 08-001-1070/1, S. 2f.

102 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 23.3.1989, ebd., 1070/2, S. 31.

103 Vgl. die Beiträge der Abgeordneten Clemens, Link und Müller in der Fraktionssitzung am 23.3.1983, ACDP, 08-001-1070/2.

104 Im November 1984 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Abgabe für verfassungswidrig und es erfolgte deren Rückzahlung.

105 Koalitionsvereinbarung vom 22.3.1983 als Anhang Nr. 4 zur Fraktionssitzung am 23.3.1983, ACDP, 08-001-1070/2.

106 Die ZEIT, 25.3.1983, S. 17.

Milliarden musste das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung von Norbert Blüm die Hauptlast tragen. Die Planungen sahen die Reduzierung des Arbeitslosen-, Schlechtwetter- und Kurzarbeitergelds für Kinderlose von 68 % auf 63 % und der Arbeitslosenhilfe von 58 % auf 56 % des letzten Nettoeinkommens vor.¹⁰⁷ In den Haushalten 1983 und 1984 dominierte eindeutig die Konsolidierung der Ausgabenseite. Auf der Einnahmeseite war die Regierungspolitik in der Anfangszeit durch Zurückhaltung gekennzeichnet. Man tat wenig und nahm durch die kalte Progression doch erheblich mehr Steuern ein.¹⁰⁸

Insgesamt hatte Kohl das Glück, dass er im Gegensatz zu Thatcher und Reagan erst in die Regierungsverantwortung gelangte, als die Rezession in den meisten Industrieländern zu Ende ging. Dies betraf auch die deutsche Wirtschaft, die 1983 auf einen langsamen und sich 1984 beschleunigenden Wachstumskurs einschwenkte. Hinzu kam, dass die Regierung vom hohen Dollarkurs profitierte. Nicht nur förderte dieser den deutschen Export, sondern auch der Bundesbankgewinn stieg an. Dies trug wesentlich zur deutlichen Senkung der Neuverschuldung bei. Zudem zeigte sich die Bundesbank von der neuen Regierungspolitik schnell überzeugt und senkte den Diskontsatz langsam bis zum März 1984 von 7 % auf 4 % ab, was die Investitionsbereitschaft verstärkte.¹⁰⁹ Mit diesen Erfolgen im Rücken verzichtete die Regierung in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode auf größere Kürzungen im Sozialbereich. Auch Gerhard Stoltenberg gab im SPIEGEL im Frühjahr 1985 zu Protokoll: »Die Zeit der Kürzung von Leistungsgesetzen ist vorbei.«¹¹⁰ Nachdem sich die ersten Erholungszeichen gezeigt hatten, schwenkte die Regierung auf eine Politik der Steuerentlastung um.

Im Dezember 1983 forderte die FDP investitions- und leistungssteigernde Tarifsenkungen bis spätestens zum Jahresbeginn 1986.¹¹¹ Einen zentralen Grund für die Terminierung bildete das Datum der nächsten Bundestagswahl im Januar 1987; eine Tarifsenkung zum 1. Januar 1987 hätte für diese kaum noch Wirkung entfalten können. Rasch schloss sich die CSU an.¹¹² Am 21. Februar 1984 traf sich die Koalitionsrunde, um über die Steuerpläne zu sprechen. Man konnte sich aber nur auf das beabsichtigte Entlastungsvolumen von etwa 25 Milliarden DM einigen.¹¹³ Am 23. März publizierte »Die ZEIT«, dass laut Stoltenberg die Reform in zwei Stufen kommen müsse: 1986 die Familienentlastung und 1988 die Tarifenentlastung. Für die Hälfte der Entlastung verlangte Stoltenberg eine Gegenfinanzierung. Seiner Ansicht nach würden sich nicht ausreichend Subventionskürzungen durchsetzen lassen, um diese Höhe zu erreichen. Deswegen müsste man zusätzlich einzelne Verbrauchssteuern oder die Mehrwertsteuer anheben. Falls dies nicht gewollt sei, fiel

107 Bericht Stoltenberg in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 17.5.1983, ACDP, 08-001-1070/2.

108 Hans-Peter Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen*, München 2005, S. 206f.; *Wirsching*, Abschied vom Provisorium, S. 266; *Zohnhöfer*, Globalisierung der Wirtschaft, S. 310–313; *Bökenkamp*, Das Ende des Wirtschaftswunders, S. 232f.

109 *Jeremy Leaman*, *The Political Economy of Germany under Chancellors Kohl and Schröder. Decline of the German Model?*, New York 2009, S. 43–47; *Gerhard Stoltenberg*, *Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947–1990*, Berlin 1997, S. 282; *Rainer Roth*, *Das Kartenhaus. Staatsverschuldung in Deutschland*, Frankfurt am Main 1998, S. 177. Besonders stark betont die Rolle der Bundesbank beim Sturz von Helmut Schmidt sowie die dann recht positive Haltung gegenüber der neuen CDU/CSU-FDP-Regierung: *David Marsh*, *Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht*, München 1992, S. 222–235. Stärker aus der Sichtweise der Bundesbank: *Wolfgang Kitterer*, *Öffentliche Finanzen und Notenbank*, in: *Deutsche Bundesbank* (Hrsg.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark*, München 1998, S. 199–256, hier: S. 226–234.

110 Der Spitzensteuersatz ist nicht tabu, in: *Der SPIEGEL*, 25.2.1985, S. 26–30, hier: S. 26.

111 *Wirtschaftswoche*, 25.11.1983, S. 26; *Frankfurter Rundschau*, 22.12.1983.

112 Bleibt nichts, in: *Der SPIEGEL*, 5.12.1983, S. 32. Im Januar 1984 bestätigte die CSU dies noch einmal nachdrücklich: ACDP, Pressearchiv, dpa-Meldungen vom 16. und 19.1.1984.

113 *Wirsching*, Abschied vom Provisorium, S. 273.

das Entlastungsvolumen geringer aus.¹¹⁴ Stoltenbergs zentrales Ziel blieb damit die Haushaltskonsolidierung. Am 2. April musste er seine Pläne in der großen Koalitionsrunde verteidigen. Die Sitzung erwies sich für Stoltenberg als Debakel. Insbesondere CSU und FDP lehnten sowohl eine Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen als auch die Zweiteilung der Reform entschieden ab. Stoltenberg musste schließlich akzeptieren, dass eine Koalitionskommission eingesetzt wurde, die prüfen sollte, ob die Reform nicht in einem Schritt und mit ausschließlicher Gegenfinanzierung durch Subventionsabbau möglich sei.¹¹⁵

Die CDU blieb hierbei innerlich zerstritten. Während die Bundestagsfraktion zu einer Reform in einem Schritt tendierte, forderten die CDU-Ministerpräsidenten eine Reform in zwei Schritten oder eine stärkere Gegenfinanzierung.¹¹⁶ Aufgrund ihrer Vetoposition im Bundesrat ließ sich eine Reform aber nicht gegen den Willen der Ministerpräsidenten durchsetzen. Bei einem Koalitionstreffen im Mai galt die lange Liste mit vorgeschlagenen Subventionsstreichungen als noch ungünstiger als eine Mehrwertsteuererhöhung, woraufhin man weitere Entscheidungen vertagte.¹¹⁷ Erst am 20. Juni konnten sich die Koalitionsvertreter schließlich auf einen Kompromiss einigen, der es ermöglichte, die Eckdaten noch im Juli im Kabinett zu verabschieden. Die drei Fraktionen trafen sich mit den CDU-Ministerpräsidenten etwa in der Mitte. Es kam zur von den Ministerpräsidenten gewünschten Zweiteilung der Reform auf die Jahre 1986 und 1988. Dafür verzichtete man auf eine Gegenfinanzierung. Beim Entlastungsvolumen erfolgte eine Einigung auf 18,7 Milliarden DM, eine Summe die etwa in der Mitte zwischen den zehn bis zwölf Milliarden DM der Ministerpräsidenten und den 25 Milliarden DM der Fraktionen lag. Zudem erhielten die Länder für zwei Jahre einen höheren Anteil an den Einnahmen der Mehrwertsteuer zugesagt.¹¹⁸ 6,6 Milliarden entfielen hiervon auf die erhöhten Kinderfreibeträge, die im Gegensatz zum von der vorherigen SPD-FDP-Koalition bevorzugten Kindergeld die Wohlhabenden eindeutig bevorteilte.¹¹⁹

Diese erste große Steuerentlastungsdebatte zeigte, dass die Probleme in der Koalition nicht auf der Seite der Einnahmeentlastung lagen. Als problematisch erwies sich vielmehr die für eine umfassende Steuersenkung notwendige Gegenfinanzierung. Das Interesse der Ministerpräsidenten lag darin, die Haushalte der Länder nicht übermäßig zu belasten. Dementsprechend stimmten sie tendenziell für eine behutsame Nettoentlastung und beim Wunsch nach großer Bruttoentlastung für eine entsprechende Gegenfinanzierung. Für diese stand entweder eine Erhöhung indirekter Steuern oder ein Subventionsabbau zur Auswahl. Insbesondere die FDP und der Arbeitnehmer- wie der Mittelstandsflügel der CDU lehnten aber die Erhöhung indirekter Steuern tendenziell ab und favorisierten den

114 Gerhard Stoltenberg der Standhafte, in: Die ZEIT, 23.3.1984, S. 25.

115 Bökenkamp, Das Ende des Wirtschaftswunders, S. 252; Mehr Vertrauen, in: Der SPIEGEL, 9.4.1984, S. 23f.

116 Protokolle der CDU/CSU-Fraktionssitzungen am 3.4.1984 und am 2.5.1984, ACDP, 08-001-1072/1.

117 Alles wieder offen, in: Der SPIEGEL, 7.5.1984, S. 28f.; Bökenkamp, Das Ende des Wirtschaftswunders, S. 253.

118 Ebd., S. 256.

119 Rudolf Hickel/Jan Priewe, Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt. Zur Kritik der Angebotslehre und Globalsteuerung, Köln 1989, S. 111f.; Dieter Vesper, Steuern, Staatsausgaben und Umverteilung, in: Prokla 25, 1995, S. 165–192, hier: S. 172. Zur Reform 1986 als Trendwende weg von einer immer progressiveren Einkommensbesteuerung: Giacomo Corneo, The Rise and Likely Fall of the German Income Tax 1958–2005, in: CESifo Economic Studies 51, 2005, S. 159–186. Dagegen betont Werner Ehrlicher, dass die Reform 1986 vor allem den kleineren und mittleren Einkommen zugutegekommen wäre: Werner Ehrlicher, Finanzpolitik seit 1945, in: Eckart Schremmer (Hrsg.), Steuern, Abgaben und Dienste vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Stuttgart 1994, S. 213–247, hier: S. 237.

Subventionsabbau. Wenn jedoch konkrete Streichvorschläge benannt wurden, sank die Zustimmung schnell, weil es nur wenige Subventionen gab, die einseitig an die Großindustrie flossen und nicht auch den Arbeitnehmern oder dem Mittelstand zugutekamen. Und eine Streichung von Agrarsubventionen lag weder für die CDU noch für die CSU im Bereich des Denkbaren; ein Problem, dass auch in der zweiten Legislaturperiode der Regierung Kohl für erheblichen Streit in der Koalition sorgen sollte.

Die komplexe Materie der Steuerreform, die zudem für alle Bevölkerungsgruppen und fast alle Interessengruppen von entscheidender Bedeutung war, förderte durch die Vielheit der Stimmen die Tendenz, die Fragen im kleinsten Kreis der wichtigsten Politiker zu entscheiden und den Bundestagsfraktionen dann eher die Ergebnisse zu präsentieren, als sie umfassend am Entscheidungsprozess zu beteiligen. Gerade in der Steuerpolitik setzte sich so eine zunehmende Informalisierung des Politikprozesses durch.¹²⁰

Bei dieser ersten großen Steuerdebatte der CDU/CSU-FDP-Koalition spielte die Senkung des Spitzensteuersatzes keine Rolle. Man beschloss vielmehr den Rückbau der kalten Progression durch die Anpassung der Steuerstufen an die gestiegenen Gehälter. Einen ersten Versuchsballon hinsichtlich einer Spitzensteuersatzsenkung startete die FDP im Frühjahr 1985. Der Abgeordnete Hans Gattermann forderte vor dem Deutschen Industrie- und Handelstag die Senkung des Spitzensteuersatzes unter die 50 %-Marke. Das Presseecho war aber so eindeutig negativ, dass die FDP im Wahlkampf weitgehend darauf verzichtete, eine Senkung des Spitzensteuersatzes zu propagieren.¹²¹ Stattdessen forderte sie permanent eine allgemeine Steuersenkung. FDP-Generalsekretär Helmut Haussmann bemühte sich darum, den Begriff »Steuersenkungspartei FDP« zu prägen.¹²² Inhaltlich legte das FDP-Präsidium im Juli 1985 die Grundzüge ihres Reformkonzepts für den Wahlkampf fest.¹²³ Dieses sah eine Bruttoentlastung von 45 Milliarden DM vor, von denen wiederum 25 Milliarden DM durch Subventionskürzungen aufgebracht werden sollten – eine gigantische Summe, wenn man bedenkt, dass gerade ein Jahr zuvor die Zusammenstellung einer Streichungsliste in der Höhe eines Drittels dieses Volumens gescheitert war. Erneut äußerte sich die CSU ganz ähnlich wie die FDP.¹²⁴ Auch die CDU wollte nicht zurückstehen und legte in der Öffentlichkeit eine noch größere Summe mit 60 Milliarden Entlastungsvolumen vor. Dabei setzte man auf die Magie der großen Zahl, denn die Reformidee war nicht ganz so radikal, wie sie auf den ersten Blick wirkte, weil die Absenkungen bis 1995 gestreckt werden sollten. »Die ZEIT« bezeichnete den Vorschlag aber trotzdem als »Ausflug ins ökonomische Wunderland«.¹²⁵ Innerhalb der CDU versuchte der Wirtschaftsflügel im Wahlkampf 1986 eine Debatte um die Senkung des Spitzensteuersatzes durchzusetzen. Eine Pressekonferenz des Vorsitzenden des Bundesfachausschusses Wirtschaft, Jürgen Westphal, wurde aber kurzfristig von CDU-Generalsekretär Geißler verhindert, was Westphal zum Rücktritt veranlasste.¹²⁶ Fortan war von einer Senkung des Spitzensteuersatzes aufseiten der Koalitionsparteien im Wahlkampf wenig zu hören. Stattdessen betonten Union und FDP die Erfolge der Haushaltssanierung und der ersten Schritte bei der Steuersenkung. Man versprach zudem für die Zukunft weit größere

120 Jürgen Gros, Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982–1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin 1998; *Wirsching*, Abschied vom Provisorium, S. 276.

121 *Bökenkamp*, Das Ende des Wirtschaftswunders, S. 261.

122 Die ZEIT, 9.8.1985.

123 *Bökenkamp*, Das Ende des Wirtschaftswachstums, S. 257.

124 *Siegfried Friebe*, Stand des steuerpolitischen Programms der CDU/CSU-FDP-Koalition, in: Deutsche Steuerzeitung 74, 1986, S. 322–329.

125 Die ZEIT, 27.12.1985, S. 25.

126 Steuern: Alles unter 50 Prozent ist gut, in: Der SPIEGEL, 24.3.1986, S. 19–22.

Steuersenkungen. Die SPD schwenkte kurz vor der Wahl auf diese Linie ein und plädierte nun ihrerseits für eine Steuerreduzierung von 20 bis 25 Milliarden DM, eine erhebliche Veränderung gegenüber allen bisherigen SPD-Wahlkämpfen.

IX. DIE ZWEITE LEGISLATURPERIODE: FLUGBENZIN UND ANDERE PR-DESASTER

Die Wahl im Januar 1987 bestätigte die schwarz-gelbe Koalition. Allerdings verlor die CDU/CSU gegenüber der FDP und auch der SPD an Stimmen, was sofort nach der Wahl zwischen Heiner Geißler und Franz Josef Strauß zu gegenseitigen Schuldvorwürfen führte. So war die zweite Legislaturperiode von Beginn an von weit stärkeren Auseinandersetzungen geprägt. Zum zentralen Feld der Kämpfe entwickelte sich sehr schnell die Finanzpolitik. Zwei Wochen nach der Wahl debattierte der Koalitionsausschuss erstmals über die Steuerreform und die Differenzen kamen sofort zum Tragen. Stoltenberg propagierte einen progressiv-linearen Tarif mit moderaten Entlastungen, die zum Teil durch eine Mehrwertsteuererhöhung gegenfinanziert werden sollten. FDP und CSU sprachen sich gegen letztere aus, forderten größere Steuersenkungen und nun vor allem auch eine Senkung des Spitzensteuersatzes. Dies stieß im CDU-Präsidium auf erbitterten Widerstand.¹²⁷ »Die ZEIT« sprach von einem »fiskalischen Glaubenskrieg«.¹²⁸ CSU und FDP sprachen offen davon, Kohl am 11. März nicht zum Kanzler zu wählen. Dieser kündigte seiner Partei daraufhin an, die Vertrauensfrage zu stellen, wenn sie sich nicht zur Senkung der Spitzensteuersätze bereit erklären würde. Diese erstmalige Drohung Kohls mit seinem Rücktritt zeigte Wirkung und führte Anfang März zum Durchbruch. Die CDU zeigte sich nun zur Absenkung des Einkommenssteuerspitzensatzes auf 53 % bereit.¹²⁹

Ebenso heiß diskutiert wurde der Umgang mit den Unternehmenssteuern. Die Bundesrepublik hatte hier unter Helmut Schmidt 1977 ein von Steuerexperten gelobtes Verfahren eingeführt, das darauf beruhte, die Spitzensätze von Einkommens- und Körperschaftsteuer auf dieselbe Höhe zu setzen. Dadurch wurden Kapital- und Personalgesellschaften gleichbehandelt und Anreize für einen Wechsel der Gesellschaftsform reduziert. Mit dieser Anhebung des Spitzensteuersatzes der Körperschaftsteuer auf 56 % befand sich die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt noch unter dem Durchschnittswert der reichen OECD-Länder. Erst mit den Veränderungen in den USA und Großbritannien, denen gerade viele kleinere europäische Länder zügig folgten, ergab sich hier ein Handlungsdruck, der deutlich stärker als bei der Einkommenssteuer war. Die Diskussion gestaltete sich insofern schwierig, als große Teile der Experten und auch der Beamten des Finanzministeriums an der Gleichsetzung der Sätze festhalten wollten und gleichzeitig eine deutliche Senkung des Einkommenssteuersatzes aufgrund des Widerstands in der CDU nicht durchsetzbar war. Als Kompromiss beschloss man, den Körperschaftsteuerhöchstsatz auf 50 % zu senken, und damit um drei Prozentpunkte mehr als den Einkommenssteuerspitzensatz. Man hoffte, dass diese Differenz so gering war, dass sie keinen Anreiz zur Umwandlung von Personalgesellschaften in Aktiengesellschaften oder GmbHs bieten würde.

Die beiden Spitzensteuersatzsenkungen bildeten die am heftigsten umstrittenen Punkte bei der Entlastungsdiskussion, sie machten aber nur einen kleinen Teil der beschlossenen Steuersenkungen aus. Die Koalition einigte sich auf ein Bruttoentlastungsvolumen von 44,4 Milliarden DM, von denen 19 Milliarden durch Subventionsabbau gegenfinanziert

127 Reimut Zohlhoyer, Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung 1982–1998, Opladen 2001, S. 85–87.

128 Die ZEIT, 13.2.1987, S. 22.

129 Wirsching, Abschied vom Provisorium, S. 278; Bökenkamp, Das Ende des Wirtschaftswunders, S. 273f.

werden sollten. Den größten Anteil an den Mindereinnahmen hatte die Einführung des linear-progressiven Tarifs mit 23,7 Milliarden DM, der vor allem die mittleren Einkommen entlastete. Hiervon sollten 5,2 Milliarden DM schon 1988 an die Bürger gegeben werden, um die sich eintrübende Konjunktur anzukurbeln. Um der geforderten sozialen Symmetrie gerecht zu werden, beschloss die Koalition zum Ausgleich für die Spitzensteuersatzsenkung auch eine Eingangssatzsenkung um drei Prozentpunkte. Dies brachte zwar den einzelnen Betroffenen in den unteren Einkommensklassen sehr viel weniger Geld ein, als den Spitzenverdienern die Entlastung brachte, für den Bund schlug die Eingangssatzsenkung aber mit sieben Milliarden DM deutlich stärker zu Buche, weil der Kreis der Betroffenen sehr viel größer war.

Die Einigung kam aufgrund der Koalitionsstreitigkeiten in der Öffentlichkeit nicht gut 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 1987 trotz einigen Koalitionsstreits über die Steuerpolitik nichts von den Verhandlungen über die zur Gegenfinanzierung erwünschten Subventionskürzungen nach außen drang. Die Streichungsliste erstellte eine fünfköpfige Koalitionsgruppe. Sie umfasste offiziell eine Gegenfinanzierung in Höhe von 17 Milliarden DM.¹³⁰ Anfang Oktober stimmte die Koalitionsrunde den Vorschlägen weitgehend zu. Vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion betonte Stoltenberg am 13. Oktober: »Wir haben damit einen Überraschungserfolg errungen. Dies haben uns unsere politischen Gegner und journalistischen Begleiter nicht zugetraut.«¹³¹

Die Kürzungen trafen sowohl die Arbeitnehmer- wie die Arbeitgeberseite umfangreich. Auf der Arbeitnehmerseite standen die Aufhebung der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen zu Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit im Mittelpunkt sowie die Zusammenfassung mehrerer Freibeträge zu einem einheitlichen Arbeitnehmer-Freibetrag. Von beiden Seiten kritisierte man die Streichung der Steuerfreiheit der Belegschaftsrabatte, insbesondere der Jahreswagenrabatte. Für die Wirtschaft negativ zu Buche schlugen schärfere Abschreibungsbedingungen, eine höhere Versteuerung von betrieblichen Pkw, die auch privat genutzt wurden, und die Erschwerung der Abzugsfähigkeit von Bewirtungskosten. Hinzu kam die Verkündung zur Einführung einer Quellensteuer in Höhe von 10%.¹³²

Bundeskanzler Kohl prophezeite in der Fraktionssitzung umfangreiche Proteste und bat standhaft zu sein.¹³³ In der Fraktionssitzung stieß vor allem die Quellensteuer auf Bedenken: »Ich [war] tief entsetzt, als das Wort Quellensteuer aus dem Mund eines CDU-Mannes kam. [...] Wir wissen ja alle, daß wir diese Steuer seit Jahren bekämpft haben, durch mehrere Wahlkämpfe bekämpft haben. Und wir haben sie bezeichnet als das Teufelswerk der Sozialisten.«¹³⁴ Hier einigte sich die Fraktion darauf, dass das Wort »Quellensteuer« vermieden und besser von einer »kleinen Kapitalertragssteuer« gesprochen werden sollte. Zudem wollte man die Unterschiede gegenüber den SPD-Plänen betonen, die einen Satz von 25% vorgesehen und keine Anonymität zugesichert hätten. Die jetzige Koalition plante dagegen, dass die Banken die Gelder ohne Namensnennung an den Staat überweisen sollten und die Abgebenden den Beitrag später mit ihrer Einkommens-

130 Real handelte es sich eher um Kürzungen in der Höhe von 14 Milliarden DM, weil in der Liste auch ohnehin auslaufende Maßnahmen aufgeführt wurden: OECD Wirtschaftsbericht Deutschland 1989, S. 91.

131 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13.10.1987, ACDP, 08-001-1083/1, S. 8.

132 Hickel/Priewe, Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt, S. 129–133; Zohlnhöfer, Wirtschaftspolitik, S. 91.

133 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 6.10.1987, ACDP, 08-001-1083/1, S. 5.

134 Redebeitrag des Abgeordneten Schulhoff in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13.10.1987, ebd., S. 17.

steuer verrechnen könnten. Größer noch als in der Begriffsfrage erwiesen sich die Bedenken in der Fraktion, dass die Steuer eine Kapitalflucht auslösen könnten. Nach Stoltenberg hatte die einzige Indiskretion in der Planung, nämlich die Vorabverkündung einer möglichen Quellensteuer in der Zeitung, auch zur Kapitalflucht geführt.¹³⁵ Doch inzwischen zeichneten sich Beruhigungstendenzen ab. Kohl, Stoltenberg und andere betonten in der Sitzung, dass die Steuer eine Frage der Gerechtigkeit sei. Schon 1983 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss festgestellt, dass es in Deutschland etwa 80 Milliarden DM Zinseinkünfte geben müsste, wovon aber nur 20 Milliarden DM bei der Steuererklärung angegeben würden. Inzwischen sei die Summe der Zinserträge auf etwa 100 Milliarden DM angestiegen, ohne dass sich das Versteuerungsverhalten verbessert habe. Da Arbeitnehmer keine Möglichkeit hätten, ihr Gehalt zu verbergen, sei es ein Gebot der Fairness, nun auch die Kapitalbesitzer zur Einhaltung der Steuerpflicht zu erziehen. Dies galt auch als geboten, weil man damit rechnete, dass das Bundesverfassungsgericht der Tatenlosigkeit der Bundesregierung nicht mehr lange zusehen werde. Stoltenberg betonte zudem, dass die Mehrheit der Mitgliedsstaaten der EG zu diesem Zeitpunkt Quellensteuern mit höheren Sätzen hatten.¹³⁶ Auf die Ankündigungen folgte der erwartete Protest. Der Bankenverband lief wegen der Quellensteuer heiß und DGB wie BDI kritisierten die ihre Klientel betreffenden Kürzungen scharf. Das Finanzministerium organisierte zur Kanalisierung des Unmuts öffentliche Anhörungen, die aufgrund der großen Nachfrage zu dreitägigen Gesprächen in der Bonner Beethovenhalle führten, bei denen die Verbände den Mitarbeitern des Ministeriums ihre Widersprüche erläutern konnten.¹³⁷

Die Situation für die Koalition verschlechterte sich weiter dadurch, dass die Haushaltsituation im Herbst zunehmend bedrohlich wurde. Im November musste Stoltenberg vor der Fraktion berichten, dass nach dem Einbruch an der Wall Street auch der deutsche Aktienmarkt in den letzten zwei Tagen um 15 % eingebrochen sei. Zudem sei aufgrund der rapiden Talfahrt des Dollars unsicherer geworden, in welcher Höhe mit einem Bundesbankzuschuss gerechnet werden könne. Er gehe derzeit noch von einem Defizit von 28 bis 29 Milliarden DM für 1987 aus. Die Haushälter der CDU/CSU-Fraktion wiesen aber bereits darauf hin, dass die Neuverschuldung in Richtung 40 Milliarden DM treiben könnte.

Als Stoltenberg im Januar 1988 im Bundestag zugeben musste, dass die Neuverschuldung vermutlich die 40-Milliarden-DM-Grenze überschreiten werde, sprach die SPD davon, dass der Finanzminister das Parlament systematisch über Risiken belogen habe und die Steuerreform unter diesen Umständen unverantwortlich sei. Als Stoltenberg vor der CDU/CSU-Fraktion erklären musste, dass eine Erhöhung indirekter Steuern nun wohl unvermeidlich wäre, mehrten sich in der Fraktion die Bedenken wegen der Öffentlichkeitswirkung.¹³⁸

In der Folge begannen auch die CDU/CSU-Ministerpräsidenten wieder mit Kritik. Lothar Späth kritisierte die Kürzung bei den Belegschaftsrabatten und Nachtschichtzuschlägen. Noch schärfer agierte Franz Josef Strauß, der die Reform als »schlampige Arbeit« bezeichnete und viele »Teufeleien« im Detail sah, was das Bundesfinanzministerium zu einer Presseerklärung mit der Zurückweisung der Vorwürfe veranlasste.¹³⁹ Späth und Strauß drohten zudem mit einem Veto im Bundesrat.¹⁴⁰ Die Durchsetzbarkeit der Reform

135 Redebeitrag Stoltenberg in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13.10.1987, ebd., S. 14.

136 Beiträge Kohl und Stoltenberg in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13.10.1987, ebd.

137 *Stoltenberg*, Wendepunkte, S. 300.

138 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 12.1.1988, ACDP, 08-001-1084/1.

139 Presseerklärung des BMF vom 18.2.1988, ACDP, 08-001-786/6.

140 Zum Bundesrat und den Bundesländern als Vetospieler: *Manfred G. Schmidt*, Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, München 2011, S. 200–223; *Wagschal*, Steuerpolitik und Steuerreformen, S. 212–220.

stand nach wie vor auf tönernen Füßen. Als im Koalitionsgespräch am 22. März 1988 die Reform an den Querelen untereinander zu scheitern drohte, explodierte Kohl, laut Frankfurter Allgemeiner Zeitung, und erklärte, dass er zurücktreten werde, wenn man sich nicht auf der Stelle auf das Programm einige. Dies führte zum Durchbruch.¹⁴¹ Allerdings hielten die Koalitionspartner in einer Notiz noch wenige ungeklärte Punkte fest.

Einer dieser Punkte bildete die von Franz Josef Strauß geforderte Befreiung von kleinen privaten Flugunternehmen und Privatfliegern von der Flugbenzinsteuer, die bald in die Koalitionseinigung übernommen wurde.¹⁴² Als die Regierung im Juni verkündete, dass sie zur Stopfung der Haushaltslöcher die indirekten Steuern, unter anderem die Mineralölsteuer, erhöhen würde, geriet die Flugbenzinbefreiung ins Zentrum der Diskussion. Die ohnehin häufig beklagte soziale Schieflage der Reformen ließ sich nun daran veranschaulichen, dass das Benzin für alle Autofahrer und die vielen Berufspendler verteuert wurde, während man gleichzeitig die gut begüterten Privatflieger für ihre Vergünstigungen von Steuern entlastete.

Der Druck der Öffentlichkeit auf die drei Parteien der Regierungskoalition nahm in den folgenden Tagen aber beständig weiter zu. Auf dem Bundesparteitag der CDU in Wiesbaden führte dies dazu, dass mehrere Abgeordnete, nachdem Kohl, Stoltenberg und Alfred Dregger abgereist waren, einen Antrag gegen die Flugbenzinbefreiung einbrachten und dieser mit großer Mehrheit angenommen wurde.¹⁴³ Die CSU bestand aber trotz aller Kritik auf der Beibehaltung der Regelung und drohte damit, sonst die ganze Reform platzen zu lassen.¹⁴⁴

Als sich die CDU/CSU-Fraktion zwei Tage vor der Abstimmung über das Gesetz wieder zur Sitzung traf, hatte die Stimmung den Tiefpunkt erreicht. Die SPD hatte für die Frage des Flugbenzins die namentliche Abstimmung beantragt, und viele Abgeordnete wollten nicht mit ihrem Namen für diese Regelung stehen. Die Presse ging zu diesem Zeitpunkt von 18 Verweigerern in der CDU/CSU-Fraktion aus.¹⁴⁵ In keiner anderen Sitzung zeigten sich die Bundestagsabgeordneten so sehr verbittert über die Führungskräfte der Regierungskoalition. Der CDU-Abgeordnete und Kölner Bürgermeister Heribert Blens äußerte: »Wenn Sie hier in der Fraktion eine geheime Abstimmung machen zu diesem Punkt, dann werden schätzungsweise 80 bis 90 % dieser Fraktion diese Sache ablehnen. (Beifall)«. Er warnte, dass sich die Berichterstattung nur darauf einschließen werde. Wo die Schuld dafür lag, erschien ihm eindeutig: »Da ist nicht diese Fraktion schuld, sondern da sind die schuld, die versuchen, mit allen Mitteln gegen den eindeutigen Willen der Fraktion diese Sache durchzusetzen. Da liegt die Verantwortung für das, was kommt.«¹⁴⁶ Trotzdem bekannte sich aber die Mehrheit der Fraktion zur Steuerreform und plädierte dafür, die Flugbenzinregelung in Kauf zu nehmen. In der FDP sah die Stimmungslage nicht viel besser aus. Auch hier rechnete die Presse mit acht bis zehn Gegenstimmen.¹⁴⁷

Bei der Abstimmung im Bundestag gab es vonseiten der Koalition zwar einige Nein-Stimmen und Enthaltungen, doch die nötige Stimmenmehrheit wurde knapp erreicht.¹⁴⁸ Damit war für die Regierungskoalition zwar das Schlimmste überstanden, aber die Reform noch nicht verabschiedet. Nun war die Runde der föderalen Vetospieler gekommen, bei denen sich der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht hervortat. In einem Interview am 20. Mai hatte er bereits gedroht, dass Niedersachsen gegen die Reform stim-

141 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.1988.

142 Dazu insbesondere Gros, Politikgestaltung im Machtdreieck, S. 184–193.

143 Protokoll des 36. Bundesparteitags, 13. bis 15. Juni 1988 in Wiesbaden, Ms. Bonn 1988.

144 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 21.6.1988, ACDP, 08-001-1086/1, S. 3.

145 Die Welt, 22.6.1988, S. 1.

146 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 21.6.1988, ACDP, 08-001-1086/1, S. 7f.

147 Ebd.

148 Die Abstimmungslisten finden sich in: ACDP, 08-001-688/2.

me, wenn seine Forderungen nicht erfüllt würden.¹⁴⁹ Da die Koalition auf die Stimmen aller CDU-Länder angewiesen war, gab es Handlungsbedarf. Bei einem Treffen im Kanzlerbungalow mit Kohl, Schäuble und Stoltenberg ließ sich Albrecht seine Zustimmung durch das Versprechen zu der Einrichtung eines Strukturfonds für die finanzschwachen Länder in Höhe von 2,54 Milliarden DM abkaufen, von dessen Summe etwa ein Viertel an Niedersachsen ging.¹⁵⁰ Daraufhin konnte das Gesetz am 8. Juli den Bundesrat passieren.

Der fast anderthalbjährige Kraftakt vom Koalitionsvertrag bis zur Verabschiedung hatte die Regierungskoalition viel an Zustimmung gekostet. Laut einer Infrastat-Umfrage der ARD sahen nun nur noch 19% der Befragten bei der CDU/CSU Kompetenzen in Finanzfragen. Nach einer Emnid-Umfrage rechneten 75% der Befragten damit, dass es ihnen nach der Reform finanziell schlechter gehen werde. Und auch bei den Unternehmen rechneten 30% mit negativen Folgen und nur 25% mit Zugewinnen, während die übrigen Befragten unschlüssig waren.¹⁵¹ Die Bundesregierung und das Bundesfinanzministerium versuchten nun durch eine massive Imagekampagne mehr Zuspruch zu erreichen.

Zwei der unbeliebtesten Bestandteile des Reformpakets entfernte die Regierung im Nachhinein wieder. Im Herbst 1988 hob man die Flugbenzinsteuerbefreiung für die Privatfliegerei auf. Für die Einnahmesituation und auch den internationalen Kontext war jedoch die zweite Veränderung wesentlich zentraler. Nach der Kabinettsumbildung im April 1989 war es die erste Tat des neuen CSU-Bundesfinanzministers Theo Waigel, die Quellensteuer abzuschaffen.¹⁵² Dass die Initiative hierzu von der CSU ausging, war insoweit wenig überraschend, als diese sich seit der Ernennung von Strauß zum Ministerpräsidenten zunehmend zu einer Partei der Steuerhinterzieher entwickelt hatte. Dies ging soweit, dass selbst der bayerische Finanzminister wohlhabende Steuerbürger, unter anderem Franz Beckenbauer, mit Hinweisen versorgte, wie man sein Geld in der Schweiz in Sicherheit bringen könne, während pflichttreue Steuerbeamte mit Degradierung und Mobbing rechnen mussten.¹⁵³

Für die Bundesrepublik hatte die Entscheidung insofern nur kurzfristige Bedeutung, weil – wie schon bei der Einführung vermutet – das Bundesverfassungsgericht zwei Jahre nach der Aufhebung urteilte, dass das Prinzip der gleichmäßigen Besteuerung verletzt sei und der Bund zum 1. Januar 1993 eine Kapitalertragssteuer von 30% einführen müsse. International erwies sich Waigels Tat aber als nachteilig. Nach der Einführung in der Bundesrepublik gab es in der EG nur noch vier Länder ohne Quellensteuer und es entstand ein erheblicher Druck zur Vereinheitlichung, der durch den deutschen Rückzieher zunichtegemacht wurde. Stoltenberg war der Auffassung, dass sogar Luxemburg kurz vor der Zustimmung gestanden habe, und in seinen Memoiren bemerkte er süffisant: »Nirgendwo wurde im Jahr darauf die Kehrtwendung in der deutschen Gesetzgebung so begrüßt wie im benachbarten Großherzogtum.«¹⁵⁴

Insgesamt hatte diese zweite große Steuerreform die Regierungskoalition erheblich an öffentlichem Ansehen verlieren lassen. Alle Wahlprognosen liefen noch Mitte 1989 auf einen großen Erfolg der SPD bei der Bundestagswahl 1990 hinaus. Die Öffnung der innerdeutschen Grenze veränderte jedoch alles. Die Querelen der Steuerreform traten hinter

149 *Wolfgang Rensch*, Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat. Eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, 1989, S. 331–345, hier: S. 340f.

150 *Stoltenberg*, Wendepunkte, S. 302.

151 *Bökenkamp*, Das Ende des Wirtschaftswunders, S. 289.

152 *Patrick Horst*, Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik, Frankfurt am Main 1995, S. 259.

153 *Wilhelm Schlötterer*, Macht und Missbrauch. Franz Josef Strauß und seine Nachfolger. Aufzeichnungen eines Ministerialbeamten, Köln 2009.

154 *Stoltenberg*, Wendepunkte, S. 307.

die weltgeschichtlichen Ereignisse zurück, die die Basis für den dritten Wahlerfolg der schwarz-gelben Koalition legten.

X. DIE BUNDESDEUTSCHE STEUERPOLITIK DER 1980ER JAHRE IM VERGLEICH ZU DEN USA UND GROßBRITANNIEN

Insgesamt blieben die Steuersenkungen in der Bundesrepublik in den 1980er Jahren im internationalen Vergleich moderat. Dies lag neben dem in der CDU stark vertretenen Arbeitnehmerflügel, der weitergehende Veränderungen verhinderte, auch daran, dass es in der Bundesrepublik schon in den 1950er Jahren sehr viel deutlichere Spitzensteuersatzsenkungen gegeben hatte. Während der Spitzensteuersatz in den USA und Großbritannien in den 1970er Jahren noch bei 70 % beziehungsweise 83 % lag, befand sich der Bundesrepublik beim Amtsantritt der Kohl-Regierung eher im Mittelfeld der reichen OECD-Länder. Insgesamt trugen die vergleichsweise geringfügigen Steuerabsenkungen dazu bei, dass die Ungleichheit in der Einkommensverteilung nicht wie in Großbritannien und den USA stark zunahm, sondern die Bundesrepublik laut einer OECD-Studie in den 1980er Jahren das einzige führende Industrieland war, in der die Ungleichheit, wenn auch in sehr bescheidenem Maße, weiter reduziert wurde. Allerdings verschärfte die Politik der Kohl-Regierung einen bereits zuvor erkennbaren Trend: Der Anteil der Lohnsteuer an den Gesamtsteuereinnahmen stieg deutlich an, während der Anteil der Unternehmenssteuern weiter deutlich sank. Rudolf Hickel und Jan Prieue kennzeichnen dies als den Weg in den Lohnsteuerstaat und Marc Hansmann betonte jüngst, dass hier die größte Gerechtigkeitslücke im deutschen Steuersystem zu finden ist.¹⁵⁵

Insgesamt wies die Finanzpolitik in der Bundesrepublik größere Nähe zu Großbritannien als zu den USA auf. Die Konzentration bei Kohl und Thatcher lag stärker auf der Senkung der Inflationsrate und der Beseitigung der Neuverschuldung als auf der Senkung der Steuern. Steuerreduzierungen befürworteten beide zwar, aber man war auch jederzeit bereit, indirekte Steuern zu erhöhen, wenn der Haushalt dies erforderte. Sie standen damit einer traditionell konservativen Haushaltspolitik näher als Reagan, der mit allen Mitteln die Erhöhung jeglicher Steuer zu vermeiden suchte und eine Beseitigung des Defizits hintanstellte.

Die Differenz zu Kohl war, dass Thatcher wesentlich stärkere und offensichtlichere Veränderungen vornahm und auch vornehmen konnte, weil das britische System kaum Vetospieler besaß. Allerdings gelang Kohl die Haushaltskonsolidierung nicht nur durch die Bundesbankgewinne, sondern auch dadurch, dass die Steuern sich durch die kalte Progression im Wirtschaftsaufschwung automatisch erhöhten, während sie in Großbritannien inflationsindiziert waren und Thatcher sich damit zur offenen Steuererhöhung gezwungen sah, wenn sie die Einkommenssteuern senken und trotzdem das Defizit reduzieren wollte. Thatchers radikales Anheben der Mehrwertsteuer von 7,5 % auf 15 % wäre in Deutschland kaum möglich gewesen, auch wegen der Differenzen im politischen System. Insgesamt agierte die bundesdeutsche Koalitionsregierung sehr viel vorsichtiger als Thatcher und in kleineren Schritten. Sie wartete auch fast vier Jahre bis zur Senkung der Einkommenssteuern, während Thatcher diese sofort in Kraft setzte. Dabei achtete insbesondere die CDU stark auf politische Optik und soziale Symmetrie. Die von verschiedenen

155 Hickel/Prieue, Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt, S. 101; Marc Hansmann, Vor dem dritten Staatsbankrott? Der deutsche Schuldenstaat in historischer und internationaler Perspektive, München 2012, S. 58. Dass dies allerdings keine deutsche Besonderheit, sondern ein allgemeiner Trend in vielen OECD-Ländern ist, zeigt: Achim Kemmerling, Taxing the Working Poor. The Political Origins and Economic Consequences of Taxing Low Wages, Cheltenham 2009.

Vertretern der CDU aufgemachte ideologische Differenz zwischen Thatchers radikalem Liberalismus und der eigenen Verankerung in der Sozialen Marktwirtschaft ließ sich darum zumindest in den 1980er Jahren bei mancher Ähnlichkeit der Maßnahmen in den sozialen Auswirkungen der Reformen wiederfinden. Während der Gini-Koeffizient beim verfügbaren Einkommen in Großbritannien von 1979 bis 1991 um 0,066 Punkte stieg, beschränkte er sich in der Bundesrepublik auf etwa ein Fünftel der Zunahme an Einkommensungleichheit (0,013).¹⁵⁶ Nichtsdestotrotz handelte es sich aber auch in der Bundesrepublik um eine Trendwende: Während in den Jahrzehnten zuvor das verfügbare Einkommen zunehmend gerechter verteilt wurde, öffnete sich in den 1980er Jahren die Gehaltsschere; eine Entwicklung, die sich in der Bundesrepublik in den 1990er Jahren dann deutlich beschleunigte. Auch in der Steuerpolitik bildete der erste Reformschritt 1986 eine Trendwende weg von einer bis dato steigenden Progression in der Einkommensbesteuerung¹⁵⁷; sie erfolgte nur wesentlich vorsichtiger und schrittweiser als bei Thatcher und Reagan.

XI. DAS SKANDINAVISCHES UND DAS SÜDEUROPEÄISCHE STEUERMODELL

Nachdem die radikalen Wechsel in den beiden angloamerikanischen Ländern und die Steuerveränderungen in der zum mitteleuropäischen Steuer- und Sozialsystem gezählten Bundesrepublik analysiert wurden, sollen in einem letzten Abschnitt in Kurzform die Entwicklungen in je einem Land der anderen beiden von Peters genannten Steuersysteme untersucht werden: Schweden für das skandinavische und Frankreich für das südeuropäische Modell.

Schweden: Ein sozialdemokratisches Paradies?

Vor allem in den 1970er und 1980er Jahren galt Schweden für viele als eine Art sozialdemokratisches Paradies, doch auch aktuelle Forschungen zu Gleichheit und Zufriedenheit der Bevölkerung weisen dem Land einen Spitzenplatz zu. Die sozialdemokratische Partei regierte Schweden durchgängig vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis in die 1970er Jahre. Bis Mitte der Dekade setzte die Regierung auf einen beständigen Ausbau des Sozialstaats, die schwedische Steuer- und Staatsquote stieg kontinuierlich.¹⁵⁸ 1974 besaß Schweden eine Staatsausgabenquote von 48,1 % und eine Abgabenquote von 48,8 %, was in beiden Fällen der weltweit höchste Anteil war.¹⁵⁹ 1976 gelang der Opposition ein Wahlsieg, der zur Bildung einer Koalitionsregierung, bestehend aus drei bürgerlichen Parteien, führte. Alle Parteien hatten im Wahlkampf für Steuersenkungen plädiert, jedoch aufgrund der heterogenen Wählergruppen mit unterschiedlich Begünstigten. In der Folge konnten sich die Koalitionsparteien nicht auf umfassende Reformen einigen, und das vorherige System blieb weitgehend bestehen. Allerdings wurden eine Vielzahl sogenannter Steuerschlupflöcher für die jeweilige Klientel geschaffen und reichhaltige Subventionen verteilt.¹⁶⁰ Dem Anstieg der Abgabenquote aufgrund der kalten Progression und Mehrwert-

156 Wang/Caminada, Leiden LIS Budget Incidence Fiscal Redistribution Dataset.

157 Corneo, *The Rise and Likely Fall*.

158 Zur Entwicklung der schwedischen Steuerpolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs: *Nils Elvander*, *Svensk skattepolitik 1945–1970. En studie i partiers och organisationers funktioner*, Stockholm 1972. Als Überblick über die politische Entwicklung mit starker Berücksichtigung der Haushaltspolitik: *Sven Steinmo*, *The Evolution of Modern States. Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge/New York etc. 2010, S. 30–87.

159 OECD, *Historical Statistics 1960–1986*, Paris 1988, S. 64.

160 *Axel Hadenius*, *Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande*, Lund 1981.

steuererhöhungen tat dies jedoch keinen Abbruch. Die reichhaltigen Subventionen führten aber dazu, dass das Budgetdefizit im letzten Amtsjahr auf 13 % des BSP anstieg.¹⁶¹ Auch die Staatsausgabenquote und die Abgabenquote waren kontinuierlich weiter gestiegen und erreichten 1981 64,6 % beziehungsweise 58,3 % – in beiden Fällen erneut Welthöchstwerte.¹⁶² Ab 1982 stellten die Sozialdemokraten erneut die Regierung. Mit der Unzufriedenheit angesichts der Steuerschlupflöcher bei gleichzeitiger sehr hoher Belastung der Durchschnittsverdiener konfrontiert, riefen sie eine Steuerreformkommission ins Leben, deren Arbeit sich über zwei Legislaturperioden hinzog. Im Ergebnis führte die Arbeit 1988 zu einer Reform des Budgetprozesses¹⁶³ und 1990 zu einer großen Steuerreform, die in Schweden als »Århundradets skattereform« (Jahrhundertsteuerreform) bezeichnet wird.¹⁶⁴ Auf diese finanzpolitischen Änderungen einigten sich Sozialdemokraten und Liberale, trotz des erheblichen Widerstands vieler schwedischer Gewerkschaften. Im Zuge der Reformen wurden die Konsumsteuern und Sozialbeiträge erhöht, die Steuerbasis verbreitert und die Gewinnsteuern für Unternehmen reduziert. Ebenso reduzierte man den Steuerhöchstsatz bei den Unternehmenssteuern von 52 % auf 30 %. Insgesamt kostete die Reform 97,3 Milliarden Schwedische Kronen, von denen 89,1 Milliarden für die Steuer-senkung bei der Einkommens- und Unternehmenssteuer verwendet wurden und 8,2 Milliarden für Ausgaben zum Ausgleich von entstehenden Veränderungen. Die Reform sollte sich nach der Planung durch die Verbreiterung der Steuerbasis und die Erhöhung der indirekten Steuern selbst tragen, doch die Zahlen erwiesen sich als zu optimistisch, und es entstand 1991 ein Verlust von 2,3 Milliarden Kronen. Von den bei der Gegenfinanzierung eingenommen 95,1 Milliarden Kronen stammten 38,6 Milliarden von der Basisverbreiterung bei der Kapitaleinkommens- und der Besitzsteuer, 28,4 Milliarden aus der Erhöhung indirekter Steuern und 12,7 Milliarden aus der Basisverbreiterung bei der Einkommenssteuer. Der Rest kam durch weitere kleinere Maßnahmen zusammen. Von der Reform profitierten vor allem die Bezieher hoher Einkommen. Besonders nachteilig erwies sich die Reform für Teilzeitarbeitskräfte und damit insbesondere für viele Frauen, denn diese hatten kaum etwas von der Steuersenkung, während sie die Erhöhung der indirekten Steuern voll mittrugen.¹⁶⁵

Die Reform folgte der schwedischen Entwicklung, die schon seit den 1970er Jahren stark auf die umfangreiche Besteuerung breiter Massen gesetzt und Unternehmens- und Kapitalsteuer vergleichsweise niedrig angesetzt beziehungsweise mit erheblichen Steuerschlupflöchern versehen hatte. Das Gewicht verschob sich dadurch von der Besteuerung der Arbeit hin zur Besteuerung des Konsums. Schweden gehörte allerdings in den 1980er Jahren zu den Ländern, die den höchsten Anteil ihrer Gesamteinnahmen aus der Besteuerung von Arbeit erzielten, während die Besteuerung des Konsums eher unter dem europäischen Durchschnitt lag, sodass die Reform eine Annäherung an diesen darstellte. Spätestens seitdem gilt Schweden als ein Land, das Wirtschaftlichkeit und Wohlfahrtsstaat vereint, in dem die Kosten für den Letzteren primär von der Unter- und Mittelschicht ge-

161 Gary Burtless, Taxes, Transfers, and Swedish Labor Supply, in: Barry P. Bosworth/Alice M. Rivlin (Hrsg.), *The Swedish Economy*, Washington 1987, S. 185–239; Hugh Heclo/Henrik Madsen, *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*, Philadelphia, PA 1987, S. 62–79.

162 OECD, *Historical Statistics*, S. 64.

163 Karin Brunsson, Puzzle Pictures. Swedish Budgetary Processes in Principle and Practice, in: *Financial Accountability & Management* 11, 1995, S. 111–125. Umfassender: *dies.*, *Dubbla budskap. Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budskap*, Stockholm 1995.

164 Hakan Melmer (Hrsg.), *Århundradets skattereform*, Stockholm 1994; Jonas Agell/Peter Englund/Jan Södersten, *Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform*, Stockholm 1995.

165 Leibfritz/Thornton/Bibbee, *Taxation and Economic Performance*, S. 122–124.

tragen werden.¹⁶⁶ Allerdings ist zu betonen, dass Schweden ein Land mit einer vergleichsweise relativ hohen Ungleichheit beim Markteinkommen ist, die dann aber insbesondere durch Sozialtransfers so stark verändert wird, dass Schweden beim verfügbaren Einkommen zu den egalitärsten Ländern der Welt gehört. Durch die Steuerreformen in den 1980er Jahren schwächte sich diese bereits in den 1970er Jahren erreichte Position jedoch leicht ab.¹⁶⁷

Frankreich unter Mitterrand: »Keynesianismus in einem Land«?

Für die von Peters als südeuropäische Steuergruppe bezeichneten Länder dürfte tendenziell der geringste Veränderungsdruck geherrscht haben, weil die insbesondere in Thatchers Großbritannien herbeigeführte Verlagerung von den Einkommens- und Besitzsteuern hin zu den Konsumsteuern und Sozialabgaben in diesen Ländern schon vor längerer Zeit vorgenommen worden war. Frankreich hatte sich beispielsweise aufgrund seiner durch viele Kleinbetriebe geprägten Wirtschaftsstruktur und der weiten Verbreitung von Steuerhinterziehung schon früh dafür entschieden, die Lohn- und Einkommenssteuer mit vielen legalen Steuerschlupflöchern und einem extrem niedrigen Eingangsteuersatz zu versehen. Stattdessen erhöhte man zur Erzielung von Einnahmen die deutlich schwerer hinterziehbaren Sozialbeiträge und die Umsatzsteuern.¹⁶⁸

Vor diesem Hintergrund kam es in Frankreich in den 1970er Jahren kaum noch zu Steuerprotesten.¹⁶⁹ Als dann 1981 François Mitterrand¹⁷⁰ nach langer konservativer Vorherrschaft in Frankreich zum Präsidenten gewählt wurde, betrieb er eine Politik, die in vielen Bereichen einen direkten Kontrapunkt gegenüber Reagan und Thatcher darstellte.¹⁷¹ Im Angesicht von hoher Inflation und steigender Arbeitslosigkeit wählten die französischen Sozialisten den Weg staatlicher Konjunkturankurbelung. Bereits 1981 wurde eine Solidaritätssteuer für Reiche eingeführt. Des Weiteren wurden 100.000 neue Stellen im öffentlichen Dienst geschaffen und Mindestlöhne, Renten sowie Kinder- und Wohngeld um 20 bis 50 % angehoben.¹⁷² Gleichzeitig verstaatlichte die Regierung weitere Industrieunternehmen, sodass schließlich 13 der 20 größten französischen Firmen in Staatshand

166 Aaron Wildavsky/Carolyn Webber, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York 1986; Kato, *Regressive Taxation*; Peter H. Lindert, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge/New York etc. 2004.

167 Wang/Caminada, *Leiden LIS Budget Incidence Fiscal Redistribution Dataset*.

168 Als Überblick zur französischen Wirtschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert: Jean-Pierre Dormois, *The French Economy in the Twentieth Century*, Cambridge/New York etc. 2004.

169 Zum stetigen Versiegen des Steuerprotests von den 1950er bis zu den 1980er Jahren in Frankreich: Wilensky, *Rich Democracies*, S. 365–367.

170 Die beste Biografie zur frühen Mitterrand-Präsidentschaft ist: Pierre Favier/Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand*, Bd. 1: *Les ruptures (1981–1984)*, Paris 1990.

171 Dabei ist zu betonen, dass das französische System auch unter konservativer Herrschaft sehr staatszentriert war und dass das französische Finanzministerium eine zentralere Stellung im ökonomischen System hatte als in den meisten anderen führenden Industrienationen, weil es erheblichen Einfluss auf die Investitionsvergabe besaß: John Zysman, *Governments, Market and Growths. Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, NY 1983, S. 130; Michel Bauer/Benedicte Bertin-Mouroit, *L'ENA: Est-elle une business school?*, Paris 1997.

172 Mark I. Vail, *Recasting Welfare Capitalism. Economic Adjustment in Contemporary France and Germany*, Philadelphia 2010, S. 60f.; Vivien A. Schmidt, *From State to Market. The Transformation of French Business and Government*, Cambridge/New York etc. 1996, S. 107f.; Douglas E. Ashford, *Governmental Responses to Budget Scarcity: France*, in: *Policy Studies Journal* 13, 1985, S. 517–525, hier: S. 518.

waren.¹⁷³ Vorrangiges Ziel war es, durch die Umverteilung und die staatliche Ausgabenpolitik den Konsum und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und dadurch die Arbeitslosigkeit zu verringern. Timothy B. Smith hat dies aufgrund der Differenz zum Trend in fast allen führenden Industrienationen als »(Pseudo-)Keynesianismus in einem Land« bezeichnet.¹⁷⁴ Auch mit der Reichensteuer blieb das französische Steuersystem das regressivste in Europa. Allerdings stieg der Anteil der Sozialausgaben an den Staatsausgaben, der zuvor schon vergleichsweise hoch war, mit dieser Politik deutlich weiter an. Die Staatsausgabenquote lag 1983 bei 52 % und war damit deutlich die höchste unter den G7-Staaten.¹⁷⁵

Dieser Kurs führte zum Anstieg der Inflation und des Staatsdefizits sowie zu einer Kapitalflucht aus Frankreich, die eine dreimalige Abwertung des Francs zur Folge hatte. Ein erstes Sparprogramm legte die Regierung im Juni 1982 auf, doch dies konnte die Entwicklung nicht stoppen.¹⁷⁶ Die französische Regierung stand damit im März 1983 vor der Alternative, ihre Wirtschaftspolitik beizubehalten und sich damit aus dem Europäischen Währungssystem zu verabschieden oder aber die Wirtschaftspolitik zu verändern.¹⁷⁷ Mitterrand entschied sich für Letzteres, was zum Ausstieg der Kommunisten aus der Regierung führte. In der Folge ging die Regierung zu einer rigiden Sparpolitik über. Der Plan Jacques Delors von 1983 sah Ausgabenkürzungen von 15 Milliarden Francs – zum größten Teil im Sozialbudget – vor und die Streichung von Steuervergünstigungen in Höhe von elf Milliarden Francs, die vor allem die Staatsbetriebe betrafen.¹⁷⁸ Diese radikale Wende von einem staatlichen Konjunkturprogramm zu einem strikten Sparkurs mit wesentlich härteren Einschnitten im Sozialsystem als in den USA oder Großbritannien war unter anderem möglich, weil das französische politische System wenige Vetospieler besitzt. Die Regierung konnte so Änderungen durchsetzen, ohne auf starken institutionellen Widerstand im Staatsapparat zu treffen. Der Wandel von 1983 gilt als Zusammenbruch des gesamten *Dirigisme*-Systems, auf dem die französische Nachkriegsökonomie ruhte.¹⁷⁹

In der Literatur wird die französische Entwicklung der Jahre 1981 bis 1983 auch als Beleg dafür angeführt, dass eine stark auf Umverteilung setzende Politik nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und durch die zunehmende Aufhebung der Kapitalverkehrsbeschränkungen bei gleichzeitiger Verstärkung der internationalen Verflechtung kaum noch möglich war, weil die Gefahren der Kapitalflucht und des Verlusts

173 Peter Hall, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York 1986, S. 194.

174 Timothy B. Smith, *France in Crisis. Welfare, Inequality and Globalization since 1980*, Cambridge/New York etc. 2004, S. 97. Ohne die Klammer bei: Pepper D. Culpepper, *Capitalism, Coordination and Economic Change. The French Political Economy since 1985*, Harvard 2004, S. 1. Peter A. Hall sprach 1985 sogar vom Sozialismus in einem Land: Peter A. Hall, *Socialism in One Country. Mitterrand and the Struggle to Define a New Economic Policy for France*, in: Philip Cerny/Martin Schain (Hrsg.) *Socialisation, the State and Public Policy for France*, London 1985, S. 81–107.

175 OECD, *Historical Statistics*, S. 64.

176 Hall, *Governing the Economy*, S. 199f.

177 David Cameron, *Exchange Rate Politics in France. The Regime-Defining Choices of the Mitterrand Presidency*, in: Anthony Daley (Hrsg.), *The Mitterrand Era. Policy Alternatives and Political Mobilization in France*, New York 1996, S. 56–82; Jeffrey Frieden, *Making Commitments: France and Italy in the European Monetary System 1979–1985*, in: ders./Barry Eichengreen (Hrsg.), *The Political Economy of European Monetary Integration*, 2. Aufl., Boulder 2001 (zuerst 1994), S. 25–46; Smith, *France in Crisis*, S. 104f.

178 Ashford, *Governmental Responses*, S. 519; Schmidt, *From State to Market*, S. 110–113.

179 Jonah D. Levy, *Tocqueville's Revenge. State, Society, and Economy in Contemporary France*, Cambridge, MA/London 1999, insb. S. 23–56.

der Konkurrenzfähigkeit für die Staaten zu bedrohlich geworden waren.¹⁸⁰ Ministerpräsident Pierre Mauroy erklärte im April 1983: »A real left wing policy can be applied in France only if the other European countries also follow policies of the left.«¹⁸¹

Das Austeritätsprogramm war insoweit erfolgreich, als es die schlimmsten Nöte der französischen Wirtschaft langsam behob. Dies nutzte den Sozialisten bei der nächsten Wahl aber wenig, und 1986 kam es im Parlament zum Regierungswechsel. Die Reichensteuer schaffte der neue Premierminister Jacques Chirac ab, aber 1988 führten die Sozialisten sie erneut ein, und sie existiert in Frankreich noch heute. Die Reichensteuer hat die wenig progressive Anlage des französischen Steuersystems allerdings nur geringfügig verändert. Zumindest an einem Punkt hatte sie jedoch eine gewisse Wirkung: Thomas Piketty und Emmanuel Saez betonen, dass die Steuer maßgeblich dazu beigetragen hat, dass die Vermögen der reichsten 1 % der Bevölkerung in Frankreich in den letzten Jahren nicht ganz so massiv angestiegen sind wie in Großbritannien und vor allem in den USA.¹⁸² Zudem war Frankreich eines der wenigen führenden OECD-Länder, in denen die Ungleichheit beim verfügbaren Einkommen in den 1980er Jahren leicht abnahm.¹⁸³ Das Steuersystem hatte in Frankreich trotzdem eine im internationalen Vergleich sehr geringe Umverteilungswirkung. Es ist damit noch viel stärker als Schweden ein Land, das seinen umfangreichen Sozialstaat vor allem durch indirekte Steuern und Sozialabgaben finanziert und die Bezieher der hohen Einkommen im Vergleich relativ gering hierzu heranzieht.

XII. KONVERGENZ UND DIVERGENZ IN DEN STEUERSYSTEMEN DER 1980ER JAHRE

Nachdem bisher der politische Prozess in fünf Ländern und die in diesen verabschiedeten Steuerreformen untersucht worden sind, gilt es nun zu prüfen, inwieweit die Reformen zu einer Angleichung der Steuersysteme in den westlichen Industrienationen geführt haben. Hierzu wird vor allem auf die Daten des Statistischen Amtes der Europäischen Kommission (Eurostat), der OECD und des LIS zurückgegriffen. Im Mittelpunkt stehen die Länder Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Schweden und Frankreich, die jeweils einen der bei Peters benannten Steuertypen repräsentieren. Bei den OECD- und LIS-Daten wird zudem auch die USA berücksichtigt. Eine Hauptfrage ist, inwieweit Peters Typisierung zumindest für diese Länder in den 1980er Jahren Sinn macht. Des Weiteren wird geprüft, inwieweit es zu Konvergenzen zwischen den Typen kam oder inwieweit die Differenzen konstant blieben oder sich gar vergrößerten. Da der große Trend sich besser an einer größeren Ländergruppe zeigt, wird auch auf die Gesamtentwicklung des westlichen Europas anhand der Daten der EU-15-Länder¹⁸⁴ verwiesen.

Entgegen den Erwartungen und mitunter auch der Bemühungen der europäischen Regierungen fiel die Abgabenquote im Durchschnitt der Länder nicht, sondern die weitere Expansion erfolgte nur in deutlich langsamerer Form. In den 1970er Jahren stieg die Ab-

180 *Hall*, *Governing the Economy*, S. 196.

181 Zit. nach: ebd., S. 201. Mauroy gehörte allerdings zum rechten Flügel der Sozialistischen Partei und tendierte zu einem gemäßigten sozialdemokratischen Programm, sodass die Aussage auch als nur nach außen bedauernde Erklärung für die ohnehin favorisierte eigene Position gelesen werden kann.

182 *Thomas Piketty/Emmanuel Saez*, How Progressive is the U. S. Federal Tax System? A Historical and International Comparison, in: *Journal of Economic Perspectives* 21, 2006, S. 1–42, hier: S. 19.

183 *Wang/Caminada*, Leiden LIS Budget Incidence Fiscal Redistribution Dataset.

184 Hierbei handelt es sich um jene zwölf Länder, die bis in die 1980er Jahre, den Europäischen Gemeinschaften beigetreten waren, sowie die drei Länder Schweden, Finnland und Österreich, die 1995 der EU beitraten und auch zu jenen OECD-Ländern gehören, die sowohl von Peters wie von Esping-Andersen berücksichtigt wurden.

gabenquote in den EU-9-Ländern um 5 %, in den 1980er Jahren noch um 1,3 %. Für die 1980er Jahre ergibt sich für die Untersuchungsländer folgendes Bild:

Tabelle 2: Gesamtsteuereinnahmen als % des Bruttoinlandprodukts (BIP)¹⁸⁵

	Bundesrepublik	Frankreich	Schweden	Großbritannien	EU-15
1970	35,7	35,1	–	37,2	34,4 (EU-9)
1980	41,6	41,7	49,1	36,6	38,3
1985	41,6	44,5	50,0	38,7	40,4
1990	39,5	43,8	55,8	38,0	40,6

Der Indikator der Abgabenquote ist von Relevanz, weil neuere Studien eine starke Korrelation mit dem Gini-Koeffizienten für das verfügbare Einkommen gezeigt haben, sprich umso höher dieser Indikator liegt, desto geringer ist tendenziell die Einkommensungleichheit im betreffenden Land.¹⁸⁶ Die Daten deuten daraufhin, dass der Höhepunkt der Abgabenquote gegen Ende der 1980er Jahre erreicht gewesen wäre und dann langsam zu sinken begonnen hätte. Dies ist insofern treffend, als in den meisten europäischen Ländern Anfang bis Mitte der 1980er Jahre Steuerreformen zur Senkung der Belastung in Gang gesetzt wurden, die dann in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ihre Wirkung zu entfalten begannen. Doch damit beendeten viele Länder vorerst ihre Senkungsbemühungen, und die Abgabenquote begann ab 1990 wieder stärker zu steigen, zumeist vor allem durch die kalte Progression. In den 15 EU-Ländern erfolgte bis 1997 ein Anstieg um fast zwei Prozentpunkte auf 42,5 %.¹⁸⁷ Dies zeigt, dass die Globalisierung zumindest bis Mitte der 1990er Jahre nicht zu einer Erosion der Steuerbasis in Europa geführt hat.¹⁸⁸ Der Vergleich der vier Länder hebt die Position Schwedens hervor: Während sich die anderen drei Länder über die gesamten 1980er Jahre innerhalb einer 5 %-Spanne um den EU-Mittelwert befanden, lag Schweden 1990 15 % über diesem. Daran änderte auch die Jahrhundertreform 1990/91 nur kurzfristig etwas. Die Abgabenquote sank 1994 knapp unter 50 %, doch bereits 1997 lag sie wieder über 54 %. Deutlich wird zudem, dass Großbritannien 1970 eine höhere Abgabenquote als Frankreich und die Bundesrepublik besaß, sich dieses Verhältnis aber bereits 1980 gedreht hatte; nicht zuletzt durch Thatchers Steuerreform 1979.

Die Differenzen zwischen den vier Ländern nehmen deutlich zu, wenn man die Steuerzusammensetzung betrachtet.

185 Eurostat, *Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970–1997*, Luxemburg 2000, S. 68. Generell ist hierbei zu sagen, dass sich die Angaben von Eurostat und der OECD schon bei dieser allgemeinsten Größe im Steuerbereich um einstellige Prozentzahlen für die jeweiligen Länder unterscheiden.

186 Uwe Wagschal/Herbert Obinger, *Social Expenditures and Revenues*, in: *Castles/Leibfried/Lewis u. a., The Oxford Handbook of the Welfare State*, S. 333–352, hier: S. 344.

187 Da ein Anstieg um 2 % oder auch ein Unterschied in der Steuerquote um 1 % oder 2 % nicht gewaltig klingt, sei kurz in absoluten Zahlen ausgedrückt, um welche Summen es sich hier handelte. Das deutsche Bruttosozialprodukt lag 1990 bei über 2.300 Milliarden DM. Ein Anstieg der Steuerquote um 1 % hätte also 23 Milliarden DM zusätzliche Einnahmen in die Kassen gespült. Die jährliche Neuverschuldung in der Bundesrepublik lag in den 1980er Jahren zumeist zwischen 20 bis 40 Milliarden DM.

188 Neuere Studien zeigen, dass die Steuerquote von 1995 bis 2006 in den 19 reichsten OECD-Ländern leicht gesunken ist: *Neil Brooks/Thaddeus Hwong, Tax Levels, Structures and Reforms: Convergence or Persistence*, in: *Theoretical Inquiries in Law* 11, 2010, S. 791–821, hier: S. 798.

Tabelle 3: Einnahmequellen als % der Gesamtsteuereinnahmen¹⁸⁹

	Bundesrepublik D I S	Frankreich D I S	Schweden D I S	Großbritannien D I S	EU-15 D I S
1970	31 37 32	21 43 36	–	47 38 15	31 39 30 (EU-9)
1980	31 32 38	21 37 43	44 27 29	44 38 18	33 33 34
1985	31 30 39	21 36 43	42 33 25	45 36 19	33 33 34
1990	29 32 40	21 35 44	42 31 27	46 36 18	33 33 34
1997	24 30 46	24 34 42	42 30 28	42 39 19	32 33 35

Die Tabelle zeigt eine extrem hohe Konstanz hinsichtlich der Aufteilung auf die drei Obergruppen von Steuern im Durchschnitt der 15 EU-Länder. In den 1980er Jahren sorgten direkte, indirekte Steuern und Sozialabgaben jeweils für ein Drittel der Gesamtsteuereinnahmen. In der EU-15-Gruppe lässt sich also während dieser Zeit kein Trend hin zu den regressiveren indirekten Steuern und Sozialabgaben beobachten. Das Problem an den absoluten Zahlen ist, dass man aus ihnen keinen Rückschluss ziehen kann, wie progressiv oder regressiv die Steuern jeweils ausgestaltet sind. Als grobe Orientierung lässt sich aber festhalten, dass direkte Steuern tendenziell progressiv, Sozialabgaben leicht regressiv und indirekte Steuern meistens stärker regressiv sind.¹⁹⁰ Auffällig ist, dass die beiden Länder, die in der Abgabenquote am weitesten auseinanderliegen, Schweden und Großbritannien, in der Steuerzusammensetzung große Ähnlichkeit aufweisen: ein überdurchschnittlicher Anteil von Einnahmen durch direkte Steuern und ein unterdurchschnittlicher Anteil von Sozialabgaben. Nach dem Steuermix zu urteilen, haben Großbritannien und Schweden im Vergleich progressive Systeme, während die Bundesrepublik demgegenüber ein leicht und Frankreich ein stark regressives System besitzt.

Überraschend ist auf den ersten Blick, dass die Bedeutung der indirekten Steuern in Großbritannien trotz der drastischen Anhebung der Mehrwertsteuer durch Thatcher in den 1980er Jahren nicht zugenommen hat, anders als der Großteil der Literatur dies suggeriert. Der Grund hierfür ist, dass parallel die Steuersätze für Einzelwaren reduziert wurden. Von der Literatur ebenfalls vergleichsweise wenig beachtet ist der bedeutende Annäherungsprozess zwischen Deutschland und Frankreich hinsichtlich der drei Haupteinkommensarten, wobei insbesondere die 1997 erreichte Angleichung der 1980 noch weiter auseinanderliegenden Anteile der direkten Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen eine beachtliche Entwicklung ist. Dies ist vor allem auf die Angleichung bei der Einkommenssteuer zurückzuführen. Deren Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen stieg in Frankreich von 1980 bis 1997 von 13 % auf 18 % während er im gleichen Zeitraum in der Bundesrepublik von 25 % auf 19 % fiel. Dieser Prozess wurde durch die Solidaritätssteuer unter Mitterrand und die Einkommenssteuersenkungen unter den ersten beiden Kohl-Kabinetten in den 1980er Jahren eingeleitet, wobei die Entwicklung sich in den 1990er Jahren beschleunigte.

Diese Analyse ergibt ein völlig anderes Bild, als Junko Kato es in ihrem Buch »Regressive Taxation and the Welfare State« nahelegt. Kato nimmt dort nur zur Kenntnis, dass

189 D = Direkte Steuern, I = Indirekte Steuern, S = Sozialabgaben. Eurostat, Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970–1997, S. 76, 94 und 112.

190 Steinmo, Taxation & Democracy. Eine neuere Studie zeigt, dass dies aber nur in der groben Tendenz zutrifft und inzwischen auch Einkommenssteuern in einigen Ländern so gestaltet sind, dass sie regressiv sein können, während Sozialabgaben in wenigen Fällen progressiv sind. Vgl. Yingying Deng/Monica Prasad, Taxation and the Worlds of Welfare, in: Socio-Economic Review 7, 2009, S. 431–457.

in Frankreich der Anteil der indirekten Steuern in den 1980er und 1990er Jahren fiel, während er in Schweden stieg. Deswegen präsentiert sie Schweden als ein Land, welches vor allem auf die Mehrwertsteuer setzt, während sie Frankreich als ein Land darstellt, das den Ausbau des Wohlfahrtsstaats über Sozialabgaben finanziert.¹⁹¹ Zudem wird Frankreich als ein sich dramatisch von allen anderen Industrieländern unterscheidendes Steuersystem dargestellt.¹⁹²

Dadurch dass Kato übersieht, dass Frankreich 1970 bereits sehr viel stärker auf indirekte Steuern setzte als Schweden, ergibt sich ein schiefes Bild. Noch 1997 ist in Schweden der Anteil der direkten Steuern höher als in Frankreich, während der Anteil der indirekten Steuern nach wie vor niedriger ist. Der besonders stark ausgebaute Wohlfahrtsstaat in Schweden wurde also auch Ende der 1990er Jahre noch stärker durch progressive Einkommenssteuern finanziert als in den meisten zentraleuropäischen Ländern. Hinzu kommt, dass Kato den starken Annäherungsprozess zwischen Frankreich und Deutschland komplett übersieht.

Insgesamt scheint Katos Hauptthese eher auf der zufälligen Korrelation zweier Faktoren zu beruhen, als dass der Zusammenhang wirklich schlüssig eine Pfadabhängigkeit nachweist. Ihre These, dass all jene Staaten, die vor 1973 die Mehrwertsteuer einführten, auch nach dieser den Wohlfahrtsstaat besser erweitern konnten, koppelt den Ausbau zu stark an die Mehrwertsteuer. Dabei deuten die Daten für die EU-9 für 1970 darauf hin, dass der Anteil der indirekten Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen in einigen zentralen europäischen Staaten von 1970 bis 1990 eher gesunken ist. Am Beispiel Großbritanniens konnte zudem gezeigt werden, dass der Ausbau der Mehrwertsteuer durch die Absenkung anderer indirekter Steuern kompensiert wurde. Die Daten für die EU-9-Länder legen nahe, dass diese Entwicklung dort ebenfalls stattfand und sich hier in der ersten Hälfte der 1970er Jahre ereignete.¹⁹³ Schon eher stimmig könnte die These sein, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaats nach der Krise vor allem durch die Kombination von regressiven indirekten Steuern und Sozialbeiträgen möglich war. Jedoch sollte nicht vergessen werden, dass beispielsweise in Schweden und Dänemark der Ausbau des Wohlfahrtsstaats in den 1970er und 1980er Jahren mit am umfassendsten war und dies beide Länder zu dieser Zeit stärker als die meisten anderen Länder über Einnahmen aus progressiven Einkommenssteuern finanzierten.

Fragt man nach einer etwaigen neoliberalen Konvergenz der Steuersysteme, so lässt sich zumindest für die europäischen Länder in den 1980er Jahren kein Trend hin zur Verlagerung zu den regressiveren Steuern zeigen. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn die Ausgestaltung der einzelnen Steuern betrachtet wird. So nahm etwa bei den Sozialbeiträgen in Europa der Anteil des Arbeitnehmerbeitrags langsam zu, während der der Arbeitgeber sank. Besonders stark ausgeprägt war diese Entwicklung in Großbritannien.¹⁹⁴ Noch bedeutsamer für die Gesamtwirkung des Steuersystems dürften aber die internen Veränderungen bei der Einkommenssteuer gewesen sein. Insbesondere der Trend zur Herabsetzung der Spitzensteuersätze trug dazu bei, dass die Umverteilungswirkung des Steuersystems reduziert wurde.

Hier zeigt sich die Bedeutung der Kämpfe, die der CDU-Arbeitnehmerflügel geführt hat. Nur in Deutschland sank der Eingangssteuersatz in derselben Höhe wie der Spitzensteuersatz. Dies war ein Grund dafür, dass in Deutschland die Ungleichheit in der Nachsteuereinkommensverteilung im Vergleich zu den USA und Großbritannien nur geringfügig anstieg. In vielen OECD-Ländern nahm der Höchstsatz deutlich stärker ab als der Eingangssatz, beziehungsweise wurde der Eingangssatz in den USA und im OECD-

191 Kato, *Regressive Taxation*, Kap. 2.

192 Ebd., S. 94.

193 Eurostat, *Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970–1997*, S. 80–88.

194 Ebd., S. 114–121.

Durchschnitt sogar erhöht. Im OECD-Durchschnitt sank damit die Differenz zwischen dem Eingangs- und dem Höchststeuersatz um über 20 Prozentpunkte, wodurch die Progressionswirkung der Einkommenssteuer stark abgemildert wurde. Für Deutschland hatte sich die Situation in 15 Jahren komplett gedreht: Besaß man 1975 noch den niedrigsten Höchststeuersatz der untersuchten Länder, so hatte man 1990 den höchsten.

Tabelle 4: Veränderung bei Eingangs- und Höchstsätzen der Einkommenssteuer von 1975 bis 1990¹⁹⁵

	1975		1985		1990		Veränderung 1975 bis 1990	
	Eingang	Höchst	Eingang	Höchst	Eingang	Höchst	Eingang	Höchst
Bundesrepublik	22	56	22	56	19	53	-3	-3
Frankreich	5	60	5	65	5	50	0	-10
Großbritannien	35	83	30	60	25	40	-10	-43
Schweden	32	85	35	80	30	50	-2	-35
USA	14	70	11	50	15	28	+1	-42
OECD	21	68	22	63	24	50	+3	-18

Diese Tatsache lässt zumindest eine gewisse Skepsis aufkommen gegenüber den sozialwissenschaftlichen Modellen, die hinsichtlich verschiedener Steuersysteme von einer großen Statik bei der Länderzugehörigkeit ausgehen und dabei den Wandel der Steuersysteme tendenziell gering veranschlagen. Generell hängt dies natürlich von der Auswahl der Faktoren ab, die in die Cluster-Analyse einfließen. Die dabei zu verzeichnende Tendenz der Zunahme der Berücksichtigung von einer Vielzahl von Faktoren muss dabei nicht immer von Vorteil sein. So zeigt die mit weniger Daten vorgenommene Einschätzung von Peters, dass Frankreich einen Wandel vom südeuropäischen zum zentraleuropäischen Steuerstaat und einen Annäherungsprozess an Deutschland vollzog, während die neuere Studie von Wagschal mit mehr Daten Frankreich und Deutschland von 1960 bis 1995 durchgängig demselben Typ zuordnet und so die 1970 herrschende riesige Differenz beim Steuermix überhaupt nicht abbildet. Die Gefahr besteht dann, dass in einem großen Datenpool gravierende Unterschiede in einer Menge unbedeutender Ähnlichkeiten untergehen.

Im Zentrum der politischen Debatten steht zumeist die Frage, welche sozialen Wirkungen die Steuern und Sozialabgaben besitzen. Hierbei ist zu beachten, dass die übliche Ungleichheitsmessung mithilfe des Gini-Koeffizienten nicht nur die Verteilung zwischen den Einkommensklassen, sondern auch zwischen Einkommensbezieher und Nicht-Einkommensbezieher berücksichtigt. Die größte Umverteilungswirkung bei den Sozialausgaben besitzen dadurch die Renten, die vor allem das verfügbare Einkommen zwischen den unterschiedlichen Altersgruppen verschieben, während sie gleichzeitig eher den sozialen Status konservieren. In den vier europäischen Untersuchungsländern machen die Renten mehr als 50 % der Verteilungswirkung der Sozialausgaben aus. Demgegenüber wirken Steuern sehr viel stärker nivellierend gegenüber den Einkommensdifferenzen, was ihre große Bedeutung für die Egalität einer Gesellschaft ausmacht.

195 Daten nach: *Heidenheimer/Hecllo/Adams, Comparative Public Policy*, S. 211.

Tabelle 5: Fiskalische Umverteilung in den fünf Untersuchungsländern anhand der Gini-Koeffizienten 1989 bis 1992¹⁹⁶

	Markteinkommen	Verfügbares Einkommen	Umverteilung insgesamt	Anteil Transferzahlungen an Umverteilung	Umverteilung durch Steuern	Umverteilung durch Transferzahlungen	Umverteilung durch Steuern	Umverteilung durch Transferzahlungen	Umverteilung insgesamt	Anteil Steuern an der Umverteilung
Frankreich 1989	0,474	0,287	0,187	0,020	0,167	39%	4%	35%	10%	90%
Bundesrepublik 1989	0,431	0,258	0,173	0,048	0,125	40%	11%	29%	28%	72%
Schweden 1992	0,462	0,229	0,232	0,031	0,202	51%	7%	44%	13%	87%
Großbritannien 1991	0,475	0,336	0,139	0,030	0,109	29%	6%	23%	21%	79%
USA 1991	0,439	0,338	0,101	0,042	0,059	23%	10%	12%	42%	58%

Die Tabelle zeigt die Differenzen zwischen den Ländern vielleicht am klarsten. Während die Differenz beim Gini-Koeffizienten beim Markteinkommen mit weniger als 50 Punkten zwischen den fünf Ländern noch vergleichsweise gering ist, hat sie beim verfügbaren Einkommen zwischen dem egalitären Schweden und den wenig egalitären Ländern Großbritannien und USA mehr als 100 Punkte erreicht. In Schweden wird fast die Hälfte der Markteinkommensungleichheit durch staatliches Handeln reduziert, in der Bundesrepublik und Frankreich erfolgt eine Absenkung um etwa 40 % und in den USA und Großbritannien um weniger als 30 %.¹⁹⁷

In Schweden spielen die Sozialtransfers ebenso wie in Frankreich eine herausgehobene Rolle. Demgegenüber haben Steuern gerade in Frankreich eine sehr geringe Umverteilungswirkung. In den USA sind Sozialtransfers extrem schwach ausgeprägt; sie sind mehr als dreimal niedriger als in Schweden. Deswegen besitzen Steuern dort eine besonders wichtige Rolle für den sozialen Ausgleich, doch diese wurden von Reagan gegenüber den 1970er Jahren deutlich beschnitten, wodurch die USA Ende der 1980er Jahre die größte Ungleichheit beim verfügbaren Einkommen zeigen. Die Bundesrepublik hat Ende der 1980er Jahre das Steuersystem mit der höchsten Umverteilung, was insbesondere durch die geringfügige Absenkung der Spitzensteuersätze zu erklären ist. Da die Bundesrepublik zudem den niedrigsten Gini-Koeffizienten beim Markteinkommen aufweist, ist sie nach Schweden 1990 das Land mit der egalitärsten Verteilung des verfügbaren Einkommens der fünf betrachteten Länder.

XIII. FAZIT

Der Steuerprotest war in den 1970er Jahren in den liberalen Wohlfahrtsstaaten mit einem sehr progressiven Steuersystem besonders stark. Dementsprechend war dort der Verän-

196 Wang/Caminada, Leiden LIS Budget Incidence Fiscal Redistribution Dataset. Wegen eines Fehlers in der Datenbank 2011, für Frankreich die Ergebnisse von David Jesuit/Vincent Mahler, State Redistribution in Comparative Perspective. A Cross-National Analysis of the Developed Countries (LIS Working Paper Nr. 392), Luxemburg 2004. Das zum Aufsatz gehörige Datenset (2005/2008) ist ebenfalls abrufbar unter URL: <<http://www.lisdatacenter.org/resources/other-databases/>> [11.7.2012].

197 Vgl. auch: Johann Fritzell, Income Inequality in the 1980s. A Five-Country Comparison, in: Acta Sociologica 36, 1993, S. 47–62. Für eine globale Perspektive über einen langen Zeitschnitt: Anthony Atkinson, The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries, Oxford/New York etc. 2008.

derungsdruck besonders groß. Die unter Thatcher und Reagan vorgenommenen Änderungen im Steuersystem waren so weitreichend, dass sie aber auch auf Länder mit anders gelagerten Steuersystemen ausstrahlten. Der Veränderungsdruck war jedoch je nach nationaler Steuerkultur höchst unterschiedlich. In der Tendenz ist es aber in der Mehrheit der Länder Westeuropas ebenfalls zu Senkungen des Spitzensteuersatzes in der Einkommens- und Unternehmenssteuer gekommen, die allerdings nur selten so umfassend wie in den USA und in Großbritannien waren. Von einer deutlichen Verschiebung zugunsten der besonders regressiven Steuern, wie sie unter anderem Junko Kato behauptet, kann in den 1980er Jahren im westlichen Europa und in den USA aber nicht die Rede sein.

Real brachten die Veränderungen der staatlichen Finanzpolitik, insbesondere in den USA und Großbritannien, dann aber vor allem den Spitzenverdienern und Unternehmen erhebliche Zugewinne. Hingegen wurden die Gewinne der Mittelschicht bei der Steuerreduzierung in vielen Ländern durch die Erhöhung der Umsatz- beziehungsweise Mehrwertsteuer und der Sozialabgaben zum großen Teil absorbiert. Fast überall sorgte die Reduzierung der Spitzensteuersätze dafür, dass die Schicht der Wohlhabenden am meisten profitierte. Dadurch förderten die Regierungen den Aufbau großer Vermögen, die in den 1990er Jahren erheblich zunahmten und die Grundlage für die Ausweitung des Verkehrs des spekulativen Kapitals zum Ende des Jahrhunderts bildeten.

Insbesondere die Angleichung der Spitzensteuersätze hat zu einer partiellen Konvergenz der Steuersysteme in den westlichen Industrieländern geführt, die sich seit den 1990er Jahren weiter verstärkt hat. Doch auch heute noch lassen sich unterschiedliche Steuertypen feststellen, wenn auch die Differenzen nicht mehr so groß sind wie zu Beginn der 1970er Jahre. Die Senkung der Spitzensteuersätze und die Probleme bei der Besteuerung von Finanzgewinnen durch häufig genutzte illegale Hinterziehungsmöglichkeiten haben dazu geführt, dass die sehr viel immobilere Steuerbasis »Arbeit« in den meisten reichen OECD-Ländern sehr viel stärker besteuert wurde. Auch dadurch hat sich in den meisten westeuropäischen Ländern der redistributive Charakter des Steuersystems abgeschwächt, zum Teil in sehr umfassendem Maße, und die seit den 1980er Jahren in den reichen OECD-Ländern zunehmende Ungleichverteilung der Vorsteuereinkommen konnte durch staatliche Umverteilung nur noch in begrenztem Maße reduziert werden.

Viele dieser Erkenntnisse finden sich bereits in den sozialwissenschaftlichen Forschungen, die zumindest ab den 1970er Jahren das Feld der Untersuchung der staatlichen Finanzpolitik absolut dominieren, sodass auch hier die Frage nach dem Mehrwert der zeit-historischen Untersuchung ihre Berechtigung hat. Neben der bei Graf und Priemel zentral gesetzten Historisierung sozialwissenschaftlicher Konzepte und ihrer Datengrundlage, wie sie hier in Ansätzen für die sozialwissenschaftliche Ländertypenbildung und für Katos These von der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats durch regressiv Steuern vorgenommen wurde, scheinen weitere wichtige Aspekte benennbar zu sein, die von Sozialwissenschaftlern zwar nicht immer, aber doch häufig außen vor gelassen werden. So beschränken sich viele sozialwissenschaftliche Untersuchungen auf kurze Zeiträume und verlieren langfristige Perspektiven aus den Augen. Der Fehler von Junko Kato hinsichtlich der Bedeutung der indirekten Steuern in Frankreich und Schweden lässt sich nur so erklären. Insgesamt spielt die Frage nach der Genese eines Systems in den Sozialwissenschaften häufig eine untergeordnete Rolle. Geradezu erstaunlich ist es, dass bei Hunderten von Aufsätzen, die sich mit den »Drei Welten des Wohlfahrtsstaats« beschäftigen, nur in einer Handvoll von Beiträgen die Frage gestellt wird, seit wann es diese geben könnte.

Auch wird den Veränderungen im Zeitverlauf eine sehr geringe Rolle beigemessen. Insbesondere die Untersuchung von Wagschal, die viele Indikatoren in die Betrachtung mit aufnimmt, suggeriert eine große Statik der Steuersysteme. Dies wird mitunter aber durch eine starke Konstanz bei wenig bedeutenden Faktoren erreicht, während gravierende Veränderungen bei einigen zentralen Indikatoren wenig beachtet werden. Dadurch gera-

ten mitunter zentrale Entwicklungen aus dem Blick, wie etwa die Veränderungen im britischen Steuersystem oder die umfassende Annäherung zwischen dem deutschen und dem französischen Steuersystem.

Zudem ist gerade im Feld der staatlichen Finanzpolitik die Quantifizierung bei den sozialwissenschaftlichen Untersuchungen stark vorangeschritten. Dies hat ohne Zweifel viele neue Erkenntnisse hervorgebracht, doch andere Felder sind dadurch zunehmend in den Hintergrund geraten, die für Zeithistoriker von hohem Interesse sein können. So spielen Diskurse, Ideologien oder Weltanschauungen insgesamt eine recht geringe Rolle und werden zumeist nur als weitere statistische Variable erfasst, aber keineswegs umfassend analysiert. Auch im engeren Feld der Politikforschung besteht durch die Vetospielertheorie die Gefahr der zunehmenden Quantifizierung, bei der dann nur noch die Anzahl der Vetospieler, aber nicht mehr deren inhaltliche Position von Belang ist. Natürlich gibt es nach wie vor Sozialwissenschaftler, die auch dies untersuchen, aber in der Tendenz scheint ihre Zahl eher abzunehmen, insbesondere auf dem Feld der staatlichen Finanzpolitik. Dadurch bleiben dem Zeithistoriker neben der Historisierung der sozialwissenschaftlichen Erkenntnisprozesse auch einige Felder zu bestellen, die von den Sozialwissenschaftlern nur wenig bearbeitet werden, die aber äußerst bedeutsam sind.

