

## Berichte

### Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg

Von Ulrich van Suntum, Wiesbaden

Am 21. April 1989 wurde *Gerhard Stoltenberg* im Rahmen der Kabinettsumbildung zum Verteidigungsminister ernannt und in seiner bisherigen Funktion als Bundesfinanzminister von *Theo Waigel* abgelöst. Eine 6 ½ jährige Amtsperiode – in ihrer Dauer nur noch von der Amtszeit *Fritz Schäffers* übertroffen – ging damit zu Ende. Im folgenden soll eine Bilanz der Ära Stoltenberg gezogen werden; die Analyse konzentriert sich dabei auf drei Fragen, die auch in der politischen Diskussion besondere Bedeutung erlangt haben:

- Welche Fortschritte sind bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen gemacht worden und mit welchen wachstums- und sozialpolitischen Konsequenzen waren sie verbunden?
- Wie hat sich die Steuer- und Abgabenbelastung in der Bundesrepublik entwickelt und welche verteilungspolitischen Implikationen waren insbesondere mit der Reform der Einkommensteuer verbunden?
- Wie haben sich die öffentlichen Haushalte in qualitativer Hinsicht entwickelt, inwieweit ist insbesondere Vorsorge für günstige mittel- und langfristige Wachstumsperspektiven getroffen worden?

#### I. Beurteilung der Konsolidierungspolitik

Der Regierungswechsel im Oktober 1982 war nicht zuletzt durch die haushaltspolitischen Probleme der Regierung *Schmidt* verursacht. Die staatliche Neuverschuldung hatte 1981 mit einer Höhe von fast 70 Mrd. DM bzw. 4,5% des Bruttonsozialprodukts den bisher höchsten Stand – abgesehen vom Ausnahmehr Jahr 1975 – erreicht; den größten Anteil hieran hatte der Bund, dessen Defizit 1981 auf den Höchststand von 37,4 Mrd. DM gestiegen war, nachdem er 1969 noch einen ausgeglichenen Haushalt aufgewiesen hatte<sup>1</sup>. Auch

<sup>1</sup> Die Angaben betreffen die finanzstatistische Abgrenzung, vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen

andere finanzpolitische Kennziffern hatten bedenkliche Werte erreicht: Die Staatsquote war auf einen Rekordwert von 47,5% gestiegen, die durchschnittliche Belastung der Bürger mit Steuern und Sozialabgaben auf 42,4%<sup>2</sup>.

Zentrale Punkte im Programm der christlich-liberalen Koalition waren denn auch die Rückführung der staatlichen Defizite, die Begrenzung des Anstiegs der Staatsausgaben und die Verringerung der Abgabenbelastung. Dahinter stand der auch vom Sachverständigenrat vertretene Gedanke eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen dem Niveau der Staatstätigkeit und der Wachstumspolitik: Höhere Leistungsanreize für den einzelnen sollten den Weg in die Schattenwirtschaft stoppen, und über die Rückführung der Staats- und Verschuldungsquote sollten mehr Spielräume für die Privatwirtschaft und längerfristig auch für die Aufgaben des Staates selbst geschaffen werden. Immerhin muß der Staat auch heute noch – rein rechnerisch – allein für Zinsen praktisch das gesamte Aufkommen aus veranlagter Einkommensteuer und Körperschaftsteuer ausgeben<sup>3</sup>.

In der Öffentlichkeit wird der Konsolidierungserfolg denn auch üblicherweise – wenngleich keineswegs berechtigterweise – vorrangig an der Entwicklung der staatlichen Defizite gemessen. Dabei wird meist mit den Zahlen der Finanzstatistik operiert, bei der es sich aber um eine reine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung handelt, die z.B. Privatisierungserlöse als defizitmindernde Einnahmen verbucht, staatliche Darlehensvergaben dagegen als defizitsteigernde Ausgaben. Aussagekräftiger ist der Ausweis in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, wo streng zwischen laufenden Einnahmen und Vermögensauflösungen unterschieden und eine periodengerechte Abgrenzung von Einnahmen und Ausgaben angestrebt wird<sup>4</sup>.

Sinnvollerweise ist der Analyse außerdem der Gesamtstaat zugrundezulegen; eine Betrachtung allein des Bundes wäre nicht sachgerecht, weil die gesetzlichen Maßnahmen der Bundesregierung unmittelbare Auswirkungen auch auf die anderen Gebietskörperschaften sowie auf die Haushalte der

Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des BMF, H. 34, Bonn 1984, Tab. 1; Quotenangaben eigene Berechnung.

<sup>2</sup> VGR-Abgrenzung, vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten (JG) 1988, Tab. 33\*.

<sup>3</sup> Dieser vom Sachverständigenrat für das Jahr 1987 angestellte Vergleich (vgl. ebenda, TZ 146) fällt nach Berechnungen des ifo-Instituts auch 1989 – bei einem Volumen der staatlichen Zinsausgaben von rund 62 Mrd. DM – nicht anders aus, vgl. o.V., Zinsausgaben schränken den Spielraum der Finanzpolitik zunehmend ein, Handelsblatt v. 13. 7. 1989.

<sup>4</sup> Vgl. dazu näher Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1979, Anhang V D; Jahresgutachten 1984, TZ 356; H. Essig, Erfassungs- und Auswertungsprogramm der Finanzstatistik, Wirtschaft und Statistik, H. 10/1984.

Sozialversicherung hatten – man denke nur an die Steuerreform oder an die Gesundheitsreform. Zudem hat es seit den 70er Jahren zahlreiche Lastenverschiebungen zwischen den staatlichen Haushalten gegeben, die in ihren finanziellen Konsequenzen kaum noch im einzelnen zu überblicken sind<sup>5</sup>.

Unstreitig sollte sein, daß für die Beurteilung des Staatshaushaltes weniger absolute Milliardenbeträge von Interesse sind als vielmehr ihre Höhe im Verhältnis zum Sozialprodukt. Es würde wenig Sinn machen, etwa das Defizit des Jahres 1988 mit dem des Jahres 1975 zu vergleichen, ohne zu berücksichtigen, daß sich das nominale BSP seitdem mehr als verdoppelt hat. Man könnte noch weitergehen und konjunkturelle bzw. andere Sondereffekte auszuschalten versuchen, wie es der Sachverständigenrat in seinen Berechnungen zum sogenannten „strukturellen Defizit“ zeitweilig getan hat<sup>6</sup>. Hier soll jedoch zunächst nur der Effekt des im Konjunkturverlauf schwankenden Sozialprodukts ausgeschaltet werden, indem das Defizit auf die stabilere Größe des nominalen Produktionspotentials bezogen wird.

Die untere Kurve in Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des staatlichen Gesamtdefizits seit 1980, gemessen am Verhältnis zum nominalen Produktionspotential<sup>7</sup>. Es sank zwischen 1981 und 1985 von 3,5% auf weniger als ein Drittel dieses Wertes. Auch wenn es seitdem wieder auf fast 2% des Produktionspotentials angestiegen ist, verbleibt insgesamt noch ein beachtlicher Konsolidierungserfolg.

Entgegen einer weitverbreiteten Auffassung war dieser Erfolg nicht etwa vorrangig den Bundesbankgewinnen zu verdanken. Im Gegenteil: Rechnet man den Konsolidierungsbeitrag der Bundesbankgewinne heraus (addiert man sie also zu den ausgewiesenen Defiziten, vgl. die obere Kurve), so zeigt

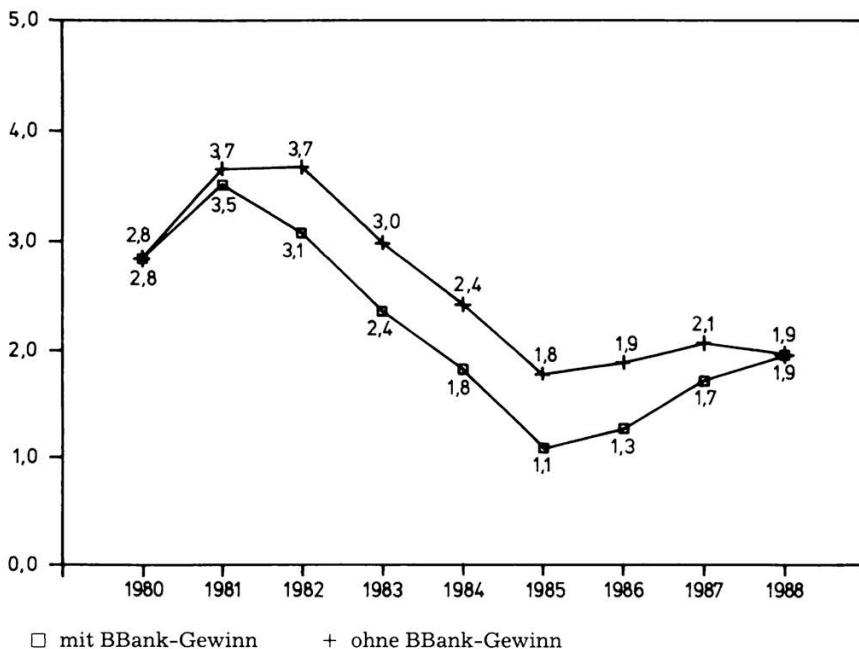
<sup>5</sup> Jüngstes Beispiel ist die Übertragung der Kosten von Sprachlehrgängen für Auswanderer vom Bundeshaushalt auf den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ab 1988; der Sachverständigenrat hat verschiedentlich versucht, die relevanten Leistungs- und Lastenverschiebungen durch Eingriffe in die Sozialversicherung zusammenzustellen, zuletzt im Jahresgutachten 1987, Schaubild 28.

<sup>6</sup> Zur Berechnung vgl. *U. van Suntum*, Konjunkturneutraler Haushalt und strukturelles Defizit, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 11/1988, S. 587 - 590. Seit 1985 wird das strukturelle Defizit nicht mehr in den Gutachten ausgewiesen; ausschlaggebend dafür waren zum einen methodische Probleme (die Berechnung erforderte unter anderem eine Schätzung des konjunkturell bedingten Anteils der Arbeitslosigkeit), zum anderen die Tatsache, daß das strukturelle Defizit 1985 praktisch auf Null gesunken war. Zur Kritik des Konzepts vgl. insbesondere *M. Feldsieper*, Staatsverschuldung, Konsolidierung und strukturelles Defizit, Finanzarchiv Bd. 42 (1984), S. 20 - 38; *W. Leibfritz*, Wie hoch ist das strukturelle Staatsdefizit? ifo Schnelldienst H. 1 - 2/1984, S. 15 - 24; *G. Krause-Junk*, Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls. Finanzarchiv Bd. 40 (1982), S. 1 - 22.

<sup>7</sup> VGR-Abgrenzung; Quellen: Statistisches Bundesamt; Geschäftsberichte der Bundesbank (versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen.

Abbildung 1

*Defizit des Staates 1980 - 1988*  
 (in % vom nom. Produktionspotential)



sich ein im wesentlichen gleichartiger Konsolidierungserfolg, jedoch mit zwei interessanten Unterschieden:

- Es wird zum einen sichtbar, daß der „konsolidierungsbedingte“ Verschuldungsrückgang erst 1983 einsetzte, da der Rückgang des Defizits 1982 tatsächlich allein dem Bundesbankgewinn zu verdanken war;
- zum zweiten erscheint der Wiederanstieg der Verschuldungsquote nach 1985 in einem weit weniger dramatischen Licht, da er nämlich maßgeblich von der schon 1987 stark rückläufigen und 1988 fast völlig ausgefallenen Bundesbankgewinnüberweisung bestimmt wurde.

Zum gleichen Ergebnis kommt man auch dann, wenn der Analyse allein das Finanzierungsdefizit des Bundes zugrundegelegt wird: Bereinigt um den Effekt des Bundesbankgewinns und bezogen auf das Produktionspotential lag es 1988 mit 1,6% nicht höher als 1985 und damit auf dem niedrigsten Stand seit 1979. Ohne Berücksichtigung der Bundesbankgewinne erscheinen somit die Konsolidierungserfolge der christlich-liberalen Regierungs-

Tabelle 1

Finanzpolitische Kennziffern 1968 - 1988<sup>a)</sup>

Jahr	Staats- quote <sup>b)</sup>	Abgaben- quote <sup>c)</sup>	Defizit (Mrd. DM)		Investitionen Gesamtstaat (Mrd. DM) (% v. PP)		Subventionen Gesamtstaat (Mrd. DM) (% v. P)		Nachrichtlich: Gewinnüberw. Sozialleitungsquote Bundeskreditbank (Mrd. DM) (% vom PP)	
			Staat	Bund						
1968	38,0	36,0	4,31	2,61	20,68	3,7	13,0	2,3	-	26,1
1969	38,9	37,4	- 6,52	- 3,43	23,73	4,0	11,6	1,9	0,35	27,0
1970	39,1	36,5	- 1,35	- 4,40	31,29	4,6	11,8	1,7	-	26,7
1971	39,9	37,5	1,21	- 3,81	33,87	4,4	12,6	1,7	0,52	26,9
1972	40,7	38,0	4,36	8,10	33,85	4,0	15,8	1,9	-	27,7
1973	41,8	40,3	- 11,03	- 0,99	35,13	3,8	18,7	2,0	-	28,4
1974	43,7	49,9	12,78	4,79	40,13	3,9	18,9	1,9	-	29,6
1975	46,2	40,9	57,61	30,03	40,33	3,7	20,4	1,9	-	31,5
1976	46,8	42,1	38,13	24,76	39,49	3,4	22,1	1,9	0,40	32,0
1977	47,0	43,2	28,88	19,29	39,34	3,2	24,6	2,0	-	32,1
1978	46,8	42,4	31,44	20,80	42,78	3,2	29,7	2,2	-	31,7
1979	47,4	42,2	35,63	21,34	47,81	3,4	31,1	2,2	-	31,5
1980	47,5	42,4	42,97	25,03	53,59	3,5	30,5	2,0	-	31,3
1981	47,5	42,4	56,65	32,83	50,02	3,1	29,1	1,8	2,27	31,5
1982	46,4	42,5	52,48	33,51	45,26	2,6	29,4	1,7	10,51	30,5
1983	45,5	42,0	42,31	26,25	41,77	2,3	31,8	1,8	11,04	29,9
1984	45,6	42,0	33,72	22,96	41,74	2,2	36,2	1,9	11,37	29,8
1985	45,4	42,3	20,92	17,41	42,61	2,2	37,8	2,0	12,94	29,8
1986	45,0	41,7	25,47	20,45	46,78	2,3	41,3	2,0	12,65	30,0
1987	45,1	41,7	35,92	27,28	48,11	2,3	44,0	2,1	7,34	30,1
1988	45,4	41,3	42,23	34,79	49,71	2,3	48,0	2,2	0,24	30,4

<sup>a)</sup> Spalten 1 - 8: VGR-Abschöpfung; Produktionspotential nach Sachverständigenrat (nom.).<sup>b)</sup> Ausgaben von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in % des Produktionspotentials.<sup>c)</sup> Steuern und Sozialabgaben in % des Bruttonsozialprodukts (VGR-Abschöpfung).

Quellen: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988, Tab. 33\*; Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 - 1988, o.O., März 1989; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht (versch. Jg.); eigene Berechnungen.

koalition nicht geringer, sondern sogar überzeugender als bei Betrachtung der unbereinigten Defizite<sup>8</sup>.

Allerdings wird die Bilanz der Konsolidierungspolitik durch einen anderen Effekt, nämlich die konjunkturelle Entwicklung, geschönt. Der Auslastungsgrad des Produktionspotentials ist seit dem Tiefpunkt im Jahre 1982 um 3,7 Prozentpunkte auf im Jahr 1988 fast 97% angestiegen, was für sich genommen überproportional steigende Staatseinnahmen und unterproportional steigende Staatsausgaben (insbesondere wegen des Wegfalls konjunkturell bedingter Arbeitslosenunterstützung) bedeutet. Als einen Indikator für das – zusätzlich zum Bundesbankgewinn – um diese Effekte bereinigte Staatsdefizit kann man den vom Sachverständigenrat berechneten konjunkturellen Impuls verwenden<sup>9</sup>. Bezogen auf das Produktionspotential sank er von 1,9% im Jahre 1982 innerhalb eines Jahres auf 0,5% und im Jahre 1985 schließlich auf 0; seitdem ist zwar auch diese Größe wieder gestiegen und hatte mit knapp 0,7% im Jahre 1988 etwa wieder die Größenordnung des Jahres 1983 erreicht<sup>10</sup>. Unter dem Strich bleibt aber dennoch auch bei Berücksichtigung der günstigen konjunkturellen Entwicklung noch ein konsolidierungsbedingter Defizitabbau in Höhe von etwa 1,2% des Produktionspotentials gegenüber 1982 festzustellen.

Interessant ist auch die Frage, ob der Konsolidierungserfolg in erster Linie auf Ausgabeneinsparungen oder auf Mehreinnahmen des Staates – etwa aufgrund der guten Konjunktur – zurückging. Der letztere Fall wäre weitaus ungünstiger zu beurteilen: Eine Konsolidierungspolitik über Einnahmensteigerungen würde nicht nur spätestens bei der nächsten Konjunkturabschwächung gefährdet sein, sie würde auch dem wachstumspolitischen Ziel, die Beanspruchung des Sozialprodukts durch den Staat und damit auch die Abgabenbelastung der Bürger zu senken, grundsätzlich zuwiderlaufen. Umgekehrt ist ein – vorübergehender – Defizitanstieg weniger nachteilig zu beurteilen, wenn er mit Abgabenentlastungen der Bürger einhergeht, als wenn er auf Ausgabensteigerungen des Staates beruht<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Vgl. auch Tabelle 1; 1986 und 1987 lag das analog berechnete Finanzierungsdefizit des Bundes jeweils bei 1,65 % des Produktionspotentials; vgl. für die VGR-Zahlen hier und im folgenden Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 - 1988, März 1988.

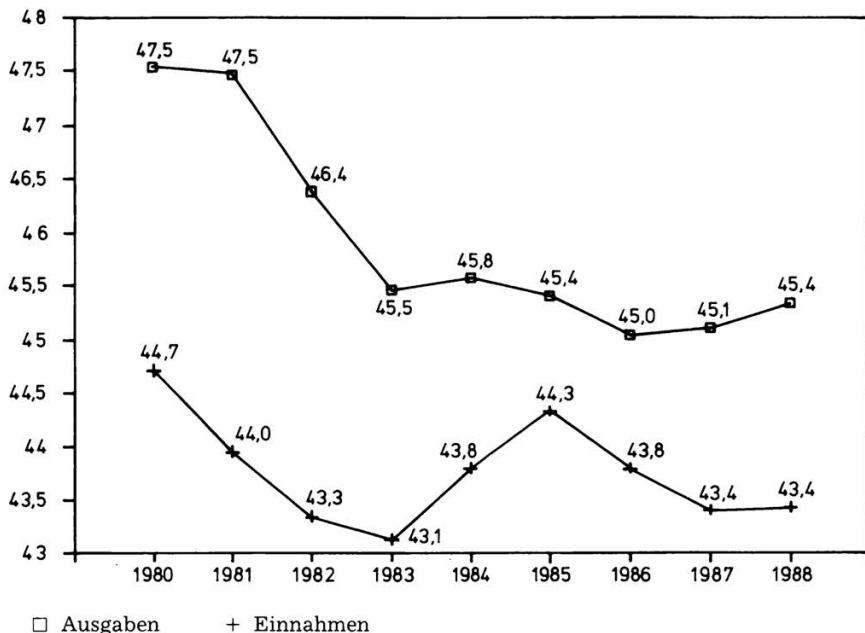
<sup>9</sup> Bedauerlicherweise weist der Sachverständigenrat das eigentlich für diesen Zweck entwickelte strukturelle Defizit seit 1985 nicht mehr in seinen Gutachten aus; es entspricht aber in Berechnungsmethode und empirischem Verlauf weitgehend dem konjunkturellen Impuls.

<sup>10</sup> Vgl. Sachverständigenrat, Jahrestutachten 1988, Tab. 23; bei der absoluten Größenordnung ist zu beachten, daß der Sachverständigenrat bei der Berechnung des konjunkturellen Impulses generell eine Normalverschuldung in Höhe von 1,5% des Produktionspotentials vom tatsächlichen Defizit in Abzug bringt.

<sup>11</sup> (5) Vgl. auch Sachverständigenrat, JG 1987, TZ 281.

Abbildung 2

*Einnahmen und Ausgaben Staat insgesamt  
(in % vom nom. Produktionspotential)*



Wie die obere Kurve in Abbildung 2 zeigt, ist der Rückgang des staatlichen Defizits zunächst tatsächlich mit einer deutlichen Verminderung der Staatsquote verbunden gewesen; sie kam allerdings bereits 1983 zum Stillstand<sup>12</sup>. Die danach erzielte Senkung des Finanzierungsdefizits ist ebenso wie der Wiederanstieg nach 1985 im wesentlichen das Spiegelbild der staatlichen Einnahmenentwicklung gewesen. Per Saldo lag die staatliche Ausgabenquote 1988 einen Prozentpunkt niedriger als 1982, bei etwa gleich hoher Einnahmequote und dementsprechend einer ebenfalls um einen Prozentpunkt reduzierten Quote des staatlichen Finanzierungsdefizits.

Da das BSP seit 1983 stärker gestiegen ist als das hier – zwecks Glättung konjunktureller Effekte – verwendete nominelle Produktionspotential, würde sich bei Verwendung dieser Bezugsgröße ein deutlich stärkerer Rückgang der Quoten als der in der Abbildung ausgewiesene ergeben; gegenüber den Werten von 1982 wäre dann für 1988 eine um 3,2 Prozentpunkte gerin-

<sup>12</sup> Quellen: Statistisches Bundesamt, a.a.O.; Sachverständigenrat, JG 1988, Tab. 33\*; eigene Berechnungen.

gere Staatsquote und eine immerhin um 1,2 Prozentpunkte geringere Abgabenquote auszuweisen. Für die isolierte Beurteilung allein der Abgabenquote wäre dies wohl der bessere Indikator, da die Abgaben tendenziell gleichläufig mit dem Bruttosozialprodukt schwanken<sup>13</sup>.

Die Abbildung zeigt deutlich die unterschiedlichen Phasen in der Entwicklung der Staatsquote:

- Die eigentliche Sparpolitik beschränkte sich im wesentlichen auf die Jahre 1982 bis 1984; sie war geprägt von den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984, die neben Einnahmenerhöhungen auch erhebliche Einsparungen für die Gebietskörperschaften und für die Sozialversicherungsträger mit sich brachten. Auf den Rückgang des Defizits und der Ausgabenquote wirkten sich anfangs jedoch auch Sparmaßnahmen aus, die noch die alte Bundesregierung beschlossen hatte, z.B. das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz vom Juli 1981 sowie Kürzungen beim Kindergeld.
- der weitere Rückgang des Defizites in den Jahren 1984 und 1985 war nicht mehr durch sinkende Ausgabenquoten, sondern durch überproportionale Einnahmensteigerungen bedingt. Neben der guten Konjunktur waren auch hierfür die gesetzlichen Maßnahmen 1983/84 ursächlich. Zu nennen sind unter anderem die Anhebung der Mehrwertsteuer sowie einiger Verbrauchsteuern; auch wurden die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung (von 4 auf 4,6%) und zur gesetzlichen Rentenversicherung (zunächst auf 18,5%, dann auf 18,7%) heraufgesetzt und der Kreis der Beitragspflichtigen ausgeweitet, unter anderem durch verstärkte Einbeziehung von Sonderzahlungen (Krankengeld) und die Einführung eines Krankenversicherungsbeitrages für Rentner.
- In der dritten Phase nach 1985 kam es schließlich wieder zu steigenden Defiziten, die jedoch zum geringeren Teil auf steigende Ausgaben, in erster Linie vielmehr auf eine sinkende Einnahmenquote – trotz guter Konjunktur und dementsprechend ergiebiger Steuerquellen – zurückzuführen waren. Ursächlich dafür waren unter anderem die beiden ersten Steuerreformstufen 1986 und 1988 mit einem Entlastungsvolumen von insgesamt ca. 24 Mrd. DM. Nicht unerheblichen Einfluß hatte außerdem, wie schon erwähnt, die 1987 auf 7,3 Mrd. DM gesunkene und 1988 nahezu völlig ausgefallene Gewinnüberweisung der Bundesbank; sie ist allerdings fiskalpolitisch am wenigsten problematisch, denn 1988 ist wieder ein

<sup>13</sup> Vgl. auch Tab. 1, wo – gemäß dem Vorgehen des Sachverständigenrates – die Staatsquote auf das Produktionspotential, die Abgabenquote auf das BSP bezogen ist. Bezogen auf das Produktionspotential ist die Abgabenquote seit 1982 um einen halben Prozentpunkt gestiegen, bei nahezu gleich starkem Rückgang der Quote der sonstigen Einnahmen, errechnet aus: Stat. Bundesamt, a.a.O., S. 6.

stattlicher Bundesbankgewinn von 11,5 Mrd. DM angefallen, von dem 1989 gut 10 Mrd. DM auf das Konto des Finanzministers überwiesen wurden.

Zieht man eine Bilanz des gesamten Zeitraums von 1982 bis 1988, so ist positiv vor allem die Begrenzung des staatlichen Ausgabenanstiegs hervorzuheben; sie hat Raum für die Senkung der Verschuldungsquote geschaffen und gleichzeitig eine Rückführung der Abgabenbelastung ermöglicht, wenngleich nur um gut ein Prozent des BSP seit 1982<sup>14</sup>. Daß seit 1986 dem letztgenannten Ziel Priorität eingeräumt und dafür auch ein wieder ansteigendes Defizit in Kauf genommen wurden, erscheint finanzpolitisch vertretbar, zumal das höhere Defizit dem neuen Finanzminister ein wichtiges Argument für die Eindämmung neuer Begehrlichkeiten auf der Ausgabenseite in die Hand gegeben hat<sup>15</sup>. Denn worauf es für die Schaffung von größeren Wachstumsspielräumen im privaten Sektor vor allem ankommt, ist eine wirkungsvolle Begrenzung der staatlichen Ausgaben; im Wiederanstieg der Staatsquote seit 1987 liegt deshalb die eigentliche Problematik der jüngsten Entwicklung.

## II. Sozial- und verteilungspolitische Beurteilung

Einen ersten Anhaltspunkt für die sozialpolitischen Konsequenzen der Konsolidierungspolitik liefert die Sozialeistungsquote, also das Verhältnis des gesamten Sozialaufwandes der Volkswirtschaft zum BSP der jeweiligen Periode<sup>16</sup>. Auch hier sind konjunkturelle Effekte zu beachten: In einem Rezessionsjahr steigt die Sozialeistungsquote schon alleine wegen der schwachen Zuwachsrate des im Nenner stehenden BSP, und umgekehrt wird ihre Entwicklung in einer Aufschwungphase tendenziell unterzeichnet. In Tabelle 1 wurde deshalb das Sozialbudget wiederum auf das Produktionspotential bezogen.

Danach hatte die Sozialeistungsquote bereits Mitte der 70er Jahre ihren Höhepunkt überschritten; ihr Anstieg um gut 5 Prozentpunkte Anfang der 70er Jahre war zu etwa ¾ auf den Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung und vor allem der Gesundheitsausgaben zurückzuführen. Nur etwa ein Viertel des Anstiegs der Quote entfiel auf die übrigen Ausgaben, von denen

<sup>14</sup> Vgl. dazu Tab. 1.

<sup>15</sup> Vgl. auch Sachverständigenrat, JG 1984, TZ 441.

<sup>16</sup> Es handelt sich hier nicht um eine echte Quote, da im Sozialaufwand auch Einnahmenausfälle aufgrund von Steuervergünstigungen enthalten sind, die im BSP nicht auftauchen. Außerdem enthält die Sozialeistungsquote nicht nur staatliche Sozialleistungen, sondern z.B. auch die bei den Arbeitgebern anfallenden Kosten für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

die Kosten der Arbeitslosigkeit wiederum nur etwa die Hälfte ausmachten<sup>17</sup>. Bis 1985 ist die Quote dann – trotz deutlich höherer Arbeitslosigkeit – um gut 2 Prozentpunkte zurückgegangen, um anschließend wieder leicht anzusteigen. 1988 hatte das Sozialbudget praktisch wieder den gleichen Prozentsatz vom Produktionspotential erreicht wie 1982; von einem massiven „Sozialabbau“ kann ausweislich des Befundes kaum gesprochen werden. Es ist zudem zu bedenken, daß die Sozialeistungsquote der Bundesrepublik im internationalen Vergleich hoch ist, doppelt so hoch wie z. B. in Japan oder in den USA<sup>18</sup>.

Welche sozialpolitischen Maßnahmen waren im einzelnen mit der Konsolidierungspolitik verbunden? Die wesentlichen Sparmaßnahmen konzentrierten sich auf die Haushaltsbegleitgesetze der Jahre 1983 und 1984<sup>19</sup>. So wurde insbesondere die Rentenanpassung um ein halbes Jahr verschoben, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe wurden gemindert (vor allem für Anspruchsberechtigte ohne Kinder), und es wurden Einschränkungen bei zahlreichen sozialen Leistungen wie Mutterschaftsurlaub und beruflicher Rehabilitation vorgenommen. Hinzu kam eine Reihe von Kostendämpfungsmaßnahmen in der GKV, unter anderem die Erhöhung der Rezeptgebühr und eine Beteiligung der Versicherten an den Kosten von Kuren und Klinikaufenthalten. Mitentscheidend für die Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf ca. 3% in den ersten Jahren war auch die Dämpfung des Personalkostenzuwachses im öffentlichen Dienst durch vergleichsweise geringe Anhebungen der Bezüge und durch den Abbau bzw. die vorübergehende Sperrung von Stellen. Die eigentliche Sparpolitik wurde jedoch schon ab 1985 wieder beendet und durch neue Leistungsge setze, insbesondere im Bereich der Familienpolitik, abgelöst. Zu nennen sind die Erhöhung der Kinderfreibeträge von 432 DM auf 2484 DM im Rahmen der Steuerreformstufen 1986/88, die Ausweitung und Erhöhung der Kindergeldansprüche ab 1985, die Einführung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub 1986 und die Anrechnung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung. Zu einem zweiten Schwerpunkt neuer Leistungsge setze wurde die Arbeitsmarktpolitik; so wurde die Bezugszeit von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose seit 1985 schrittweise von 12 auf inzwischen maximal 32 Monate verlängert; zudem wurden die Maßnahmen der soge-

<sup>17</sup> Quelle: Eigene Berechnungen nach den Angaben im Sozialbericht 1986, S. 179, sowie nach Angaben des BMA.

<sup>18</sup> Nach Berechnungen der International Labor Organisation, vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1988, Tab. 9.15.

<sup>19</sup> Vgl. zum folgenden Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1986 sowie Sachverständigenrat, JG 1983, TZ 216ff. und JG 1984, TZ 226ff.

nannten aktiven Arbeitsmarktpolitik erheblich ausgeweitet, insbesondere im Rahmen der Qualifizierungsoffensive seit 1986. Auf diese Weise ist der Anteil der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik am BSP seit seinem Rekordstand von 2,4% im Jahre 1982 trotz der anfänglichen Sparmaßnahmen – und trotz zunehmender Verlagerung von Unterstützungszahlungen auf die Sozialhilfe – nur wenig gesunken und lag 1988 wieder bei 2,3%<sup>20</sup>.

Kennzeichnend für die sozialpolitischen Auswirkungen der Finanzpolitik nach 1982 ist somit weniger eine Senkung des (relativen) Niveaus gewesen als vielmehr eine Umstrukturierung der Ausgaben. Einsparungen hat es vor allem in solchen Bereichen gegeben, in denen erhebliche Mitnahmeeffekte oder Mißbräuche vermutet wurden; Beispiele sind die Einschränkung des Mißbrauchs der Erwerbsunfähigkeitsrenten im Jahre 1984 und verschiedene Kostendämpfungsmaßnahmen im Gesundheitsbereich. Profitiert haben dagegen vor allem zwei Gruppen, nämlich zum einen Familien mit Kindern und zum anderen bestimmte Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit. Über die Sinnhaftigkeit und Effizienz dieser Schwerpunktsetzungen läßt sich sicherlich streiten. Zudem waren die Maßnahmen auch vielfach von Unsystematik und Sprunghaftigkeit – in Abhängigkeit von Kassenlage und Wahlergebnissen – gekennzeichnet<sup>21</sup>. Der Vorwurf eines generellen Sozialabbau kann dagegen nicht mit guten Argumenten begründet werden.

### III. Verteilungspolitische Beurteilung der Steuerreform

Ein Kernstück der Finanzpolitik unter Stoltenberg war die dreistufige Steuerreform. Die erste Stufe 1986 brachte vor allem die schon erwähnten familienpolitischen Leistungen im Gesamtumfang von ca. 11 Mrd. DM. Die beiden folgenden Steuerreformstufen waren weniger familienorientiert. Die 1988 in Kraft getretene zweite Stufe mit einem Entlastungsvolumen von knapp 14 Mrd. DM begünstigte vor allem die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen sowie kleine und mittlere Betriebe. Erst die dritte Stufe mit einem Entlastungsvolumen von netto ca. 24 Mrd. DM im Jahre 1990 bringt merkliche Entlastungen auch für Bezieher hoher Einkommen; die lange Zeit umstrittene Senkung des Spaltensteuersatzes von 56 auf 53% macht dabei nur etwa 1 Mrd. oder knapp 2% des Gesamtentlastungsvolumens der drei

<sup>20</sup> 1980 betrug er noch 1,5%; Quellen: G. Schmid, Arbeitsmarktpolitik im Wandel, Forschungsbericht des Wissenschaftszentrums Berlin, 1987, S. 26; Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.

<sup>21</sup> Das gilt insbesondere für die Arbeitsmarktpolitik; den Leistungseinschränkungen im Zuge der 9. AFG-Novelle folgten schon kurze Zeit später wieder neue Leistungsausweitungen im Rahmen des Nachtragshaushalts 1989, vgl. BMF, Finanznachrichten v. 2. 6. 1989.

Stufen (brutto: 63 Mrd. DM) aus. Der Löwenanteil von 55 % der Gesamtentlastung entfällt auf die Abflachung des Progressionsverlaufs, ein weiteres Viertel auf die Senkung des Eingangstarifs und die Erhöhung des Grundfreibetrags<sup>22</sup>.

In der öffentlichen Diskussion sind vor allem die verteilungspolitischen Implikationen der Steuerreform umstritten. Dabei wird oft mit absoluten Entlastungsbeträgen argumentiert: Vergleicht man etwa für einen Verheirateten mit zwei Kindern die Steuerentlastung 1990/1985 bei verschiedenen Einkommen, so ist ein mit steigendem Einkommen absolut höherer Entlastungsbetrag festzustellen (Tab. 2). Dies liegt allerdings in der Logik eines progressiven Steuertarifs; im Falle von Steuererhöhungen wird ja wie selbstverständlich ebenfalls davon ausgegangen, daß die Bezieher höherer Einkommen einen absolut höheren Beitrag zu leisten haben.

*Tabelle 2*  
**Verteilungswirkungen der Steuerreform 1986/88/90**  
(Verheiratet, zwei Kinder)

Brutto-Jahres-verdienst (DM)	Jahreslohnsteuer		Steuerentlastung 1990/85		
	1985 (DM)	1990 (DM)	in DM	in % vom Einkommen	in % d. Lohnst.
10 000	0	0	0	0,0	0,0
20 000	974	0	974	4,9	100,0
30 000	2 566	820	1 746	5,8	68,0
40 000	4 324	2 402	1 922	4,8	44,4
50 000	6 276	4 290	1 986	4,0	31,6
60 000	8 692	6 602	2 090	3,5	24,0
70 000	11 880	9 130	2 750	3,9	23,1
100 000	23 190	16 820	6 370	6,4	27,5
120 000	32 114	22 754	9 360	7,8	29,1
150 000	46 520	32 690	13 830	9,2	29,7
200 000	71 836	52 038	19 798	10,0	27,6

*Quelle:* Presse- und Informationsamt d. Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik: Steuerreform 1990, Bonn, 3. 7. 1989, Anlage 3, S. 51; eigene Berechnungen.

Auch in Relation zum Einkommen liegt der Entlastungseffekt z.B. bei einem Einkommen von 150 000 DM mit gut 9 % immer noch deutlich höher als bei einem Einkommen von 30 000 DM. Aber auch daraus läßt sich nicht

<sup>22</sup> Errechnet nach den Angaben in Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik: Steuerreform 1986, 1988, 1990, Bonn, 8. 7. 1988, Anlage 5.

auf eine Begünstigung der oberen Einkommensschichten schließen. Denn bei einem progressiven Steuertarif würden selbst einkommensproportionale Entlastungen eine Verschärfung der Steuerlastunterschiede zu Ungunsten der Besserverdienenden bedeuten. Dies läßt sich wie folgt zeigen (vgl. Tab. 2): Der Bezieher der 150 000 DM zahlte 1985 bei einem 5 mal so hohen Einkommen etwa den 18fachen Betrag an Einkommensteuer wie der 30 000 DM-Bezieher. Diese Relation der Steuerlasten würde nur erhalten bleiben, wenn die Entlastung jeweils proportional zur bisherigen Steuerschuld erfolgte, also z.B. jeder der beiden jetzt 10% weniger Steuern zu zahlen hätte. Tatsächlich werden die hohen Einkommen durch die Reform aber unterdurchschnittlich entlastet, wie die letzte Spalte der Tabelle zeigt. In unserem Beispiel zahlt der Bezieher der 150 000 DM gegenüber dem Bezieher der 30 000 DM ab 1990 nicht mehr den 18fachen, sondern den 40fachen Betrag an Jahreslohnsteuer – trotz unveränderter Einkommensdifferenz! Die Umverteilungswirkung des Steuertarifs, gemessen am Verhältnis der Durchschnittssteuerbelastung hoher gegenüber niedrigen Einkommen, wird somit verschärft.

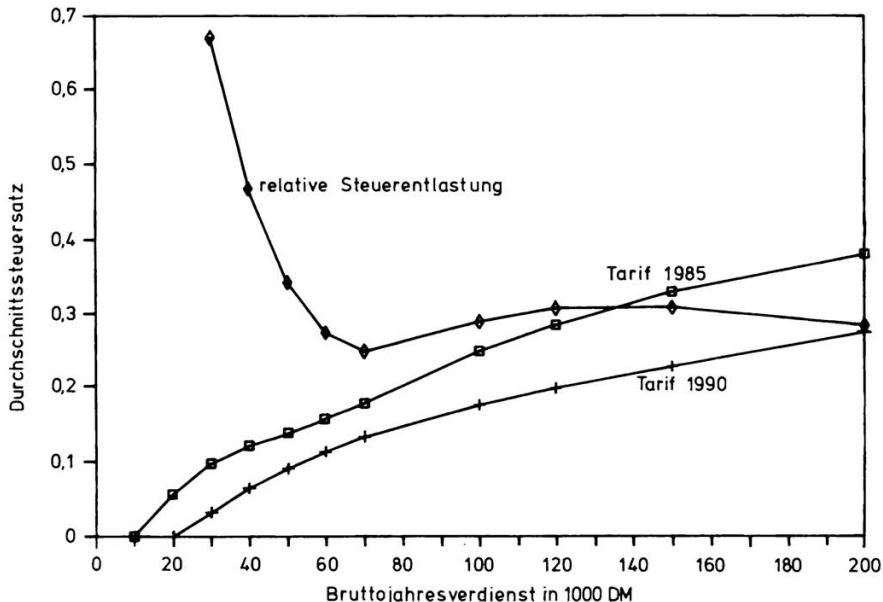
Ähnliche Ergebnisse erhält man auch für andere Einkommen und bei anderem Familienstand. Der SVR hat denn auch die verteilungspolitische Schlagseite der Steuerreform kritisiert und insbesondere für eine weitere Senkung des Spitzensteuersatzes „deutlich unter 50 vH“ plädiert<sup>23</sup>. Unter Verteilungsgesichtspunkten wäre hiergegen nur dann etwas einzuwenden, wenn man mit der Steuerreform das Ziel einer nachhaltigen Verschiebung der Steuerbelastungsrelationen zu Ungunsten der Bezieher höherer Einkommen im Auge hätte.

Die Steuerreform war jedoch erklärtermaßen nicht in erster Linie verteilungspolitisch motiviert, sondern sie sollte die Wachstumskräfte stärken. Geht man mit dem Sachverständigenrat davon aus, daß zu diesem Zweck eine Verringerung der Grenzbelastungen bei gleichzeitig breiterer Bemessungsgrundlage (im Wege des Abbaus von Steuervergünstigungen) angezeigt ist<sup>24</sup>, dann wurde mit der Steuerreform ein Schritt in die richtige Richtung getan. Denn unbeschadet der veränderten Steuerlastrelationen ist die leistungsmindernde Progression über alle Einkommensklassen hinweg verringert worden. In Abb. 3 ist dies – wiederum am Beispiel eines Verheirateten mit zwei Kindern – anhand der Verringerung des Durchschnittssteuersatzes verdeutlicht. Es ist hier auch nochmals die prozentuale Senkung der Steuerlast abgetragen. Wie man erkennt, steigt die relative Entlastung bei den sehr hohen Einkommen wieder leicht an, allerdings nur im Vergleich zu

<sup>23</sup> Vgl. Sachverständigenrat, JG 1987, TZ 293.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda, TZ 289.

*Abbildung 3*  
*Durchschnittssteuersatz 1985, 1990*  
*(Verheiratet, 2 Kinder)*



den mittleren Einkommen, nicht im Vergleich zu den Kleinverdienern. Im Gegensatz zur Auffassung von *van Essen, Kaiser und Spahn*<sup>25</sup> besteht daher kaum Anlaß, mit Blick auf dieses Entlastungsprofil die soziale Ausgewogenheit der Steuerreform insgesamt in Zweifel zu ziehen, im Gegenteil: Es wurde in durchaus geschickter Weise eine relativ stärkere Entlastung der unteren Einkommenschichten bei dennoch durchgängig positiven Leistungsanreizen für alle Einkommensklassen erreicht.

In der wissenschaftlichen Diskussion wurde der Steuerreform von einigen Autoren, insbesondere von *Wiegard* und *van Essen / Kaiser / Spahn*, dennoch eine Umverteilungswirkung „von unten nach oben“ vorgeworfen<sup>26</sup>. Bei

<sup>25</sup> Vgl. *U. van Essen, H. Kaiser, P. Spahn*, Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986 - 1990, Finanzarchiv Bd. 46 (1988), H. 1, S. 56 - 84, hier insbesondere S. 75.

<sup>26</sup> Vgl. *W. Wiegard*, Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter? Wirtschaftsdienst, 67. Jg. (1987), H. 5, S. 239 - 246, Zitat auf S. 246; *ders.*, Oben und Unten: Reform der Einkommensteuer und Verteilungsurteile, Wirtschaftsdienst, 67. Jg. (1987), H. 6, S. 469 - 473, insbes. S. 473; *U. van Essen, H. Kaiser, P. B. Spahn*, a.a.O., insbesondere S. 78.

aller Freiheit, die man einem finanzwissenschaftlichen Autor hinsichtlich der von ihm zugrundegelegten Verteilungsnormen zugestehen wird, müssen diese Urteile indessen als gänzlich fehlgehend bezeichnet werden. Denn die von den betreffenden Autoren zugrundegelegten Kriterien unveränderter Nettoeinkommensrelationen (Wiegard) bzw. gleicher Relation von Steuerentlastung und Bruttoeinkommen (van Essen / Kaiser / Spahn) sind mit dem Prinzip einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit unvereinbar, genauer: Sie wären mit diesem Prinzip nur dann vereinbar, wenn steuerliche Leistungsfähigkeit als proportional zum Einkommen definiert, mithin eine proportionale Einkommenbesteuerung unterstellt würde; eine solche ist aber in der Bundesrepublik bekanntlich nicht gegeben.

Betrachten wir zur Erläuterung zunächst des *Wiegard*-Kriteriums das fiktive Beispiel in Tab. 3 a, wo drei Wirtschaftssubjekte mit einem Einkommen von 100, 200 bzw. 300 DM zunächst einer proportionalen Einkommensteuer in Höhe von 10 % unterliegen. Eine verteilungsneutrale Senkung des Steueraufkommens auf die Hälfte würde nach dem hier vertretenen Kriterium eine Senkung des Steuersatzes und damit auch der Steuerschuld für jedes der drei Wirtschaftssubjekte um den gleichen Satz, nämlich um 50 %, implizieren (vgl. Spalten 2 - 8). *Wiegards* Kriterium impliziert in diesem Beispiel, daß die individuellen Anteile am gesamten Nettoeinkommen vor und nach der Steuersenkung gleich hoch sein sollen, so daß sich ein identischer Verlauf der Lorenzkurve vor und nach der Steueränderung ergibt<sup>27</sup>. Wie die Spalten 11 und 12 der Tabelle ausweisen, ist dies hier gleichfalls erfüllt, d.h. bei einer strikt proportionalen Einkommensteuer ergibt sich kein Unterschied zu dem hier – und vom Finanzministerium – vertretenen Verteilungsmaßstab (vgl. Spalten 13 - 17).

Das ändert sich im Falle einer Progressivsteuer jedoch drastisch (vgl. Tab. 3 b). Eine prozentual gleiche Rückführung der individuellen Steuerschuld (Spalte 8) führt hier zu einem höheren Anteil der oberen Einkommensklasse am gesamten verbleibenden Nettoeinkommen (vgl. Spalten 11 und 12). Um *Wiegards* Kriterium Genüge zu tun, müßte der prozentuale Rückgang der Steuerschuld des 300 DM-Beziehers deshalb auf 39,5 % gesenkt werden, während der mittlere Einkommensbezieher mit mehr als 50 % entlastet wird und der Bezieher der 100 DM sogar eine negative Einkommensteuer in Höhe von 1,84 DM erhielt; seine Steuerentlastung würde mithin über 100 % liegen (vgl. Spalten 13 - 17 in Tab. 3 b).

Es kann nun leicht gezeigt werden, daß eine Steuerentlastung nach dem *Wiegard'schen* Kriterium mit dem Prinzip einer Besteuerung nach der Le-

<sup>27</sup> Vgl. *Wiegard*, Oben und Unten, a.a.O., S. 469.

**Tabelle 3**  
**Zu den Implikationen alternativer Steuerentlastungskriterien**  
(fiktives Beispiel)

a) proportionale Einkommensteuer, Senkung um 50 %

(1) Brutto- eink. (DM)	(2) Steuer- satz (%)	(3) Lohnsteuer (DM)	(4) Lohnsteuer (DM)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
				% v.	% der	Eink.	Lohnst.	in DM	Nettoeinkommen	Anteil in %	(Wiegard-Krit.)	Lohnst.	Nettoeink.	Steuerentlastung	nach Wiegard-Kriterium ergäbe sich: (bei gleichem Steueraufkommen)	
100	10%	5%	10	5	5	5,0%	50,0%	90	95	16,7%	16,7%	5,00	95,00	5,00	50,0%	5,0%
200	10%	5%	20	10	10	5,0%	50,0%	180	190	33,3%	33,3%	10,00	190,00	10,00	50,0%	5,0%
300	10%	5%	30	15	15	5,0%	50,0%	270	285	50,0%	50,0%	15,00	285,00	15,00	50,0%	5,0%
600			60	30	30			540	570	100%	100%	30,00	570,00	30,00		

b) progressive Einkommensteuer, Senkung um 50 %

(1) Brutto- eink. (DM)	(2) Steuer- satz (%)	(3) Lohnsteuer (DM)	(4) Lohnsteuer (DM)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
				% v.	% der	Eink.	Lohnst.	in DM	Nettoeinkommen	Anteil in %	(Wiegard-Krit.)	Lohnst.	Nettoeink.	Steuerentlastung	nach Wiegard-Kriterium ergäbe sich: (bei gleichem Steueraufkommen)	
100	10%	5%	10	5	5	5,0%	50,0%	90	95	18,9%	17,7%	-1,84	101,84	11,84	118,4%	11,8%
200	20%	10%	40	20	20	10,0%	50,0%	160	180	33,7%	33,5%	18,95	181,05	21,05	52,6%	10,5%
300	25%	12,5%	75	37,5	37,5	12,5%	50,0%	225	262,5	47,4%	48,8%	45,39	254,61	29,61	39,5%	9,9%
600			125	62,5	62,5			475	537,5	100%	100%	62,5	537,5	62,5		

Tabelle 3 (Fortsetzung)

c) progressive Einkommensteuer, Senkung um 50% (bei doppelt so hohen Einkommen)

Brutto-eink. (DM)	Steuer-satz 1985 1990	Lohnsteuer (DM) 1985 1990	Steuerentlastung % v. Eink. Lohnst. 1985 1990	Nettoeinkommen in DM 1985 1990				Anteil in % (Wiegard-Krit.) 1985 1990				nach Wiegard-Kriterium ergäbe sich: (bei gleichem Steueraufkommen)				
				200	400	600	1200	200	400	600	1200	200	400	600	1200	
200	20%	10%	40	20	20	10,0%	50,0%	160	180	22,9%	18,9%	-17,14	217,14	57,14	142,9%	28,6%
400	40%	20%	160	80	80	20,0%	50,0%	240	320	34,3%	33,7%	74,29	325,71	85,71	53,6%	21,4%
600	50%	25%	300	150	150	25,0%	50,0%	300	450	42,9%	47,4%	192,86	407,14	107,14	35,7%	17,9%
1200			500	250	250			700	950	100%	100%	250	950	250		

d) wie c, Vergleich mit Kriterium von van Essen / Kaiser / Spahn (gleiche prozentuale Entlastung des Bruttoeinkommens)

Brutto-eink. (DM)	Steuer-satz 1990	Lohnsteuer (DM) 1985 1990	Steuerentlastung % v. Eink. Lohnst. 1985 1990	Nettoeinkommen in DM 1985 1990				Anteil in % (Wiegard-Krit.) 1985 1990				nach vE / K / Sp-Kriterium ergäbe sich: (bei gleichem Steueraufkommen)				
				200	400	600	1200	200	400	600	1200	200	400	600	1200	
200	20%	10%	40	20	20	10,0%	50,0%	160	180	22,9%	18,9%	-1,67	201,67	41,67	104,2%	20,8%
400	40%	20%	160	80	80	20,0%	50,0%	240	320	34,3%	33,7%	76,67	323,33	83,33	52,1%	20,8%
600	50%	25%	300	150	150	25,0%	50,0%	300	450	42,9%	47,4%	175,00	425,00	125,00	41,7%	20,8%
1200			500	250	250			700	950	100%	100%	250	950	250		

stungsfähigkeit nicht zu vereinbaren ist. Eine progressive Einkommensteuer impliziert nämlich dreierlei:

- steuerliche Leistungsfähigkeit ist an der Bruttoeinkommenshöhe zu messen;
- nur derjenige ist steuerpflichtig, der über eine positive steuerliche Leistungsfähigkeit verfügt;
- die steuerliche Leistungsfähigkeit steigt mit steigendem Einkommen überproportional.

In unserem Beispiel ergibt sich nun aber bei Anlegung des *Wiegard'schen Kriteriums*, daß der Bruttoeinkommenbezieher von 100 DM bei dem ursprünglichen Steuerniveau als leistungsfähig gilt (er zahlt ja Steuern), nach erfolgter Steuersenkung jedoch plötzlich nicht mehr; stattdessen wird er jetzt sogar zum Transferempfänger (vgl. Spalten 4 bzw. 13 von Tab. 3 b). Da sich aber weder an seiner absoluten noch an seiner relativen Bruttoeinkommenshöhe etwas geändert hat, impliziert das *Wiegard'sche Kriterium* einen Verstoß gegen mindestens eines der drei oben genannten Prinzipien: Entweder die Leistungsfähigkeit wird an anderen Kriterien als dem Bruttoeinkommen gemessen, oder die Besteuerung folgt anderen Prinzipien als dem der steuerlichen Leistungsfähigkeit<sup>28</sup>.

Die logische Unvereinbarkeit des *Wiegard'schen Kriteriums* mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip kann auch noch auf andere Weise dargelegt werden. Eine wesentliche Funktion von Steuersenkungen ist es ja, die inflationsbedingte „kalte Progression“ auszugleichen, d. h. den Steuerpflichtigen solche Mehrbelastungen zurückzugeben, die allein aus einer inflationären Einkommensaufblähung, nicht aber aus Realeinkommenszuwachsen resultieren<sup>29</sup>. In Tab. 3 c ist nun eine inflationär bedingte Verdoppelung aller Einkommen gegenüber Tab. 3 b unterstellt, wodurch die Steuerpflichtigen jeweils in höhere Progressionszonen geraten und sich das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen vervierfacht. Verteilungsneutrale Senkung der Steuerquote auf das ursprüngliche Niveau würde nach dem hier vertretenen Konzept wiederum eine prozentual gleiche Senkung der individuellen Steuerlasten erfordern; die Relation der individuellen Steuerbelastung bliebe

---

<sup>28</sup> Vgl. auch W. Buchholz, Steuerreformbedingte Verteilungswirkungen, *Wirtschaftsdienst*, 67. Jg. (1987), H. 9, S. 473 - 475: „Will man steuerliche Entlastung mit einer gleichmäßigeren Verteilung des Nettoeinkommens kombinieren, tritt man in Widerspruch zur Forderung nach progressiver Einkommensbesteuerung.“ (S. 475).

<sup>29</sup> Sogar im Falle reiner Realeinkommenszuwächse wären gelegentliche Steuersenkungen nötig, um einen stetigen Anstieg der Steuerquote zu verhindern. Dieser Punkt hat keineswegs nur theoretische Bedeutung: Das nominale BSP hat sich seit 1974 mehr als verdoppelt, wobei  $\frac{2}{3}$  dieses Anstiegs auf reine Inflationswirkungen zurückging.

dadurch erhalten, was wegen der absolut und relativ unveränderten Real-einkommen auch sinnvoll erscheint (vgl. Spalten 2 - 8 in Tab. 3 c).

Nach Wiegards Kriterium gleicher Nettoeinkommensrelationen würde sich dagegen die Konsequenz ergeben, daß trotz absolut und relativ unveränderter realer Bruttoeinkommen die Besserverdienenden nach der Steuerreform einen wesentlich höheren Anteil an der Gesamtsteuerlast zu tragen haben, während erneut die Kleinverdiener aus unerfindlichen Gründen plötzlich überhaupt nicht mehr als steuerlich leistungsfähig gelten und entsprechende Transfers erhalten (vgl. Spalten 13 - 17 in Tab. 3 c).

Nicht besser fällt das Urteil hinsichtlich des Kriteriums aus, welches *van Essen / Kaiser / Spahn* ihrer Analyse zugrundelegen. Danach soll es als verteilungsneutral gelten, wenn die Steuerentlastung im Verhältnis zum Bruttoeinkommen für alle Steuerpflichtigen gleich groß ist<sup>30</sup>. Wie die jeweils letzte Spalte von Tabelle 3 ausweist, führt dies dann und nur dann zum gleichen Ergebnis wie die beiden anderen Kriterien, wenn eine proportionale Besteuerung unterstellt wird (Tab. 3 a). Im Falle einer Progressivsteuer führt das Kriterium dagegen zu ähnlichen, wenngleich nicht völlig identischen Ergebnissen wie das Kriterium von Wiegard (vgl. Tab. 3 d), und es ist daher aus den vorgenannten Gründen ebensowenig mit dem Grundsatz einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu vereinbaren wie jenes.

Die Schlußfolgerung lautet: Die von den genannten Autoren verwendeten Kriterien einer umverteilungsneutralen Steuersenkung sind nicht haltbar, und zwar nicht aus normativen, sondern aus rein logischen Gründen, jedenfalls wenn man am Prinzip einer progressiven Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit festhalten will. Man kann entweder eine progressive Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit haben oder eine Steuerpolitik, welche die Festbeschreibung bestimmter Einkommensrelationen zum Ziel hat, aber nicht beides gleichzeitig. Und was die normative Seite der Frage betrifft, so würde der Fall einer allgemeinen Steuererhöhung die Befürworter unveränderter Nettoeinkommensrelationen oder gleicher prozentualer Bruttoeinkommensentlastung in beträchtliche Schwierigkeiten bringen. Um nicht inkonsistent in ihrer Argumentation zu werden, müßten letztere dann nämlich für eine Steuermehrbelastung proportional zum Bruttoeinkommen für alle Einkommensklassen plädieren, erstere sogar für prozentual zum Einkommen geringere Steuermehrbelastungen der Besserverdienenden<sup>31</sup>. Man darf bezweifeln, daß die Autoren dies beabsichtigen, und es

<sup>30</sup> Vgl. U. *van Essen*, H. *Kaiser*, P. B. *Spahn*, a.a.O., S. 74.

<sup>31</sup> Zur Veranschaulichung kehre man die in Tab. 3 angenommenen Steuersenkungen einfach um. Ähnlich argumentiert auch W. *Buchholz* in seinem Resumee der Auseinandersetzung um das *Wiegard'sche* Konzept, vgl. H. *Buchholz*, Steuerreformbe-

würde auch einen klaren Verstoß gegen die oben genannten Grundsätze einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit bedeuten.

Angesichts dieses Befundes und eingedenk der eminenten politischen Bedeutung, welche finanzwissenschaftliche Urteile über die Verteilungswirkungen der Steuerreform haben, wäre den betreffenden Autoren größere Zurückhaltung bei ihren abschließenden Urteilen anzuraten gewesen. Dies gilt um so mehr, als sie diese mit scharfer Kritik an den Verteilungsberechnungen des Bundesfinanzministeriums und mit politischen Schlagworten wie „Umverteilung von unten nach oben“ verbunden haben<sup>32</sup>. Die Berechnungen des Finanzministeriums zu den Verteilungswirkungen der Steuerreform sind kompatibel mit den Grundlagen unseres Steuersystems, nicht jedoch die Berechnungen, welche die Kritiker selbst hierzu vorlegen.

Wie oben dargelegt wurde, war die Reform der Einkommensteuern tatsächlich nicht verteilungsneutral in dem hier vertretenen Sinne; die unteren Einkommensschichten wurden vielmehr prozentual deutlich stärker entlastet als die oberen Einkommensschichten, wobei das Minimum der relativen Entlastung bei einem Jahreseinkommen um 70 000 DM liegt. Man mag hierin einen Ausgleich für die Anhebung einiger Verbrauchsteuern sehen, welche tendenziell die unteren Einkommensklassen – wegen deren geringerer Sparquote – relativ stark belasten. Grundsätzlich ist es aber nicht angezeigt, einen verteilungspolitischen Saldo aus den Belastungen mit direkten und indirekten Steuern zu ziehen, weil letztere gänzlich anderen Zielen dienen und im übrigen durch entsprechende – und auch bezweckte – Verhaltensänderungen individuell beeinflußt werden können.

#### **IV. Beurteilung unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten**

Hauptziel der Finanzpolitik seit 1982 war nicht die Verteilungspolitik, sondern die Wachstumspolitik. Auf die inzwischen erreichte Senkung der Abgabenquote und den Anteil, den die Steuerreform daran hatte, ist oben bereits eingegangen worden. Wichtiger als die Senkung der durchschnittlichen Steuerbelastung ist unter dem Gesichtspunkt der Wachstumsförderung freilich die Senkung der steuerlichen Grenzbelastungen. Mit der

---

dingte Verteilungswirkungen, a.a.O., S. 475. Auf die alternative Konzeption einer umverteilungsneutralen Steueränderung von G. Krause-Junk soll hier nicht näher eingegangen werden, zumal sie sich nur schwer auf den Mehrpersonenfall verallgemeinern läßt, vgl. G. Krause-Junk, Umverteilung von unten nach oben? Wirtschaftsdienst, 67. Jg. (1987), H. 7, S. 363 – 365.

<sup>32</sup> Vgl. insbesondere W. Wiegard, Reform der Einkommensteuer, a.a.O., S. 240 und S. 246f.; U. van Essen, H. Kaiser, P. B. Spahn, a.a.O., S. 75 und S. 78.

Abflachung des Progressionsverlaufs, der Senkung des Spaltensteuersatzes und der Erhöhung des Grundfreibetrages hat die Steuerreform hierzu beigetragen. Wenngleich man dabei – wohl auch aus verteilungspolitischen Gründen – hinter dem zurückgeblieben ist, was möglich gewesen wäre und was in anderen Ländern in dieser Hinsicht getan wurde, ist der Steuerreform in diesem Punkt ein insgesamt positives Zeugnis auszustellen<sup>33</sup>.

Die Anhebung einiger Verbrauchsteuern mindert den wachstumspolitischen Effekt der Steuerreform, ohne ihn indessen zunichte zu machen; dazu reicht schon das Volumen der Belastung von ca. 9 Mrd. DM nicht aus. Auch haben nach vorherrschender finanzwissenschaftlicher Auffassung Steuern auf den Verbrauch als weniger wachstumsschädlich zu gelten als Steuern auf das Einkommen, zumal wenn letztere progressiv ausgestaltet sind<sup>34</sup>.

Da die Verbrauchsteuererhöhungen zudem vorrangig umweltbelastende Aktivitäten (insbesondere den Energieverbrauch) betreffen, dürften sie längerfristig sogar positive Allokationswirkungen haben.

Schwerer wiegt, daß die von finanzwissenschaftlicher Seite seit langem geforderte durchgreifende Reform der Unternehmensbesteuerung nicht in Angriff genommen wurde<sup>35</sup>. Dabei ist in erster Linie an eine Reform der Gewerbesteuer bzw. ihren Ersatz durch eine Wertschöpfungssteuer zu denken, aber auch an die Abschaffung der Kapitalverkehrssteuern (Börsenumsatzsteuer, Gesellschaftssteuer) und eine weitere Absenkung des Spaltensteuersatzes bei der Einkommens- bzw. Körperschaftsteuer. Hierzu hat der Finanzpolitik unter Stoltenberg die Kraft gefehlt.

Wachstumspolitik ist jedoch nicht nur mit einer Senkung der Steuer- und Abgabenlast zu verbinden. Wichtig ist auch, in welcher Weise der Staat den ihm verbleibenden Finanzierungsspielraum nutzt. In diesem Punkt kann kein positives Urteil gefällt werden: Die Konsolidierung der Staatsfinanzen

<sup>33</sup> Vgl. auch *N. Andel*, Eine insgesamt begrüßenswerte Tarifanpassung, *Wirtschaftsdienst*, 67. Jg. (1987), H. 4, S. 171 - 174; *K. Schmidt*, Notizen zur Steuerreform, *Finanzarchiv*, Bd. 46 (1988), H. 2, S. 193 - 213; Sachverständigenrat, *Jahresgutachten* 1987, TZ 289 ff.

<sup>34</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi*, Steuerpolitik unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten, *Studien des BMWi*, H. 49, 1985, S. 28; Sachverständigenrat, JG 1985, TZ 276; *M. Rose*, Plädoyer für ein konsumorientiertes Steuersystem als Alternative zur klassischen Einkommensbesteuerung, *Handelsblatt* v. 4. 7. 1989; anderer Auffassung ist *D. Schneider*, Der Einfluß einer Erhöhung der Mehrwertsteuer bei aufkommensgleicher Senkung der Gewinnsteuern auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen, *Manuskript*, o.O., o.J. (1989).

<sup>35</sup> Vgl. Sachverständigenrat, *Jahresgutachten* 1987, T 294 ff.; *Jahresgutachten* 1988, TZ 274 ff.; Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (Kronberger Kreis), *Reform der Unternehmensbesteuerung*, Bad Homburg, Juni 1989.

ist nämlich nicht nur zulasten der konsumtiven Staatsausgaben gegangen, sondern sie hat auch nachhaltig die staatlichen Investitionen beeinträchtigt<sup>36</sup>; gemessen am Produktionspotential ist die staatliche Investitionsquote gegenüber den 70er und frühen 80er Jahren um etwa 1 ½ Prozentpunkte zurückgegangen<sup>37</sup>. Diese Quote wird zwar vor allem vom Investitionsverhalten der Gemeinden bestimmt, auf die etwa ⅔ des staatlichen Investitionsvolumens entfällt, jedoch war der Rückgang der Investitionsquote um etwa ¼ zwischen 1982 und 1988 beim Bund nicht geringer als bei den Gemeinden; allein die Länder haben ihre Quote in diesem Zeitraum konstant halten können<sup>38</sup>.

Der Anteil der Subventionen weist dagegen seit 1982 eine leicht steigende Tendenz auf und hat 1988 die Investitionsquote fast erreicht<sup>39</sup>. Dabei ist es nur ein schwacher Trost, daß die Bundesrepublik im Vergleich der EG-Länder beim Anteil der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen am BIP mit 2,5% (im Durchschnitt der Jahre 1981 - 1986) etwas unterhalb des Durchschnittes (3,0%) liegt<sup>40</sup>. Denn in absoluten Beträgen entspricht dies einem durchschnittlichen Subventionsvolumen von etwa 43 Mrd. DM pro Jahr und damit ziemlich genau dem gesamten Nettoentlastungsvolumen der drei Steuerreformstufen. Aus diesem Vergleich wird deutlich, welche Spielräume sich für eine nachhaltigere Steuerentlastung – oder auch für staatliche Investitionen im Infrastrukturbereich – hätten ergeben können, wäre man mit dem Abbau der Subventionen vorangekommen. In dieser Hinsicht sind ordnungs- und wachstumspolitisch die Prioritäten falsch gesetzt worden.

Günstiger fällt das Urteil aus hinsichtlich eines weiteren wachstumsrelevanten Bereichs der Finanzpolitik, nämlich der Privatisierung von Bundesvermögen. Mit dem Beschuß zur Privatisierung der VEBA AG vom Oktober 1983 wurde nach 18jährigem Stillstand auf diesem Gebiet wieder an die Privatisierungsmaßnahmen der 60er Jahre angeknüpft, die im Jahre 1965 mit einer ersten Teilprivatisierung des gleichen Unternehmens ihr vorläufiges

<sup>36</sup> Der Anteil der staatlichen Bruttoinvestitionen am BSP ging zwischen 1982 und 1988 von 2,8 auf 2,3 Prozent und damit zwar nicht absolut, aber relativ stärker zurück als der Anteil des Staatsverbrauchs, der von 20,4 auf 19,3% sank, vgl. Statistisches Bundesamt, a.a.O., S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. Tabelle 1.

<sup>38</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, a.a.O., S. 5 - 18.

<sup>39</sup> Vgl. Tab. 1; dabei sind in der hier gewählten VGR-Abgrenzung nur die Finanzhilfen, nicht aber die Steuervergünstigungen enthalten.

<sup>40</sup> Nach dem ersten Beihilfen-Bericht der EG-Kommission aus dem Jahre 1988, vgl. T. Thormälen, Deutschland: Vize-Europameister bei den Subventionen? Wirtschaftsdienst, 69. Jg. (1989), H. 5, S. 241 - 248, hier S. 242.

Ende gefunden hatten<sup>41</sup>. Bis 1988 folgte eine Reihe weiterer Privatisierungsmaßnahmen, von denen der Verkauf der Bundesanteile an der VW AG (1988), an der VIAG AG (1986 und 1988) sowie der endgültige Rückzug aus der VEBA AG (1987) die quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen waren<sup>42</sup>. Insgesamt ist nach offiziellen Angaben die Zahl der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Bundes zwischen 1982 und 1988 von 808 auf 239 zurückgegangen, die Zahl der Mitarbeiter von industriellen Unternehmen des Bundes bzw. Beteiligungen des Bundes ging danach im gleichen Zeitraum von 436 500 auf 71 100 zurück<sup>43</sup>.

Die Gesamterlöse des Bundes aus den Privatisierungsmaßnahmen seit 1984 werden mit knapp 6,7 Mrd. DM beziffert<sup>44</sup>. Das ist wenig im Vergleich zu entsprechenden Erlösen in Großbritannien, die sich im Zeitraum 1981 und 1987 auf etwa 25 Mrd. Pfund (rund 75 Mrd. DM) beliefen<sup>45</sup>. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß in der Bundesrepublik weitaus weniger privatisierungsfähiges Bundesvermögen existiert als in Großbritannien oder auch in Frankreich<sup>46</sup>.

Die Bedeutung von Privatisierungen ist nicht nur in ihrem fiskalischen Nutzen zu sehen. Weitaus wichtiger erscheint der ordnungspolitische Gesichtspunkt größerer Effizienz der betreffenden Unternehmen und einer Intensivierung des Wettbewerbs. Nicht zuletzt ist die betriebene Privatisierungspolitik auch unter vermögenspolitischen Gesichtspunkten positiv zu bewerten: In allen Fällen wurden Belegschaftsaktien angeboten, wenngleich die Vergünstigungen im Gegensatz zu den 60er Jahren auf den Rahmen des Vermögensbeteiligungsgesetzes beschränkt blieben. Auch bei den übrigen Aktien wurde eine breite Streuung erreicht<sup>47</sup>: Zwischen 46% und 85% der bei den wichtigsten Privatisierungen veräußerten Aktien wurden von inlän-

<sup>41</sup> Vgl. zur Chronik *F. Knauss*, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988, S. 6ff.

<sup>42</sup> Vgl. den Überblick bei *I. Buhl*, Deutsche Privatisierungspolitik auf dem Prüfstand, Deutsche Bank Bulletin, Juni 1989, S. 15 - 20, hier S. 19.

<sup>43</sup> Vgl. Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten 77/88 vom 20.12.1988, S. 2.

<sup>44</sup> Vgl. *I. Buhl*, a.a.O., S. 19.

<sup>45</sup> Vgl. *F. Knauss*, Privatisierung in Europa, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik 81/1988 v. 7.12.1988, S. 2; vgl. auch *R. Hemming, A. M. Mansoor*, Privatisation and Public Enterprises, IMF Occasional Paper No 56, Washington, D. C., January 1988, S. 7ff.

<sup>46</sup> In Frankreich konzentrierte sich die Privatisierungswelle auf die Jahre 1986 und 1987, als innerhalb eines ¾ Jahres 13 Unternehmen zum Gesamterlös von etwa 55 Mrd. Franc (ca. 16,5 Mrd. DM) veräußert wurden, vgl. *R. Hemming, A. M. Mansoor*, a.a.O., S. 8.

<sup>47</sup> Vgl. *F. Knauss*, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 38.

dischen Privatanlegern erworben, wobei die Zahl der erworbenen Aktien pro Depot im Durchschnitt zwischen 10 und 50 lag.

## V. Fazit

Als Fazit läßt sich ziehen: Die Finanzpolitik der Ära Stoltenberg hat wesentliche Ziele wie die Senkung der Staatsquote und der Abgabenbelastung erreicht, ohne daß dies mit einem massiven Sozialabbau oder einer Umverteilung von unten nach oben verbunden gewesen wäre. Die gute Konjunkturlage ist dafür hilfreich, aber nicht ursächlich gewesen, und die Bundesbankgewinne verzerren eher das Bild zuungunsten der Regierungserfolge. Entsprechende Vorhaltungen in der politischen Diskussion erscheinen somit wenig begründet, und insofern war die Finanzpolitik weit besser als ihr Ruf.

Das gilt im großen und ganzen auch für die Bewertung der Steuerreform; sie hat positive Leistungsanreize im Wege einer durchgängigen Senkung der Grenzsteuersätze gegeben, wobei die unteren Einkommenschichten – jedenfalls soweit sie überhaupt steuerpflichtig sind – überproportional entlastet wurden. Anderslautende Urteile über die Verteilungswirkungen der Steuerreform beruhen auf Bewertungsmaßstäben, die mit dem Grundsatz einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht zu vereinbaren sind. Zu kritisieren ist eher eine zu starke verteilungs- und familienpolitische Schlagseite der Maßnahmen und das Fehlen einer durchgreifenden Reform der Unternehmensbesteuerung.

Das insgesamt positive Bild, zu dem auch die Wiederbelebung der Privatisierungspolitik gehört, wird allerdings durch einige nicht unerhebliche Schatten getrübt. So konnten die anfänglichen Konsolidierungserfolge in den Jahren nach 1983 im großen und ganzen zwar gehalten, aber nicht fortgeführt werden, und sie waren zudem nicht nur mit einem Rückgang des Anteils konsumtiver Staatsausgaben am BSP, sondern auch mit einem – sogar überproportionalen – Rückgang der staatlichen Investitionsquote verbunden. Dagegen wurden beim ursprünglich anvisierten Abbau von Subventionen keine Fortschritte erzielt; ihr Gewicht ist seit 1982 sogar gestiegen.

Nicht übersehen sollte man auch die Risiken, die in der zukünftigen Entwicklung liegen: Kurzfristig liegen sie in der durch die gute Kassenlage hervorgerufenen Ausgabenmentalität, welche den Fortgang der Konsolidierungspolitik zu gefährden droht. Langfristig liegen die Risiken in den ungeklärten Problemen der Sozialversicherung. Die bisher beschlossenen bzw.

verabredeten Reformen waren zwar überfällig, werden aber nicht ausreichen, um die längerfristig zu befürchtenden Beitragssatzsteigerungen wirksam zu begrenzen. Hier bleibt dem neuen Finanzminister noch einiges zu tun, insbesondere auch in der Auseinandersetzung mit seinen Kabinettskollegen.

## Zusammenfassung

### **Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg**

Der Beitrag zieht eine Bilanz der 6½jährigen Amtsperiode *Gerhard Stoltenbergs* als Finanzminister. Es wird gezeigt, daß die Konsolidierung der Staatsfinanzen – gemessen am Verhältnis der jährlichen Neuverschuldung zum Produktionspotential – vorangekommen ist; 1988 betrug dieses Verhältnis nur noch etwa die Hälfte des Wertes von 1981. Entgegen einer verbreiteten Auffassung war diese Entwicklung nicht den Bundesbankgewinnen und auch nur zum Teil der guten konjunkturellen Lage zu verdanken. Sie war jedoch nur in den Jahren 1982 und 1983 mit einem deutlichen Rückgang der Staatsquote verbunden.

Die Konsolidierungspolitik ist insgesamt nicht auf Kosten der sozialen Leistungen gegangen. Hier hat es vielmehr in erster Linie Umschichtungen gegeben, zu Lasten von Bereichen wie dem Gesundheitswesen, in denen erhebliche Mitnahmeeffekte und Mißbräuche vermutet wurden, und zugunsten von Familien mit Kindern sowie von Langzeitarbeitslosen. Zu kritisieren ist, daß die staatliche Investitionsquote im betrachteten Zeitraum weiter gesunken ist, während beim Subventionsabbau keine Fortschritte erzielt wurden. Positiv ist dagegen die Wiederaufnahme der Privatisierungspolitik nach 18jährigem Stillstand auf diesem Gebiet zu werten.

Die dreistufige Steuerreform der Jahre 1986 – 1990 hat wachstumspolitische Impulse gebracht, wenngleich sie insbesondere auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung hinter dem zurückgeblieben ist, was möglich und angezeigt gewesen wäre. Der Vorwurf einer Umverteilung von unten nach oben kann dagegen nicht mit guten Argumenten erhoben werden. Entsprechende Urteile basieren auf Bewertungsmaßstäben, die mit dem Grundsatz einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht zu vereinbaren sind.

## Summary

### **Financial Policy in the Stoltenberg Era**

The paper takes stock of *Gerhard Stoltenberg's* term of office as Federal Minister of Finance, which lasted for six and a half years. The paper shows that the consolidation of public finances – defined as the net rise of public-sector borrowings expressed as a percentage of the production potential – made progress; in 1988, this percentage was down to about just one half of what it had been in 1981. Contrary to the widely held opinion, this result is not to be explained by the use of Bundesbank profits for financing public expenditures or by the overall economic situation which was good to a lim-

ited extent only. A distinct decline of the public share in GNP was, incidentally, to be recorded only in 1982 and 1983.

The consolidation policy did not cut back on the level of social benefits overall, but entailed shifts that were made primarily at the expense of sectors such as the health sector where the mentality to take as much as possible and considerable abusive practices had been assumed to exist and to the benefit of families with children and of the long-term unemployed. It ought to be criticized, however, that in the period under review the government's propensity to invest went down further, whilst no progress was made in the cutting of subsidies. On the other hand, the resumption of the policy of privatizing publicly owned assets after a standstill of 18 years must be regarded as a positive element.

The three-stage tax reform carried out between 1986 and 1990 has generated growth impulses, even though these impulses have, in corporate taxation, fallen back behind what would have been feasible and desirable. On the other hand, there are not any solid arguments that would speak in favour of a redistribution of wealth from the bottom to the top. Any such conclusion would be based on evaluation yardsticks that have nothing to do with the ability-to-pay principle of taxation.

## Résumé

### **La politique financière à l'ère de Stoltenberg**

L'auteur de cet article fait le bilan de 6½ années de mandat de *Gerhard Stoltenberg* en tant que ministre des finances. Il montre que la consolidation des finances publiques – mesurée au rapport du nouvel endettement annuel et du potentiel de production – a avancé. En 1988, cette relation n'atteignait plus qu'environ la moitié de sa valeur de 1981. Contrairement à une opinion largement défendue, cette évolution n'est pas dûe aux bénéfices de la Bundesbank et elle n'est qu'en partie dûe à la situation conjoncturelle favorable. Ce n'est qu'en 1982 et 1983 qu'elle était cependant liée à un recul considérable du taux étatique.

La politique de consolidation n'a en général pas été faite au dépens des prestations sociales. Bien plus, on a connu en premier lieu des restructurations, au détriment de secteurs tels que celui de la santé publique, où l'on suppose qu'il y a eu d'énormes abus, et en faveur des familles avec enfants ainsi que des chômeurs à long terme. Une critique est à prononcer envers le taux d'investissement public qui a continué à baisser au cours de la période considérée, et envers les subventions qui ne se sont aucunement réduites. Un point positif par contre est celui de la reprise de la politique de privatisation, qui avait stagné dans ce domaine pendant 18 ans.

La réforme fiscale en trois étapes des années 1986 - 1990 a donné des impulsions à la politique de croissance, même si elle n'a pas atteint son maximum d'efficacité, ni ce qui était indiqué, surtout dans le domaine de l'imposition des entreprises. Le reproche d'une redistribution de bas en haut ne peut par contre pas être soutenu avec de bons arguments. De tels jugements se basent sur des critères d'évaluation qui ne sont guère compatibles avec le principe d'imposition en fonction du rendement.