

# **„Die wirtschaftliche Gesamtentwicklung war ermutigend ...“ Eine Bilanz der Wirtschafts- und Finanzpolitik 1982–1990**

**Von Gerhard Stoltenberg**

Die letzten Jahre der SPD-FDP-Koalition vor dem Regierungswechsel 1982 waren durch wachsende Spannungen unter dem Vorzeichen der Rezession bestimmt. Die Regierung Schmidt entschloss sich mangels einer ernsthaften Alternative zu einer Reihe unpopulärer Kürzungen sowie Steuer- und Abgabenerhöhungen im Bundeshaushalt. Das verstärkte neben dem Streit über die Nachrüstung vor allem in der SPD die Konflikte.

Es löste auch eine breite Debatte über strukturelle Fehlentwicklungen seit den Anfängen der Regierung Brandt 1969 aus. Bis 1975 war die Staatsquote von 39 auf 45 Prozent angestiegen. In den folgenden, wirtschaftlich günstigeren Jahren stabilisierte sie sich, wurde allerdings nicht zurückgeführt. Vor allem die Folgen der Rezession bewirkten dann einen erneuten starken Anstieg auf über 50 Prozent.

Die dramatische Steigerung der Ausgaben des Staates und der Sozialversicherung, vor allem in der Regierungszeit Brandt, führte erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik zu einer beunruhigend hohen Staatsverschuldung, die auch in den besseren Jahren nach 1974/75 nur geringfügig zurück ging. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich beträchtlich. Wenn auch die weltwirtschaftlichen Erschütterungen, vor allem im Gefolge der OPEC-Preisdictate hierzu beitrugen, waren weit überzogene innenpolitische Verheißungen und ernste Konflikte, wie die maßlose Lohnrunde des ÖTV-Vorsitzenden Kluncker in der Konfrontation mit Brandt 1973/74, hierfür mit ursächlich.

Dem weit überzogenen Glauben an die Machbarkeit, die Steuerbarkeit wirtschaftlicher und sozialer Prozesse, und der Planungseuphorie folgte um 1980 eine verbreitete Ernüchterung. Das war eine wesentliche Voraussetzung für die Mehrheitsfähigkeit alternativer Konzepte der Union und zunehmend der FDP, die wieder stärker an die Prinzipien und Methoden der Sozialen Marktwirtschaft in der Tradition Ludwig Erhards anknüpften. So gewannen in der CDU/CSU in der nicht immer harmonischen Debatte mit den Vertretern einer weitgehend autonomen Sozialpolitik die Wirtschafts- und Finanzpolitiker an Gewicht. In der FDP manifestierte sich der neue Ansatz am eindeutigsten in dem sogenannten Lambsdorff-Papier, das einen Kurswechsel zu einer konsequenten marktwirtschaftlichen Politik forderte.

Nach dem Zerbrechen der bisherigen Mehrheit mussten Union und FDP unter großem Zeitdruck die Grundsätze und wichtigsten Ziele einer neuen Koalition vereinbaren. Wir erreichten dies in etwa zehn Tagen. Schon am 1. Oktober 1982 wurde Helmut Kohl zum Bundeskanzler gewählt. In der Koalitionsvereinbarung vom 29. September und der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 13. Oktober standen die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik im Zentrum des neuen Kurses. Als wesentliche mittelfristige Aufgaben wurden die deutliche Verringerung der strukturellen Defizite in den öffentlichen Haushalten, die Umgestaltung des Steuersystems zur Förderung von Investitionen und Beschäftigung sowie die Verringerung der Gesamtbelastung der Betriebe und Arbeitnehmer hervorgehoben. Dies galt auch als wesentliche Voraussetzung für die Rückführung der überhöhten Staatsquote, die dauerhafte Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft und der Ermütigung zu größerer personaler Verantwortung.

So wurden kurzfristig schon für 1983 weitere Einsparungen in den öffentlichen Etats von 8,5 Milliarden DM im einzelnen abgesprochen und durchgesetzt, die Erhöhung der Bezüge von Beamten und Rentnern ab 1983 um sechs Monate verschoben; ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner wurde eingeführt, die Eigenbeteiligung in der Krankenversicherung vorsichtig erweitert. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um ein Prozent schuf Spielraum für die Senkung von direkten Steuern vor allem für den Mittelstand. Eine Auflockerung des starren Mietrechts, u.a. durch die Einführung von Staffelmieten, sollte wieder stärker privates Kapital für den rückläufigen Mietwohnungsbau mobilisieren.

Trotz der heftigen Kritik der Opposition und des DGB wurde das Ziel, durch schnelles Handeln Vertrauen bei den Investoren und Verbrauchern zu schaffen, weitgehend erreicht. Dies zeigte der große Erfolg vor allem der Union bei der Bundestagswahl am 6. März 1983 und die im Verlauf dieses Jahres einsetzende wirtschaftliche Belebung mit einem nicht erwarteten realen Wachstum von fast zwei Prozent. Der 1982 eingeschlagene Kurs wurde, wie vor der Wahl angekündigt, in den Koalitionsgesprächen bekräftigt und konkretisiert. Für 1984 bis 1986 vereinbarten wir für die öffentlichen Hände und die Sozialversicherung weitere Einsparungen von 38 bis 40 Milliarden DM. Es bewährte sich in diesen Wochen die enge Zusammenarbeit zwischen den hauptbeteiligten Ministern für Finanzen, Wirtschaft und Arbeit besonders. Es wurden schärfere Bedingungen für die Bewilligung von Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten festgelegt, die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld für Empfänger ohne Kinder abgesenkt.

Es ging hierbei nicht nur um fiskalische Entlastungen, vielmehr sollte das Abstandsgebot zwischen den Einkommen der arbeitenden Menschen und dem Empfänger der Sozialleistungen in vergleichbaren Lebenslagen durch die er-

wählten Maßnahmen wieder wirksamer werden. Auch diesmal stimmten der Bundestag und Bundesrat den Regierungsvorlagen zu. Allerdings gab es jetzt bei einzelnen unionsregierten Ländern Vorbehalte zu einigen Punkten. Gravierender war, dass bestimmte Folgeentscheidungen nicht mehr getroffen wurden. So kam es auf Grund des Widerstandes von Sozialpolitikern nicht mehr zu der vereinbarten grundlegenden Reform des Systems der Sozialhilfe. Weiterhin bezogen hier vor allem Eltern mit Kindern höhere Einkommen als Arbeitnehmer der unteren Lohngruppen ebenfalls mit Kindern. So war es auch in manchen Gebieten hoher Arbeitslosigkeit unverändert schwierig, freie Arbeitsplätze zu besetzen. Die Mobilität ließ nach, die Schwarzarbeit nahm deutlich zu. Dies war ein Beispiel, dass nicht selten überzogene soziale Leistungen im Ergebnis zu sozialer Ungerechtigkeit führen.

Ab 1983 verbesserten sich die wesentlichen makroökonomischen Daten. 1984 senkte die Bundesbank den Diskontsatz von sieben auf vier Prozent; 1987 ging er auf drei Prozent zurück. Dies führte auch zu einem deutlichen Rückgang der Kapitalmarktzinsen. Die Inflationsrate verringerte sich beträchtlich. 1987 sank sie auf weniger als ein Prozent ab. Durch die Sparbeschlüsse und eine restriktive Ausgabenpolitik konnte das jährliche Wachstum der Bundesausgaben von 1983 bis 1987 auf durchschnittlich zwei Prozent begrenzt werden; gegenüber einer Steigerungsrate unter Brandt von mehr als zehn und bei Schmidt von immer noch fast acht von hundert eine grundlegende qualitative Veränderung. Allerdings überschritten die meisten Länder und Kommunen bald wieder den im Finanzplanungsrat vereinbarten Rahmen für die Entwicklung ihrer Haushalte.

Trotz der beträchtlichen Stabilisierungsfortschritte verschärfen ab 1984 mehrere Gewerkschaften ihren Kurs. Die Forderung der IG-Metall auf Einführung der 35-Stunden-Woche führte 1984 zu einem siebenwöchigen Streik, der mit einem problematischen Kompromiss endete. Jetzt setzte der Bundeskanzler eine Neufassung von § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes durch, um die Finanzierung der indirekt von punktuellen Streiks betroffenen Arbeitnehmer aus den öffentlichen Kassen der Bundesanstalt auszuschließen.

Als Alternative zur Arbeitszeitverkürzung beschloss die Bundesregierung für die nächsten fünf Jahre eine Wahlfreiheit der Arbeitnehmer, mit 58 Lebensjahren und mindestens 65 Prozent der letzten Bezüge in Rente gehen zu können. Folgeeregungen verstärkten später noch die Tendenz zur Frühverrentung, mit erheblichen Mehrbelastungen für die Rentenkassen und schließlich Beitragserhöhungen als Ergebnis. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz wurden der Abschluss befristeter Arbeitsverträge und die Teilzeitarbeit attraktiver, sehr vorsichtige Auflockerungen eines verkrusteten und bürokratisierten Arbeitsmarktes, die von DGB und SPD erbittert bekämpft wurden.

1984 einigte sich die Koalition auf das Konzept für die erste Stufe einer Neuordnung der Einkommensteuer. Es wurde eine Reduzierung von zunächst

20, später fast 25 Milliarden DM für 1986 und 1988 eingeplant. Die wichtigsten Punkte waren die starke Anhebung des 1983 wieder eingeführten steuerlichen Kinderfreibetrages und eine durchgehende Verbesserung des Tarifs. Die eigentliche Steuerreform mit Einführung des linear-progressiven Tarifs, einer Absenkung auch der Körperschaftssteuer und einer gleichmäßigeren Besteuerung durch den Abbau zahlreicher Vergünstigungen sollte zu Beginn der nächsten Wahlperiode beschlossen werden. Zusätzlich gab es bei den Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude beträchtliche Verbesserungen. Das selbstgenutzte Wohnungseigentum wurde steuerlich freigestellt und eine neue differenzierte Ausgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer zur beschleunigten Einführung des abgasarmen Autos eingeführt.

Unbestritten war die Priorität einer stärkeren Förderung der Familien mit Kindern. Für sie hatte sich die Situation seit Mitte der siebziger Jahre verschlechtert. So verständigten wir uns auf die Einführung eines Erziehungsgeldes von 600 DM monatlich für ein Jahr nach der Geburt eines Kindes und eine generelle Erhöhung des Kindergeldes für Mehrkinderfamilien. Einschließlich der bereits erwähnten beträchtlichen Anhebung der steuerlichen Kinderfreibeträge bedeutete dies eine Verbesserung von zwölf Milliarden DM jährlich.

Zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung führte kurz darauf die Forderung des Sozialministers nach einem vom Bund zu finanzierenden Erziehungsjahr im Rentenversicherungsrecht. Blüm bezeichnete die gewünschte Neuregelung als wesentliche Voraussetzung für eine Rentenstrukturreform. Auch wenn sein Ausgangsmodell in den ersten Jahren nur geringe Belastungen gebracht hätte, erhöhten sich diese längerfristig auf einen zweistelligen Milliardenbetrag pro Jahr. Ich plädierte in den Koalitionsgesprächen mit Nachdruck für eine Konzentration der begrenzten Mittel auf die Familien, die unmittelbar für ihre heranwachsenden Kinder erhebliche Aufwendungen zu erbringen hatten, so wie es soeben in der Koalition vereinbart worden war. Aber der Bundeskanzler und die Führung der Fraktion unterstützten den Arbeitsminister. Das Ergebnis war, wie von mir befürchtet, dass in der jetzt ausbrechenden emotionalen Diskussion die Einbeziehung aller älteren Frauen in die Neuregelung gefordert wurde. Hier gaben CDU und CSU schließlich nach, mit erheblichen sofortigen Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt. Nach meiner Überzeugung war dies ein falsches Signal für eine nicht mehr an klaren Prioritäten orientierte expansive Sozialpolitik.

Die meisten der 84 direkten und fast 1000 mittelbaren Beteiligungen des Bundes an Industrieunternehmen, Banken und Versicherungen waren seit 1969 dem Bundesfinanzministerium zugeordnet. Eine von mir veranlasste Bestandaufnahme zur Geschäftspolitik und Ertragssituation ergab 1983 ein insgesamt recht unbefriedigendes Bild. In den Jahrzehnten seit 1949 hatte der

Bund ihnen mehr Kapital aus Haushaltsmitteln zuführen müssen als an Dividenden für ihn anfielen.

1984 begannen wir mit einer konsequenten Privatisierungspolitik. Große Unternehmen, wie die VEBA, VIAG, die Industriebankgesellschaft und die Deutsche Pfandbriefanstalt, wurden völlig privatisiert, bei anderen der Anteil der öffentlichen Hand in einem ersten Schritt beträchtlich verringert. Wir wünschten eine breite Streuung, wo immer es möglich war. So gab es bei der VIAG rund 400.000 Ersterwerber. Andere Unternehmen mussten durch Strukturveränderungen und eine neue Geschäftspolitik erst aus den roten Zahlen herausgeführt werden. Ein großer Konzern wie die Salzgitter AG verzeichnete 1982 noch 700 Millionen DM Verlust, 1989 konnte er nach Erreichen der Gewinnzone an die Preussag veräußert werden.

Trotz heftiger Proteste, vor allem der SPD und des DGB, erwies sich die Privatisierung betriebswirtschaftlich eindeutig als erfolgreich. Das spiegelte sich in Umsätzen, Gewinnen, Beschäftigungszahlen und Aktienkursen der Folgezeit wieder. Mit der grundlegenden Postreform Anfang der neunziger Jahre und der stürmischen Entwicklung des Telekommunikationsmarktes ergab sich für meinen Nachfolger Theo Waigel ein neuer, sehr großer Spielraum für die Fortsetzung dieser Politik.

Die Koalition ging mit einem insgesamt recht positiven Datenkranz in die Auseinandersetzung vor der Bundestagswahl 1987: Anhaltendes, fast inflationsfreies, moderates Wachstum, niedrige Zinsen, 800.000 Arbeitsplätze mehr als 1981, freilich aus den schon genannten Gründen kein nennenswerter Rückgang der Erwerbslosigkeit, Erfolge der Konsolidierungspolitik bei Bund, Ländern und Gemeinden, niedrigere Steuern, zusätzliche Leistungen für die Familien waren die wichtigsten Stichworte. Aber vor den Wahlen kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen der CSU und FDP über das Asyl- und Demonstrationsrecht und schließlich auch über die Entspannungspolitik. Hinzu kam die starke Verunsicherung vieler Menschen durch das Reaktorunglück in Tschernobyl. So erreichte die Union nur noch 44,3 Prozent der Stimmen, 4,3 von Hundert weniger als 1981. Auch die Sozialdemokraten verloren, während die FDP und die GRÜNEN zulegten.

In der CDU-Führung gab es erkennbare Unruhe und Spannungen, die sich sofort auf die Koalitionsverhandlungen auswirkten. Als ich im Präsidium mein Konzept zur Steuerreform vortrug, gab es vor allem von den Sozialpolitikern Einwände zur Absenkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer. Ich wollte ihn von 56 auf 50 Prozent zurückführen, bei der Körperschaftsteuer etwas stärker auf 47 von Hundert. Der Bundeskanzler vertagte daraufhin diesen Punkt, was ihm und mir bei den folgenden Gesprächen mit der CSU und FDP zunehmend Schwierigkeiten bereitete. Bald bemächtigte sich die Presse dieses Streitthemas, und nach fast drei Wochen griff Strauß in einem stark beachteten Interview Kohl frontal an. Jetzt lenkte die CDU-Führung ein. Die

Reduzierung erfolgte nunmehr auf 53 bzw. 50 Prozent, was bei den Wirtschaftsverbänden zu zahlreichen Äußerungen des Unmuts führte. In den meisten anderen Punkten akzeptierten Union und FDP meine Vorschläge. Der linear-progressive Tarif fand Zustimmung, der Satz für die untere Proportionalzone wurde abgesenkt, der Grund- und Kinderfreibetrag weiter erhöht. Das Entlastungsvolumen betrug insgesamt fast 45 Milliarden DM, davon sollten etwas über 20 Milliarden durch den Abbau von Steuervergünstigungen ausgeglichen werden. Allerdings wurden die Einzelentscheidungen hierzu auf den Herbst vertagt.

Es war kein guter Start in die neue Wahlperiode. Zwar einigten sich die Fraktionen im Oktober schnell auf die Vorschläge der Bundesregierung. Aber jetzt setzte der Proteststurm der betroffenen Verbände ein. Zum Schluss der Beratungen im Juli 1988 mussten wir den finanzschwachen Ländern noch einen Ausgleich von fast jährlich drei Milliarden DM bewilligen, um die Mehrheit im Bundesrat zu sichern.

Während sich das Klima in der Koalition verschlechterte, gewann die wirtschaftliche Dynamik 1988 und 1989 sichtbar an Kraft und positiven Wirkungen. Es wurden ökonomisch die besten Jahre seit zwei Jahrzehnten. Das reale Wachstum betrug 1988 3,7, 1989 4 Prozent. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen preisbereinigt um 7,5 bzw. fast 9 Prozent an. Jetzt nahm auch die Zahl der Arbeitsplätze kräftig zu, bis Ende 1989 gegenüber 1983 um mehr als 1,3 Millionen. Es kam auch zu einer spürbaren Reduzierung der Erwerbslosigkeit. Allerdings bereitet im zweiten Jahr der Anstieg der Lebenshaltungskosten auf 2,8 von Hundert Sorgen. Die Bundesbank erhöhte den Diskont- und Lombardsatz. Die starke Konjunktur führte auch zu unerwartet hohen Steuer- und Sozialabgaben. So ging der Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Kommunen jetzt auf 27 Milliarden DM zurück. Da sich für die Sozialversicherung beträchtliche Überschüsse ergaben, verzeichnete der öffentliche Gesamthaushalt erstmals seit zwei Jahrzehnten wieder einen Überschuss.

Zugleich war das innenpolitische Klima rauer geworden. Nach der Steuerreform standen die Gesundheits- und Rentenreformen auf der Tagesordnung und teilweise im Mittelpunkt heftiger Auseinandersetzungen. Blüms sehr weitreichendes Konzept für eine Entlastung der Krankenversicherung sah Festbeträge für Arznei-, Heil- und Hilfsmittel, gewisse Einschränkungen bei Badekuren und Fahrtkosten und eine punktuelle Erweiterung der Selbstbeteiligung, vor allem bei Zahnersatzleistungen, vor. Er begegnete massivem Widerstand bei den Heilberufen und der Industrie ebenso wie bei den Gewerkschaften. In den ersten drei Jahren kam es zu spürbaren Entlastungen. Aber schon 1992 setzte wieder ein kräftiger Anstieg der Ausgaben und Beiträge ein, der zu neuen Reformdebatten führte.

Bei der Rentenreform gelang es Blüm demgegenüber, ein Einvernehmen mit der Opposition zu erreichen. Das hatte politische eindeutige Vorteile. Aber

es bedeutete auch eine Abschwächung des Ausgangskonzepts der Regierung. Dies sah die eindeutige Orientierung der künftigen Erhöhungen an den Nettolöhnen, eine schrittweise Anhebung der Altersgrenze auf 65 Jahre und einen höheren Bundeszuschuss vor, dessen Anteil an den Ausgaben zuvor zurückgegangen war. Die SPD setzte eine spätere und verhaltenere Erhöhung der Altersgrenze, geringe Anreize für eine längere Lebensarbeitszeit sowie die Einführung einer „Teilrente“ durch.

1989 wurde das Jahr der großen friedlichen Transformation in Europa. Die Auflösung zunächst des Sowjetimperiums, dann der Sowjetunion, der Erfolg der Bürgerbewegungen in den Ländern Mittelost- und Osteuropas schuf die Spielräume, die von Helmut Kohl umsichtig und konsequent für die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands genutzt wurden. Dabei wurde bereits in den Wintermonaten 1990/91 immer deutlicher erkennbar, dass die Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft zuvor im Westen weit überschätzt worden war und die Kosten der Umstrukturierung, des Aufbaus Ost, gegenüber den ersten Annahmen um ein Vielfaches höher sein würden.

Das veränderte die Prioritäten und den Umfang staatlichen Handelns gegenüber den achtziger Jahren grundlegend. Zweifellos hat die Finanz- und Wirtschaftspolitik nach 1982 dazu beigetragen, dass überhaupt die Ressourcen mobilisiert werden konnten, um die neuen gewaltigen Aufgaben zu finanzieren. Allerdings stiegen der zuvor deutlich zurückgegangene Staatsanteil, die ebenfalls rückläufige Steuern- und Abgabenquote wieder kräftig an; hinzu kam eine erheblich höhere Neuverschuldung, vor allem des Bundes, der gemeinsam mit der Sozialversicherung die Hauptlasten trug.

Die staatlichen Entscheidungen und die Lohnpolitik nach 1990 im einzelnen zu beurteilen bleibt einer besonderen Betrachtung vorbehalten. In meiner Schilderung der vorhergehenden Zeit sind bereits einige Bewertungen über Erfolge und Versäumnisse angesprochen worden. Auch im internationalen Vergleich konnte sich die bundesdeutsche Entwicklung durchaus sehen lassen. Der qualitative Vorsprung der USA, was Wachstum, Beschäftigung und Entwicklung der öffentlichen Haushalte anbetrifft, war noch nicht gegeben, auch wenn in der Reagan-Ära wichtige Voraussetzungen hierfür geschaffen wurden.

Schwachpunkte der deutschen Finanzpolitik waren fehlende nachhaltige Erfolge beim Abbau von Subventionen sowie der weiter rückläufige Anteil des Gesamtstaates an den Steuereinnahmen auf weniger als 50 von Hundert. In der Wirtschaftspolitik hätte die Deregulierung konsequenter vorangebracht werden können. In der Sozialpolitik nahmen im Laufe der Jahre die Entscheidungen zu, die nicht mehr an Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft orientiert waren. Dazu gehörte vor allem die Missachtung des Abstandsgebotes zwischen den arbeitenden Menschen und den Empfängern von Transferleistungen in vergleichbaren Lebenslagen und die Zurückhaltung gegenüber innovativen Entwicklungen in einigen anderen westlichen Staaten, wie die Er-

gänzung der traditionellen öffentlichen Rentensysteme durch die Förderung des Aufbaus privater Kapitalbildungen für die Alterssicherung.

Dennoch – die wirtschaftliche Gesamtentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland von 1982 bis 1989 war ermutigend, die Verbesserung des makroökonomischen Datenkranzes eindeutig. Es hat sich gelohnt, an den wesentlichen finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen jener Zeit mitzuwirken.