

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Herausgegeben von Günter Schmölders

Neue Folge Heft 3

Steuerpolitik im Wohlfahrtsstaat

Die Erfahrungen in Großbritannien

Mit einem Geleitwort von
Prof. Dr. G. Schmölders, Köln

Von

Ursula Hicks



Duncker & Humblot · Berlin

Ursula Hicks, Steuerpolitik im Wohlfahrtsstaat

FINANZWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSARBEITEN

Neue Folge Heft 3

Herausgegeben von Prof. Dr. G. Schmolders, Universität Köln

Steuerpolitik im Wohlfahrtsstaat

Die Erfahrungen in Großbritannien

Von

Prof. Ursula Hicks, (Oxford)

Mit einem Geleitwort

von Prof. Dr. G. Schmolders, Köln



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Übersetzung aus dem Englischen von G. Schmölders

Alle Rechte vorbehalten
Verlag Duncker & Humblot, Berlin-Lichterfelde
Gedruckt 1953 bei Steinmetz & Langen, Berlin SW 68

Geleitwort

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität Köln legt nachstehend zwei Vorträge vor, die die Inhaberin des ordentlichen Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der ehrwürdigen Universität Oxford, Mrs. Ursula Hicks, im Juni 1953 auf Einladung der Universität Köln gehalten hat. Das Institut setzt damit die Linie fort, die mit der Forschungsarbeit über die Kinderbeihilfen begonnen wurde und die darauf abzielt, die sozialpolitischen Maßnahmen einmal im Lichte ihrer finanzwirtschaftlichen Rückwirkungen und Probleme zu untersuchen. Im Mittelpunkt dieser Problematik der öffentlichen Ausgaben steht der Gedanke einer Umschichtung der Einkommensverteilung durch die öffentliche Hand, wie ihn vor mehr als zwei Generationen Adolph Wagner zuerst formuliert und als Aufgabe der Steuerpolitik bezeichnet hat. Im Zuge einer Expansion der Staatswirtschaft, wie sie seitdem in allen Ländern in einem früher für unvorstellbar gehaltenen Ausmaß eingetreten ist, hat diese Forderung durch die Gestaltung der progressiven Besteuerung auf der einen, der Sozialaufwendungen auf der anderen Seite bereits weitgehend Erfüllung gefunden; die Finanz- und Steuerpolitik des Wohlfahrtsstaates, für die insbesondere die Erfahrungen Großbritanniens ein erstes praktisches Beispiel darstellen, ist damit zum zentralen Problem der Finanzwirtschaft geworden.

Das Kölner Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut arbeitet zur Zeit an einer ersten Vergleichsuntersuchung über die Redistributionswirkung der Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie der „hilfsfiskalischen Gebilde“, wie sie in der deutschen Wirtschafts- und Sozialverfassung in besonders reichem Maße geschaffen worden sind. Die beiden Vorträge von Mrs. U. Hicks können für diese Untersuchung in vielerlei Hinsicht Anhaltspunkte bieten, nicht zuletzt in methodologischer Beziehung. Ihr Grundgedanke, den wirklichen Redistributionseffekt der zahlreichen Finanz- und Sozialmaßnahmen der öffentlichen Körperschaften in großen Zügen zahlenmäßig zu erfassen und zu veranschaulichen, wird auch die Kölner Untersuchung leiten müssen.

Mrs. U. Hicks gebührt für die anregenden Gedanken, die sie bei ihren Kölner Vorträgen zu diesem Thema gegeben hat, besonderer Dank.

G. S c h m ö l d e r s

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	5
------------------	---

I. Die Steuerpolitik Großbritanniens seit dem Kriege

1. Einleitung	11
2. Der äußere Rahmen	12
3. Die Größenordnungen	15
4. Das Verbrauchs- und Aufwandsteuersystem	18
5. Die Einkommens- und Gewinnbesteuerung	20
6. Die Steuererleichterungen im neuen Budget	22

II. Die Einkommensumschichtung durch die öffentliche Hand

1. Einleitung	25
2. Die Steuerprogression	26
3. Einkommensumschichtung als Aufgabe der Finanzpolitik ..	30
4. Die Ermittlung der Einkommensumschichtung	32
5. Die Problematik der statistischen Erfassung der Einkommensumschichtung durch die öffentliche Hand ..	35
6. Der Umfang der Einkommensumschichtung durch die öffentliche Hand	39

I

**Die Steuerpolitik Großbritanniens
seit dem Kriege**

1. Einleitung

In Großbritannien haben die Anschauungen über die Rolle, zu der die Besteuerung berufen ist, eine große Veränderung erfahren. Diese Veränderung läßt sich bis in die 30er Jahre zurückverfolgen, ist aber erst seit dem letzten Weltkrieg voll erkennbar hervorgetreten; sie ist so umwälzend, daß sie nahezu den Charakter einer Revolution angenommen hat. Inhaltlich läßt sie sich etwa wie folgt zusammenfassen: Früher galten die Steuern lediglich als eine Methode, Mittel aufzubringen. Heute dienen sie zwar normalerweise auch nach wie vor zur Aufbringung von Mitteln, die Besteuerung wird jedoch keineswegs ausschließlich unter diesem Gesichtspunkt ausgestaltet. Im einzelnen sollen die Steuern (oder richtiger soll das Steuersystem als ganzes) zusätzlich noch weiteren Zwecken dienen:

1. als Instrument einer kompensatorisch-antizyklischen Finanzpolitik, in der Hauptsache in der Richtung einer Eindämmung der Inflation. Als Stimulus in Zeiten der Depression ist es einfacher, das Mittel der Subventionen anzuwenden, obgleich Steuersenkungen auch hier eine Rolle spielen können; die Subventionen können ja gewissermaßen als negative Steuern angesehen werden.
2. Als Mittel der Einkommensumschichtung oder Redistribution. Eine solche Umschichtung kann sich entweder in der Richtung von den Wohlhabenden zu den Minder-

bemittelten oder von den Einzelpersonen zu den Familien hin vollziehen; jedoch liegt ihre größere Bedeutung in der Kaufkraftumleitung von den reicheren zu den ärmeren Schichten.

Diese Wandlungen in den Anschauungen über die Aufgaben der Besteuerung beschränken sich natürlich nicht auf Großbritannien; man findet sie ebenso in den Vereinigten Staaten, in einer Anzahl westeuropäischer Länder und in anderen Ländern des britischen Empires. Aber ich glaube, in keinem dieser Länder war die Umwälzung grundlegender als in Großbritannien; dies mag zum Teil an unserer gut, vielleicht zu gut organisierten Steuerverwaltung liegen, die infolgedessen mit der Verwirklichung einer Politik Ernst macht, die in anderen Ländern lediglich auf dem Papier stehen bleibt.

2. Der äußere Rahmen

Bevor ich nun auf die dadurch hervorgerufenen Veränderungen in der Besteuerung eingehe, möchte ich zum besseren Verständnis eine kurze Skizze des britischen Steuersystems zeichnen. Alle Steuern mit einer Ausnahme fließen der Zentral-Regierung zu und fast alle werden von zwei großen Behörden erhoben, nämlich dem „Department of Inland Revenue“ und dem „Department of Customs und Excise“. Diese Behörden stehen in enger Verbindung mit dem Schatzamt, dem obersten Finanzministerium, obgleich sie nicht eigentliche Abteilungen des Schatzamtes sind; sie unterstehen jedoch direkt dem Schatzkanzler oder Finanzminister. Die einzige Steuer, die direkt den lokalen Behörden (den Grafschaften und Städten) zufließt, ist eine nach der Miete be-

rechnet Steuer auf Grundstücke und Gebäude, die unter dem Namen „Local Rate“ bekannt ist.

Ein auffallender Tatbestand unter den Strukturwandlungen des Steuersystems ist die immer geringer werdende Bedeutung dieser örtlichen Mietensteuern und die demgegenüber wachsende Bedeutung der Zuschüsse der Zentral-Regierung an die örtlichen Behörden. Daraus ergibt sich eine zunehmende Zentralisierung der Finanzpolitik, die natürlich der Einheitlichkeit und Planmäßigkeit der Finanzpolitik zugute kommt, mag es sich um ihren Einsatz zu Zwecken der Konjunkturpolitik oder zum Zwecke der Einkommens- und Vermögensumschichtung handeln; aber diese größere Zentralisierung der Finanzwirtschaft geht auf Kosten der örtlichen Selbstverwaltung, was manchen, vielleicht vielen von uns bedauerlich erscheint.

Abgesehen von diesen Steuern ist die einzige zusätzliche Belastung im britischen System in den Beiträgen zur Sozialversicherung, dem „National Insurance Fund“, zu sehen, die von den Arbeitern und Arbeitgebern gezahlt werden. Die einzelnen Sozialabgaben sind kürzlich zu einem einzigen Beitrag vereinigt worden, der der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und Krankheit, der Altersversorgung und anderen sozialen Leistungen dient. Gleichzeitig wurde dieses System sozialer Sicherheit auf die ganze Bevölkerung ausgedehnt. Von einigen Seiten, insbesondere von den Gewerkschaften, werden die Sozialversicherungsbeiträge nicht als Steuern angesehen, sondern als Leistungen, aus denen gewisse Ansprüche auf Gegenleistungen hergeleitet werden können. — In Wirklichkeit sind sie jedoch Zwangsabgaben und ihrer Höhe nach nicht auf versicherungsmathematischen Grundlagen berechnet. Die Beitragssätze dienen ebenso wie die angesammelten Summen den