

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Steuerpolitik im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland - wo liegen die Unterschiede?

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (1989) : Steuerpolitik im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland - wo liegen die Unterschiede?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 76-87

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1403>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Steuerpolitik im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland – wo liegen die Unterschiede?

Von Alfred Boss

In den siebziger Jahren war das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland stärker als im Vereinigten Königreich gewesen (2,9 vH im Durchschnitt der Jahre im Vergleich zu 2,3 vH). Im bisherigen Verlauf der achtziger Jahre war dies anders: Die britische Wachstumsrate nahm auf 2,7 vH zu und war damit größer als die der Bundesrepublik, die mit 1,8 vH deutlich geringer als in den siebziger Jahren ausfiel¹. Zu dieser Veränderung haben vermutlich zahlreiche Maßnahmen der Wirtschaftspolitik in den beiden Ländern beigetragen. In diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, inwieweit es in der Steuerpolitik Unterschiede zwischen den beiden Ländern gegeben hat und ob diese zur Erklärung der Differenz der Wachstumsraten in den achtziger Jahren beitragen können. Dabei kann es nur darum gehen, die grundlegenden steuerpolitischen Maßnahmen aufzuzeigen und ihren Einfluß abzuschätzen.

Kurswechsel in der Steuerpolitik des Vereinigten Königreichs

Mit dem Amtsantritt der Regierung Thatcher kam es zu einer grundlegenden Umorientierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere im Bereich der Steuerpolitik.² Die Steuerpolitik wurde nicht mehr als Instrument der kurzfristigen Nachfragesteuerung und der Einkommensumverteilung angesehen; sie wurde vielmehr eingesetzt, um die Leistungs- und Investitionsbereitschaft und die wirtschaftlichen Anreize überhaupt zu stärken.³ Direkte Steuern wurden gesenkt, indirekte erhöht. Die gesamte Belastung (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) stieg zwar zu Beginn der achtziger Jahre noch an, wurde danach aber verringert.⁴ Gleichzeitig wurden durch eine geringe Expansion der Staatsausgaben die Budgetdefizite abgebaut, schließlich sogar beträchtliche Überschüsse erzielt.

Maßgebend für die individuelle Leistungsbereitschaft (und für die Investitionsneigung) sind die jeweiligen Grenzsteuersätze. Hier gab es einschneidende Änderungen im Vereinigten Königreich (Tabelle 1). Der Eingangssatz der Einkommensteuer wurde von 33 vH im Haushaltsjahr 1978/79 schrittweise auf 25 vH verringert, der Spitzensatz der Einkommen-

¹ Vgl. Doris Grimm, Klaus-Werner Schatz, Peter Trapp, Konjunktur zwischen geldpolitischer Dämpfung und Hoffnung auf den Gemeinsamen Markt. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 149, Februar 1989, S. 15.

² Bedeutsam waren daneben die Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen sowie die Regelungen zur Begrenzung der Macht der Gewerkschaften. Vgl. Patrick Minford, Kent Matthews, "Mrs. Thatcher's Economic Policies, 1979-87", *Economic Policy*, Vol. 5, Cambridge, Oktober 1987, S. 57-92.

³ Vgl. G.K. Shaw, "Fiscal Policy Under the Second Thatcher Administration 1983-87". *Finanzarchiv*, N. F., Vol. 45, Tübingen 1987, S. 104-128; derselbe, "Fiscal Policy Under the First Thatcher Administration 1979-1983", *Ebenda*, Vol. 41, 1983, S. 312-342; Ian Byatt, "The Record of Tax Reform in Great Britain and its Contribution to the Supply Side". In: Gerhard Fels, George M. von Furstenberg (Ed.), *A Supply-Side Agenda for Germany*. Berlin 1989, S. 355-377.

⁴ Vgl. OECD, *Revenue Statistics, 1965-1986*. Paris 1988; HMSO, Central Statistical Office, *Economic Trends*. Nr. 426, London, April 1989.

Tabelle 1 – Einkommen- und Körperschaftsteuersätze im Vereinigten Königreich
1979–1988 (vH)

Zeitraum	Einkommensteuersätze		Körperschaftsteuersätze	
	Eingangssteuersatz	Spitzensteuersatz	Regelsatz	Steuersatz für niedrige Gewinne
Vor April 1979 ...	33	83 ¹	52	42
Ab April 1979	30	60 ²	52	40
Ab April 1983	30	60 ²	50 ³	30
Ab April 1984	30	60 ⁴	45 ³	30
Ab April 1985	30	60	40 ³	30
Ab April 1986	29	60	35 ³	29
Ab April 1987	27	60	35	27
Ab April 1988	25	40	35	25

¹ 98 vH auf Kapitalerträge (investment income). – ² Zuzüglich 15 vH Zuschlag auf Kapitalerträge (investment income surcharge). – ³ Schrittweise Abschaffung der Sofortabschreibung von Ausrüstungsgütern und der hohen Anfangsjahrabschreibung von Industriegebäuden (75 vH). – ⁴ Abschaffung des investment income surcharge.

Quelle: Alfred Boss, Unternehmensbesteuerung und Standortqualität. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 145/146, November 1988. – Patrick Minford, Kent Matthews, "Mrs. Thatcher's Economic Policies, 1979–87". Economic Policy, Vol. 5, Cambridge 1987, (S. 57–93) S. 73.

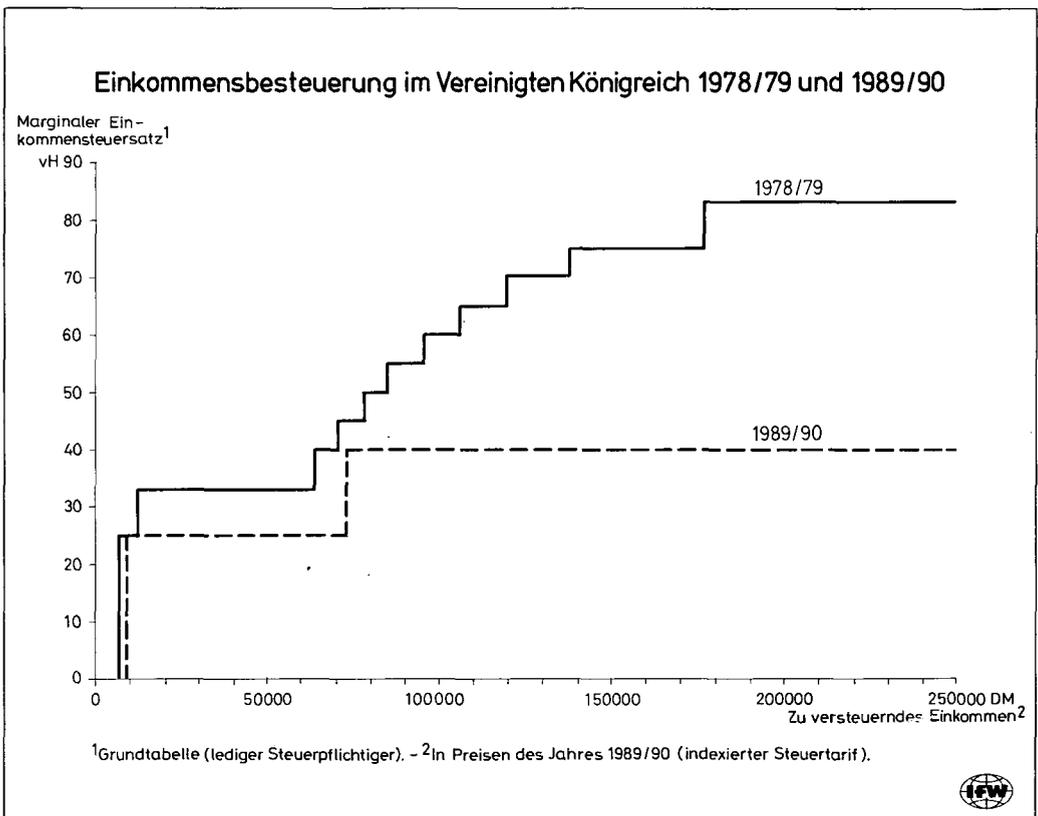
steuer für Erwerbseinkünfte (earned income) von 83 auf 40 vH. Der Spitzensatz für Kapitaleinkünfte (investment income) wurde ebenfalls von 83 auf 40 vH gesenkt; für Kapitaleinkommen oberhalb einer bestimmten Einkommensgrenze war der Rückgang der Belastung sogar noch stärker, weil ein Steuerzuschlag (investment income surcharge) von 15 Prozentpunkten abgeschafft worden ist.

Will man die Anreizwirkungen von Steuern im Zeitablauf abschätzen, dann ist zu beachten, daß die marginalen (und durchschnittlichen) Steuersätze von Jahr zu Jahr automatisch steigen, wenn die Einkommen zunehmen, die Frei- und Pauschbeträge aber nicht entsprechend erhöht werden und zudem ein progressiver Tarif auf die zu versteuernden Einkommen angewendet wird. Nicht nur Inflation, auch ein steigendes Realeinkommen führt zu einer Mehrbelastung, wenn die Einkommensteuergesetzgebung nicht in jedem Jahr angepaßt wird.

Im Vereinigten Königreich wurden die Freibeträge (Grundfreibeträge im Sinne des deutschen Steuerrechts) und die Einkommensgrenzen des Steuertarifs, ab denen bestimmte Grenzsteuersätze gelten, immer wieder – bei unterschiedlicher Ausgestaltung in den einzelnen Jahren – heraufgesetzt, um die sonst entstehende progressionsbedingte Mehrbelastung steigender Einkommen zu begrenzen. Das Ausmaß der Anpassung des Steuertarifs entsprach meistens der Inflationsrate, über den gesamten Zeitraum war es aber für viele Steuerpflichtige größer als der (kumulierte) Preisniveaustieg.

Die vielfältigen Maßnahmen führten dazu, daß die Grenzsteuersätze beispielsweise für einen ledigen Steuerpflichtigen (bezogen auf das zu versteuernde Einkommen) im Finanzjahr 1989/90 bei gegebenem Realeinkommen deutlich unter den Sätzen des Finanzjahres 1978/79 liegen (Schaubild 1); ein ähnliches Bild ergibt sich für andere Gruppen von Steuerpflichtigen. Der Rückgang des Grenzsteuersatzes für Steuerpflichtige mit gegebener relativer Einkommensposition ist freilich etwas geringer als der vertikale Abstand der Grenzsteuersätze; denn die Realeinkommen haben seit Ende der siebziger Jahre zugenommen.

Schaubild 1



Weniger Leistungshemmnisse im Vereinigten Königreich

Das Steuer- und Sozialabgabensystem des Vereinigten Königreichs war Ende der siebziger Jahre durch hohe Grenzsteuersätze mit leistungshemmenden Wirkungen nicht nur für die Bezieher mittlerer und hoher Einkommen, sondern auch für bestimmte Personengruppen mit sehr niedrigen Einkommen gekennzeichnet. Die Grenzsteuersätze, die für Arbeitslose im Fall der Arbeitsaufnahme oder für vergleichsweise wenig qualifizierte Beschäftigte im Falle der Mehrarbeit galten, betragen in bestimmten Fällen 100 vH oder sogar mehr; denn neben der expliziten Besteuerung gab es die impliziten Belastungen durch das Wegfallen von Sozialleistungen, auf die bei Arbeitslosigkeit oder im Falle der Bedürftigkeit ein Anspruch besteht. Man sprach - in Anlehnung an die Keynesianische Liquiditätsfalle (liquidity trap) - davon, daß die betreffenden Personengruppen in der unemployment trap oder der poverty trap gefangen seien.⁵

Unter der Regierung Thatcher kam es zu vielfältigen Korrekturen, mit denen Leistungshemmnisse beseitigt werden sollten. Die negativen Effekte im Zusammenhang mit der unemployment trap wurden dadurch gemildert, daß Unterstützungszahlungen an Arbeitslose (ab Juli 1982) besteuert werden und einkommensbezogene Zuschläge im Falle der

⁵ Vgl. A.W. Dilnot, J.A. Kay, C.N. Morris, *The Reform of Social Security*. Oxford 1984, S. 55-59; Minford, Matthews, a.a.O., S. 70.

Arbeitslosigkeit (ab Januar 1982) abgeschafft wurden. Das Nettoeinkommen bei Arbeitslosigkeit im Verhältnis zum Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit (replacement rate) nahm – insbesondere bei kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit – deutlich ab.⁶ Die hohen Grenzsteuersätze für Bezieher geringer Einkommen (bedingt durch die Einkommensteuer und die Sozialbeiträge sowie das Wegfallen von Sozialleistungen) wurden im Jahre 1985 gesenkt, indem die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge auf geringe Einkommen herabgesetzt wurden.⁷ Trotz all dieser Maßnahmen blieb aber die Leistungsbereitschaft beeinträchtigt; es wurden insbesondere die Mehrarbeit und die berufliche Qualifikation dadurch bestraft, daß der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung bei Überschreiten einer unteren Einkommensschwelle auf den gesamten Lohn gezahlt werden mußte.⁸ Hier kam es im März 1989 zu bedeutsamen Entscheidungen.⁹ Ab Oktober 1989 werden für die Beschäftigten, deren Lohn die untere Einkommensgrenze überschreitet, die Arbeitnehmerbeiträge auf Einkommensbeträge bis zu dieser Grenze (43 £ in der Woche) auf 2 vH gesenkt; Einkommensbeträge, die darüber hinausgehen, werden mit einem Satz von 9 vH belastet. Die marginale Abgabenbelastung fällt dadurch in den unteren Einkommensbereichen erheblich niedriger aus als zuvor.

Die Regierung Thatcher hat nicht nur Leistungshemmnisse gemildert oder beseitigt, die zuvor zur poverty trap und zur unemployment trap geführt hatten,¹⁰ sie hat auch, was für die Masse der Beschäftigten bedeutsam ist, den 1977 eingeführten Zuschlag auf die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (national insurance surcharge) ab 1981 mehrmals herabgesetzt und im Oktober 1984 endgültig abgeschafft. Allerdings ist die gesamte Sozialabgabenbelastung für einen Beschäftigten mit Durchschnittslohn im Jahre 1989 nur wenig niedriger als 1979, weil die "Normalbelastung" (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung) Anfang der achtziger Jahre angehoben worden ist.¹¹

Geringe Einkommensteuerentlastung in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland wurde der Einkommensteuertarif im Verlauf der achtziger Jahre insgesamt dreimal korrigiert: 1981, 1986 und 1988. Eine weitere Senkung der Steuersätze wird es 1990 geben.¹² Diese Änderungen besagen – für sich genommen – aber nicht allzu viel. Will man die Anreizwirkungen der Einkommensteuer im Zeitablauf abschätzen, dann ist die progressionsbedingte Mehrbelastung zu berücksichtigen, zu der es durch Inflation oder steigende Realeinkommen kommt. Die – bei unverändertem Steuerrecht entstehende – zusätzliche Belastung der Einkommen erreicht in der Bundesrepublik seit Jahren beträchtliche Größenordnungen.¹³

⁶ Vgl. Dilnot et al., a.a.O., S. 59.

⁷ Vgl. Byatt, a.a.O., S. 358. Gleichzeitig wurde die Beitragsbemessungsgrenze (upper earnings limit) für die Arbeitgeberbeiträge abgeschafft.

⁸ Vgl. Bernd Schulte, "Sozialversicherung in Großbritannien". Internationale Wirtschaftsbriefe, 5 Großbritannien, Gruppe 6, Herne 1989, (S. 35-46) S. 37.

⁹ Vgl. Andrew Dilnot, Steven Webb, "A good start, but further reforms are hoped for." The Guardian, 16. März 1989.

¹⁰ Vgl. Byatt, a.a.O., S. 359.

¹¹ Vgl. Minford, Matthews, a.a.O., S. 73.

¹² Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 45/1988, Bonn, 8. Juli 1988.

¹³ Daher sind Steuersenkungen aufgrund einer Gesetzesänderung erst dann Steuersenkungen, wenn sie die automatische Mehrbelastung verhindern und darüber hinaus entlasten.

Tabelle 2 – Lohnsteuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne und Gehälter¹ typischer Arbeitnehmerhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1982 und 1986 (vH)

	Durchschnittliche Belastung			Marginale Belastung		
	Lohnsteuer ²	Sozialversicherungsbeiträge ³	Insgesamt	Lohnsteuer ²	Sozialversicherungsbeiträge ³	Insgesamt
1982						
Arbeitnehmer, ledig, Arbeitsentgelt 2000 DM	11,9	29,2	41,1	18,9	28,9	47,8
3000 DM	16,5	29,1	45,7	31,6	28,9	60,5
Arbeitnehmer, verheiratet, zwei Kinder ein Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt 3000 DM	10,3	29,1	39,5	16,9	28,9	45,8
zwei Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt je 3000 DM	15,8	29,1	44,9	30,9	28,9	59,8
1986 ⁴						
Arbeitnehmer, ledig, Arbeitsentgelt 2270 DM	12,6	29,9	42,6	23,3	29,7	53,0
3406 DM	17,9	29,9	47,8	32,9	29,7	62,6
Arbeitnehmer verheiratet, zwei Kinder ein Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt 3406 DM	8,8	29,9	38,8	16,9	29,7	46,5
zwei Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt je 3406 DM	15,9	29,9	45,9	31,5	29,7	61,2

¹ Jeweils monatliches Arbeitsentgelt zuzüglich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. – ² Unter Berücksichtigung der in die Lohnsteuertabellen eingearbeiteten Pauschalen und Freibeträge. – ³ Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung; bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung 34,1 vH im Jahre 1982 und 35,2 vH im Jahre 1986. – ⁴ Einkommensanstieg gegenüber dem Jahr 1982: 13,5 vH.

Quelle: Hermann Luchterhand (Hrsg.), Gesamt-Abzugstabellen. Allgemeine Steuertabellen für versicherungspflichtige Arbeitnehmer. Neuwied 1981 und 1985. – Eigene Berechnungen.

Dies läßt sich verdeutlichen anhand der Steuerbelastung typischer Gruppen von Einkommensbezieher. Hier werden vier Typen betrachtet: ein lediger Arbeitnehmer mit etwa durchschnittlichem Bruttolohn, ein lediger Arbeitnehmer, der etwa zwei Drittel des durchschnittlichen Bruttolohns verdient, und verheiratete Einkommensbezieher mit zwei Kindern und einem bzw. zwei durchschnittlichen Einkommen (Tabelle 2). Für diese Gruppen wird errechnet, wie sich ihre marginale und ihre durchschnittliche Lohnsteuerbelastung von 1982 bis heute entwickelt haben und wie sie 1990 sein werden. Dabei ist angenommen worden, daß die Bruttolöhne oder -gehälter der vier Arbeitnehmergruppen von 1982 bis 1988 entsprechend der Einkommensentwicklung im Durchschnitt aller Beschäftigten gestiegen sind und daß sie 1989 und 1990 um 3,3 bzw. 4,3 vH jahresdurchschnittlich zunehmen werden. Belastungen aufgrund einzelner 1990 wegfallender Steuervergünstigungen (wie z.B. Arbeitnehmer- oder Weihnachtsfreibetrag) oder infolge höherer anderer Steuern werden nicht berücksichtigt.

Es zeigt sich, daß die Steuerentlastung des Jahres 1986 (1. Stufe des Pakets 1986/90) nicht ausgereicht hat, um bei typischen Einkommensbezieher die marginale Steuerbelastung auf das Niveau des Jahres 1982 zurückzuführen (Tabelle 2). Im Jahre 1989 ist die marginale

Tabelle 3 - Lohnsteuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne und Gehälter¹ typischer Arbeitnehmerhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1988, 1989 und 1990 (vH)

	Durchschnittliche Belastung			Marginale Belastung		
	Lohnsteuer ²	Sozialversicherungsbeiträge ³	Insgesamt	Lohnsteuer ²	Sozialversicherungsbeiträge ³	Insgesamt
1988						
Arbeitnehmer, ledig, Arbeitsentgelt 2410 DM	12,9	30,5	43,4	22,8	30,5	53,3
3615 DM	17,4	30,5	47,9	30,3	30,4	60,7
Arbeitnehmer, verheiratet, zwei Kinder ein Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt 3615 DM	9,1	30,5	39,6	17,0	30,4	47,4
zwei Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt je 3615 DM	15,7	30,5	46,2	29,1	30,4	59,5
1989 ⁴						
Arbeitnehmer, ledig, Arbeitsentgelt 2490 DM	13,2	30,4	43,6	23,1	30,3	53,4
3734 DM	17,8	30,4	48,2	30,8	30,5	61,3
Arbeitnehmer verheiratet, zwei Kinder ein Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt 3734 DM	9,3	30,4	39,7	17,1	30,5	47,6
zwei Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt je 3734 DM	16,2	30,4	46,6	29,8	30,5	60,3
1990 ^{4,5}						
Arbeitnehmer, ledig, Arbeitsentgelt 2597 DM	11,4	30,4	41,8	23,0	30,4	53,4
3895 DM	15,2	30,4	45,6	24,4	30,3	54,7
Arbeitnehmer verheiratet, zwei Kinder ein Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt 3895 DM	7,0	30,4	37,4	17,0	30,3	47,3
zwei Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt je 3895 DM	13,7	30,4	44,1	23,6	30,3	53,9

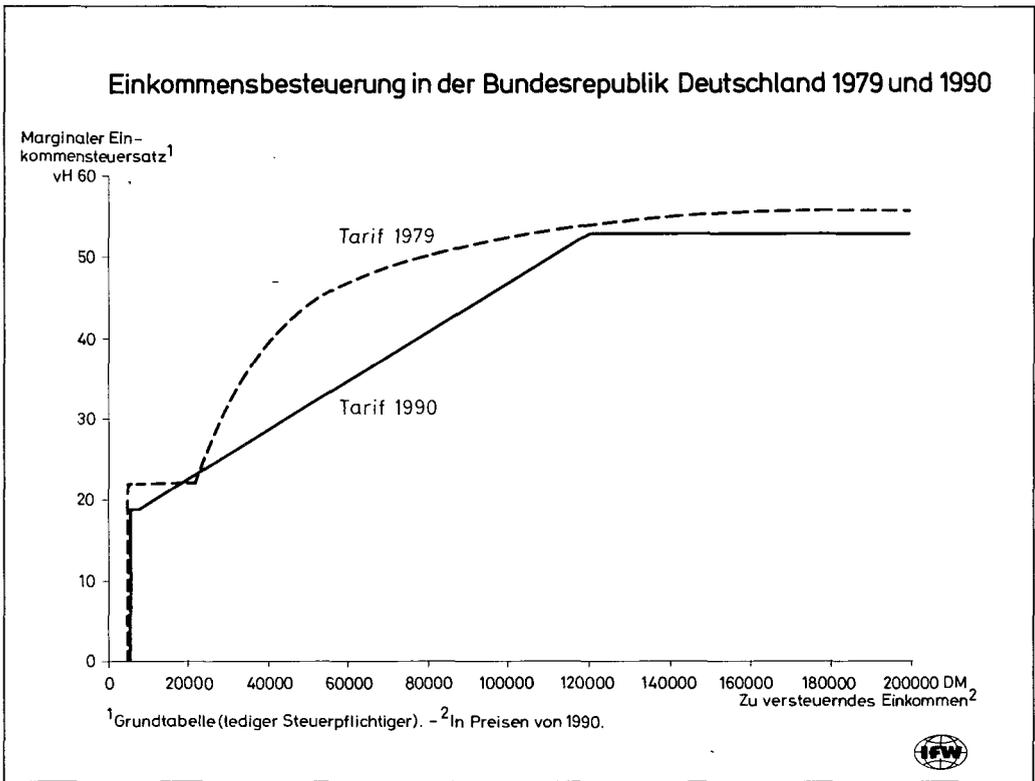
¹ Jeweils monatliches Arbeitsentgelt zuzüglich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. - ² Unter Berücksichtigung der in die Lohnsteuertabellen eingearbeiteten Pauschalen und Freibeträge. - ³ Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung; bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung 35,9 vH im Jahre 1988, 35,8 vH im Jahre 1989 und 35,4 vH im Jahre 1990. - ⁴ Einkommensanstieg gegenüber dem Vorjahr 3,3 vH im Jahre 1989 und 4,3 vH im Jahre 1990. - ⁵ Anstieg des zu versteuernden Einkommens 5,3 vH (Abbau von Steuervergünstigungen bleibt unberücksichtigt).

Quelle: Luchterhand, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

Steuerbelastung typischer Arbeitnehmergruppen - trotz des Inkrafttretens der 2. Stufe des Pakets im Jahre 1988 - nicht in allen Fällen niedriger als 1986 (Tabelle 3). Erst 1990 werden die Grenzsteuersätze deutlich gesenkt. Sie werden dann in einzelnen Fällen nennenswert geringer als 1986 und niedriger als 1982 sein (Tabelle 3)¹⁴. Die Leistungsbereitschaft wird dann weniger stark beeinträchtigt sein.

¹⁴ Im Einzelfall ist zu berücksichtigen, daß bestimmte Steuervergünstigungen ab 1990 nicht mehr gewährt werden. Der Grenzsteuersatz fällt dann höher aus als der in der Tabelle ausgewiesene Wert.

Schaubild 2



Einkommensteuertarife im Vergleich

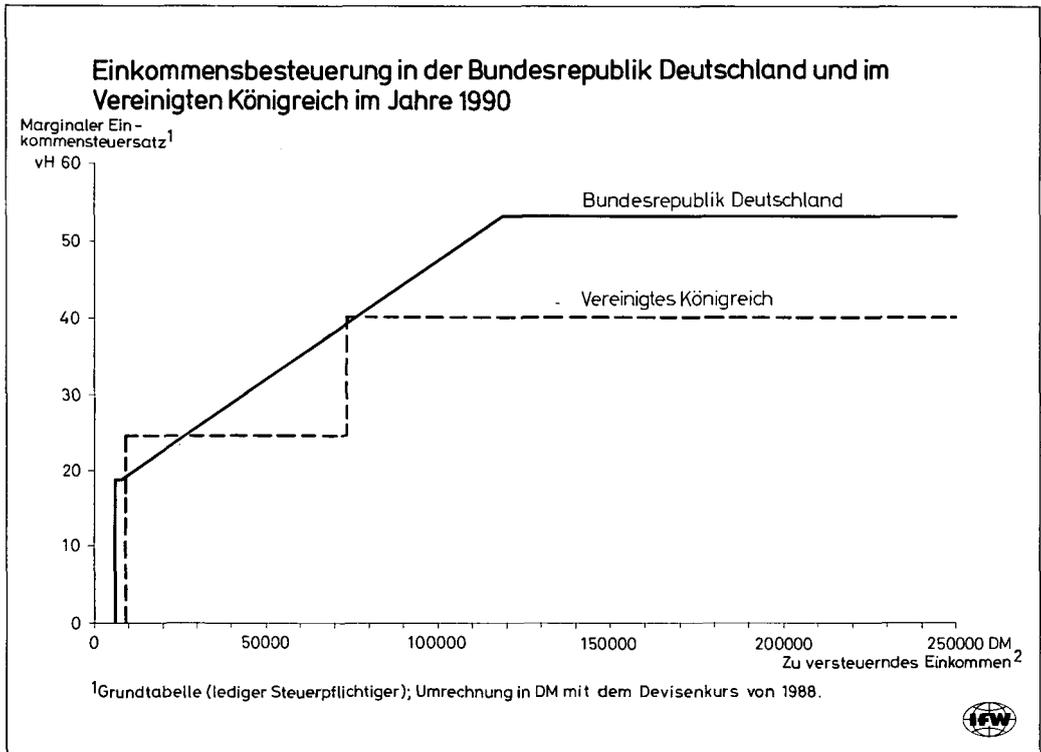
Im Vereinigten Königreich werden die Grenzsteuersätze 1989/90 bei gegebenem Realeinkommen durchgängig unter jenen des Jahres 1978/79 liegen (Schaubild 1). In der Bundesrepublik wird dies auch der Fall sein (Schaubild 2); allerdings ist der Rückgang der Steuersätze für Einkommensteuerpflichtige mit gegebenem Realeinkommen im Vereinigten Königreich im Durchschnitt größer.

Die zahlreichen Einkommenssteuersatzvariationen in den beiden Ländern haben zur Folge, daß die Grenzsteuersätze beispielsweise für einen ledigen Steuerpflichtigen 1990 in der Bundesrepublik Deutschland auf den meisten Einkommensstufen höher sein werden als im Vereinigten Königreich (Schaubild 3). Zwar beziehen sich die Steuersätze auf das zu versteuernde Einkommen und berücksichtigen daher nicht Unterschiede bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens aus dem Bruttoeinkommen, diese Unterschiede sind aber für Lohn- und Gehaltsempfänger in der Regel recht gering,¹⁵ so daß die Differenzen der Grenzsteuersätze die Unterschiede in den Anreizwirkungen widerspiegeln.¹⁶

¹⁵ Vgl. Annemarie Mennel (Hrsg.), Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan. Teil I, 1.-15. Lieferung, Herne 1980-1988. Loseblattsammlung. Erwähnenswert ist die im Vereinigten Königreich restriktive Behandlung der Aufwendungen für die Fahrten vom Wohnort zum Arbeitsplatz.

¹⁶ Die Einkommenssteuertarife sind auch maßgebend für die Belastung der Gewinne von Unternehmen, die nicht in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft geführt werden. Bei einem internationalen Vergleich der Einkommensteuerbelastung der Gewinne solcher Unternehmen sind – außer den Einkommenssteuersätzen – die Unterschiede in den Abgrenzungs- und Bewertungsregeln einzubeziehen.

Schaubild 3



Besteuerung des Faktoreinsatzes im Vereinigten Königreich: Weniger Verzerrungen

Bedeutende Änderungen gab es im Vereinigten Königreich nicht nur bei der Einkommensbesteuerung, sondern auch bei der Besteuerung der Gewinne der Kapitalgesellschaften. Der (normale) Körperschaftsteuersatz wurde ab April 1983¹⁷ in vier Schritten von 52 vH auf 35 vH gesenkt (Tabelle 1). Allerdings wurden die – im internationalen Vergleich – günstigen Abschreibungsregelungen verschärft und in drei Stufen den Vorschriften anderer Industrieländer angenähert; so entfielen die Sofortabschreibung für Ausrüstungsinvestitionen und die hohe Abschreibung für Industriegebäude im ersten Nutzungsjahr (75 vH). Die Besteuerung der Erträge auf die Realkapitalbildung wurde aufgrund dieser Maßnahmen, die 1986 abgeschlossen waren, zwar im Durchschnitt erhöht,¹⁸ aber die effektiven Steuersätze für Erträge auf Investitionen verschiedener Art wurden einander angeglichen. Die Rangfolge der volkswirtschaftlich rentablen Investitionen wird seither durch das Steuersystem weitaus weniger verzerrt als zuvor.¹⁹ Nach 1986 wurden die Einkommensteuersätze nochmals gesenkt. Aufgrund der dadurch verringerten Belastung der Dividenden (auf der Stufe der

¹⁷ Vgl. Tabelle 1 sowie W.E. Weisflog, "Britische Steuerreform". Steuer und Wirtschaft, Vol. 64, Köln 1987, Nr. 2, S. 156-163.

¹⁸ Vgl. Mervyn A. King, "Tax Reform in the UK and the US". Economic Policy, Vol. 1, Cambridge, November 1985, S. 219-238.

¹⁹ Vgl. auch Byatt, a.a.O., S. 366.

Anteilseigner im Rahmen der Einkommensbesteuerung) werden auch die Erträge der Realkapitalbildung etwas niedriger besteuert.

Der Arbeitseinsatz wird gegenwärtig im Vereinigten Königreich aufgrund der Steuersenkungen und der strukturellen Änderungen bei der Bemessung der Sozialabgaben deutlich weniger beeinträchtigt als zuvor; der Kapitaleinsatz ist aufgrund der geringeren Subventionierung weniger attraktiv geworden. Die relativen Faktorpreise (nach Steuern) wurden insgesamt so korrigiert, daß der Arbeitseinsatz spürbar lohnender ist. Dies hat vermutlich nicht unerheblich dazu beigetragen, daß die Arbeitslosigkeit deutlich gesunken ist.²⁰

Steuerbelastung der Unternehmen in der Bundesrepublik weiterhin hoch

Die Änderungen bei der Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland betreffen nicht nur die Arbeitseinkommen, sondern auch die Gewinne von Unternehmen, die nicht als Kapitalgesellschaft geführt werden. Bedeutsam für alle Unternehmen waren die Ansätze zu Steuersenkungen, zu denen es in den achtziger Jahren, insbesondere nach 1982, kam. Die Gewerbesteuer wurde 1983 und 1984 durch eine Verringerung der Bemessungsgrundlagen gesenkt (weniger Hinzurechnungen für Dauerschuldzinsen und Dauerschulden). Allerdings nahm der gewogene durchschnittliche Hebesatz von 1980 bis 1987 von 330 auf 359 vH zu.²¹ Dies trug dazu bei, daß der Anteil des Gewerbesteueraufkommens am gesamten Steueraufkommen nur von 7,7 vH im Jahre 1980 auf 7,1 vH im Jahre 1988 sank. Nennenswerte Entlastungen gab es bei der Vermögensteuer (Freibetrag, verringerter Steuersatz für Kapitalgesellschaften). Zudem wurden die Abschreibungsmöglichkeiten für Ausrüstungen (1981) und Bauten (1985) und die Möglichkeit, Verluste rückwirkend geltend zu machen, ausgeweitet.

Der Satz der Körperschaftsteuer wird 1990 von 56 auf 50 vH gesenkt. Die Steuerbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften wird aber dennoch im internationalen Vergleich hoch bleiben.²²

Die Kuponsteuer wurde (1985) abgeschafft. Die Gesellschaftsteuer, die die Fremdfinanzierung begünstigt, und die Börsenumsatzsteuer, die die Attraktivität des Finanzplatzes Bundesrepublik mindert, existieren aber weiterhin. Dagegen wird im Vereinigten Königreich eine der Gesellschaftsteuer ähnliche Abgabe seit dem März 1988 nicht mehr erhoben;²³ eine der Börsenumsatzsteuer ähnliche Steuer (stamp duty on transactions in shares) wurde von 2 auf 0,5 vH verringert. Nach einer Studie der Bank von England waren die dadurch hervorgerufenen Steuermindereinnahmen wegen der durch die Steuersatzsenkung bewirkten Börsenbelebung relativ gering.²⁴

²⁰ Vgl. Joachim Fels, Doris Grimm, Barbara Kauffmann, Enno Langfeldt, Peter Trapp, "Konjunkturelle Expansion in den Industrieländern verlangsamt sich", in diesem Heft.

²¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 10.1: Realsteuervergleich. Stuttgart, lfd. Jgg.

²² Vgl. Alfred Boss, Unternehmensbesteuerung und Standortqualität. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 145/146, November 1988.

²³ Menzel, a.a.O., Großbritannien, S. 46.

²⁴ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, "Höhere Börsenumsätze durch Senkung der Stempelabgabe. Erfahrungen mit dem Londoner Beispiel". 15. März 1986.

Gemeindfinanzreform im Vereinigten Königreich

Eine Reform der Gemeindefinanzen wurde in den achtziger Jahren sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch im Vereinigten Königreich immer wieder für notwendig gehalten. In der Bundesrepublik blieb es beim überkommenen System, im Vereinigten Königreich wurde 1988 eine durchgreifende, geradezu revolutionäre Reform beschlossen.²⁵

Die Grundsteuern der Unternehmen und der privaten Haushalte waren bisher die wesentlichen Einnahmenquellen der britischen Gemeinden. Nach der Neuregelung werden

- die Grundsteuer der privaten Haushalte (domestic rates) durch eine Kopfsteuer (für alle erwachsenen Gemeindemitglieder) ersetzt (community charge),
- der Hebesatz für die Grundsteuer der Unternehmen (non-domestic rates) landesweit einheitlich festgesetzt, wobei die Mittel den einzelnen Gemeinden entsprechend der Einwohnerzahl zufließen sollen, und
- die nicht zweckgebundenen Zuweisungen des Zentralstaats nach einheitlichen Kriterien und nicht nach dem Finanzbedarf der jeweiligen Gemeinde berechnet.

Die Gemeinden können die Höhe der Kopfsteuer frei festsetzen. Die Steuer kann für Abgabepflichtige mit niedrigem Einkommen um bis zu 80 vH gesenkt werden; sie wird nicht erhoben beispielsweise von Häftlingen, von schwer geistig Behinderten oder von in Obdachlosenheimen lebenden Personen. Grundsätzlich ist aber jeder Bürger im Alter von mindestens 18 Jahren steuerpflichtig. Die Erfassung soll mit Hilfe von Abgabenregistern erfolgen; vorerst sollen Wählerregister herangezogen werden (daher die Bezeichnung "poll tax"). Die Neuregelungen nach dem Gemeindefinanzgesetz von 1988 werden in den einzelnen Teilen des Vereinigten Königreichs ab 1990 (in Schottland ab 1989) schrittweise in Kraft treten. Im Jahre 1994 soll das neue System voll realisiert sein.

Die Reform hat zur Folge, daß sich der Kreis der Bürger, die Steuern an die Gemeinde zahlen, auf etwa 36 Millionen verdoppeln wird. Auch wird der Zusammenhang zwischen gemeindlicher Leistung und Steuerzahlung im politischen Entscheidungsprozeß sehr viel deutlicher werden. Die kopfsteuerähnliche Abgabe dürfte das Interesse aller Schichten an den Gemeindeangelegenheiten wecken und zu mehr Selbstverantwortung der Gemeindeparlamente bei Ausgabenentscheidungen führen; diejenigen, die Leistungen und damit Ausgaben der Gemeinden beschließen, belasten mehr als bisher unmittelbar die Bürger. Im Vereinigten Königreich wird durch das neue, vergleichsweise allgemeine Besteuerungsprinzip und durch die große Zahl von Steuerpflichtigen verhindert, mindestens aber erschwert werden, daß bestimmte Gruppen, seien sie steuerpflichtig oder auch nicht, die Gesamtheit der steuerpflichtigen Bürger für ihre Einzelinteressen zahlen lassen.

Die Finanzierung gemeindlicher Ausgaben über eine Kopfsteuer ist Element einer Finanzverfassung, in der die allgemeinen Prinzipien der Finanzierung feststehen, wenn über Ausgaben entschieden wird;²⁶ dagegen sind die kommunalen Ausgaben- und Finanzierungsentscheidungen in der Bundesrepublik in vielen Fällen entkoppelt mit der Folge, daß die Nachfrage nach und das Angebot an öffentlichen Leistungen für die verschiedenen Interessengruppen hoch sind und daß damit die Ausgaben und die Steuerbelastung zu hoch ausfallen.²⁷

²⁵ Vgl. zu den Einzelheiten insbesondere Ingo Müssener, "Die britische Gemeindefinanzreform 1988". Internationale Wirtschaftsbriefe, 5 Großbritannien, Gruppe 2, Nr. 2 vom 25. Januar 1989, Herne 1989, S. 269-274.

²⁶ Vgl. Friedrich A. von Hayek. Die Verfassung der Freiheit. Tübingen 1971.

²⁷ Zu Reformmöglichkeiten vgl. Alfred Boss, Zur Reform der Gemeindefinanzen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 216, November 1984.

Eine Kopfsteuer nach britischem Vorbild, deren Aufkommen den Gemeinden zufließt, steht auch im Einklang mit jenen Prinzipien²⁸ für die Verteilung von Steuern auf die einzelnen Ebenen staatlichen Handelns, die erforderlich sind, damit die Staatseingriffe in den Wirtschaftsprozess und die Staatsausgaben begrenzt werden können. Sind die regionalen Zuständigkeiten einmal abgegrenzt, dann sollten nämlich den einzelnen Gebietskörperschaften jeweils eigene Steuerarten zugewiesen werden. Bei der Zuordnung der einzelnen Steuerarten ist zu berücksichtigen, daß die Gebietskörperschaften jeder Ebene mit anderen Gebietskörperschaften im Wettbewerb um die Gunst der Bürger stehen. Auf der Ebene der Unterverbände ist der Wettbewerb größer als auf der Ebene übergeordneter Verbände. Daher sollten die Besteuerungsrechte so verteilt werden, daß die am stärksten unter Konkurrenzdruck stehenden Unterverbände (also die Gemeinden) über "gefährliche" Steuern wie die Kopfsteuer und die Grundsteuer verfügen, während dem nicht oder nur teilweise durch Konkurrenz gezügelten Oberverband nur wenig ertragskräftige Steuern (wie gegenwärtig etwa die Tabak-, Branntwein- und Mineralölsteuer) zustehen sollten.²⁹

Im Vereinigten Königreich können in Zukunft unterschiedliche Präferenzen der Bürger hinsichtlich des Niveaus von Gemeindeausgaben und Steuern zum Zuge kommen; Zu- und Abwanderung sind die Optionen derjenigen, deren Präferenzen von jenen der Mehrheit abweichen. Insofern als es zwischen den Gemeinden Wettbewerb um die Gunst der Bürger geben wird, entstehen Privatisierungsanreize; zudem dürfte die Effizienz bei der Produktion jener Leistungen, die von den Gemeinden bereitgestellt werden, im Wettbewerb zunehmen.

Schlußfolgerungen

Der grundlegende Kurswechsel in der britischen Steuerpolitik hat bis zum Jahre 1988 nicht dazu beigetragen, daß die Steuern (und Sozialbeiträge) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nennenswert abgenommen haben. Eine Tendenz zur Verringerung der Gewinn- und Einkommensteuerbelastung ist nur ansatzweise beobachtbar. Bei einer Beurteilung der Steuerpolitik kommt es aber nicht nur auf die Gesamtbelastung (bei gegebenen Leistungen des Staates) an, sondern auch auf die Struktur der Besteuerung. Vor allem in dieser Hinsicht hat die britische Steuerpolitik wichtige Wachstumsimpulse gegeben. Sie hat unter Effizienzgesichtspunkten Leitbilder geschaffen, an denen sich auch die deutsche Steuerpolitik der nächsten Jahre messen lassen müssen. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, daß es der Regierung Thatcher gelungen ist, durch Subventionsabbau und Deregulierung Wachstumskräfte freizusetzen.³⁰ All dies hat wohl dazu beigetragen, daß die britische Krankheit überwunden und neue Wachstumsdynamik entstanden ist.

Auch unter verteilungspolitischen Aspekten ist die britische Steuerpolitik positiv zu beurteilen. Zwar sind die Steuersätze für die Bezieher hoher Einkommen am stärksten gesenkt

²⁸ Vgl. Geoffrey Brennan, James M. Buchanan, *The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York 1980, S. 173-186.

²⁹ In der Schweiz haben die Kantone und Gemeinden jene Steuern für sich, die überproportional wachsen, während dem Bund jene Steuern zustehen, deren Einnahmen sich proportional zum Sozialprodukt entwickeln. Vgl. Alfred Boss, Adrian Bothe, *Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor*, Kieler Studien, 207, Tübingen 1987.

³⁰ Vgl. Henning Klodt, Klaus-Dieter Schmidt, Alfred Boss, Axel Busch, Astrid Rosenschon, Wolfgang Suhr, *Wirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand*. Kieler Studien, 228, Tübingen 1989 (im Druck). So hat die Regierung Thatcher schon bald nach ihrem Amtsantritt die strukturkonservierende Politik zugunsten des Kohlenbergbaus, der Stahlindustrie und des Schiffbaus aufgegeben und - anders als die Bundesregierung - eine deutliche Schrumpfung dieser Sektoren zugelassen.

worden, was häufig als Umverteilung von unten nach oben gebrandmarkt wird; aber diese Personengruppe zahlt gegenwärtig einen größeren Teil der gesamten Einkommensteuer als früher.³¹ Statische Berechnungen zur Veränderung der Belastung aufgrund einer Steuertarifänderung verdecken dies und verleiten insofern zu Fehlschlüssen.

³¹ So zahlten im Haushaltsjahr 1978/79: 5 vH der Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen 24 vH der Einkommensteuer, 1987/88 waren es 30 vH. Vgl. Byatt, a.a.O.; derselbe, "United Kingdom". Joseph A. Pechman (Ed.), *World Tax Reform*. Washington 1988, S. 219-236; Nigel Lawson, *Tax Reform: The Government's Record*. London 1988.