

7 Steuern

LERNZIELE

- ▶ Die Auswirkungen von **Steuern** auf Angebot und Nachfrage.
- ▶ Welche Faktoren darüber bestimmen, wer die **Steuerlast** tatsächlich trägt.
- ▶ Die mit Steuern verbundenen Kosten und Nutzen, und warum Steuern Kosten verursachen, die höher sind als die Steuereinnahmen.
- ▶ Den Unterschied zwischen progressiven und regressiven Steuern und den Trade-off zwischen **Steuergerechtigkeit** und **Steuereffizienz**.
- ▶ Wichtige Aspekte des deutschen Steuersystems.

Die ersten Steuern

Im Jahr 1794 schloss sich eine erhebliche Zahl Farmer zusammen, da sie die schon lange bestehenden Missstände nicht länger ertragen wollten, und es kam zu weitläufigen Aufständen. Die Regierung ordnete ein hartes Durchgreifen mit Einsatz von Schusswaffen an: Einige Menschen starben, bevor die Regierungstruppen schließlich die Oberhand gewannen.

Es wäre nicht weiter überraschend, wenn Sie diese Erläuterungen für einen Bericht aus der Zeit der Französischen Revolution halten. Das eben geschilderte Ereignis fand jedoch tatsächlich im westlichen Pennsylvania statt und erschütterte damals die gesamte, noch sehr junge US-amerikanische Nation sowie ihren ersten Präsidenten George Washington tief. Obwohl die sogenannte Whiskey-Rebellion letztendlich unterbunden wurde, hat sie zu einer bleibenden Neugestaltung der Politik geführt.

Worum ging es nun eigentlich bei den Kämpfen? Es ging um Steuern. Nach dem Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg stand das Land vor einem großen Schuldenberg und sah sich nicht in der Lage, die Steuern auf importierte Waren weiter anzuheben. Die Regierung in Washington führte deshalb im Jahr 1791 auf Anraten des Finanzministers Alexander Hamilton eine Steuer für

Whiskeybrennereien ein. Zur damaligen Zeit war Whiskey ein sehr beliebtes Getränk; eine solche Steuer konnte also hohe Einnahmen generieren. Unterdessen würde eine Steuer »anständiges Verhalten« aufseiten der trinkfesten Bürgerschaft des jungen Landes befördern.

Die Art und Weise der Steuererhebung wurde jedoch als zutiefst ungerecht wahrgenommen. Schnapsbrenner konnten entweder einen festen Betrag entrichten oder pro Gallone (entspricht rund 3,78 Liter) zahlen. Große Brennereien konnten es sich leisten, den Festbetrag zu zahlen, kleine Brennereien konnten das jedoch nicht und mussten pro Gallone bezahlen. Aufgrund dessen entsprach der entrichtete Steuerbetrag bei kleinen Brennereien – Farmern, die Whiskey brannten, um ihre Einkünfte aufzubessern – einem höheren Einkommensanteil als bei großen Brennereien.

Darüber hinaus gelangte man in den Grenzgebieten des westlichen Pennsylvania üblicherweise nur schwer an Bargeld, und Whiskey wurde oft als Zahlungsmittel verwendet. Die Steuer hielt kleine Brennereien davon ab, Whiskey zu produzieren und bescherte deshalb der lokalen Wirtschaft ein geringeres Einkommen und weniger Geldmittel, um andere Waren zu kaufen oder zu verkaufen.

Auch wenn der Aufstand gegen die Whiskey-Steuer letztlich niedergeschlagen wurde, konnte die politische Partei, die die Steuer unterstützte, nämlich die Föderalistische Partei um Alexander Hamilton, nie wieder ihren früheren Beliebtheitswert erreichen. Die Whiskey-Rebellion ebnete den Weg für das Entstehen einer neuen Partei: Thomas Jeffersons Republikanische Partei, die die Steuer im Jahr 1800 wieder abschaffte.

Aus dieser Geschichte kann man zwei Schlüsse ziehen. Zum ersten sind Steuern notwendig, da jede Regierung Geld benötigt, um erfolgreich arbeiten zu können. Ohne Steuern könnten Regierungen die gewünschten öffentlichen Dienstleistungen – von der Landesverteidigung bis zu öffentlichen Parks – nicht erbringen. Steuern verursachen jedoch ökonomische Kosten, die üblicherweise über den an den Staat abgeführten Betrag hinausgehen. Das liegt daran, dass Steuern die Durchführung wechselseitig vorteilhafter Transaktionen verhindern.

Das führt uns zu unserem zweiten Schluss: Es ist nicht leicht, Steuerpolitik zu gestalten – sind Sie Politiker, könnte diese Arbeit sogar Ihre Karriere gefährden. Die eben erzählte Geschichte zeigt aber auch einige wichtige Punkte steuerpolitischer Überlegungen, die mithilfe ökonomischer Modelle besser zu verstehen sind.

Ein Grundprinzip der Steuerpolitik ist Effizienz. Steuern sollten so gestaltet sein, dass Anreize so wenig wie möglich verfälscht werden. Bei der Gestaltung von Steuersätzen sollte man sich jedoch nicht nur über Effizienz Gedanken machen. Die Washingtoner Regierung lernte aus der Whiskey-Rebellion, dass die wahrgenommene Gerechtigkeit einer Steuer ebenso wichtig ist. Steuerpolitik ist immer mit der Ausbalancierung des Strebens nach Effizienz und des Strebens nach wahrer Gerechtigkeit verbunden.

In diesem Kapitel werden wir uns mit den Wirkungen von Steuern auf Effizienz und Gerechtigkeit beschäftigen. Wir werden außerdem einen Blick darauf werfen, wie Steuern die Einnahmen eines Staates erhöhen.

7.1 Die ökonomischen Auswirkungen von Steuern: Eine vorläufige Einschätzung

Eine **Mengensteuer** ist eine Steuer auf jede verkaufte Einheit einer Ware oder einer Dienstleistung.

Um die ökonomischen Auswirkungen von Steuern zu verstehen, ist es hilfreich, eine simple Steuerart zu betrachten, die als **Mengensteuer** bekannt ist. Bei einer Mengensteuer werden auf jede verkaufte Einheit einer Ware oder Dienstleistung Steuern erhoben. Wir werden uns später im Kapitel weitere Arten von Steuern noch genauer anschauen, die in den Vereinigten Staaten den größten Teil und in europäischen Staaten wie Deutschland einen großen Teil des Steueraufkommens ausmachen. Mengensteuern zu erheben ist üblich, so zum Beispiel auf Kraftstoffe, Zigaretten oder Alkohol. Viele Gemeindeverwaltungen erheben zusätzliche Mengensteuern auf andere Waren und Dienstleistungen, in den Vereinigten Staaten zum Beispiel auf die Vermietung von Hotelzimmern. Die Lehren, die wir aus der näheren Betrachtung der Mengensteuer ziehen, sind auch für komplexere Steuerarten gültig.

Wirkungen einer Mengensteuer auf Mengen und Preise

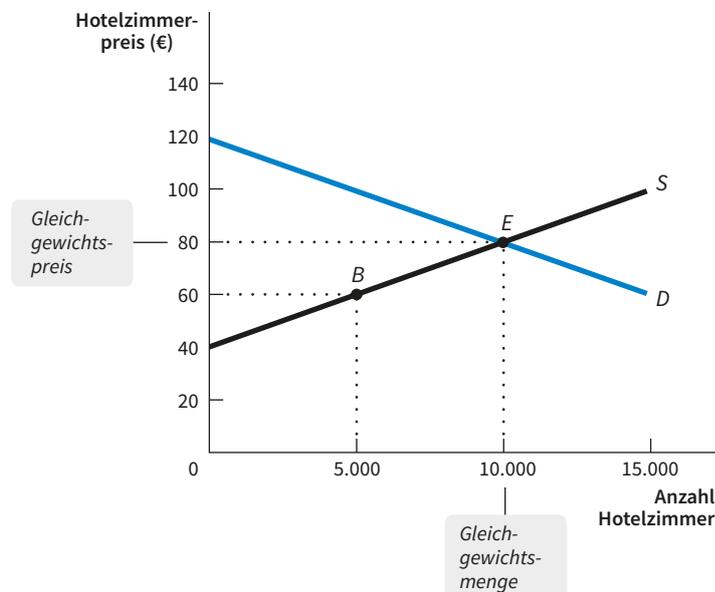
Nehmen wir an, die Angebots- und Nachfragekurven für Hotelzimmer in Neustadt werden exakt durch **Abbildung 7-1** beschrieben. Wir treffen an dieser Stelle die vereinfachende Annahme, dass alle Hotelzimmer identisch sind. Ohne irgendwelche staatliche Eingriffe liegt der Gleichgewichtspreis für ein Hotelzimmer bei 80 Euro pro Nacht, und es werden insgesamt 10.000 Hotelzimmer vermietet.

Wir wollen nun davon ausgehen, dass die Gemeindeverwaltung in Neustadt eine Mengensteuer in Höhe von 40 Euro pro Zimmer und Nacht erhebt. Hotelbesitzer müssen also für jedes vermietete Zimmer pro Nacht 40 Euro an die Gemeindeverwaltung abführen. Wenn ein Gast beispielsweise 80 Euro für ein Hotelzimmer zahlt, werden davon 40 Euro als Steuern abgeführt, sodass dem Hotelbesitzer nur 40 Euro bleiben.

Abb. 7-1

Angebot und Nachfrage für Hotelzimmer in Neustadt

Vor Erhebung der Steuer liegt das Gleichgewicht in Punkt *E*. Der Gleichgewichtspreis für Hotelzimmer beträgt 80 Euro pro Nacht und die Gleichgewichtsmenge beträgt 10.000 Zimmervermietungen pro Nacht. Die Angebotskurve *S* zeigt die bei jedem beliebigen Preis vor Steuern angebotene Menge. Bei einem Preis von 60 Euro pro Nacht werden von den Hotelbesitzern 5.000 Zimmer angeboten, was in der Abbildung durch den Punkt *B* charakterisiert wird. Nach Erhebung der Steuer wird die gleiche Menge an Zimmern nur zu einem Preis von 100 Euro angeboten. Der Preis setzt sich zusammen aus dem Einkommen für den Hotelbesitzer in Höhe von 60 Euro und der Steuer in Höhe von 40 Euro, die an die Stadt abgeführt werden muss.



Bei jedem gegebenen Preis wird daher die Bereitschaft der Hotelbesitzer geringer sein, ein Hotelzimmer zu vermieten.

Was bedeutet das für die Angebotskurve für Hotelzimmer in Neustadt? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir die Anreize der Hotelbesitzer vor und nach Erhebung der Steuer miteinander vergleichen.

Aus Abbildung 7-1 wissen wir, dass in Abwesenheit einer Steuer eine Menge von 5.000 Zimmern angeboten wird, wenn der Preis 60 Euro pro Zimmer beträgt. Bei Erhebung der Steuer in Höhe von 40 Euro pro Zimmer und Nacht wird die gleiche Menge an Zimmern nur dann bereitgestellt, wenn die Hotelbesitzer pro Zimmer und Nacht 100 Euro einnehmen: Davon sind 60 Euro für sie und 40 Euro werden als Steuer an die Gemeindeverwaltung abgeführt. Anders formuliert müssen Hotelbesitzer pro Zimmer und Nacht zusätzlich 40 Euro – den Betrag der Steuer – erhalten, damit sie nach Erhebung der Steuer die gleiche Menge an Hotelzimmern anbieten wie zuvor.

Die Mengensteuer verschiebt also die Angebotskurve um den Betrag der Steuer nach oben. Für jede gegebene Menge steigt der Angebotspreis, also der Preis, den Anbieter erhalten müssen, um eine bestimmte Menge zu produzieren, um 40 Euro.

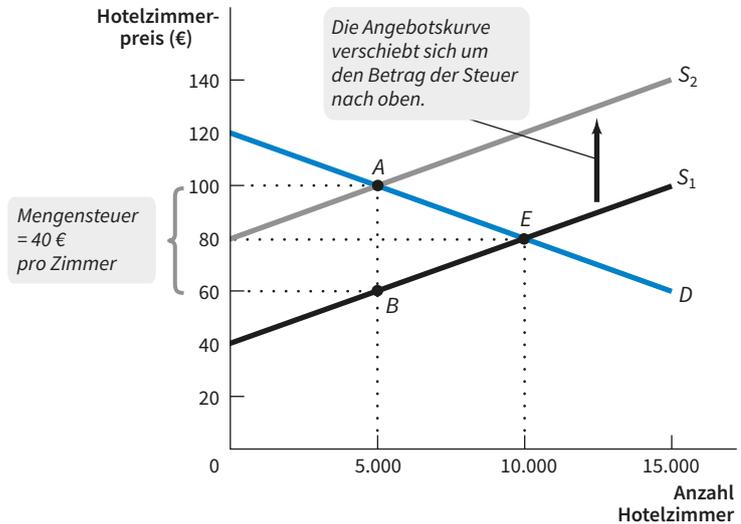
Die durch die Steuer ausgelöste Aufwärtverschiebung der Angebotskurve wird in **Abbildung 7-2** gezeigt. Dort bezeichnet S_1 die Angebotskurve vor Erhebung der Steuer und S_2 bezeichnet die Angebotskurve nach Erhebung der Steuer. Das Marktgleichgewicht bewegt sich von Punkt *E*, wo der Preis pro Zimmer und Nacht 80 Euro betrug und 10.000 Zimmer pro Nacht vermietet wurden, nach *A*, wo der Preis pro Zimmer und Nacht 100 Euro beträgt und nur 5.000 Zimmer pro Nacht vermietet werden. Punkt *A* liegt natürlich sowohl auf der Nachfragekurve *D* als auch auf der neuen Angebotskurve S_2 .

Auch wenn bei einer Angebotsmenge von 5.000 Zimmern der Nachfragepreis 100 Euro beträgt, können die Hotelbesitzer lediglich 60 Euro des Betrags behalten, da sie 40 Euro als Steuer

Abb. 7-2

Wirkungen einer Mengensteuer, die auf die Vermietung von Hotelzimmern erhoben wird

S_1 bezeichnet die Angebotskurve vor Erhebung der Steuer. Nachdem die Stadt die Hotelbesitzer verpflichtet hat, eine Steuer in Höhe von 40 Euro für jede Übernachtung zu bezahlen, verschiebt sich die Angebotskurve um 40 Euro nach oben zur neuen Angebotskurve S_2 . Der Gleichgewichtspreis für ein Hotelzimmer steigt von 80 Euro auf 100 Euro je Nacht. Die Gleichgewichtsmenge sinkt von 10.000 auf 5.000 vermietete Hotelzimmer. Obwohl die Steuer von den Hotelbesitzern abgeführt werden muss, tragen sie nur die Hälfte der Steuerlast. Der Preis, den die Hotelbesitzer erhalten, sinkt nur um 20 Euro von 80 Euro auf 60 Euro pro Nacht. Gäste, die ein Hotelzimmer mieten, tragen die andere Hälfte der Steuerlast, da der Preis, den sie zahlen müssen, um 20 Euro von 80 Euro auf 100 Euro steigt.



abführen müssen. Aus der Sicht der Hotelbesitzer ist es, als ob sie sich noch immer auf der ursprünglichen Angebotskurve in Punkt B befinden würden.

Schauen wir uns das noch einmal genauer an. Woher wissen wir, dass zu einem Preis von 100 Euro pro Zimmer und Nacht 5.000 Zimmer angeboten werden? Weil der *Nettopreis* – der Preis ohne die Steuer – 60 Euro beträgt und der Preis, zu dem vor Einführung der Steuer 5.000 Zimmer angeboten wurden, ebenfalls 60 Euro beträgt, wie Punkt B in Abbildung 7-2 zeigt.

Kommt uns das bekannt vor? Sollte es. In Kapitel 5 haben wir die Auswirkungen von Quoten auf den Preis beleuchtet: Eine Mengenbeschränkung treibt einen Keil zwischen Nachfragepreis und den ursprünglichen Angebotspreis. Bei einer Mengensteuer verhält es sich genauso. Aufgrund des Keils bezahlen Konsumenten mehr und Anbieter verdienen weniger.

In unserem Beispiel müssen die Konsumenten – diejenigen, die Hotelzimmer mieten – letztlich pro Nacht 100 Euro für ein Zimmer bezahlen, also 20 Euro mehr als vor Erhebung der Steuer. Gleichzeitig erhalten die Anbieter – die Hotelbesitzer –

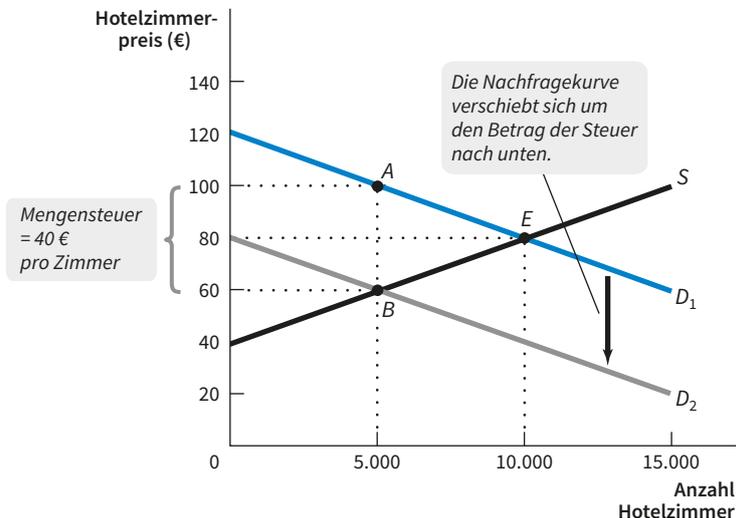
einen Nettopreis von 60 Euro pro Zimmer und somit 20 Euro weniger als vor Erhebung der Steuer. Zusätzlich führt die Steuer zu entgangenen Gelegenheiten: Wir wissen, dass es in unserem Beispiel 5.000 potenzielle Übernachtungsgäste gibt, die zwar zu einem Preis von 80 Euro pro Nacht (also ohne die Steuer) ein Zimmer gemietet hätten, nicht aber zu einem Preis von 100 Euro pro Nacht. Dementsprechend gibt es 5.000 Zimmer, die von den Hotelbesitzern bereitgestellt worden wären, wenn sie 80 Euro statt – wegen des abzuführenden Steuerbetrags – lediglich 60 Euro pro Nacht erhielten. Genau wie eine Mengenbeschränkung führt auch eine Mengensteuer zu Ineffizienzen. Sie verfälscht Anreize und führt zu entgangenen Gelegenheiten in Form von wechselseitig vorteilhaften Transaktionen, die nicht stattfinden.

An dieser Stelle ist es wichtig zu bemerken, dass die Hotelsteuer in Neustadt – so wie wir sie beschrieben haben – von den Hotelbesitzern und nicht den Hotelgästen gezahlt wird. Es ist eine Steuer, die vom Anbieter und nicht vom Konsumenten gezahlt wird. Und trotzdem verringert sich der vom Anbieter erhaltene Nettopreis ledig-

Abb. 7-3

Wirkungen einer Mengensteuer, die auf die Buchung von Hotelzimmern erhoben wird

D_1 bezeichnet die Nachfragekurve vor Erhebung der Steuer. Nachdem die Stadt die Hotelgäste verpflichtet hat, eine Steuer in Höhe von 40 Euro pro Nacht zu bezahlen, verschiebt sich die Nachfragekurve um 40 Euro nach unten zur neuen Nachfragekurve D_2 . Der Gleichgewichtspreis für ein Hotelzimmer sinkt von 80 Euro auf 60 Euro pro Nacht. Die Gleichgewichtsmenge sinkt von 10.000 auf 5.000 vermietete Hotelzimmer. Obwohl die Steuer in diesem Fall von den Hotelgästen abgeführt wird – und nicht wie in Abbildung 7-2 von den Hotelbesitzern –, ist das Endergebnis das Gleiche. Nach Erhebung der Steuer erhalten die Hotelbesitzer 60 Euro pro Zimmer und Nacht, aber die Hotelgäste müssen 100 Euro bezahlen. Dies verdeutlicht eine allgemeine Regel: *Die Inzidenz einer Mengensteuer hängt nicht davon ab, wer die Steuer tatsächlich abführt.*



lich um 20 Euro, also um den halben Steuerbetrag. Gleichzeitig steigt der von den Konsumenten gezahlte Preis um 20 Euro. Faktisch zahlt der Konsument die Hälfte der Steuer.

Was würde geschehen, wenn statt der Anbieter die Konsumenten die Steuer abführen müssten? Das heißt, wir stellen uns vor, dass die Gemeindeverwaltung nun vom *Hotelgast* statt vom *Hotelbesitzer* eine Steuer in Höhe von 40 Euro pro Nacht einfordert. Die Antwort wird in **Abbildung 7-3** gezeigt. Wenn ein Hotelgast eine Steuer von 40 Euro pro Nacht zahlen muss, muss der vom Gast bezahlte Zimmerpreis um 40 Euro geringer sein, damit die Nachfrage nach Hotelzimmern nach Steuern genauso hoch ist wie vor Steuern. Die Nachfragekurve verschiebt sich also um den Betrag der Steuer *abwärts* von D_1 nach D_2 .

Für jede nachgefragte Menge ist der Nachfragepreis – der Preis, den den Konsumenten angeboten werden muss, damit sie eine bestimmte Menge nachfragen – um 40 Euro gefallen. Damit verschiebt sich das Gleichgewicht von Punkt E nach Punkt B , wo der Marktpreis eines Hotelzimmers 60 Euro beträgt und 5.000 Hotelzimmer ver- und gemietet werden. Insgesamt bezahlen die

Hotelgäste unter Einschluss der Steuer 100 Euro pro Nacht. Im Ergebnis ist es also so, als wären die Hotelgäste auf ihrer ursprünglichen Nachfragekurve im Punkt A .

Wenn wir die Abbildungen 7-2 und 7-3 miteinander vergleichen, stellen wir augenblicklich fest, dass sie jeweils dasselbe Ergebnis zeigen. In beiden Fällen zahlen die Konsumenten 100 Euro, erhalten die Anbieter 60 Euro und werden 5.000 Hotelzimmer ver- und gemietet. *Tatsächlich macht es keinen Unterschied, wer offiziell die Steuer zahlt – das Ergebnis ist dasselbe.*

Diese Einsicht gilt allgemein bei der Analyse von Steuern: Die **Inzidenz** einer Steuer, wer wirklich die Steuerlast trägt, ist in der Regel nicht eine Frage, die sich dadurch beantworten lässt, dass man überlegt, wer tatsächlich den Steuerbetrag an den Staat überweist. In unserem speziellen Fall schlägt sich die Steuer auf Hotelzimmer in Höhe von 40 Euro nieder in einem Anstieg des Preises, den die Konsumenten zahlen, um 20 Euro und um einen Rückgang des Preises, den die Anbieter erhalten, um ebenfalls 20 Euro. Die Inzidenz der Steuer wird also in diesem Fall gleichmäßig auf Konsumenten und Anbieter verteilt.

Die **Inzidenz** einer Steuer ist ein Maß dafür, wer die Steuer tatsächlich trägt.

Preiselastizitäten und die Inzidenz einer Mengensteuer

Wir haben gerade gelernt, dass die Inzidenz einer Mengensteuer unabhängig davon ist, wer die Steuer offiziell zahlt. In dem in den Abbildungen 7-1 bis 7-3 dargestellten Beispiel wird die Steuer auf Hotelzimmer gleichmäßig auf Konsumenten und Anbieter verteilt, egal wer der Steuerzahler ist.

Es ist wichtig festzuhalten, dass die gleichmäßige Aufteilung der Steuer zwischen Konsumenten und Anbietern aus den Annahmen resultiert, die wir in diesem Beispiel getroffen haben. In der Wirklichkeit wird die Inzidenz einer Mengensteuer üblicherweise ungleichmäßig zwischen Konsumenten und Anbietern verteilt, da eine Gruppe einen größeren Teil der Last tragen muss als die andere Gruppe.

Was ist ausschlaggebend dafür, wie die Last einer Mengensteuer auf Konsumenten und Anbieter verteilt ist? Die Antwort hängt von der Form der Angebots- und der Nachfragekurven ab. *Genauer gesagt hängt die Inzidenz einer Mengensteuer von der Preiselastizität der Nachfrage und der Preiselastizität des Angebotes ab.* Dies können wir erkennen, wenn wir uns zunächst einen Fall anschauen, in dem die Konsumenten den größten

Teil einer Mengensteuer zahlen, und anschließend einen Fall betrachten, in dem die Anbieter den größten Teil der Steuer zahlen.

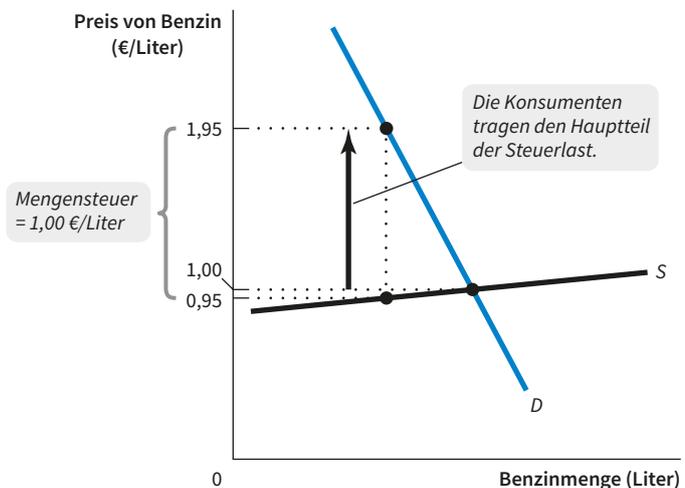
Eine hauptsächlich von den Konsumenten getragene Mengensteuer. Die **Abbildung 7-4** zeigt eine Mengensteuer, die überwiegend die Konsumenten belastet: eine Mengensteuer auf Benzin, die wir auf 1,00 Euro pro Liter festsetzen. (Tatsächlich betrug im Jahr 2016 die Energiesteuer auf Benzin in Deutschland 0,65 Euro pro Liter und die Mineralölsteuer auf Benzin in Österreich 0,48 Euro pro Liter. In den USA gibt es eine Bundessteuer auf Benzin in Höhe von 0,047 Dollar pro Liter [!]. Zusätzlich erheben die Bundesstaaten Mengensteuern von 0,044 Dollar bis 0,14 Dollar pro Liter.) Entsprechend Abbildung 7-4 würde Benzin ohne die Steuer für 1,00 Euro pro Liter verkauft werden.

Zwei Schlüsselthesen spiegeln sich in den Angebots- und Nachfragekurven wider. Erstens: Die Preiselastizität der Nachfrage nach Benzin ist sehr niedrig, sodass die Nachfragekurve relativ steil verläuft. Zur Erinnerung: Eine niedrige Preiselastizität der Nachfrage bedeutet, dass die nachgefragte Menge nur geringfügig auf eine Preisänderung reagiert. Dies ist ein wesentliches Merkmal

Abb. 7-4

Eine hauptsächlich von den Konsumenten getragene Mengensteuer

Die relativ steil verlaufende Nachfragekurve reflektiert hier eine geringe Preiselastizität der Nachfrage nach Benzin. Die relativ flach verlaufende Angebotskurve reflektiert eine hohe Preiselastizität des Angebotes. Der Preis vor Steuern für einen Liter Benzin beträgt einen Euro. Jetzt wird eine Steuer in Höhe von einem Euro je Liter erhoben. Die Kosten der Verbraucher erhöhen sich um 0,95 Euro auf 1,95 Euro, was den Umstand widerspiegelt, dass der größte Teil der Steuerlast auf die Konsumenten fällt. Lediglich ein kleiner Anteil der Steuer wird durch die Produzenten getragen: Der Preis, den sie erhalten, sinkt lediglich um 0,05 Euro auf 0,95 Euro.



einer steilen Nachfragekurve. Zweitens: Die Preiselastizität des Angebotes ist sehr hoch, sodass die Angebotskurve relativ flach verläuft. Eine hohe Preiselastizität des Angebotes bedeutet, dass die angebotene Menge stark auf Preisänderungen reagiert. Dies ist ein wesentliches Merkmal einer relativ flachen Angebotskurve.

Wir haben gelernt, dass eine Mengensteuer einen Keil zwischen den von den Konsumenten gezahlten und den von den Produzenten erhaltenen Preis treibt. Dieser entspricht der Höhe der Steuer. Der Keil erhöht den von den Konsumenten zu zahlenden Preis und senkt den Preis, den die Produzenten erhalten. Aber wie wir aus der Abbildung entnehmen können, sind die beiden Effekte in diesem Fall sehr unterschiedlichen Ausmaßes. Der Preis, den die Produzenten erhalten, fällt nur wenig, von 1,00 Euro auf 0,95 Euro, während der von den Konsumenten gezahlte Preis stark ansteigt, von 1,00 Euro auf 1,95 Euro.

Dieses Beispiel veranschaulicht ein allgemeines Prinzip: Wenn die Preiselastizität der Nachfrage niedrig ist und die Preiselastizität des Angebotes hoch, belastet eine Mengensteuer hauptsächlich die Konsumenten. Warum ist das so? Eine niedrige Preiselastizität der Nachfrage bedeutet, dass den Konsumenten nur wenige Sub-

stitute zur Verfügung stehen. Das heißt, ihnen bleibt nicht viel anderes übrig, als das höherpreisige Benzin zu kaufen. Dahingegen wird eine hohe Preiselastizität des Angebotes dadurch begründet, dass den Produzenten viele Substitute für Benzin zur Verfügung stehen. Es gibt also für das Rohöl, aus dem das Benzin raffiniert wird, andere Verwendungsmöglichkeiten.

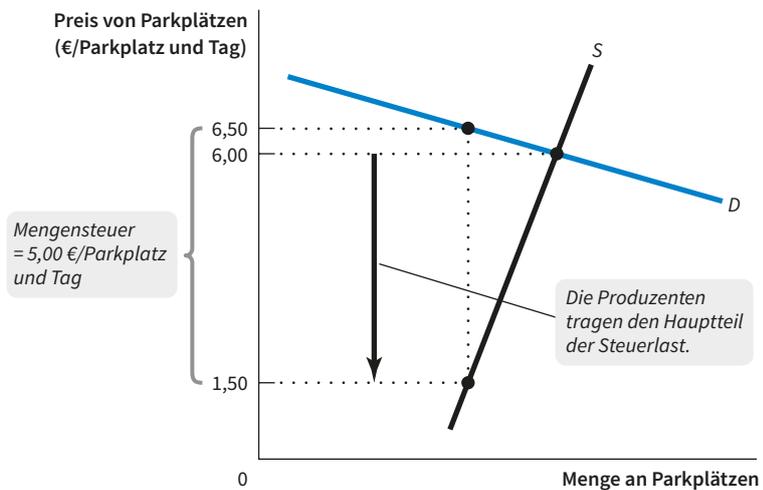
Daher sind die Produzenten flexibler darin, sich gegen niedrigere Preise für ihr Benzin zu wehren. Es überrascht nicht, dass die Partei mit der geringsten Flexibilität – in diesem Fall die Konsumenten – am Ende die Hauptlast der Steuer tragen muss. Dies trifft vermutlich auf alle wichtigen Mengensteuern zu, wie etwa die Steuern auf Zigaretten und alkoholische Getränke.

Eine hauptsächlich von den Produzenten getragene Mengensteuer. Die **Abbildung 7-5** stellt eine Mengensteuer dar, die vorwiegend von den Produzenten getragen wird. In diesem Fall untersuchen wir eine hypothetische Steuer von 5,00 Euro pro Tag auf das Parken in der Innenstadt einer kleinen Stadt. Im Marktgleichgewicht würde nach den angenommenen Verläufen von Angebots- und Nachfragekurve das Parken ohne Steuer 6,00 Euro pro Tag kosten.

Abb. 7-5

Eine hauptsächlich von den Produzenten getragene Mengensteuer

Die relativ flach verlaufende Nachfragekurve reflektiert hier eine hohe Preiselastizität der Nachfrage nach Parkplätzen in der Innenstadt. Der relativ steile Verlauf der Angebotskurve ergibt sich aus einer geringen Preiselastizität des Angebotes. Der Preis für einen Tagesparkplatz vor Steuern beträgt 6,00 Euro. Jetzt wird eine Steuer in Höhe von 5,00 Euro erhoben. Der Preis, den die Produzenten erhalten, sinkt deutlich auf 1,50 Euro, was den Umstand widerspiegelt, dass sie den größten Teil der Steuerlast tragen. Der von den Konsumenten zu entrichtende Preis erhöht sich geringfügig um 0,50 Euro auf 6,50 Euro, da sie nur einen geringen Anteil der Steuerlast tragen.



Die relativ flach verlaufende Nachfragekurve reflektiert hier eine hohe Preiselastizität der Nachfrage nach Parkplätzen in der Innenstadt. Der relativ steile Verlauf der Angebotskurve ergibt sich aus einer geringen Preiselastizität des Angebotes. Der Preis für einen Tagesparkplatz vor Steuern beträgt 6,00 Euro. Jetzt wird eine Steuer in Höhe von 5,00 Euro erhoben. Der Preis, den die Produzenten erhalten, sinkt deutlich auf 1,50 Euro, was den Umstand widerspiegelt, dass sie den größten Teil der Steuerlast tragen. Der von den Konsumenten zu entrichtende Preis erhöht sich geringfügig um 0,50 Euro auf 6,50 Euro, da sie nur einen geringen Anteil der Steuerlast tragen.

Die Preiselastizität des Angebotes ist sehr niedrig, weil die für das Parken genutzten Flächen nur wenige andere Verwendungsmöglichkeiten haben. Daher ist die Angebotskurve relativ steil. Die Preiselastizität der Nachfrage ist jedoch hoch:

Konsumenten können leicht zu anderen Parkplätzen wechseln, die nur wenige Gehminuten von der Innenstadt entfernt liegen und nicht besteuert werden. Demnach ist die Nachfragekurve relativ flach.

Die Steuer treibt einen Keil zwischen den von den Konsumenten gezahlten Preis und den von den Produzenten erhaltenen Preis. Diesmal steigt der Preis für Konsumenten jedoch nur geringfügig, von 6,00 Euro auf 6,50 Euro, der von den Produzenten erhaltene Preis fällt dagegen stark, von 6,00 Euro auf 1,50 Euro. Damit trägt ein Konsument nur 0,50 Euro der Steuer, während auf den Produzenten die übrigen 4,50 Euro fallen.

Wieder veranschaulicht das Beispiel ein allgemeines Prinzip: Ist die Preiselastizität der Nachfrage hoch und die Preiselastizität des Angebotes niedrig, belastet die Mengensteuer die Produzenten stärker. Als Praxisbeispiel lässt sich auf eine

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT UND PRAXIS

Wer trägt die FICA?

Jeder US-Amerikaner, der in abhängiger Beschäftigung arbeitet, erhält eine Gehaltsabrechnung, auf der nicht nur der tatsächliche Überweisungsbetrag aufgeführt ist, sondern auch die Beträge stehen, die für verschiedene Steuern abgezogen wurden. Einer der größeren Posten ist für die meisten US-Amerikaner der FICA-Beitrag. FICA ist die Abkürzung für Federal Insurance Contributions Act. Der entsprechende Posten auf der Gehaltsabrechnung zeigt also den Betrag, der für die staatliche Grundsicherung im Rentenalter bzw. bei Arbeitsunfähigkeit zu entrichten ist.

Im Jahr 2014 mussten Arbeitnehmer 7,65 Prozent ihres Einkommens als FICA-Beitrag abführen. Tatsächlich ist dies aber nur die Hälfte des Betrages: Die Arbeitgeber müssen einen gleich hohen Betrag abführen.

Wie ist der FICA-Beitrag zu beurteilen? Wird er wirklich jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen? Nun, er wirkt wie eine Steuer, die auf den Kauf und Verkauf von Arbeit erhoben wird. Eine Hälfte davon ist eine Steuer, die den Verkäufern, also den Arbeitnehmern, auferlegt wird. Die andere Hälfte ist von den Käufern, also den Arbeitgebern, zu bezahlen.

Wir wissen aber bereits, dass die Inzidenz einer Steuer nicht wirklich davon abhängt, wer die Steuer tatsächlich abführt. Die meisten Wirtschaftswissenschaftler sind sich einig, dass der FICA-Beitrag eine Steuer darstellt, die tatsächlich von den Arbeitnehmern gezahlt wird und nicht von ihren Arbeitgebern. Der Grund für diese

Schlussfolgerung liegt in einem Vergleich der Preiselastizitäten des Angebotes von Arbeit durch die Haushalte und der Nachfrage nach Arbeit durch die Unternehmen.

Erkenntnisse zeigen, dass die Preiselastizität der Nachfrage nach Arbeit ziemlich hoch ist und bei mindestens 3 liegt. Das heißt, ein Anstieg des durchschnittlichen Lohns um 1 Prozent würde zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeit durch die Arbeitgeber um mindestens 3 Prozent führen. Arbeitsökonomien gehen jedoch davon aus, dass die Preiselastizität des Angebotes von Arbeit sehr niedrig ist. Der Grund dafür ist, dass ein geringerer Lohnsatz zwar die Anreize reduziert mehr zu arbeiten. Gleichzeitig werden die Menschen dadurch aber ärmer und können sich deshalb weniger Freizeit leisten.

Die Stärke dieses zweiten Effektes findet sich in den Daten wieder: Wenn der Stundenlohn sinkt, fällt die Anzahl der Stunden, die Menschen zu arbeiten bereit sind, nur geringfügig bis gar nicht.

Unser allgemeines Prinzip der Steuerinzidenz besagt, dass die Last einer Mengensteuer dann hauptsächlich von den Anbietern getragen wird, wenn die Preiselastizität der Nachfrage deutlich höher ist als die Preiselastizität des Angebotes. Der FICA-Beitrag wird demnach hauptsächlich von den Anbietern der Arbeitskraft getragen, also von den Arbeitnehmern – obwohl die Arbeitgeber auf dem Papier die Hälfte der Steuer zahlen. Anders formuliert wird der FICA-Beitrag zum größten Teil durch niedrigere Löhne für die Arbeitnehmer finanziert und nicht durch niedrigere Gewinne für die Arbeitgeber.

Steuer verweisen, die eine Reihe von Kommunen in den Vereinigten Staaten auf den Erwerb bereits bestehender Häuser erhebt. Bevor der Immobilienmarkt im Jahr 2007 einzubrechen begann, waren in den USA die Häuserpreise in begehrten Städten angestiegen, weil wohlhabende Ortsfremde zugezogen sind. Dieser soziale Umstrukturierungsprozess wird Gentrifizierung genannt. Einige dieser Städte haben Hausverkäufe mit einer Steuer belegt mit dem Ziel, an den Neuzugängen zu verdienen. Dabei wird aber die Tatsache übersehen, dass die Elastizität der Nachfrage nach Häusern in einer einzelnen Stadt oftmals hoch ist, da potenzielle Käufer sich dafür entscheiden können, sich in einer anderen Stadt niederzulassen. Des Weiteren ist die Elastizität des Angebotes vermutlich niedrig, weil die meisten Verkäufer ihre Häuser verkaufen müssen, z. B. weil sie an einem anderen Ort einen Arbeitsplatz gefunden haben. Deshalb werden die Steuern auf Eigenheimkäufe hauptsächlich von den Verkäufern getragen – und nicht, wie die Kommunalbürokratie es sich vorstellt, von den vermögenden Käufern.

Gesamtbetrachtung. Wir haben gerade gesehen, dass bei hoher Preiselastizität des Angebotes und niedriger Preiselastizität der Nachfrage eine Mengensteuer vorwiegend die Konsumenten belastet. Ist die Preiselastizität des Angebotes niedrig und die Preiselastizität der Nachfrage hoch, tragen die

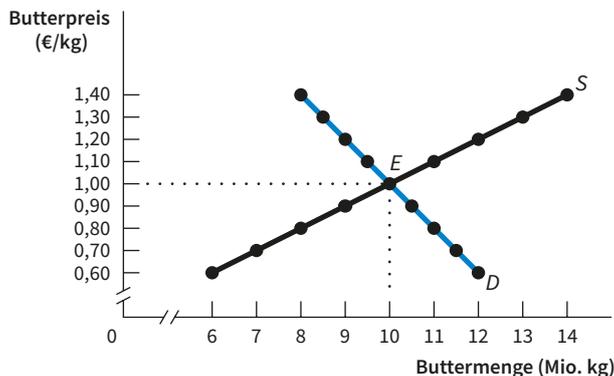
Produzenten den größten Teil der Last einer Mengensteuer. Das führt uns zu einer allgemeinen Regel: Ist die Preiselastizität der Nachfrage höher als die Preiselastizität des Angebotes, belastet eine Mengensteuer hauptsächlich die Produzenten. Ist die Preiselastizität des Angebotes größer als die Preiselastizität der Nachfrage, belastet eine Mengensteuer größtenteils die Konsumenten. Folglich bestimmen die Elastizitäten die Inzidenz einer Mengensteuer und nicht die Tatsache, wer die Steuer abführt.

Kurzzusammenfassung

- ▶ Eine **Mengensteuer** treibt einen Keil zwischen den von den Konsumenten gezahlten und den von den Produzenten erhaltenen Preis, was zu einem Rückgang der ge- und verkauften Menge führt. Die Mengensteuer verursacht Ineffizienzen, indem sie Anreize verfälscht und zu entgangenen Gelegenheiten in Form von wechselseitig vorteilhaften Transaktionen führt, die nicht stattfinden.
- ▶ Die **Inzidenz** einer Mengensteuer ist unabhängig davon, wer die Steuer abführt. Sie hängt viel mehr von den Preiselastizitäten der Nachfrage und des Angebotes ab.
- ▶ Je höher die Preiselastizität des Angebotes und je niedriger die Preiselastizität der Nachfrage, desto höher ist die Steuerbelastung für die Konsumenten. Je niedriger die Preiselastizität des Angebotes und je höher die Preiselastizität der Nachfrage ist, desto höher ist die Steuerbelastung für die Produzenten.

ÜBERPRÜFEN SIE IHR WISSEN

1. Betrachten Sie den Markt für Butter, der im Diagramm gezeigt wird. Der Staat erhebt eine Mengensteuer in Höhe von 30 Cent auf ein Kilogramm Butter. Wie hoch ist der Preis, den die Konsumenten nach Erhebung der Steuer zahlen müssen? Wie hoch ist der Preis, den die Produzenten nach Erhebung der Steuer erhalten? Wie hoch ist die ge- und verkaufte Menge an Butter? Wie ist die Steuerinzidenz zwischen den Konsumenten und den Produzenten aufgeteilt? Stellen Sie Ihre Antworten in der Abbildung dar.
2. Die Nachfrage nach wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern ist sehr unelastisch, das Angebot ist jedoch leicht elastisch. Was bedeutet das für die Inzidenz einer Mengensteuer? Veranschaulichen Sie Ihre Antwort grafisch.



3. Richtig oder falsch? Wenn den Konsumenten für ein bestimmtes Gut ohne Weiteres ein Substitut zur Verfügung steht, es für die Produzenten aber schwierig ist, die produzierte Menge anzupassen, dann tragen die Produzenten den größeren Teil der Steuerlast.
4. Das Angebot an Mineralwasser ist sehr unelastisch, die Nachfrage ist jedoch leicht elastisch. Was bedeutet das für die Inzidenz einer Mengensteuer? Veranschaulichen Sie Ihre Antwort grafisch.
5. Richtig oder falsch? Wenn eine Mengensteuer erhoben wird, würden Konsumenten, ceteris paribus, eine weniger elastische Angebotskurve für eine Ware oder Dienstleistung bevorzugen.

7.2 Nutzen und Kosten der Besteuerung

Wenn eine Regierung über die Erhebung einer Steuer oder die Gestaltung eines Steuersystems nachdenkt, muss sie den Nutzen einer Steuer gegen die mit ihr verbundenen Kosten abwägen. Normalerweise betrachten wir eine Steuer nicht als nutzbringend, aber Staaten benötigen Geld, um die gewünschten öffentlichen Dienstleistungen wie Landesverteidigung oder medizinische Versorgung erbringen zu können. Der Nutzen einer Steuer entspricht den Einnahmen, die sie einem Staat einbringt, um diese Dienstleistungen finanzieren zu können. Leider geht dieser Nutzen mit Kosten einher – Kosten, die üblicherweise über den Betrag hinausgehen, den die Konsumenten und Produzenten zahlen müssen.

Schauen wir uns zunächst an, was für die Höhe der Einnahmen aus einer Steuer ausschlaggebend ist. Anschließend werden wir die durch eine Steuer verursachten Kosten betrachten.

Die Einnahmen aus einer Mengensteuer

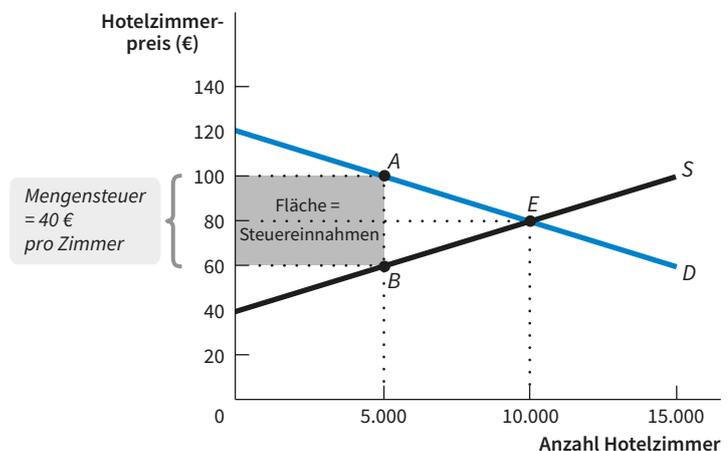
Wie hoch sind für den Staat die Steuereinnahmen aus der Erhebung einer Mengensteuer? In unserem Beispiel einer Hotelsteuer lassen sich die Einnahmen durch die Fläche des grauen Rechtecks in **Abbildung 7-6** darstellen.

Um zu verstehen, warum dies die Einnahmen einer Steuer auf ein Hotelzimmer in Höhe von 40 Euro sind, muss man sich zunächst klarmachen, dass die *Höhe* des Rechtecks genau 40 Euro

Abb. 7-6

Die Einnahmen aus einer Mengensteuer

Die Einnahmen aus einer Mengensteuer in Höhe von 40 Euro je Hotelzimmer betragen 200.000 Euro. Die Höhe der Einnahmen ergibt sich aus dem Steuerbetrag von 40 Euro – gleich der durch die Steuer hervorgerufene Differenz zwischen Angebotspreis und Nachfragepreis – mal der Anzahl der vermieteten Hotelzimmer, 5.000. Dies entspricht der Fläche des grauen Rechtecks.



entspricht. Dies ist der Steuerbetrag je Hotelzimmer. Er entspricht, wie wir gesehen haben, genau der Höhe der durch die Steuer hervorgerufenen Differenz zwischen Angebotspreis (der von den Produzenten erhaltene Preis) und Nachfragepreis (der von den Konsumenten gezahlte Preis). Weiter beträgt die *Breite* des Rechtecks 5.000 Hotelzimmer, was der Gleichgewichtsmenge bei einer Steuer von 40 Euro je Hotelzimmer entspricht.

Unter Verwendung dieser Informationen können wir die folgenden Berechnungen anstellen.

Die Steuereinnahmen ergeben sich als:

$$\begin{aligned} \text{Steuereinnahmen} \\ &= 40 \text{ € je Hotelzimmer} \times 5.000 \text{ Hotelzimmer} \\ &= 200.000 \text{ €}. \end{aligned}$$

Die Fläche des Rechtecks beträgt:

$$\begin{aligned} \text{Fläche} &= \text{Höhe} \times \text{Breite} \\ &= 40 \text{ € je Hotelzimmer} \times 5.000 \text{ Hotelzimmer} \\ &= 200.000 \text{ €} \end{aligned}$$

oder

$$\text{Steuereinnahmen} = \text{Fläche des grauen Rechtecks}$$

Steuersätze und -einnahmen

In Abbildung 7-6 beträgt der *Steuersatz* 40 Euro je Hotelzimmer. Unter einem **Steuersatz** verstehen wir einen Steuerbetrag, der pro Einheit der zu besteuerten Sache erhoben wird. Manchmal sind die Steuersätze als ein bestimmter Geldbetrag pro Einheit der Ware oder Dienstleistung festgelegt. So müssen in Deutschland pro verkaufter Packung Zigaretten 2,95 Euro als Steuern abgeführt werden. In anderen Fällen sind die Steuersätze als Prozentsatz des Preises definiert. Die Lohnsteuer in Deutschland (für Ledige) beginnt bei einem Einkommen von 8.653 Euro mit einem Steuersatz von 14 Prozent.

Offensichtlich gibt es einen Zusammenhang zwischen Steuersätzen und Steuereinnahmen. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht proportional. Für gewöhnlich wird die Verdoppelung des Mengensteuersatzes, der auf eine Ware oder Dienstleistung erhoben wird, die Steuereinnahmen nicht verdoppeln. Das liegt daran, dass die ge- und verkaufte Menge der Ware oder Dienstleistung aufgrund der Steuererhöhung zurückgehen wird. Der Zusammenhang zwischen der Steuererhöhung und den Steuereinnahmen ist möglicherweise nicht einmal positiv: In einigen Fällen führt eine Erhöhung des Steuersatzes sogar zu einem

Rückgang der vom Staat eingenommenen Steuern.

Mithilfe unseres Hotelzimmerbeispiels können wir diese Punkte veranschaulichen. In Abbildung 7-6 waren die Steuereinnahmen dargestellt, die ein Staat durch eine Hotelzimmersteuer in Höhe von 40 Euro erhält. **Abbildung 7-7** zeigt die Steuereinnahmen, die ein Staat durch zwei unterschiedliche Steuersätze generieren würde: Eine niedrigere Steuer in Höhe von 20 Euro je Zimmer und eine höhere Steuer in Höhe von 60 Euro je Zimmer.

Diagramm (a) in Abbildung 7-7 zeigt den Fall einer Steuer in Höhe von 20 Euro, was der Hälfte des Steuersatzes entspricht, der in Abbildung 7-6 dargestellt wurde. Bei diesem niedrigeren Steuersatz werden 7.500 Zimmer vermietet. Die Steuereinnahmen ergeben sich somit als:

$$\begin{aligned} \text{Steuereinnahmen} \\ &= 20 \text{ € je Hotelzimmer} \times 7.500 \text{ Hotelzimmer} \\ &= 150.000 \text{ €}. \end{aligned}$$

Zur Erinnerung: Bei einem Steuersatz von 40 Euro betragen die Steuereinnahmen 200.000 Euro. Die Einnahmen, die sich aus einem Steuersatz von 20 Euro ergeben, nämlich 150.000 Euro, betragen 75 Prozent der Einnahmen, die sich aus einem doppelt so hohen Steuersatz ergeben ($150.000 \text{ €} / 200.000 \text{ €} \times 100 = 75\%$). Anders formuliert, eine Steuererhöhung um 100 Prozent, von 20 Euro auf 40 Euro, führt lediglich zu einem Einnahmestieg von 33,3 Prozent, von 150.000 Euro auf 200.000 Euro ($(200.000 \text{ €} - 150.000 \text{ €}) / 150.000 \text{ €} \times 100 = 33,3\%$).

Diagramm (b) veranschaulicht, was passiert, wenn der Steuersatz von 40 Euro auf 60 Euro je Hotelzimmer angehoben wird. Die Anzahl der vermieteten Hotelzimmer sinkt von 5.000 auf 2.500. Die Steuereinnahmen aus einem Steuersatz von 60 Euro je Hotelzimmer ergeben sich als:

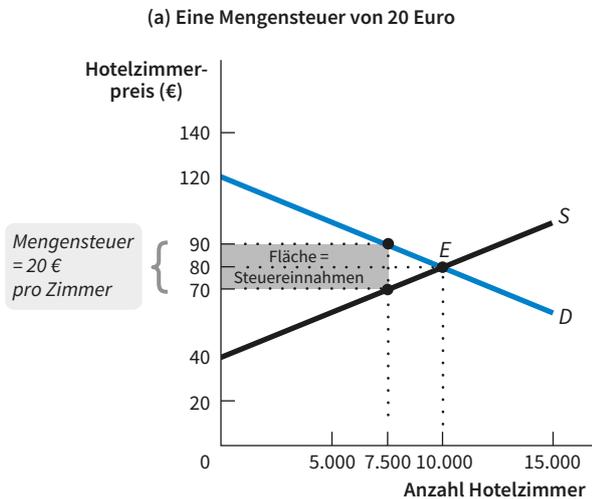
$$\begin{aligned} \text{Steuereinnahmen} \\ &= 60 \text{ € je Hotelzimmer} \times 2.500 \text{ Hotelzimmer} \\ &= 150.000 \text{ €}. \end{aligned}$$

Das ist erneut *weniger* als die Steuereinnahmen, die sich aus einer Hotelzimmersteuer von 40 Euro ergeben. Genauer gesagt führt in diesem Fall eine Steuererhöhung um 50 Prozent [$(60 \text{ €} - 40 \text{ €}) / 40 \text{ €} \times 100 = 50\%$] zu einem Rückgang der Steuereinnahmen um 25 Prozent [$(150.000 \text{ €} - 200.000 \text{ €}) / 200.000 \text{ €} \times 100 = -25\%$]. Warum ist das passiert?

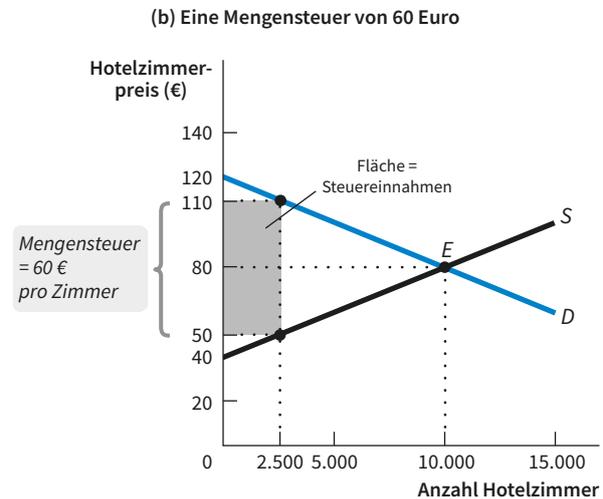
Ein **Steuersatz** ist der Steuerbetrag, der je Einheit der zu besteuerten Sache abgeführt werden muss.

Abb. 7-7

Steuersätze und Steuereinnahmen



Im Allgemeinen führt eine Verdopplung der Mengensteuer, die auf eine Ware oder Dienstleistung erhoben wird, nicht zu einer Verdopplung der mit der Steuer verbundenen Steuereinnahmen. Das ist deshalb so, weil die Steuererhöhung die gehandelte Menge einer Ware oder Dienstleistung reduziert. Der Zusammenhang zwischen der Steuerhöhe und den Steuereinnahmen muss noch nicht einmal positiv sein. Diagramm (a) zeigt die Einnahmen, die mit einem Steuersatz von 20 Euro pro Zimmer verbunden sind. Der Steuersatz beträgt nur



die Hälfte des Steuersatzes aus Abbildung 7-6. Die Steuereinnahmen entsprechen dem grauen Rechteck und betragen 150.000 Euro. Das sind 75 Prozent der Steuereinnahmen von 200.000 Euro, die aus einer Mengensteuer von 40 Euro resultieren. Diagramm (b) zeigt die Einnahmen, die mit einem Steuersatz von 60 Euro verbunden sind. Die Steuereinnahmen betragen ebenfalls 150.000 Euro. Eine Erhöhung der Steuer von 40 Euro auf 60 Euro reduziert also die Steuereinnahmen.

Der durch die niedrigere Anzahl vermieteter Hotelzimmer ausgelöste Rückgang der Steuereinnahmen hat den durch die Erhöhung des Steuersatzes verursachten Anstieg der Steuereinnahmen mehr als ausgeglichen. Mit anderen Worten: Ein Steuersatz, der so hoch ist, dass deshalb eine erhebliche Anzahl an Käufen und Verkäufen nicht stattfindet, wird wahrscheinlich zu einem Rückgang der Steuereinnahmen führen.

Eine Möglichkeit, den Einnahmeneffekt der Erhöhung einer Mengensteuer zu betrachten, ist, dass sich die Steuererhöhung in zweierlei Hinsicht auf die Steuereinnahmen auswirkt. Einerseits bedeutet die Steuererhöhung, dass der Staat für jede verkaufte Einheit eines Gutes mehr Steuern einnimmt. Ceteris paribus würde dies zu einem Anstieg der Steuereinnahmen führen. Andererseits verursacht die Steuererhöhung eine Verringerung der Verkäufe. Dies würde, ceteris paribus,

zu einem Rückgang der Steuereinnahmen führen. Wie das Ergebnis letztendlich aussieht, hängt sowohl von den Preiselastizitäten des Angebotes und der Nachfrage sowie von der ursprünglichen Steuerhöhe ab.

Wenn die Preiselastizität des Angebotes und die Preiselastizität der Nachfrage niedrig sind, wird eine Steuererhöhung die verkaufte Menge des Gutes nicht wesentlich reduzieren. Die Steuereinnahmen werden also mit Sicherheit steigen. Wenn die Preiselastizitäten hoch sind, ist das Ergebnis nicht so eindeutig. Wenn sie hoch genug sind, wird die Steuer die verkaufte Menge so stark reduzieren, dass die Steuereinnahmen zurückgehen. Der Staat wird auch dann keine großen Steuereinbußen durch den Rückgang der verkauften Menge verzeichnen, wenn die ursprüngliche Steuerhöhe niedrig war. Die Steuererhöhung wird mit Sicherheit zu einem Anstieg der Steuereinnahmen

men führen. Wenn das ursprüngliche Steuerniveau hoch ist, ist das Ergebnis erneut weniger eindeutig. Eine Steuererhöhung wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur in den Fällen zu einem Rückgang oder lediglich einem leichten Anstieg der Steuereinnahmen führen, in denen die Preiselastizitäten und das ursprüngliche Steuerniveau hoch sind.

Die Möglichkeit, dass ein höherer Steuersatz die Steuereinnahmen verringern kann, und die damit verbundene Möglichkeit, dass eine Steuersenkung die Steuereinnahmen erhöhen kann, sind ein Grundprinzip der Besteuerung, das von politischen Entscheidungsträgern bei der Festsetzung von Steuersätzen berücksichtigt wird. Das heißt, ein sachkundiger Entscheidungsträger wird bei einer Steuer, die das Ziel der Einnahmesteigerung verfolgt (im Gegensatz zu Steuern, die das Ziel haben, bestimmte Verhaltensweisen zu benachteiligen, und auch als »Sündensteuern« bezeichnet werden) den Steuersatz nicht so hoch ansetzen, dass eine Steuersenkung die Steuereinnahmen erhöhen würde.

In der Realität sind politische Entscheidungsträger jedoch nicht immer sachkundig. Normalerweise sind sie aber auch keine Vollidioten. Des-

halb ist es ziemlich schwer, realitätsnahe Beispiele zu finden, in denen eine Steuererhöhung zu einem Einnahmenrückgang oder eine Steuersenkung zu einer Einnahmesteigerung geführt hat. Nichtsdestoweniger hat die theoretische Möglichkeit, dass die Steuereinnahmen aufgrund einer Steuersenkung steigen können, in der Vergangenheit für die US-Politik eine wichtige Rolle gespielt. Wie in der Rubrik »Vertiefung« erklärt wird, hatte der Ökonom, der die grafische Darstellung einer einnahmesteigernden Steuersenkung auf eine Serviette zeichnete, einen großen Einfluss auf die in den 1980er-Jahren in der Vereinigten Staaten ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Die Kosten der Besteuerung

Wie hoch sind die Kosten einer Steuer? Man könnte versucht sein zu antworten, dass diese Kosten mit dem Geldbetrag identisch sind, den die Steuerzahler an den Staat abführen. Nehmen wir aber einmal an, der Staat würde dieses Geld verwenden, um Dienstleistungen bereitzustellen, die von der Gesellschaft auch gewünscht werden, oder er würde ganz einfach das Geld an die Steuerzahler zurückgeben. Würden wir dann behaupten, die Steuer würde keine Kosten verursachen?

VERTIEFUNG

Französische Steuersätze und L'Arc Laffer

An einem Nachmittag im Jahr 1974 zeichnete der US-amerikanische Ökonom Arthur Laffer eine Abbildung auf eine Serviette, die später als Laffer-Kurve bekannt wurde. Gemäß dieser Abbildung führen Steuererhöhungen anfänglich zu einer Steigerung der Steuereinnahmen. Nach einem bestimmten Punkt verursachen weitere Steuererhöhungen jedoch einen Rückgang der Steuereinnahmen, da die Menschen zunehmend weniger ökonomische Geschäfte tätigen. Entsprechend führt eine Steuersenkung unterhalb dieses Punktes zu einer verstärkten Geschäftstätigkeit, da mehr Menschen dazu bereit sind, wirtschaftliche Transaktionen durchzuführen.

Obwohl die Idee nicht neu war, erfasste Laffers Abbildung die zu dieser Zeit aktuelle politische Debatte in den Vereinigten Staaten. Im Jahr 1981 beschloss der frisch gewählte Präsident Ronald Reagan Steuersenkungen – mit dem Versprechen, dass sie sich selbst finanzieren würden. Das heißt, die Steuersenkungen sollten die wirtschaftliche Aktivität so steigern, dass die Staatseinnahmen nicht zurückgehen würden.

Heute glauben nur äußerst wenige Ökonomen, dass die von Präsident Reagan beschlossenen Steuersenkungen die Steuereinnahmen tatsächlich erhöhten, da die Steuersätze im Großen und Ganzen schlichtweg nicht hoch genug waren, um eine maßgeblich dämpfende Wir-

kung auf die Wirtschaft zu haben. Dennoch gibt es ein theoretisches Beispiel für die Existenz der Laffer-Kurve bei hohen Steuerniveaus. Das Beispiel der französischen Steuererhöhung scheint eine realitätsnahe Veranschaulichung darzustellen.

Eine im Jahr 1997 verabschiedete Veränderung des französischen Steuerrechts verursachte eine erhebliche Steuererhöhung für gutsituierte französische Staatsbürger. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten ist es darüber hinaus für französische Bürger relativ leicht, in ein Nachbarland wie Belgien oder die Schweiz zu ziehen, in denen für die Reichen niedrigere Steuern gelten. Diejenigen, die Frankreich verließen, um den höheren Steuersätzen zu entkommen, bewegten nach einer Schätzung deshalb bis zum Jahr 2013 Vermögen im Wert von rund 200 bis 250 Milliarden Euro aus dem Land heraus.

Als Staatspräsident Hollande einen Steuersatz von 75 Prozent auf Besserverdienende ankündigte, um dem enormen Staatsdefizit entgegenzuwirken, erhielt das Thema in einer heftigen öffentlichen Auseinandersetzung zwischen dem französischen Präsidenten Francois Hollande und Frankreichs meist gefeiertem Schauspieler Gerard Depardieu ungeahnte Bedeutung an. Letztendlich musste Hollande einen Rückzieher machen – aber nicht bevor Depardieu lediglich einige Kilometer weiter, gerade über die Grenze nach Belgien gezogen war.

Die Antwort lautet nein, und zwar, weil eine Steuer, genau wie eine Mengenbeschränkung, die Durchführung von wechselseitig vorteilhaften Transaktionen verhindert. Schauen wir uns noch einmal Abbildung 7-6 an. Bei einer Steuer von 40 Euro je Hotelzimmer bezahlen die Hotelgäste 100 Euro für ein Hotelzimmer, die Hotelbesitzer erhalten aber lediglich 60 Euro. Wir wissen, dass aufgrund des durch die Steuer verursachten Keils einige Transaktionen nicht stattfinden, die ohne die Steuer stattgefunden hätten.

Aus den Angebots- und Nachfragekurven wissen wir beispielsweise, dass es einige potenzielle Gäste gibt, die lediglich bereit wären, sagen wir, 90 Euro pro Nacht zu zahlen. Es gibt auch einige Hotelbesitzer, die bereit wären, Ihnen für, sagen wir 70 Euro ein Hotelzimmer zu vermieten. Könnte man diese Hotelbesitzer und Hotelgäste zusammenbringen, käme es zu wechselseitig vorteilhaften Transaktionen. Es würden zusätzlich Hotelzimmer vermietet werden. Ein solches Geschäft wäre jedoch illegal, weil die Steuer in Höhe von 40 Euro nicht bezahlt worden wäre.

Allgemeiner formuliert: Wir wissen, dass es in unserem Beispiel 5.000 potenzielle Hotelzimmer-

vermietungen gibt, die ohne die Steuer zum wechselseitigen Vorteil von Hotelbesitzern und Hotelgästen stattfinden würden, die aber nicht stattfinden, weil die Steuer existiert.

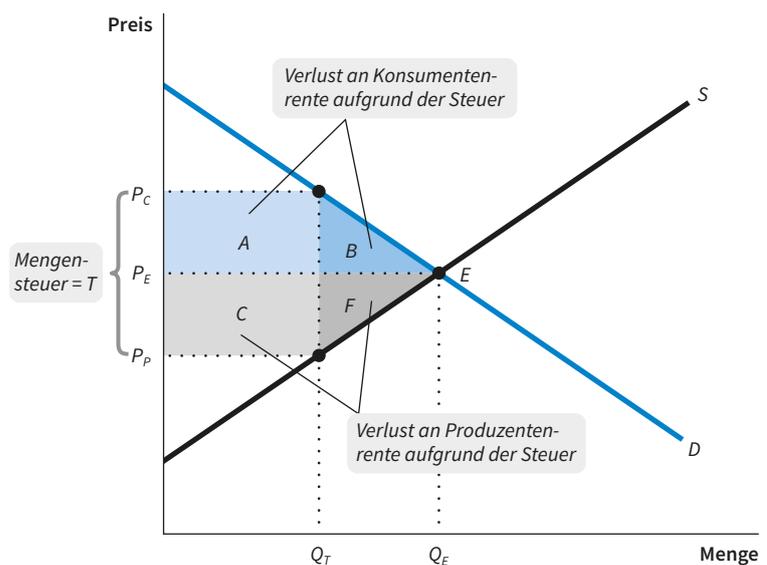
Eine Mengensteuer belastet die Wirtschaft also über das tatsächlich gezahlte Geld hinaus in Form von Ineffizienzen, die auftreten, weil die Steuer wechselseitig vorteilhafte Transaktionen verhindert. Wir haben in Kapitel 5 gelernt, dass die gesellschaftlichen Kosten, die sich aus dieser Art von Ineffizienzen ergeben – der Wert der durch die Steuer verhinderten wechselseitig vorteilhaften Transaktionen – als Nettowohlfahrtsverlust bezeichnet werden. Alle in der Realität existierenden Steuern verursachen in bestimmtem Maß einen solchen Nettowohlfahrtsverlust, der allerdings bei schlecht entworfenen Steuern höher ist als bei gut durchdachten.

Um den Nettowohlfahrtsverlust zu messen, der durch eine Steuer entsteht, wenden wir uns den Konzepten der Konsumenten- und Produzentenrente zu. **Abbildung 7-8** zeigt die Wirkungen einer Mengensteuer auf Konsumenten- und Produzentenrente. Vor Erhebung der Steuer liegt das Gleichgewicht im Punkt E . Der Gleichgewichts-

Abb. 7-8

Eine Steuer verringert Konsumenten- und Produzentenrente

Vor Erhebung der Steuer betragen Gleichgewichtspreis und Gleichgewichtsmenge P_E bzw. Q_E . Nach Erhebung einer Steuer in Höhe von T je Einheit steigt der Konsumentenpreis auf P_C und die Konsumentenrente verringert sich um die Summe der Flächen des hellblauen Rechtecks (A) und des dunkelblauen Dreiecks (B). Die Steuer verursacht einen Rückgang des Produzentenpreises auf P_P . Die Produzentenrente sinkt um die Summe der Flächen des hellgrauen Rechtecks (C) und des dunkelgrauen Dreiecks (F). Dem Staat fallen Steuereinnahmen in Höhe von $Q_T \times T$ zu. Dieser Betrag lässt sich als Summe der beiden Flächen A und C darstellen. Die Flächen B und F repräsentieren den Rückgang von Konsumenten- und Produzentenrente, der beim Staat nicht als Steuereinnahme auftaucht. Diese beiden Dreiecksflächen stellen daher den durch die Steuer hervorgerufenen gesellschaftlichen Nettowohlfahrtsverlust dar.



preis beträgt P_E und die Gleichgewichtsmenge beträgt Q_E . Eine Mengensteuer treibt einen Keil in Höhe der Steuer zwischen den Produzentenpreis, den Preis, den der Produzent erhält, und den Konsumentenpreis, den Preis, den der Konsument bezahlen muss, wodurch sich die umgesetzte Menge reduziert. Im vorliegenden Fall, in dem die Steuer T Euro pro Einheit beträgt, vermindert sich die gehandelte Menge auf Q_T . Der Konsumentenpreis steigt auf P_C , den Nachfragepreis, der zur verminderten Menge Q_T gehört. Der Produzentenpreis sinkt auf P_P , den Angebotspreis dieser Menge. Die Differenz zwischen diesen beiden Preisen, $P_C - P_P$, entspricht genau der Mengensteuer T .

Mithilfe des Konzepts von Konsumenten- und Produzentenrente können wir nun genau zeigen, wie groß der Rückgang von Konsumenten- bzw. Produzentenrente ist, der aus der Erhebung der Steuer resultiert.

Weiter oben, nämlich in Abbildung 4-5, haben wir bereits gesehen, dass ein Preisrückgang eines Gutes eine Erhöhung der Konsumentenrente hervorruft, die sich geometrisch als Summe der Flächen eines Rechtecks und eines Dreiecks ergibt. Ein Preisanstieg verursacht einen Rückgang der Konsumentenrente, der ganz genauso aussieht. Im Fall einer Mengensteuer ruft der Anstieg des Konsumentenpreises einen Rückgang der Konsumentenrente hervor, welcher der Fläche des hellblauen Rechtecks, das mit A bezeichnet ist, und der Fläche des dunkelblauen Dreiecks entspricht, das mit B bezeichnet ist (vgl. Abbildung 7-8). Gleichzeitig verursacht der Rückgang des Produzentenpreises eine Verminderung der Produzentenrente. Auch dieser Rückgang lässt sich geometrisch als Summe der Flächen eines Rechtecks und eines Dreiecks darstellen. Der Rückgang der Produzentenrente entspricht in Abbildung 7-8 der Summe der Fläche des hellgrauen Rechtecks (Fläche C) und der Fläche des dunkelgrauen Dreiecks (Fläche F).

Zwar werden Konsumenten und Produzenten durch die Steuer schlechter gestellt, aber natürlich fließen dem Staat Einnahmen zu. Die Steuereinnahmen ergeben sich als Produkt der Steuer je verkaufter Einheit T und der verkauften Menge Q_T . Geometrisch lassen sich die Einnahmen als Fläche eines Rechtecks der Breite Q_T und der Höhe T darstellen. Ein solches Rechteck können wir in un-

serer Abbildung erkennen: Es ergibt sich als Summe der Rechtecke A und C . Anders gewendet: Dem Staat fließt ein Teil dessen zu, was Konsumenten und Produzenten durch die Mengensteuer verlieren.

Ein Teil der Verluste, die Produzenten und Konsumenten durch die Steuererhebung erleiden, wird aber nicht durch einen Gewinn des Staates ausgeglichen. In Abbildung 7-8 wird dieser Teil durch die beiden Dreiecke B und F beschrieben. Der von der Steuer verursachte Nettowohlfahrtsverlust entspricht genau der Gesamtfläche dieser beiden Dreiecke. Sie repräsentiert die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente, die sich aus den Transaktionen ergeben hätte, die aufgrund der Steuer nun nicht stattfinden.

Abbildung 7-9 zeigt nochmals die in Abbildung 7-8 dargestellten Zusammenhänge, allerdings werden die Rechtecke A und C weggelassen, die ja lediglich die Umverteilung von Konsumenten und Produzenten zum Staat widerspiegeln. Es bleibt dann nur noch das dunkelgraue Dreieck übrig, das den Nettowohlfahrtsverlust zeigt. Die Grundseite dieses Dreiecks entspricht dem Steuersatz T . Die Höhe des Dreiecks ergibt sich aus dem durch die Steuer verursachten Rückgang der getauschten Menge $Q_E - Q_T$. Man beachte, dass der durch das graue Dreieck dargestellte Nettowohlfahrtsverlust verschwinden würde, wenn die auf diesem Markt getauschte Menge *nicht* durch die Mengensteuer verringert würde, wenn also Q_T nicht kleiner wäre als Q_E . Es wird deutlich, dass die aus der Steuer resultierenden Ineffizienzen umso größer sind, je größer der Steuersatz bzw. Steuerkeil und je größer der Rückgang der getauschten Menge ist.

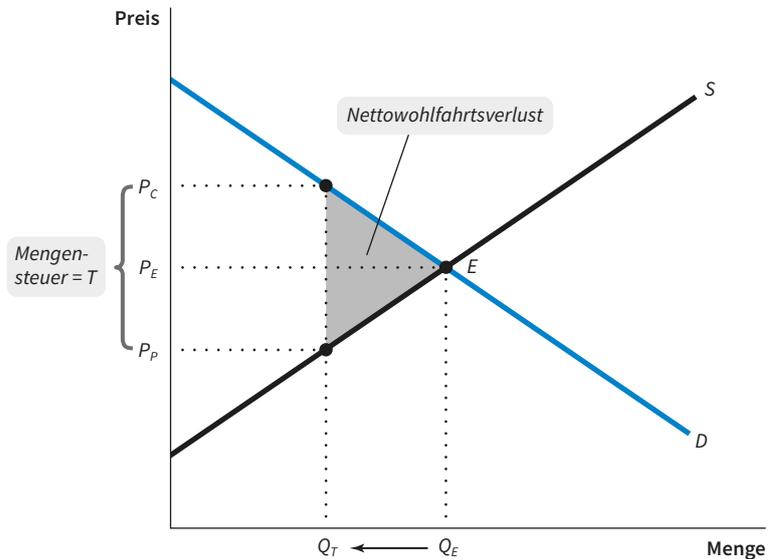
Diese Beobachtung ist lediglich die Kehrseite des Prinzips, das wir am Anfang des Kapitels kennengelernt haben: Eine Steuer verursacht Ineffizienzen, weil sie wechselseitig vorteilhafte Transaktionen zwischen Käufern und Verkäufern verhindert. Wenn eine Steuer also keine Transaktionen verhindert, beispielsweise wenn entweder Angebot oder Nachfrage völlig unelastisch wären, würde kein Nettowohlfahrtsverlust entstehen. In solchen Fällen würde die Steuer lediglich zu einer Umverteilung von Konsumenten und Produzenten zum Staat führen.

Das Konzept der Erfassung eines Nettowohlfahrtsverlustes durch die Fläche eines Dreiecks

Abb. 7-9

Der Nettowohlfahrtsverlust einer Steuer

Eine Steuer führt zu einem Nettowohlfahrtsverlust, weil sie Ineffizienzen erzeugt: Einige eigentlich wechselseitig vorteilhafte Transaktionen unterbleiben aufgrund der Steuer, nämlich die Transaktionen $Q_E - Q_T$. Die graue Fläche stellt den Umfang des Nettowohlfahrtsverlustes grafisch dar: Es ist die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente, die sich aus den Transaktionen $Q_E - Q_T$ ergeben würde. Hätte die Steuer diese Transaktionen nicht verhindert, wäre also die Zahl der Transaktionen Q_E geblieben (beispielsweise, weil Angebot oder Nachfrage völlig unelastisch sind), wäre kein Nettowohlfahrtsverlust entstanden.



wird in vielen ökonomischen Zusammenhängen angewandt. Nettowohlfahrtsverlust-Dreiecke werden nicht nur durch Mengensteuern hervorgerufen, sondern auch durch andere Formen der Besteuerung. Ebenso treten sie bei weiteren Formen von Marktstörungen auf, wie etwa aufgrund von Monopolmacht.

Schließlich wird das durch die Dreiecke repräsentierte Konzept auch häufig genutzt, um Kosten und Nutzen geplanter Politikmaßnahmen zu bewerten, beispielsweise ob für ein Produkt strengere Sicherheitsstandards gelten sollen.

Bei Betrachtung der insgesamt durch eine Steuer verursachten Ineffizienz müssen wir noch etwas berücksichtigen, was aus Abbildung 7-9 nicht hervorgeht: die Ressourcen, die zur Erhebung und zur Zahlung der Steuer eingesetzt werden müssen und die über den Betrag der Steuer hinausgehen. Diese werden als **administrative Kosten** der Steuer bezeichnet. Zu den wichtigsten Positionen der administrativen Kosten des deutschen Steuersystems gehören die Zeit, die von den Steuerzahlern benötigt wird, um die Steuerformulare auszufüllen, sowie die Summen, die sie

ihren Steuerberatern zahlen. (Bei letztgenanntem handelt es sich aus gesellschaftlicher Perspektive um eine Ineffizienz, da die Ressourcen, die für die Inanspruchnahme einer Steuerberatung aufgewendet werden, auch für andere Zwecke genutzt werden könnten, die nichts mit Steuern zu tun haben.)

Die den Steuerzahlern entstehenden administrativen Kosten umfassen auch die Ressourcen, die aufgewendet werden, um Steuern, egal ob auf legalem oder illegalem Wege, zu umgehen. Die staatlichen Kosten der Steuerverwaltung sind im Vergleich zu den administrativen Kosten, die den Steuerzahlern entstehen, gering.

Die insgesamt durch eine Steuer verursachte Ineffizienz ist also die Summe des mit der Steuer verbundenen Nettowohlfahrtsverlustes und der administrativen Kosten der Steuer. Die allgemeine Regel für wirtschaftspolitische Entscheidungen lautet: Unter sonst gleichen Bedingungen sollte man das Steuersystem wählen, welches für die Gesellschaft die geringste Ineffizienz verursacht. In der Praxis spielen andere Erwägungen auch eine Rolle (wie die Whiskey-Rebellion der

Die **administrativen Kosten** einer Steuer ergeben sich aus den Ressourcen, die für Steuererhebung, Steuerzahlung und für jeglichen Versuch der Steuerumgehung aufgewendet werden müssen.

Washingtoner Regierung deutlich gemacht hat), aber dieser Grundsatz stellt eine wertvolle Leitlinie dar. Die Höhe der administrativen Kosten ist üblicherweise bekannt und wird mehr oder weniger von den für die Steuererhebung bestehenden Technologien bestimmt (beispielsweise ob die Unterlagen in ausgedruckter Form oder elektronisch eingereicht werden). Wie können wir aber die Größe des Nettowohlfahrtsverlustes abschätzen, der mit einer Steuer verbunden ist? Um diese Frage zu beantworten, greifen wir auf ein uns mittlerweile vertrautes Konzept zurück, das genau wie bei unserer Betrachtung der Steuerinzidenz auch beim Treffen solcher Vorhersagen eine wichtige Rolle spielt: die Elastizität.

Nettowohlfahrtsverlust einer Steuer und Elastizitäten

Der Nettowohlfahrtsverlust einer Mengensteuer tritt auf, weil die Steuer einige wechselseitig vorteilhafte Transaktionen verhindert. Präziser for-

muliert: Die Höhe des Nettowohlfahrtsverlustes ist gleich dem Rückgang der Konsumenten- und Produzentenrente, der aus den nicht stattfindenden Transaktionen resultiert. Folglich ist der Nettowohlfahrtsverlust umso größer, je größer die Zahl der durch die Steuer verhinderten Transaktionen ist.

Diese Beobachtung liefert uns einen wichtigen Hinweis, um die Beziehung zwischen Elastizitäten und der Höhe des aus einer Steuer resultierenden Nettowohlfahrtsverlustes zu verstehen. Es sei an folgenden Zusammenhang erinnert: Falls die Nachfrage bzw. das Angebot elastisch ist, dann reagiert die nachgefragte bzw. die angebotene Menge relativ stark auf Preisänderungen. Ist für ein Gut entweder die Nachfrage, das Angebot oder beides elastisch, führt dies zu einer relativ großen Verringerung der getauschten Menge und daher zu einem großen Nettowohlfahrtsverlust. Wenn wir es mit einem Gut zu tun haben, dessen Nachfrage oder Angebot unelastisch ist, dann

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT UND PRAXIS

Die Besteuerung des Marlboro-Manns

Eine der wichtigsten Mengensteuern in den Vereinigten Staaten ist die Zigarettensteuer. Die Bundesregierung verlangt 1,01 Dollar pro Packung; die Bundesstaaten erheben Steuern zwischen 0,17 Dollar pro Packung in Missouri und 4,35 Dollar pro Packung im Staat New York. Viele Städte erheben weitere Steuern. Im Laufe der Zeit sind die Steuern auf Zigaretten gestiegen, da immer mehr Regierungen darin nicht nur eine Einnahmequelle gesehen haben, sondern auch einen Weg, um Rauchen unattraktiv zu machen. Die Steuern wurden jedoch nicht allmählich erhöht. Sobald ein Bun-

desstaat beschließt, die Steuern auf Zigaretten zu erhöhen, erhöht er sie üblicherweise deutlich. Ökonomen stehen deshalb nützliche Daten darüber zur Verfügung, was passiert, wenn Steuern deutlich erhöht werden.

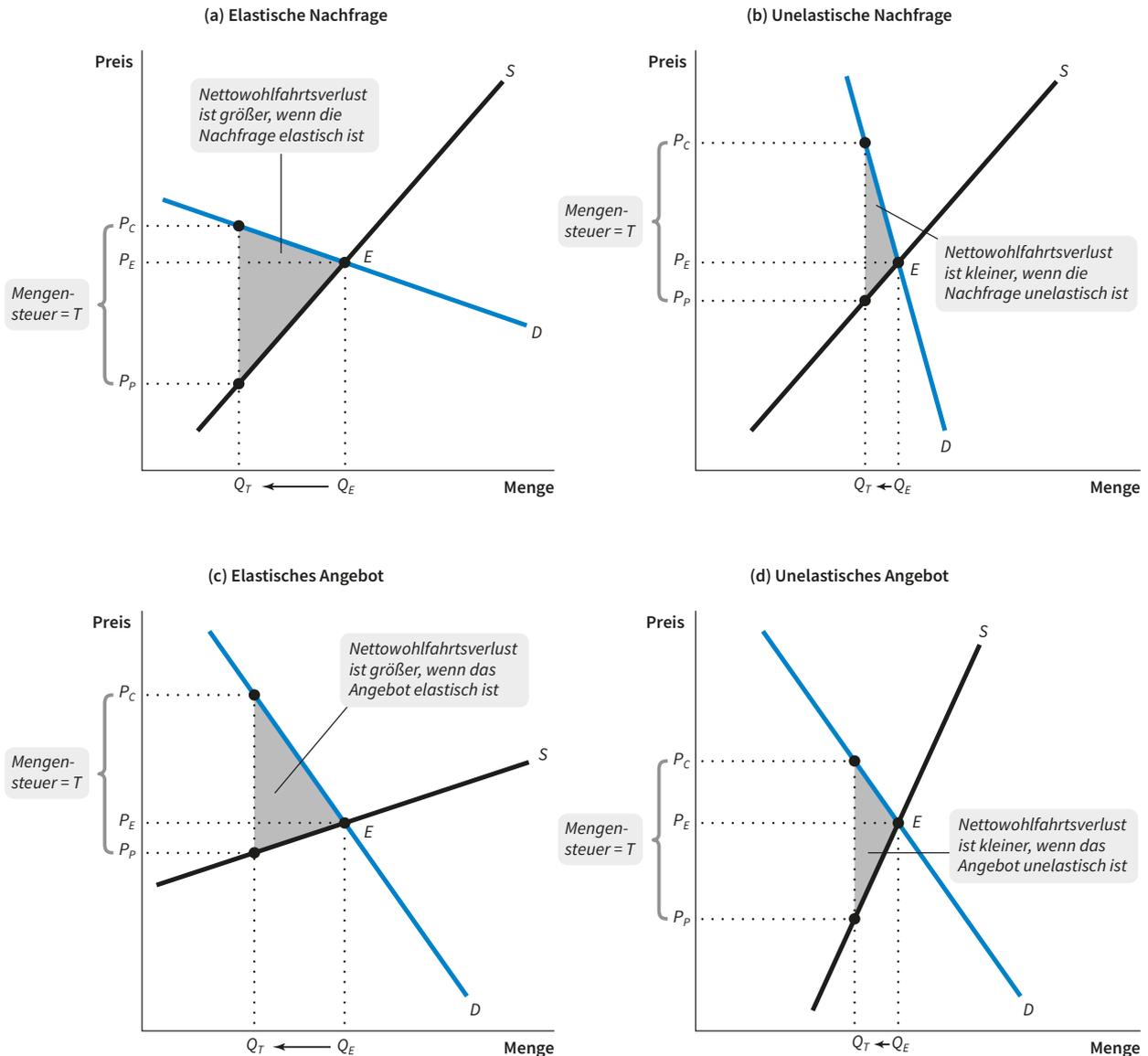
Die Ergebnisse solcher Steuererhöhungen sind in **Tab. 7-1** dargestellt. In jedem Fall sind die Verkäufe gesunken, genau wie unsere Analyse es vorhersagt. Auch wenn es möglich ist, dass die Steuereinnahmen in Reaktion auf eine derartige Steuererhöhung sinken, stiegen in der Realität die Steuereinnahmen in jedem Fall. Das liegt daran, dass die Preiselastizität der Nachfrage bei Zigaretten gering ist.

Tab. 7-1: Erhöhungen der Zigarettensteuer und ihre Folgen

Bundesstaat	Jahr	Steuererhöhung (pro Packung) (\$)	Neue Landessteuer (pro Packung) (\$)	Veränderung der gehandelten Menge (%)	Veränderung der Steuereinnahmen (%)
Mississippi	2009	0,50	0,68	-22,8	188,3
Hawaii	2009	0,60	2,60	-11,3	14,5
New Mexico	2010	0,75	1,66	-7,8	67,5
Florida	2010	1,00	2,00	-27,8	193,2
Washington	2010	1,00	3,03	-20,5	17,0

Abb. 7-10

Nettowohlfahrtsverlust und Elastizitäten



In Diagramm (a) ist die Nachfrage elastisch, in Diagramm (b) unelastisch. Die Angebotskurven sind in beiden Fällen identisch. In Diagramm (c) ist das Angebot elastisch, in Diagramm (d) dagegen unelastisch. Die Nachfragekurven sind in beiden Feldern identisch. Die Nettowohlfahrtsverluste sind in den Diagrammen (a) und (c) größer als in den Diagrammen (b) und (d). Das ist deshalb so, weil der steuerinduzierte

rückgang der getauschten Mengen umso größer ist, je größer die Elastizität von Nachfrage oder Angebot ist. Ist die Nachfrage oder das Angebot dagegen unelastisch, wird der steuerinduzierte Rückgang der getauschten Mengen vergleichsweise klein sein und nur ein geringer Nettowohlfahrtsverlust auftreten.

reagiert die nachgefragte oder die angebotene Menge nur relativ wenig auf Preisänderungen. Eine Steuer, die auf ein Gut erhoben wird, für das die Nachfrage oder das Angebot oder beide unelastisch sind, wird zu einer relativ geringen Änderung der getauschten Mengen und daher zu einem kleinen Nettowohlfahrtsverlust führen.

Die in **Abbildung 7-10** gezeigten vier Diagramme illustrieren den positiven Zusammenhang zwischen Preiselastizität von Nachfrage oder Angebot und dem Nettowohlfahrtsverlust einer Steuer. Jedes Diagramm stellt den gleichen Steuersatz dar, der aber auf unterschiedliche Güter erhoben wird. In jedem Diagramm wird die Höhe des Nettowohlfahrtsverlustes durch die Fläche des grauen Dreiecks beschrieben. In Diagramm (a) ist das Nettowohlfahrtsverlust-Dreieck groß, weil die Nachfrage relativ elastisch ist: Aufgrund der Steuer wird auf eine große Anzahl von Transaktionen verzichtet. In Diagramm (b) wird dieselbe Angebotskurve wie in Feld (a) gezeigt, allerdings ist nun die Nachfrage relativ unelastisch. Das Dreieck ist in diesem Fall vergleichsweise klein, weil lediglich auf eine geringe Anzahl von Transaktionen verzichtet wird. In analoger Weise enthalten die Diagramme (c) und (d) dieselbe Nachfragekurve, aber unterschiedliche Angebotskurven. In Feld (c) führt eine elastische Angebotskurve zu einem großen Nettowohlfahrtsverlust-Dreieck, während in Feld (d) eine unelastische Angebotskurve ein relativ kleines Nettowohlfahrtsverlust-Dreieck erzeugt.

Die Implikationen dieser Überlegungen sind klar, wie auch die Geschichte im nächsten Ab-

schnitt illustriert: Möchte man die Effizienzverluste der Besteuerung möglichst gering halten, sollte man Steuern auf Güter erheben, für welche die Nachfrage und/oder das Angebot relativ unelastisch sind. Bei solchen Gütern hat eine Steuer nur eine geringe Wirkung auf das Verhalten, da es nur wenig auf Preisänderungen reagiert. Im Extremfall einer völlig unelastischen Nachfrage (die Nachfragekurve verläuft senkrecht) bleibt die Nachfrage nach Einführung der Steuer auf dem ursprünglichen Niveau. In diesem Fall führt die Steuer zu keinem Nettowohlfahrtsverlust. In analoger Weise gilt, dass bei einem vollständig unelastischen Angebot (die Angebotskurve verläuft senkrecht) die angebotene Menge bei Erhebung einer Steuer unverändert bleibt, also ebenfalls kein Nettowohlfahrtsverlust auftritt.

Wenn das Ziel der Besteuerung ein möglichst geringer Nettowohlfahrtsverlust ist, sollten die Steuern auf Waren und Dienstleistungen erhoben werden, deren Nachfrage sehr preisunelastisch ist – also auf Waren und Dienstleistungen, bei denen sich das Verhalten von Konsumenten und Produzenten aufgrund der Steuer am wenigsten ändert. (Außer natürlich sie tendieren dazu, einen Aufstand anzuzetteln.) Und die Kehrseite dieser Erkenntnis ist: Eine Steuer, die eine schädliche Aktivität behindern soll, wie etwa Alkoholkonsum bei Minderjährigen, wird die größten Wirkungen dann zeigen, wenn diese Aktivität mit einer elastischen Nachfrage oder einem elastischen Angebot verbunden ist.

Kurzzusammenfassung

- ▶ Eine Mengensteuer generiert Steuereinnahmen, die sich als Produkt des **Steuersatzes** je verkaufter Einheit und der gehandelten Menge ergeben. Sie verringert jedoch die Konsumenten- und Produzentenrente.
- ▶ Die Steuereinnahmen des Staates sind geringer als der Rückgang der Konsumenten- und Produzentenrente, da die Steuer Ineffizienzen in Form von nicht stattfindenden wechselseitig vorteilhaften Transaktionen verursacht.
- ▶ Die Differenz zwischen den Einnahmen aus einer Mengensteuer und dem Rückgang der Konsumenten- und Produzentenrente wird als Nettowohlfahrtsverlust der Steuer bezeichnet. Die insgesamt aus der Steuer resultierenden Ineffizienzen entsprechen der Summe aus dem Nettowohlfahrtsverlust und den **administrativen Kosten** der Steuer.
- ▶ Je größer die Zahl der Transaktionen, die durch die Steuer verhindert wurden, desto größer ist der Nettowohlfahrtsverlust. Deshalb verursachen Steuern, die auf Güter mit einer höheren Preiselastizität des Angebotes oder der Nachfrage erhoben werden, einen größeren Nettowohlfahrtsverlust. Wenn die Zahl der Transaktionen von der Steuer *nicht* beeinflusst wird, gibt es keinen Nettowohlfahrtsverlust.

ÜBERPRÜFEN SIE IHR WISSEN

1. Die Tabelle zeigt die Zahlungsbereitschaft von fünf Konsumenten für eine Flasche Diät-Limonade sowie die Kosten von fünf Produzenten, die beim Verkauf einer Flasche Diät-Limonade anfallen. Die Regierung fragt Sie um eine Einschätzung der Wirkung einer Mengensteuer von 0,40 Euro pro Flasche. Nehmen Sie an, dass die Steuer mit keinen administrativen Kosten verbunden ist.

Konsument	Zahlungsbereitschaft (€)	Produzent	Kosten (€)
Ana	0,70	Zhang	0,10
Bernice	0,60	Yves	0,20
Chizuko	0,50	Xavier	0,30
Dagmar	0,40	Walter	0,40
Ella	0,30	Vern	0,50

- a. Wie hoch sind der Gleichgewichtspreis und die Gleichgewichtsmenge, die sich in Abwesenheit einer Steuer für Limonade ergeben?
 - b. Die Mengensteuer verursacht einen Anstieg des von den Konsumenten bezahlten Preises auf 0,60 Euro. Der von den Produzenten erhaltene Preis sinkt aufgrund der Steuer auf 0,20 Euro. Wie hoch ist die gehandelte Limonaden-Menge unter Berücksichtigung der Mengensteuer?
 - c. Wie hoch ist die *individuelle* Konsumentenrente, wenn keine Mengensteuer erhoben wird? Wie hoch ist sie unter Berücksichtigung der Steuer? Wie groß ist der mit der Steuer verbundene Rückgang der gesamten Konsumentenrente?
 - d. Wie hoch ist die *individuelle* Produzentenrente, wenn keine Mengensteuer erhoben wird? Wie hoch ist sie unter Berücksichtigung der Steuer? Wie groß ist der mit der Steuer verbundene Rückgang der gesamten Produzentenrente?
 - e. Wie hoch sind die Steuereinnahmen, die durch die Steuer generiert werden?
 - f. Wie hoch ist der Nettowohlfahrtsverlust, der mit der Erhebung dieser Mengensteuer verbunden ist?
2. Konzentrieren Sie sich in jedem der folgenden Beispiele auf die Preiselastizität der Nachfrage und illustrieren Sie in einem Diagramm die voraussichtliche Höhe – niedrig oder hoch – des Nettowohlfahrtsverlustes, der bei Erhebung einer Steuer entsteht. Begründen Sie Ihre Ansicht.
- a. Benzin
 - b. Vollmilkschokolade

7.3 Steuergerechtigkeit und Steuereffizienz

Wir haben gerade gesehen, wie wir mithilfe einer ökonomischen Analyse die Ineffizienzen, die durch eine Steuer entstehen, bestimmen können. Es ist völlig klar, dass politische Entscheidungsträger unter sonst gleichen Bedingungen die Steuer wählen sollten, die mit den wenigsten Ineffizienzen verbunden ist. Trotz dieses Leitfadens

hat aber der Staat einen großen Spielraum bei der Entscheidung, was er besteuern will und wer letztlich die Last einer Steuer trägt. Wie sollte dieser Spielraum genutzt werden?

Eine Antwort lautet, dass das Steuersystem fair sein sollte. Was aber genau ist mit »fair« gemeint? Und wie soll der Staat, unabhängig von der Defini-

tion des Begriffes »Fairness«, Gerechtigkeitsaspekte und Effizienzaspekte gegeneinander abwägen?

Zwei Prinzipien der Steuergerechtigkeit

Gerechtigkeit liegt, genau wie Schönheit, oft in den Augen des Betrachters. Die meisten Debatten über Steuern basieren jedoch auf einem von zwei Prinzipien der Steuergerechtigkeit: *Äquivalenzprinzip* und *Leistungsfähigkeitsprinzip*.

Dem **Äquivalenzprinzip** der Steuergerechtigkeit zufolge sollten diejenigen, die von öffentlichen Ausgaben profitieren, die Last der Steuer tragen, mit der diese Ausgaben finanziert werden. So sollten beispielsweise diejenigen, die von einer Straße profitieren, für den Unterhalt dieser Straße aufkommen; diejenigen, die mit dem Flugzeug reisen, sollten für die Luftverkehrsüberwachung bezahlen usw. Das Äquivalenzprinzip ist die Basis für eine Reihe von Einnahmen des Staates. So war beispielsweise die frühere Mineralölsteuer in Deutschland für die Finanzierung von Straßen vorgesehen. Diese Art der Zweckbindung galt bis zum Jahr 1971. Seitdem wurden die Einnahmen der Mineralölsteuer für die Finanzierung anderer Verkehrswege verwendet. Schon bevor die Mineralölsteuer 2006 in der Energiesteuer aufgegangen ist, wurde sie zur Finanzierung der generellen Ausgaben des Haushalts herangezogen. Eine Äquivalenz ist dort also nicht mehr zu erkennen. Dem Äquivalenzprinzip entsprechen aber beispielsweise alle staatlichen Gebühren, bei denen es sich um Abgaben handelt, die als direkte Gegenleistung für ein staatlich bereitgestelltes Gut anzusehen sind.

Das Äquivalenzprinzip ist aus ökonomischer Sicht attraktiv, weil es gut mit einer wichtigen Rechtfertigung für öffentliche Ausgaben zusammenpasst – mit der Theorie öffentlicher Güter, mit der wir uns in Kapitel 17 beschäftigen werden. Diese Theorie erklärt, warum staatliches Handeln manchmal notwendig ist, um die Bevölkerung mit Gütern zu versorgen, die von den Märkten allein nicht angeboten würden, wie beispielsweise Landesverteidigung. Besteht die Rolle des Staates darin, die Menschen mit Gütern zu versorgen, die auf andere Weise nicht bereitgestellt werden, erscheint es geradezu naturgegeben, jeden in dem Maße zu belasten, in dem er von diesen öffentlichen Gütern profitiert.

Praktische Überlegungen machen es jedoch unmöglich, das gesamte Steuersystem auf dem Äquivalenzprinzip aufzubauen. Es wäre viel zu lästig, für jede der vielen verschiedenen Leistungen, die der Staat bereitstellt, eine spezifische Steuer zu erheben. Darüber hinaus ergibt sich oft ein Konflikt zwischen dem Äquivalenzprinzip und dem zweiten wichtigen Prinzip der Steuergerechtigkeit, dem **Leistungsfähigkeitsprinzip**. Das **Leistungsfähigkeitsprinzip** besagt, dass diejenigen, die über eine größere ökonomische Leistungsfähigkeit verfügen, eine höhere Steuerlast tragen sollen.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip wird gewöhnlich so interpretiert, dass die Bezieher höherer Einkommen mehr Steuern bezahlen sollten als die Bezieher niedriger Einkommen. Oft wird das Leistungsfähigkeitsprinzip herangezogen, um zu begründen, dass Bezieher höherer Einkommen nicht einfach nur mehr Steuern bezahlen sollten, sondern dass sie auch einen höheren *Prozentsatz* ihres Einkommens an Steuern entrichten sollten. Wir kommen auf die Frage, wie Steuern als Prozentsatz des Einkommens variieren, später noch einmal zurück.

Die in der Einleitung zu diesem Kapitel beschriebene Whiskey-Rebellion war im Kern ein Protest dagegen, dass die Whiskey-Steuer in keiner Weise das Leistungsfähigkeitsprinzip berücksichtigte. Tatsächlich war es so, dass kleine Brennereien – Farmer, die nur mit bescheidenen Mitteln ausgestattet waren – einen größeren Teil ihres Einkommens als Steuer abtreten mussten als große, verhältnismäßig wohlhabende Brennereien. Dass sich viele Farmer damals darüber aufgeregt haben, dass die Steuer das Leistungsfähigkeitsprinzip völlig missachtete, ist daher keine Überraschung.

Gerechtigkeit versus Effizienz

Der von den großen Brennereien gezahlte Steuerfestbetrag (im Vergleich zur Steuer, die von den kleineren Schnapsbrennereien pro Gallone abgeführt wurde) ist ein Beispiel für eine **Pauschalsteuer**, eine Steuer, die unabhängig von irgendwelchen Tatbeständen für jedermann gleich hoch ist. In unserem Beispiel zahlten alle großen Schnapsbrennereien den gleichen Steuerbetrag, unabhängig von der Menge an Whiskey, die sie brannten. Im Allgemeinen gelten Pauschalsteuern

Dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** der Steuergerechtigkeit zufolge sollten diejenigen, die über eine größere ökonomische Leistungsfähigkeit verfügen, mehr Steuern bezahlen.

Dem **Äquivalenzprinzip** der Steuergerechtigkeit zufolge sollten diejenigen, die aus den öffentlichen Ausgaben Vorteile ziehen, die Last der Steuer tragen, die für die Finanzierung dieser Ausgaben erforderlich ist.

Eine **Pauschalsteuer** ist für alle Menschen gleich hoch, unabhängig von Tatbeständen oder spezifischen Aktionen der Betroffenen.

im Vergleich zu Steuern, deren Höhe von der gehandelten Menge abhängig ist, als weniger gerecht. Das war auch bei der Whiskey-Rebellion der Fall: Obwohl die kleinen Farmer unzufrieden damit waren, eine proportionale Steuer zu zahlen, mussten sie einen deutlich niedrigeren Betrag abführen als im Fall einer Pauschalsteuer, die sie noch deutlich ungerechter belastet hätte.

Es ist aber auch ganz klar, dass die pro Gallone gezahlte Whiskey-Steuer verzerrend gewirkt hat. Sie hat wechselseitig vorteilhafte Transaktionen verhindert und Nettowohlfahrtsverluste verursacht. Aufgrund der Steuer haben einige Farmer die Whiskey-Produktion zurückgefahren und manche haben das Schnapsbrennen ganz aufgegeben. Das hatte mit Sicherheit zur Folge, dass aufgrund der Steuer weniger Whiskey produziert wurde und das Einkommen der Farmer fiel.

Im Gegensatz zu einer derartigen Steuer hat eine Pauschalsteuer keine Verzerrungen der Anreize zur Folge. Weil die Menschen dieselbe Steuer unabhängig von ihrer spezifischen Situation bezahlen müssen, veranlasst eine Pauschalsteuer sie nicht dazu, Dinge zu vermeiden, die ihre Steuern erhöhen würden. Es entsteht deshalb *kein* Nettowohlfahrtsverlust. In diesem Sinne sind Pauschalsteuern, obgleich unfair, besser als andere Steu-

ern im Hinblick auf die Förderung der ökonomischen Effizienz.

Ein Steuersystem kann gerechter gestaltet werden, indem es sich dem Äquivalenzprinzip oder dem Leistungsfähigkeitsprinzip nähert. Da die Menschen in einem solchen Steuersystem jedoch in Abhängigkeit von ihrem Verhalten besteuert werden, ist es mit Kosten verbunden: Der Nettowohlfahrtsverlust steigt. Diese Beobachtung spiegelt einen Grundsatz wider, den wir in Kapitel 1 kennengelernt haben: Oft gibt es einen Trade-off zwischen Gerechtigkeit und Effizienz. Ein Steuersystem kann, solange es nicht auf einem schlechten Konzept basiert, nur fairer gestaltet werden, wenn dafür Effizienz geopfert wird. Umgekehrt kann es nur effizienter gestaltet werden, wenn dafür ein geringerer Grad an Gerechtigkeit in Kauf genommen wird. Im Normalfall gibt es folglich einen **Trade-off zwischen Gerechtigkeit und Effizienz**.

Eine ökonomische Analyse kann uns nicht sagen, welches Gewicht ein Steuersystem auf Gerechtigkeit und welches Gewicht es auf Effizienz legen sollte. Bei dieser Entscheidung handelt es sich um ein Werturteil, das im politischen Prozess getroffen und begründet werden muss.

In einem gut gestalteten Steuersystem gibt es einen **Trade-off zwischen Gerechtigkeit und Effizienz**: Das System kann nur effizienter gemacht werden, wenn man einen geringeren Grad an Gerechtigkeit in Kauf nimmt und umgekehrt.

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT UND PRAXIS

Prinzipien der US-amerikanischen Bundessteuern

Welches Prinzip liegt dem System der US-amerikanischen Bundessteuern zugrunde? (Mit Bundessteuern sind Steuern gemeint, die von der US-amerikanischen Bundesregierung erhoben werden – im Gegensatz zu den Steuern auf der Ebene der Bundesstaaten oder Kommunen.) Die Antwort auf diese Frage hängt von der betrachteten Steuer ab.

Die bekannteste Bundessteuer der Vereinigten Staaten, die für ungefähr die Hälfte der Bundessteuereinnahmen sorgt, ist die Einkommensteuer. Die Tarifstruktur dieser Einkommensteuer reflektiert das Leistungsfähigkeitsprinzip: Familien mit geringem Einkommen müssen nur eine geringe

oder keine Einkommensteuer bezahlen. Tatsächlich zahlen sogar einige Familien eine negative Einkommensteuer: Eine Komponente, die in den Vereinigten Staaten als »Earned Income Tax Credit« bezeichnet wird, erhöht das Nettoeinkommen der Bezieher von sehr niedrigen Einkommen. Im Unterschied dazu zahlen die Bezieher hoher Einkommen nicht nur einen hohen Betrag an Einkommensteuer, sie müssen auch einen größeren Teil ihres Einkommens im Rahmen der Einkommensbesteuerung abführen als die Durchschnittsfamilie.

Die zweitwichtigste Bundessteuer basiert jedoch auf einem ganz anderen Gedanken. Gemeint ist die FICA oder »Payroll Tax«. Dieser Begriff lässt sich am besten als Lohnsteuer bzw. Lohnsummensteuer übersetzen, stimmt aber inhaltlich ▶

nicht mit der deutschen Lohnsteuer überein. Diese Steuer, die an die Arbeitnehmereinkommen anknüpft, wurde 1935 ursprünglich eingeführt, um die US-amerikanische Soziale Sicherung zu finanzieren, die ähnlich wie das deutsche Sozialversicherungssystem für anspruchsberechtigte ältere Bürger Renteneinkommen zahlt und darüber hinaus Leistungen an Arbeitnehmer zahlt, die arbeitsunfähig werden. Zur Social Security gehören schließlich auch Hinterbliebenenrenten. (Mittlerweile wird ein Teil des Aufkommens aus der Payroll Tax auch für Leistungen im Rahmen von »Medicare« verwendet, einer Institution, welche zumindest teilweise die Arzt- und Krankenhausrechnungen älterer Bürger bezahlt.) Das Sozialversicherungssystem der Vereinigten Staaten wurde so gestaltet, dass es einer privaten Versicherung ähnelt. Die Versicherten zahlen in der Zeit, in der sie erwerbstätig sind, in das System ein und erhalten Leistungen entsprechend ihrer Beiträge. Die Payroll Tax spiegelt mehr oder weniger das Äquivalenzprinzip wider. Weil die Leistungen der sozialen Sicherung hauptsächlich das Ziel verfolgen, die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen zu unterstützen und für Bezieher sehr hoher Einkommen nicht wesentlich größer sind, gibt es eine Beitragsbemessungsgrenze, was bedeutet, dass im Jahr 2014 die Einkommen nur bis zu einer Obergrenze von 117.000 Dollar zur Berechnung der Beiträge herangezogen wurden. (Für den Medicare-Anteil der Payroll Tax werden auch Einkommensbestandteile oberhalb von 117.000 Dollar herangezogen.) Im Ergebnis führt

diese Konstruktion dazu, dass eine Familie mit sehr hohem Einkommen nur unwesentlich mehr Payroll Tax bezahlt als eine Familie mit mittlerem Einkommen.

Tabelle 7-2 illustriert den Unterschied zwischen den beiden Steuern unter Verwendung einer Studie des Congressional Budget Office (des Haushaltsbüros des Kongresses). Diese Studie teilt Familien in sogenannte Quintile auf: Das erste Quintil umfasst die ärmsten 20 Prozent der Familien, das zweite Quintil die nächstärmsten 20 Prozent usw. Die zweite Spalte zeigt den Anteil des Vorsteuereinkommens, das jedem Quintil zufließt. Die dritte Spalte zeigt den Anteil am gesamten Aufkommen der Bundeseinkommensteuer, der vom jeweiligen Quintil entrichtet wurde. Wie man erkennen kann, zahlten die Niedrigeinkommensbezieher tatsächlich eine negative Einkommensteuer. Sogar der Anteil von Familien mit mittlerem Einkommen am gesamten Steueraufkommen war deutlich geringer als ihr Anteil am Gesamteinkommen. Im Gegensatz dazu entfiel auf das oberste Quintil, also die reichsten 20 Prozent der Familien, ein sehr viel höherer Anteil des gesamten Steueraufkommens, verglichen mit ihrem Anteil am Gesamteinkommen. Die vierte Spalte von Tabelle 7-2 zeigt für jedes Quintil den Anteil am Gesamtaufkommen der Payroll Tax. Hier ist das Ergebnis ganz anders: Der Anteil an der Payroll Tax, der auf das oberste Quintil entfällt, ist deutlich geringer als der Anteil dieses Quintils am Gesamteinkommen.

Tab. 7-2: Einkommensanteile und Einkommensteuer des Bundes nach Quintilen für die Vereinigten Staaten (2010)

Quintil der Einkommensbezieher	Anteil am gesamten Vorsteuereinkommen (%)	Anteil am gesamten Aufkommen der Bundeseinkommensteuer (%)	Anteil am gesamten Aufkommen der Payroll Tax (%)
Niedrigstes	5,1	-6,2	5,6
Zweites	9,6	-2,9	9,8
Drittes	14,2	2,9	15,4
Viertes	20,4	13,3	23,9
Höchstes	51,9	92,9	45,1

Quelle: Congressional Budget Office

Kurzzusammenfassung

- ▶ Die Steuerpolitik der Regierung strebt unter sonst gleichen Bedingungen nach Steuer-effizienz. Sie versucht aber auch, Steuer-gerechtigkeit bzw. Steuerfairness zu errei-chen.
- ▶ Es gibt zwei wichtige Prinzipien der Steuer-gerechtigkeit: das **Äquivalenzprinzip** und das **Leistungsfähigkeitsprinzip**.
- ▶ Eine **Pauschalsteuer** ist effizient, weil sie die ökonomischen Anreize nicht verzerrt, sie gilt aber im Allgemeinen als unfair. In jedem gut strukturierten Steuersystem ist ein **Trade-off zwischen Gerechtigkeit und Effizienz** kaum zu vermeiden. Welches Gewicht das Steuersystem Gerechtigkeit bzw. Effizienz verleiht, ist ein Werturteil, das im politischen Prozess gefällt werden sollte.

ÜBERPRÜFEN SIE IHR WISSEN

Bewerten Sie jede der folgenden Steuern in Hinblick auf Äquivalenzprinzip versus Leistungsfähigkeitsprinzip. Welche ökonomischen Aktivitäten werden durch die Steuer verzerrt (falls es überhaupt zu Verzerrungen kommt)? Nehmen Sie zur Vereinfachung jeweils an, dass der Käufer eines Gutes die Steuerlast zu 100 Prozent trägt.

- a. Eine Bundessteuer in Höhe von 500 Dollar bei jedem Autoneukauf, um zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen auf den Autobahnen zu finanzieren.
- b. Eine Kommunalsteuer in Höhe von 20 Prozent auf Hotelzimmer, um die Ausgaben der Kommune zu finanzieren.
- c. Eine Kommunalsteuer in Höhe von einem Prozent auf den Schätzwert der Immobilien, um die örtlichen Schulen besser ausstatten zu können.
- d. Eine einprozentige Umsatzsteuer auf Lebensmittel, mit der zusätzliche Lebensmittelkontrollen finanziert werden sollen.

7.4 Wichtige Aspekte des deutschen Steuersystems

Die **Steuerbemessungsgrundlage** (oder einfach: Bemessungsgrundlage) ist eine technisch-physische oder monetäre Größe, wie zum Beispiel Einkommen oder Vermögen, die als Basis für die Ermittlung der Steuerschuld dient.

Der **Steuertarif** legt fest, in welcher Weise die Steuerschuld von der Bemessungsgrundlage abhängt.

Eine Mengensteuer lässt sich am einfachsten analysieren, was sie als guten Einstieg erscheinen lässt, um die allgemeinen Prinzipien der Steueranalyse zu verstehen. In Deutschland resultiert jedoch nur ein kleiner Teil der Staatseinnahmen aus Mengensteuern. In diesem Abschnitt wollen wir die Grundlagen entwickeln, um allgemeinere und bedeutendere Formen der Besteuerung zu verstehen. Gleichzeitig wollen wir auch einen Blick auf die wichtigsten Steuern in Deutschland werfen.

Bemessungsgrundlage und Tarif

Jede Steuer besteht aus zwei Elementen: einer *Basis* und einer *Struktur*. Die Basis oder **Steuerbemessungsgrundlage** ist eine technisch-physische oder monetäre Größe, die herangezogen wird, um zu bestimmen, welche Steuerschuld auf ein Individuum entfällt. In der Regel handelt es sich um ein monetäres Maß, wie das Einkommen oder den Wert des Vermögens. Die Steuerstruktur, üblicherweise als **Steuertarif** bezeichnet, legt fest, in welcher Weise die Steuerschuld von der Bemessungsgrundlage abhängt. Häufig wird der Tarif in Form von Prozentsätzen ausgedrückt. So beträgt bei-

spielsweise in Niedersachsen die Grunderwerbsteuer, also die Steuer, die beim Erwerb eines Grundstücks entrichtet werden muss, 5 Prozent des Wertes der Gegenleistung. (Die Gegenleistung umfasst alles, was der Erwerber aufwenden muss, um das Grundstück zu erwerben und entspricht meistens dem Kaufpreis.)

Einige wichtige Steuern und die jeweils zugehörige Bemessungsgrundlage sind in Deutschland folgende:

- ▶ **Lohn- und Einkommensteuer:** Steuern, die auf das Einkommen einer Familie oder eines Individuums aus Arbeitsentgelt und Kapitaleinkünften erhoben wird. Die Lohnsteuer wird auf Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit erhoben, wird vom Arbeitgeber an das Finanzamt abgeführt und ist eine Vorauszahlung auf die Einkommensteuer.
- ▶ **Umsatzsteuer** (auch **Mehrwertsteuer** genannt, wobei der Begriff Mehrwertsteuer eigentlich nur die Art der Besteuerung bezeichnet): eine Steuer, die auf den Wert der vom Endverbraucher erworbenen Waren und in Anspruch genommenen Dienstleistungen erhoben wird.
- ▶ **Einfuhrumsatzsteuer:** eine Steuer, die auf den Wert der aus Nicht-EU-Ländern eingeführten Waren erhoben wird.
- ▶ **Gewerbesteuer:** eine Steuer, die auf den Ertrag eines Industrie- oder Handwerksbetriebes erhoben wird.
- ▶ **Energiesteuer:** eine Steuer, die auf den Verbrauch von Energieerzeugnissen (v.a. Mineralöle, Erdgas, Kohle) als Kraft- oder Heizstoff erhoben wird.
- ▶ **Körperschaftsteuer:** eine Steuer, die auf das Einkommen bestimmter juristischer Personen (z. B. Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen) erhoben wird.
- ▶ **Solidaritätszuschlag:** eine Steuer zur Finanzierung der Einheit Deutschlands, die in ihrer heutigen Form seit dem 1. Januar 1995 auf Steuern vom Einkommen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer, Lohnsteuer) erhoben wird.

Nachdem die Bemessungsgrundlage definiert ist, stellt sich als nächstes die Frage, in welcher Weise die Steuerschuld von der Steuerbemessungsgrundlage abhängt. Die einfachste Tarifstruktur

ist eine **proportionale Steuer**. Eine derartige proportionale Steuer wird im Englischen manchmal auch als *Flat Tax* bezeichnet, weil unabhängig vom Einkommen oder Vermögen des Steuerpflichtigen der gleiche Prozentsatz auf die Bemessungsgrundlage angewendet wird. Haben wir es beispielsweise mit einer Grundsteuer zu tun, bei der zwei Prozent des Wertes der Immobilie als Steuer zu entrichten sind, unabhängig davon, ob die Immobilie einen Wert von 200.000 Euro oder von 2 Millionen Euro hat, dann handelt es sich um eine proportionale Steuer. Viele Steuern in Deutschland sind jedoch keine proportionalen Steuern. Vielmehr müssen unterschiedliche Menschen unterschiedliche Prozentsätze entrichten, normalerweise, weil die Steuergesetzgebung versucht, entweder dem Äquivalenzprinzip oder dem Leistungsfähigkeitsprinzip Rechnung zu tragen.

Weil Steuerzahlungen letztlich aus Einkommen geleistet werden, klassifizieren Ökonomen Steuern üblicherweise danach, wie sie mit dem Einkommen der Individuen variieren. Eine Steuer, die in Relation zum Einkommen *überproportional* steigt, wird als **progressive Steuer** bezeichnet. Bei einer progressiven Steuer müssen die Bezieher hoher Einkommen einen größeren Prozentsatz ihres Einkommens an den Staat abführen als die Bezieher niedriger Einkommen. Eine Steuer, die *unterproportional* zum Einkommen steigt, wird als **regressive Steuer** bezeichnet. Bei einer regressiven Steuer müssen die Bezieher hoher Einkommen einen kleineren Prozentsatz ihres Einkommens an den Staat abführen als die Bezieher niedriger Einkommen. Eine proportionale Steuer auf das Einkommen wäre weder progressiv noch regressiv. Das deutsche Steuersystem stellt eine Mischung von progressiv wirkenden Steuern, beispielsweise der Einkommensteuer, und regressiv wirkenden Steuern dar, beispielsweise der Energiesteuer.

Gerechtigkeit, Effizienz und progressive Besteuerung

Die meisten Menschen, wenngleich auch nicht alle, halten ein progressives Steuersystem für gerechter als ein regressives Steuersystem. Der Grund dafür ist das Leistungsfähigkeitsprinzip: Topverdiener, die 42 Prozent ihres Einkommens als Steuer abführen müssen, behalten immer noch sehr viel mehr Geld übrig als Niedrigeinkom-

Bei einer **proportionalen Steuer** wird unabhängig vom Einkommen oder Vermögen eines Steuerpflichtigen derselbe Prozentsatz auf die Bemessungsgrundlage angewendet.

Eine **Einkommensteuer** ist eine Steuer auf das Einkommen eines Individuums oder einer Familie. Eine **Lohnsteuer** ist eine Steuer auf Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit und eine Vorauszahlung auf die Einkommensteuer.

Eine **Umsatzsteuer** oder **Mehrwertsteuer** ist eine Steuer auf den Wert von erworbenen Waren und Dienstleistungen.

Eine **Einfuhrumsatzsteuer** ist eine Steuer auf den Wert der aus Nicht-EU-Ländern eingeführten Waren.

Eine **Gewerbesteuer** ist eine Steuer auf den Ertrag von Industrie- und Handwerksbetrieben.

Eine **Energiesteuer** ist eine Steuer auf den Verbrauch von Energieerzeugnissen als Kraft- oder Heizstoff.

Eine **Körperschaftsteuer** ist eine Steuer auf das Einkommen bestimmter juristischer Personen.

Der **Solidaritätszuschlag** ist eine für Deutschland spezifische Steuer auf die Steuern vom Einkommen.

Bei einer **progressiven Steuer** müssen Steuerpflichtige mit hohem Einkommen einen höheren Prozentsatz ihres Einkommens an den Staat abführen als Steuerpflichtige mit niedrigem Einkommen.

Bei einer **regressiven Steuer** müssen Steuerpflichtige mit hohem Einkommen einen geringeren Prozentsatz ihres Einkommens an den Staat abführen als Steuerpflichtige mit niedrigem Einkommen.

Tab. 7-3

Proportionale vs. progressive Steuern in Steuerland

Einkommen vor Steuern (€)	Einkommen nach Steuern bei proportionaler Besteuerung (€)	Einkommen nach Steuern bei progressiver Besteuerung (€)
40.000	30.000	40.000
80.000	60.000	50.000

mensbezieher, die lediglich 14 Prozent ihres Einkommens an den Fiskus abführen müssen. Versuche, das Steuersystem stark progressiv zu gestalten, werden jedoch durch den Trade-off zwischen Gerechtigkeit und Effizienz begrenzt.

Um diese Beobachtung noch besser zu verstehen, wollen wir ein hypothetisches Beispiel betrachten, das in **Tabelle 7-3** dargestellt ist. Wir nehmen an, dass es in Steuerland zwei Arten von Leuten gibt: Eine Hälfte der Bevölkerung verdient 40.000 Euro im Jahr, die andere Hälfte verdient 80.000 Euro im Jahr. Das jährliche Durchschnittseinkommen beträgt also 60.000 Euro. Wir nehmen weiterhin an, dass die Regierung von Steuerland ein Viertel dieses Einkommens, 15.000 Euro pro Jahr und Person, als Steuer erheben muss.

Eine Möglichkeit, die Steuereinnahmen zu erhöhen, wäre die Einführung einer proportionalen Steuer. Jeder müsste 25 Prozent seines Einkommens als Steuer abführen. Die Wirkungen dieser proportionalen Steuer sind in der zweiten Spalte in Tabelle 7-3 dargestellt: Nach Erhebung der Steuer bleibt den geringverdienenden Bürgern Steuerlands ein Einkommen von 30.000 Euro pro Jahr und den besserverdienenden Bürgern ein Einkommen von 60.000 Euro pro Jahr.

Selbst dieses Steuersystem könnte anreizverzerrend wirken. Nehmen wir beispielsweise einmal an, dass ein Universitätsabschluss die Wahrscheinlichkeit erhöht, eine höher vergütete Arbeitsstelle zu finden. Zwar würden einige Menschen Zeit und Aufwand in eine Universitätsausbildung investieren, um ihr Einkommen von 40.000 Euro auf 80.000 Euro zu steigern. Möglicherweise würden sie diese Investition aber nicht mehr tätigen, wenn der potenzielle Nutzen nur noch 30.000 Euro betragen würde (die Einkommensdifferenz nach Steuern zwischen der gerin-

ger vergüteten und der höher vergüteten Arbeitsstelle).

Ein stark progressives Steuersystem könnte jedoch ein noch größeres Anreizproblem verursachen. Nehmen wir beispielsweise an, dass die Regierung von Steuerland beschlossen hat, der ärmeren Hälfte der Bevölkerung alle Steuern zu erlassen, aber immer noch die gleichen Einnahmen erzielen möchte. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste die Regierung von jedem Individuum, das 80.000 Euro im Jahr verdient, 30.000 Euro als Steuern erheben. Die dritte Spalte in Tabelle 7-3 zeigt, dass denen, die 80.000 Euro im Jahr verdienen, nach Steuern nur 50.000 Euro übrig bleiben. Das sind lediglich 10.000 Euro mehr als das Einkommen nach Steuern der weniger verdienenden Bevölkerung. Der Anreiz, Zeit und Aufwand in die Einkommenssteigerung zu investieren, würde deutlich gesenkt.

Der entscheidende Punkt ist, dass jedes Einkommensteuersystem durch die Besteuerung Teile des Zugewinns wegnimmt, den Individuen erzielen, weil sie auf der Einkommenskala emporklettern, und dadurch die Anreize verringert, mehr zu verdienen. Eine progressive Steuer nimmt jedoch im Vergleich zu einer proportionalen Steuer einen größeren Teil des Zugewinns weg und wirkt sich deshalb nachteiliger auf Anreize aus. Beim Vergleich der Anzeizeffekte verschiedener Steuersysteme konzentrieren sich Ökonomen oft auf den **Grenzsteuersatz**. Der Grenzsteuersatz bezeichnet die zusätzliche Steuer, die ein Individuum zahlen muss, wenn sein Einkommen um einen Euro (oder Dollar oder ...) steigt. In unserem Beispiel beträgt bei Einkommen über 40.000 Euro der Grenzsteuersatz einer proportionalen Einkommensteuer 25 Prozent und bei einer progressiven Einkommensteuer 75 Prozent.

Unser hypothetisches Beispiel zeichnet ein extremeres Bild von progressiver Besteuerung als es bei der Einkommensteuer in Deutschland der Fall ist. Und das, obwohl der Spitzensteuersatz, also der Grenzsteuersatz, den die Topverdiener zahlen müssen, im EU-weiten Vergleich im oberen Drittel liegt. Kurz gesagt lässt sich festhalten, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip die Regierungen in Richtung eines stark progressiven Steuersystems drängt, dass Effizienzüberlegungen und schwerwiegende (negative) Anzeizeffekte extrem progressiver Steuern dem aber entgegenstehen.

Der **Grenzsteuersatz** bezeichnet die zusätzliche Steuer, die ein Individuum zahlen muss, wenn sein Einkommen um einen Euro (oder Dollar oder ...) steigt.

Steuern in Deutschland

Tabelle 7-4 zeigt das Steueraufkommen der wichtigsten Steuern für das Haushaltsjahr 2015 in Deutschland. In Deutschland lassen sich Steuern danach unterteilen, wem sie zustehen. So gibt es Gemeinschaftssteuern, Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern, wobei die Gemeinschaftssteuern Bund, Ländern und Gemeinden gemeinschaftlich zustehen.

Diese sieben Steuern, die im Gesamtsteuersystem eine wichtige Rolle spielen, korrespondieren mit den weiter oben angesprochenen Bemessungsgrundlagen.

Zusätzlich zu den aufgeführten Steuern erzielen Bund, Länder und Gemeinden Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren. Das kann beispielsweise die zu zahlende Verwaltungsgebühr für die Ausstellung eines Personalausweises sein oder der Beitrag, der beim Bau einer Abwasserkanalisation erhoben werden kann. Diese Gebühren und Beiträge stellen einen wichtigen Teil der Belastungen dar, die unter den Begriff »Abgaben« fallen, sind aber sehr schwierig zusammenzufassen oder zu analysieren.

Wirken die in Tabelle 7-4 aufgeführten Steuern progressiv oder regressiv? Das hängt von der jeweiligen Steuer ab. Lohn- und Einkommensteuer sind in Deutschland progressiv gestaltet, während indirekte Steuern, wie die Umsatzsteuer, eher regressiv wirken. Dass die Umsatzsteuer regressiv wirkt, ist darauf zurückzuführen, dass Bezieher hoher Einkommen einen größeren Teil ihres Einkommens sparen und somit einen kleineren Einkommensteil für besteuerte Güter aufwenden als die Bezieher niedriger Einkommen. Auch einige der Beiträge und Gebühren wirken typischerweise recht regressiv: So ist die Gebühr für die Ausstellung eines Führerscheins für jede Person dieselbe, völlig unabhängig davon, über welches Einkommen der Betreffende verfügt.

Die **Tabelle 7-5** zeigt Schätzungen des Beitrags, den Steuerpflichtige mit verschiedenen Einkommensniveaus im Jahr 2015 zum Einkommensteueraufkommen beigetragen haben und die Höhe des zu versteuernden Einkommens der Steuerpflichtigen. Dabei sind die Haushalte in Zehnteln zusammengefasst. Dazu sortiert man alle Haushalte nach der Höhe ihres Jahreseinkommens in aufsteigender Reihenfolge. Dann werden dem 1. und 2. Zehntel die 20 Prozent aller Haushalte

Tab. 7-4

Steueraufkommen aus wichtigen Steuern in Deutschland, Haushaltsjahr 2015 (in Millionen Euro)

Gemeinschaftssteuern	
Lohn- und Einkommensteuer	227.471
Umsatzsteuer	159.015
Einfuhrumsatzsteuer	50.905
Körperschaftsteuer	19.583
Bundessteuern	
Energiesteuer	39.594
Solidaritätszuschlag	15.930
Gemeindesteuern	
Gewerbsteuer	45.737

Quelle: Statistisches Bundesamt

mit dem niedrigsten Einkommen zugeordnet, dem 3. Zehntel die 10 Prozent Haushalte mit den nächsthöheren Einkommen, dem 4. Zehntel die 10 Prozent Haushalte mit den nächsthöheren Einkommen und so weiter, bis zum 10. Zehntel.

Tab. 7-5

Beitrag der Steuerpflichtigen zum Einkommensteueraufkommen (nach Einkommenskategorien, 2015)

Zehntel/Dezil der Haushalte	Anteil am zu versteuernden Einkommen (%)	Anteil an der Einkommensteuer (%)
1. und 2. Zehntel	1,9	0,1
3. Zehntel	3,0	0,5
4. Zehntel	4,6	1,7
5. Zehntel	6,3	3,2
6. Zehntel	8,0	5,2
7. Zehntel	10,0	7,5
8. Zehntel	12,4	10,8
9. Zehntel	16,6	16,5
10. Zehntel	37,2	54,5
oberes 1 Prozent	12,5	21,4

Quelle: Datensammlung zur Steuerpolitik, 2015

Die Tabelle verdeutlicht, dass das System der Lohn- und Einkommensteuer tatsächlich progressiv gestaltet ist und die Steuerbelastung mit steigendem Einkommen zunimmt. Steuerpflichtige mit einem geringen Einkommen führen einen vergleichsweise kleinen Teil ihres Einkommens in Form von Einkommensteuern ab, während Steuerpflichtige mit hohem Einkommen einen deut-

lich höheren Anteil ihres Einkommens zahlen müssen. Die obersten 10 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen tragen 54,5 Prozent der Belastung durch die Einkommensteuer, obwohl ihr Anteil am zu versteuernden Einkommen nur 37,2 Prozent beträgt. Für die reichsten 1 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen ist die Diskrepanz am höchsten: Sie tragen 21,4 Prozent zum Ein-

LÄNDER IM VERGLEICH

Sie glauben, Sie zahlen hohe Steuern?

Überall auf der Welt beklagt man sich über Steuern. In einigen reichen Staaten dieser Erde ist es aber tatsächlich weniger gerechtfertigt zu jammern als in anderen.

Um das Steuerniveau bewerten zu können, berechnen Ökonomen die Steuern üblicherweise als Anteil am *Bruttoinlandsprodukt*. (Das Bruttoinlandsprodukt gibt den Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen an, die in einem Land produziert werden.) Die Abbildung lässt vermuten, dass dieser Messeinheit zufolge die Steuern, die im Jahr 2014 in Deutschland gezahlt werden mussten, nicht besonders hoch waren (in der Abbildung als blaue Säulen dargestellt). Direkte Nachbarländer wie Frankreich und Großbritan-

nien verlangen höhere Steuern. Das Bild sieht anders aus, wenn nicht nur die Steuern, sondern auch die Sozialabgaben betrachtet werden, also die Belastung durch Steuern und durch Beiträge zur Sozialversicherung (Abgabequote, in der Abbildung als graue Säulen dargestellt) im Verhältnis zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt. Auffällig ist, dass die Abgabenquoten in den europäischen Staaten deutlich höher sind als beispielsweise in den Vereinigten Staaten. Dass liegt daran, dass in den europäischen Staaten, anders als in den Vereinigten Staaten, umfassende Sozialleistungen bereitgestellt werden, wie eine garantierte Gesundheitsfürsorge oder Arbeitslosenunterstützung. Um diese finanzieren zu können, sind deutlich höhere Steuer- bzw. Abgabensätze erforderlich.



kommensteueraufkommen bei, während der Einkommensanteil nur 12,5 Prozent beträgt. Diejenigen, die zum reichsten 1 Prozent zählen, tragen somit mehr zum Einkommensteueraufkommen bei als die ersten 70 Prozent der Steuerpflichtigen zusammengenommen.

Unterschiedliche Steuern – unterschiedliche Prinzipien

Warum sind einige Steuern progressiv, andere aber regressiv? Kann sich der Staat etwa nicht entscheiden?

Es gibt zwei Hauptgründe für die Mischung von regressiven und progressiven Steuern innerhalb eines Systems: der Unterschied zwischen verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften und die Tatsache, dass verschiedene Steuern auf verschiedenen Prinzipien basieren. Dies gilt für Deutschland, die Vereinigten Staaten und andere föderativ organisierte Staaten.

Die Landesregierungen und erst recht die Gemeindeverwaltungen unternehmen im Allgemeinen keine besonderen Anstrengungen, das Leistungsfähigkeitsprinzip durchzusetzen. Das liegt im Wesentlichen daran, dass sie sich einem *Steuerwettbewerb* ausgesetzt sehen: Ein Bundesland oder eine Gemeinde, die versuchen würde, Bezie-

hern hoher Einkommen hohe Steuern aufzuerlegen, müsste sich darauf einstellen, dass diese Menschen in andere Orte umziehen, wo die Steuern niedriger sind. Auf nationaler Ebene stellt dies ein sehr viel geringeres Problem dar, obwohl es natürlich auch in Deutschland einige sehr reiche Leute gibt, die ihren gewöhnlichen Aufenthalts- und Wohnort aufgegeben haben, um deutsche Steuern zu vermeiden.

Obwohl sich also die Bundesregierung in einer besseren Position sieht, Gerechtigkeitsprinzipien anzuwenden als die einzelnen Bundesstaaten oder die Gemeinden, wendet die Bundesregierung doch unterschiedliche Prinzipien für unterschiedliche Steuern an. Die wichtigste Gemeinschaftssteuer, die Einkommensteuer, wirkt progressiv und reflektiert damit das Leistungsfähigkeitsprinzip. Die wichtigste Bundessteuer jedoch, die Energiesteuer, wirkt leicht regressiv, weil Bezieher niedriger Einkommen einen größeren Anteil ihres Einkommens für Energie ausgeben. Wenn die Einnahmen aus der Energiesteuer, dazu gehört auch die Steuer auf Mineralöl, für den Bau von Straßen verwendet werden, ist die Steuerlast mehr oder weniger proportional zu dem Nutzen, der aus der Straßeninfrastruktur gezogen wird. Somit reflektiert sie das Äquivalenzprinzip.

VERTIEFUNG

Einkommensbesteuerung versus Konsumbesteuerung

Die Bundesregierung besteuert hauptsächlich das Geld, das die Menschen verdienen, nicht das, was sie ausgeben. Die meisten Steuerexperten stellen jedoch heraus, dass dadurch Anreize verzerrt werden. Erzielt eine Person Einkommen und legt dieses Einkommen dann für die Zukunft an, wird die betreffende Person zweimal besteuert: Es wird sowohl der ursprünglich erzielte Einkommensbetrag besteuert als auch die Einkünfte, die durch die Geldanlage erzielt werden. Ein System, das Einkommen besteuert, entmutigt Menschen zu sparen und zu investieren. Im Gegenteil, es liefert Anreize, das Einkommen heute auszugeben.

Menschen zum Sparen und Investieren zu animieren, ist aus zwei Gründen ein wichtiges politisches Ziel. Zum einen ist Sparen für den Einzelnen eine Möglichkeit für den Ruhestand und für Gesundheitsausgaben im hohen Alter vorzusorgen. Zum anderen tragen sowohl Sparen als auch Investitionen zu wirtschaftlichem Wachstum bei.

Der Übergang von einem System, das Einkommen besteuert, hin zu einem System, das den Konsum besteuert, würde dieses Anreizproblem lösen. Tatsächlich erzielen weltweit die Regierungen vieler Länder einen großen Teil des Steueraufkommens aus einer Umsatzsteuer. In Deutschland trägt die Umsatzsteuer rund 24 Prozent zum Gesamteueraufkommen bei. In einigen Ländern sind die Umsatzsteuersätze sehr hoch. So beträgt beispielsweise in Schweden der Umsatzsteuersatz 25 Prozent.

Die Vereinigten Staaten hingegen haben keine Umsatzsteuer. Dafür gibt es zwei Hauptgründe: Der eine Grund ist der, dass es zwar nicht unmöglich, aber doch schwierig ist, eine progressiv wirkende Umsatzsteuer einzuführen. Der andere Grund ist der, dass die Einführung einer Umsatzsteuer mit sehr hohen administrativen Kosten verbunden wäre, obwohl sie die Anreize vielleicht nicht so stark verzerrt wie eine Einkommensteuer.

Kurzzusammenfassung

- ▶ Jede Steuer besteht aus einer **Bemessungsgrundlage** und einem **Steuertarif**.
- ▶ Zu den Steuerarten gehören beispielsweise **Lohn- und Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer, Gewerbesteuer, Energiesteuer, Körperschaftsteuer** und der **Solidaritätszuschlag**.
- ▶ Ökonomen klassifizieren Steuersysteme oft danach, ob diese Steuersysteme **proportional, progressiv** oder **regressiv** wirken.
- ▶ Progressive Steuern werden oft über das Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Stark progressive Steuern führen jedoch zu hohen **Grenzsteuersätzen**, die wiederum erhebliche Anreizprobleme verursachen.
- ▶ Das Steuersystem Deutschlands stellt eine Mischung von progressiven und regressiven Steuern dar. Während die Lohn- und Einkommensteuern progressiv wirken, haben Verbrauchsteuern, wie die Umsatzsteuer oder die Energiesteuer, einen regressiven Charakter.

ÜBERPRÜFEN SIE IHR WISSEN

1. Eine Einkommensteuer belastet die ersten 10.000 Euro Einkommen mit 1 Prozent und alle Einkommen über 10.000 Euro mit 2 Prozent.
 - a. Wie hoch ist der Grenzsteuersatz für eine Person mit einem Einkommen von 5.000 Euro? Wie hoch ist der Steuerbetrag, den diese Person insgesamt zahlen muss? Wie groß ist der prozentuale Anteil der Steuern an seinem oder ihrem Einkommen?
 - b. Wie hoch ist der Grenzsteuersatz für eine Person mit einem Einkommen von 20.000 Euro? Wie hoch ist der Steuerbetrag, den diese Person insgesamt zahlen muss? Wie groß ist der prozentuale Anteil der Steuern an seinem oder ihrem Einkommen?
 - c. Wirkt diese Einkommensteuer proportional, progressiv oder regressiv?
2. Beim Vergleich von Haushalten mit unterschiedlichen Einkommensniveaus stellen Ökonomen fest, dass die Konsumausgaben langsamer wachsen als das Einkommen. Nehmen Sie an, dass bei einem Einkommensanstieg um 50 Prozent von 10.000 Euro auf 15.000 Euro die Konsumausgaben um 25 Prozent von 8.000 Euro auf 10.000 Euro steigen. Vergleichen Sie den prozentualen Anteil des Einkommens, der als Steuern gezahlt werden muss, zwischen einer Familie mit einem Einkommen von 15.000 Euro und einer Familie mit einem Einkommen von 10.000 Euro, falls es eine einprozentige Steuer auf den Konsum gibt. Wirkt diese Steuer proportional, progressiv oder regressiv?
3. Richtig oder falsch? Erläutern Sie Ihre Antworten.
 - a. Die Umsatzsteuer ist eine progressive Steuer, weil einkommensstärkere Personen mehr konsumieren als einkommensschwächere Personen.
 - b. Bei einer Kopfsteuer handelt es sich um eine proportionale Steuer, weil jede Person den gleichen Betrag bezahlen muss.

Unternehmen in Aktion: Amazon gegen BarnesandNoble.com

Im Jahr 2014 konnten Online-Käufer aus rund der Hälfte der Vereinigten Staaten bei Kaufpreisvergleichen feststellen, dass der Endpreis eines Buches bei Amazon niedriger war als beim Konkurrenten BarnesandNoble.com (BN.com). Warum war das so? Es ist lediglich eine Frage der Besteuerung. Oder besser gesagt die Frage, in welchen Bundesstaaten BN.com Verkaufsteuern auf Kundenbestellungen erheben muss, Amazon aber nicht. Diese Diskrepanz resultiert aus unterschiedlichen Steuergesetzen der einzelnen Bundesstaaten. Verkaufsteuern werden in 45 Bundesstaaten auf Geschäfte mit den meisten nicht lebensnotwendigen Waren und Dienstleistungen erhoben, mit einem Steuersatz von 8 Prozent des Kaufpreises.

Nach dem Gesetz dürfen Online-Händler, die keine physische Präsenz in dem betreffenden Staat haben, Produkte verkaufen, ohne Verkaufsteuern zu erheben. (Konsumenten sind dazu angehalten, die Transaktion zu melden und die Verkaufsteuer zu zahlen. Dass sie dies unterlassen, ist keine große Überraschung.) Um diesen Vorteil auszunutzen, hat Amazon schon immer in nur fünf Bundesstaaten eine physische Niederlassung. Folglich erhebt Amazon die Verkaufsteuer nur von Einwohnern dieser fünf Bundesstaaten, unter anderem von Einwohnern des Staates Washington, wo sich die Unternehmenszentrale befindet. Um die Erhebung von Verkaufsteuern in den anderen Bundesstaaten zu verhindern, macht Amazon von extremen Maßnahmen Gebrauch. Beispielsweise ist es den Mitarbeitern des Unternehmens untersagt, zu arbeiten oder E-Mails zu senden, solange sie sich in einem dieser Staaten aufhalten. Aufgrund von strikteren Verkaufsteuererhebungsgesetzen in Kalifornien beendete Amazon im Jahr 2011 ein Werbeprogramm, das es gemeinsam mit 25.000 kalifornischen Verkaufspartnern durchführte.

Im Gegensatz dazu betreibt Barnes and Noble, der Mutterkonzern von BN.com, in jedem Bundesstaat Buchhandlungen. Aus diesem Grund muss BN.com Verkaufsteuern auf jede Online-Bestellung erheben. Das verschafft Amazon einen Vor-

teil, wie im folgenden Beispiel deutlich wird.

Wenn das Buch »A Deadly Indifference« (von zwei Wirtschaftswissenschaftlern unter dem Pseudonym »Marshall Jevons« verfasst) in Kalifornien bestellt und dorthin versandt wird, beträgt der von Amazon verlangte Endpreis 20,69 Dollar und der von BN.com verlangte Endpreis 22,14 Dollar. Der Unterschied von 1,45 Dollar resultiert aus der Verkaufsteuer von 7,5 Prozent, die in Kalifornien auf Verkäufe von BN.com erhoben wird (vgl.

Tabelle 7-6).

Wie im *Wall Street Journal* berichtet wurde, legen Interviews und Unternehmensdokumente nahe, dass Amazon davon überzeugt ist, dass die Vermeidung der Verkaufsteuer entscheidend war für die erfolgreiche Entwicklung zum führenden Buchhändler in den Vereinigten Staaten. Schätzungen zufolge hätte Amazon im Jahr 2011 Umsatzeinbußen von bis zu 653 Millionen Dollar oder 1,4 Prozent des Jahresumsatzes verzeichnet, wenn es Verkaufsteuern hätte erheben müssen.

Auf energischen Druck der Landesbehörden hin wurden Amazons Möglichkeiten, die Erhebung von Verkaufsteuern zu umgehen, seit 2012 jedoch stark beschnitten. Seit 2014 ist die Zahl der Bundesstaaten, in denen das Unternehmen Verkaufsteuern erhebt, von 5 auf 19 gestiegen. Der Bau von Lagerhallen in den Staaten, in denen Amazon Verkaufsteuern erhebt, ist Teil der neuen Strategie. Die Begründung ist, dass eine schnellere Zu-

Tab. 7-6

Preisvergleich für das Buch
»A Deadly Indifference« von Marshall Jevons

	Amazon	BarnsandNoble.com
Buchpreis (€)	20,69	20,69
Kalifornische Verkaufsteuer (€)	0	1,45
Versandgebühren (€)	3,99	3,99
Endpreis (€)	20,69	22,14

lieferung die Kundenbindung trotz der Zahlung von Verkaufsteuern erhält. Nichtsdestoweniger ist es leicht nachvollziehbar, wieso es aus Sicht von

BN.com dem Geschäft schadet, wenn das Unternehmen Verkaufsteuern erheben muss, Amazon aber nicht.

FRAGEN

1. Welche Auswirkung haben Ihrer Meinung nach die Unterschiede in der Steuergesetzgebung zwischen den einzelnen Bundesstaaten auf die Verkäufe von Amazon versus auf die Verkäufe von BN.com?
2. Nehmen Sie an, dass auf alle online abgewickelten Buchverkäufe Verkaufsteuern erhoben werden. Beziehen Sie sich auf das oben erläuterte Beispiel und legen Sie dar, wie die Steuerinzidenz zwischen Verkäufer und Käufer verteilt sein könnte. Was impliziert das für die Elastizität des Angebotes von Büchern durch Buchhändler? (*Hinweis:* Vergleichen Sie die Preise der Bücher ohne Steuern.)
3. Auf welche Art und Weise hat Amazons Steuerstrategie Verzerrungen im Geschäftsverhalten verursacht? Durch welche Maßnahmen könnten diese Verzerrungen beseitigt werden?

Zusammenfassung

1. **Mengensteuern** – Steuern auf den Kauf oder Verkauf eines Gutes – erhöhen den Preis, der von den Käufern zu bezahlen ist, und reduzieren den Preis, den die Verkäufer erhalten, womit sie einen Keil zwischen beide treiben. Die **Inzidenz** einer Mengensteuer, die Aufteilung der Last der Steuer zwischen Käufern und Verkäufern, hängt nicht davon ab, wer die Steuer abführt.
2. Die Inzidenz einer Mengensteuer hängt von den Preiselastizitäten des Angebotes und der Nachfrage ab. Ist die Preiselastizität der Nachfrage größer als die des Angebotes, belastet die Steuer hauptsächlich die Produzenten. Ist die Preiselastizität des Angebotes größer als die der Nachfrage, werden die Konsumenten stärker durch die Steuer belastet.
3. Die Steuereinnahmen, die durch eine Steuer generiert werden, hängen vom **Steuersatz** und von der Anzahl verkauften Einheiten ab, die besteuert werden. Mengensteuern sind mit Ineffizienzen verbunden, die als Zusatzlast (Nettowohlfahrtsverlust) bezeichnet werden, weil sie wechselseitig vorteilhafte Transaktionen verhindern. Steuern sind auch mit **administrativen Kosten** verbunden: Ressourcen, die für die Steuererhebung, Steuerzahlung (über den Betrag der Steuer hinaus) und auch die Steuerumgehung aufgewendet werden.
4. Eine Mengensteuer generiert Staatseinnahmen, verringert aber die Gesamtwohlfahrt. Der Rückgang an Konsumenten- und Produzentenrente ist größer als die Steuereinnahmen und verursacht daher für die Gesellschaft einen Nettowohlfahrtsverlust. Dieser Nettowohlfahrtsverlust wird durch ein Dreieck dargestellt. Die Fläche dieses Dreiecks entspricht dem Wert der Transaktionen, die durch die Steuer verhindert werden. Je größer die Preiselastizität des Angebotes und/oder der Nachfrage ist, desto größer ist der Nettowohlfahrtsverlust, der aus der Steuer resultiert. Wenn entweder Angebot oder Nachfrage völlig unelastisch ist, verursacht die Steuer *keinen* Nettowohlfahrtsverlust.
5. Eine effiziente Steuer minimiert sowohl die Höhe des Nettowohlfahrtsverlustes, der durch verzerrte Anreize entsteht, als auch die administrativen Kosten der Steuer. Steuergerechtigkeit ist jedoch ebenfalls ein steuerpolitisches Ziel.
6. Es gibt zwei grundlegende Prinzipien der Steuergerechtigkeit, nämlich das **Äquivalenzprinzip** und das **Leistungsfähigkeitsprinzip**. Die effizienteste Steuer, eine **Pauschalsteuer**,

verzerrt keine Anreize, wird aber weithin als ungerecht angesehen. Die unter dem Gesichtspunkt des Leistungsfähigkeitsprinzips fairsten Steuern weisen jedoch die stärksten Anreizverzerrungen auf und gelten weithin als ineffizient. Ein gut konstruiertes Steuersystem versucht, einen angemessenen Ausgleich im **Trade-off zwischen Gerechtigkeit und Effizienz** zu finden.

7. Jede Steuer basiert auf einer **Steuerbemessungsgrundlage**, die besagt, was besteuert werden soll, und einem **Steuertarif**. Unterschiedliche Steuern, wie **Lohn- und Einkommensteuer**, **Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer**, **Gewerbsteuer**, **Energiesteuer**, **Körperschaftsteuer** und **Solidaritätszuschlag**, unterscheiden sich in der Steuerbemessungsgrundlage und dem Steuertarif. Eine **proporti-**

onale Steuer weist für alle Steuerzahler einen einheitlichen Prozentsatz in Bezug auf die Bemessungsgrundlage auf.

8. Eine Steuer wird als **progressiv** bezeichnet, wenn Bezieher höherer Einkommen einen höheren Prozentsatz ihres Einkommens als Steuern abführen müssen als Bezieher niedrigerer Einkommen. Im umgekehrten Fall spricht man von einer **regressiven** Steuer. Progressive Steuern werden oft mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Ein stark progressives Steuersystem verzerrt Anreize jedoch erheblich, da es für Bezieher höherer Einkommen mit einem hohen **Grenzsteuersatz** verbunden ist. Der Grenzsteuersatz bezeichnet den prozentualen Anteil einer Einkommenssteigerung, der durch die Besteuerung weggenommen wird.

SCHLÜSSELBEGRIFFE

- ▶ Mengensteuer
- ▶ Inzidenz
- ▶ Steuersatz
- ▶ administrative Kosten
- ▶ Äquivalenzprinzip
- ▶ Leistungsfähigkeitsprinzip
- ▶ Pauschalsteuer
- ▶ Trade-off zwischen Gerechtigkeit und Effizienz
- ▶ Steuerbemessungsgrundlage
- ▶ Steuertarif
- ▶ Lohnsteuer
- ▶ Einkommensteuer
- ▶ Umsatzsteuer
- ▶ Mehrwertsteuer
- ▶ Einfuhrumsatzsteuer
- ▶ Gewerbesteuer
- ▶ Energiesteuer
- ▶ Körperschaftsteuer
- ▶ Solidaritätszuschlag
- ▶ progressive Steuer
- ▶ regressive Steuer
- ▶ Grenzsteuersatz