

# **Steuern als Einnahmequelle des Staates und als Steuerungsinstrument der Wirtschaftspolitik**

*Dr. Jürgen Faik*

Mannheim, 06.10.2005

## **Gliederung**

1. Einleitung
2. Steuerbegriff
  - 2.1 Steuer-Definition
  - 2.2 Steuer-Grundsätze
  - 2.3 Zum Steuersystem in Deutschland
3. Zur Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland
4. Volkswirtschaftliche Anreizwirkungen von Steuern
  - 4.1 Mikroökonomische Perspektive
  - 4.2 Makroökonomische Perspektive
5. Volkswirtschaftliche Beurteilung von Steuern
6. Schlussbetrachtung

## **1. Einleitung**

Ich werde Ihnen in den kommenden 30 Minuten meine Gedanken zum Thema „Steuern als Einnahmequelle des Staates und als Steuerungsinstrument der Wirtschaftspolitik“ vortragen.

Nach der Klärung einiger grundsätzlicher Begrifflichkeiten und einigen empirischen Befunden werde ich mich mit den volkswirtschaftlichen Anreizwirkungen von Steuern auseinandersetzen, ehe ich hieraus eine volkswirtschaftliche Steuerbeurteilung ableiten werde.

## 2. Steuer-Begriff

### 2.1 Steuer-Definition

Allgemein werden in der Moderne Steuern als Geldleistungen an den Staat mit Zwangscharakter ohne *konkrete* Gegenleistung des Staates angesehen (so genanntes *Nonaffektationsprinzip*). Hierdurch unterscheiden sie sich von Beiträgen oder Gebühren, aber auch von der Schuldenaufnahme und von Realleistungen an den Staat, wie sie z. B. die allgemeine Wehrpflicht (überwiegend) darstellt.

Historisch verbürgt sind Steuern schon seit dem frühen Altertum; sie wurden unter den verschiedensten Bezeichnungen geführt, z. B. Tribut, Zoll oder Zehnter. Obwohl ihre Berechtigung traditionell darin gesehen wird, dass sie gemeinschaftliche Bedürfnisse zu befriedigen helfen, so zeugen einige Begründungen für die Einführung von neuen Steuern zur Generierung von Staatseinnahmen von einer bemerkenswerten staatlichen Kreativität.

Die ersten – geschichtlich verbürgten – Kuriositäten zeigten sich in der Steuergesetzgebung des Römischen Reiches: „Pecunia non olet!“ („Geld stinkt nicht!“). Dieser wohlbekannte Ausdruck wurde von Kaiser Vespasian verwendet, um eine Steuer auf öffentliche Bedürfnisanstalten zu rechtfertigen. Nicht minder kurios erscheint heutzutage etwa auch die Fenstersteuer, wie sie z. B. in Großbritannien von 1697 bis 1851 auf die Größe von Fenstern erhoben wurde.

### 2.2 Steuer-Grundsätze

Der Urvater der Volkswirtschaftslehre, Adam Smith, stellte 1776 die vier bekannten Steuergrundsätze auf:

- Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung,
- die Bestimmtheit der Steuergesetze,
- die Bequemlichkeit und
- die Billigkeit der Steuererhebung.

Aufbauend auf diesen Steuergrundsätzen, bildeten sich im 19. Jahrhundert die Steuergesetze in den souveränen Einzelstaaten heraus, die in zunehmendem Maße von Forderungen aus der Wirtschaft zum Auf- und Ausbau der Infrastruktur begleitet

wurden. In dieser Zeit des klassischen Liberalismus entwickelte sich der heutige Steuerstaat.

Charakteristisch für den modernen Steuerstaat sind insbesondere folgende Zwecke der Steuererhebung:

- Erstens der *Fiskalzweck*: D. h.: Mit den Steuereinnahmen zur Deckung des Staatshaushalts werden u. a. die selbst auferlegten staatlichen Ziele zu verwirklichen versucht, und es werden Ausgaben wie z. B. solche zur Schaffung, Verbesserung und Aufrechterhaltung der Infrastruktur finanziert.
- Zweitens ist der *Lenkungszweck* zu nennen: Die Erhebung bestimmter Steuern soll auch dazu dienen, gesellschaftlich nicht erwünschte Verhaltensweisen der Gesellschaftsmitglieder zu beeinflussen. So wird mit einer hohen Tabaksteuer versucht, das Rauchen einzudämmen, oder mit einer Ökosteuer wird versucht, den Energieverbrauch und den Schadstoffausstoß zu verringern.
- Drittens schließlich gibt es den *Umverteilungszweck*: Steuern können nämlich dazu genutzt werden, eine politisch erwünschte Verteilung der Einkommen zwischen den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern zu erreichen.

### **2.3 Zum Steuersystem in Deutschland**

In Deutschland wird das Steuersystem in erster Linie von der Verfassung bestimmt.

In den Artikeln 104a ff des Grundgesetzes ist festgelegt,

- wer die rechtlichen Grundlagen für die Steuererhebung bestimmt (dies ist die Steuergesetzgebungshoheit),
- wem die Steuereinnahmen zustehen (die Steuerertragshoheit) und
- wer die Steuern festsetzt und einzieht (die Steuerverwaltungshoheit).

Das Hauptgesetzeswerk im bundesdeutschen Steuerrecht ist aber die Abgabenordnung.

Nach der dortigen Legaldefinition in § 3 sind Steuern Geldleistungen, die

- – wie wir bereits wissen – keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und
- die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen (in Deutschland: vom Bund, von den Ländern oder den Gemeinden)
- insbesondere zur Erzielung von Einnahmen
- allen auferlegt werden, bei denen der jeweilige gesetzliche Tatbestand zutrifft.

Zölle und Abgaben im Rahmen der EU-Agrarpolitik sind in Deutschland ebenfalls Steuern. Die verschiedenen Steuerarten werden in den Einzelsteuergesetzen (z. B. im Einkommensteuer- oder im Umsatzsteuergesetz) hinsichtlich Steuerfreiheit, Steuertatbestand, Bemessungsgrundlagen und Steuerhöhe geregelt.

Die genannte Erzielung von Einnahmen kann im Einzelfall lediglich ein „Nebeneffekt“ sein. Sie kann also gegenüber ordnungspolitischen Vorstellungen zur Lenkung des Verhaltens der Wirtschaftssubjekte in den Hintergrund treten. So wurde ursprünglich, um ein Beispiel zu geben, die Hundesteuer nicht zu Zwecken der reinen Einnahmeerzielung für den Staat geschaffen, sondern folgte ordnungspolitischen Vorgaben (im Zusammenhang mit der Reinhaltung der Städte).

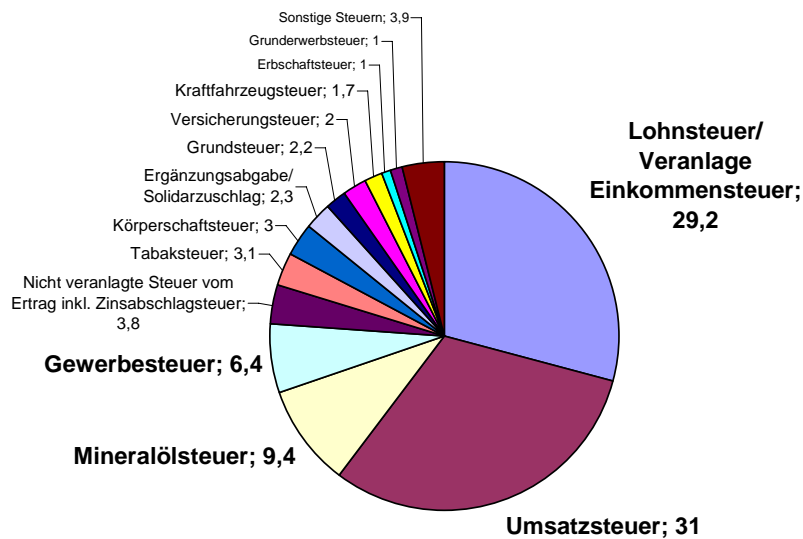
### **3. Zur Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland**

Empirisch stammen in Deutschland deutlich über 70 % der gesamten Steuereinnahmen von aktuell über 440 Mrd. Euro aus lediglich vier Steuerquellen:

1. Aus der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer,
2. aus der Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer,
3. aus der Mineralölsteuer und
4. aus der Gewerbesteuer.

Das Kreisdiagramm für das Jahr 2004 in Schaubild 1 enthält die Aufteilung des bundesdeutschen Gesamtsteueraufkommens nach den einzelnen Steuerarten.

*Schaubild 1: Die Aufteilung des Gesamtsteueraufkommens  
in Deutschland 2004 (442,4 Mrd. Euro) nach Steuerarten (in %)*



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen

Der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt – die so genannte Steuerquote – liegt in Deutschland bei gut 20 %. Plakatig gesprochen: Von jedem erwirtschafteten Euro müssen – im Durchschnitt – 20 Cent an den Staat in Form von Steuern abgegeben werden.

## 4. Volkswirtschaftliche Anreizwirkungen von Steuern

### 4.1 Mikroökonomische Perspektive

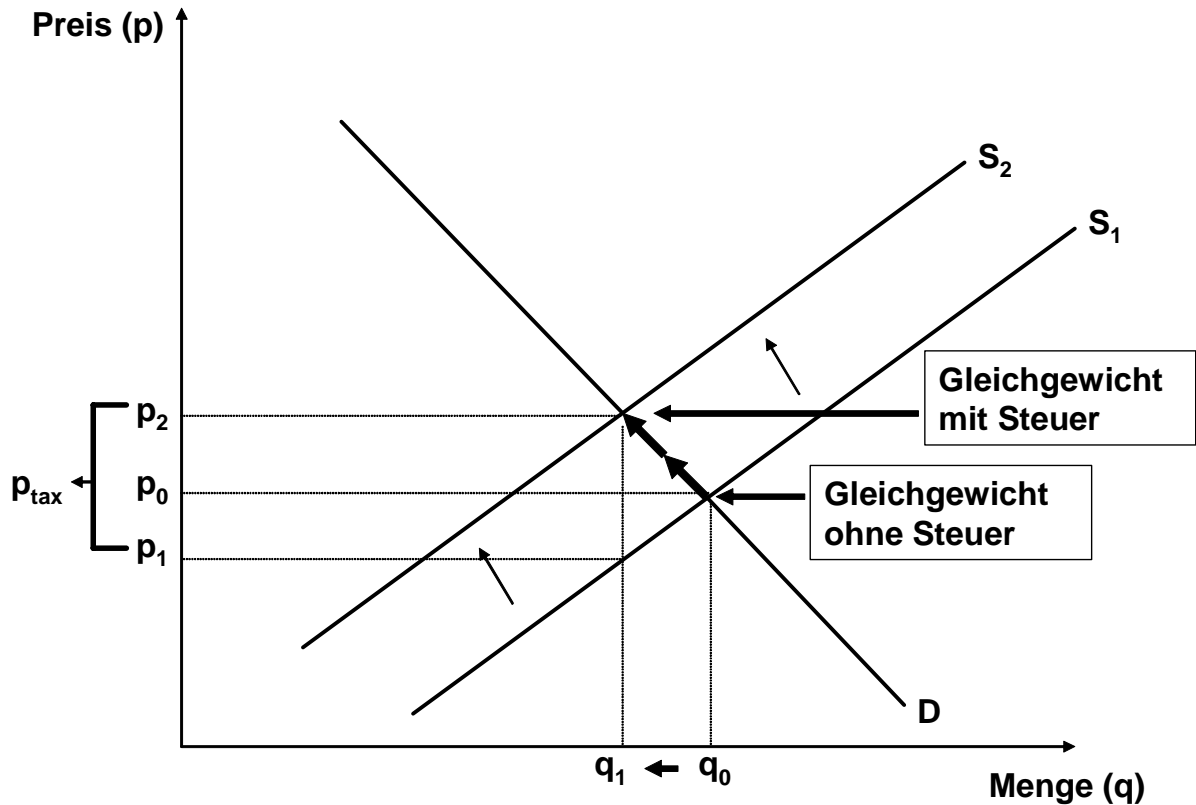
Nachfolgend soll die prinzipielle Wirkung von Steuern auf der mikroökonomischen Ebene ebenso wie die Frage nach der Steuertraglast – für das vollständige Wettbewerbsmodell – beispielhaft erörtert werden.<sup>1</sup>

Geht man von einer Steuer aus, die bei den Güteranbietern erhoben wird, führt dies dazu, dass im Angebots-Nachfrage-Zusammenhang die Angebotskurve nach links verschoben wird (d. h. von  $S_1$  nach  $S_2$  in Schaubild 2). Der Grund hierfür ist, dass die Steuer die Kosten der Güteranbieter – also der Unternehmer – erhöht. Die Unternehmer Erlösen im Falle der Besteuerung ihrer Angebotsmenge lediglich  $p_1q_1$ , was

<sup>1</sup> Die nachstehende Darstellung orientiert sich an Mankiw, N. Gregory: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 2. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2001, S. 140-147.

weniger ist als bei fehlender Besteuerung ( $= p_0q_0$ ); den Betrag  $(p_2 - p_1) \cdot q_1$  müssen sie als Steuer an den Staat abführen.

Schaubild 2: Die Besteuerung des Güterangebotes



Quelle: Eigene Darstellung nach Mankiw 2001, S. 140-147

Allerdings wird die Steuertraglast zwischen Güteranbietern und Güternachfragern aufgeteilt, da die Nachfrager sozusagen „die Zeche“ über einen erhöhten Güterpreis ( $p_2 > p_1$ ) mitzahlen: Anstelle von  $p_0q_0$  im Nichtbesteuerungs-Fall müssen die Nachfrager im Besteuerungsfall nunmehr den höheren Betrag  $p_2q_1$  bezahlen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es bei einer Güterbesteuerung stets zu einer Aufteilung der Steuertraglast auf Anbieter und Nachfrager kommt. Die Aufteilung wird hierbei dadurch bestimmt, wie elastisch die beiden Marktseiten jeweils sind. Grundsätzlich gilt hierbei als Faustregel, dass die weniger elastische Marktseite stärker von der Steuerlast betroffen ist. Mathematisch gesprochen, heißt das: Je steiler die jeweilige (Angebots- bzw. Nachfrage-)Kurve verläuft, desto stärker ist die Steuertraglast der ihr zugeordneten Marktseite.

Allgemein kann gesagt werden, dass die Steuertraglast in der Regel nicht nur beim unmittelbar mit der Steuerabführung Belasteten (beim Steuerschuldner) angesiedelt ist – in unserem Beispiel bei den Güteranbietern –, sondern bei Vorliegen von Überwälzungsmöglichkeiten auch auf andere Personengruppen zu beziehen ist – in unserem Beispiel auch auf die Güternachfrager. Ob derartige Überwälzungen erfolgreich sind, hängt im Übrigen neben den Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage auch noch von der Marktform und der Art der Steuer (Mengen- oder Wertsteuer) ab.

Wie unser Beispiel in Schaubild 2 illustrierte, führen Gütersteuern zu geringeren Gleichgewichtsmengen (von  $q_0$  nach  $q_1$ ). D. h. die gehandelten Mengen auf den entsprechenden Märkten verringern sich. Bei lebensnotwendigen Gütern sind daher Gütersteuern durchaus problematisch. Auch macht das gewählte Beispiel darauf aufmerksam, dass das Steueraufkommen für den Staat davon abhängig ist, wie elastisch Angebot und/oder Nachfrage auf die Erhebung von Steuern reagieren. Sind die entsprechenden (Ausweich-)Reaktionen vergleichsweise groß, steht zu vermuten, dass dies negative Auswirkungen auf die staatlichen Steuereinnahmen haben wird. Steht hingegen nicht die Steuereinnahme-, sondern vielmehr die Steuerlenkungs-funktion im Vordergrund der Betrachtungen, soll also als schädlich eingestuftes Verhalten der Wirtschaftssubjekte vermieden werden, wird diese Vermeidung bei besonders sensitiv reagierenden Angebots- und/oder Nachfrageverläufen besonders gut gelingen. Insofern stehen der fiskalische und der Lenkungszweck der Besteuerung in einem Spannungsverhältnis zueinander.

Die gewonnenen Erkenntnisse verallgemeinernd, kann gesagt werden, dass sich durch Steuern – wie unser Beispiel sehr schön verdeutlichte – die soziale Wohlfahrt auf den betroffenen Märkten reduziert. Allerdings handelte es sich bei unseren Betrachtungen um partialanalytische Erörterungen. In einer umfassenderen Betrachtung muss hingegen gewissermaßen gegen gerechnet werden, was mit Hilfe des Steueraufkommens vom Staat an öffentlichen Gütern der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt wird.

## **4.2 Makroökonomische Perspektive**

Da der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland aktuell – wie erwähnt – bei gut einem Fünftel liegt, sind Steuern auch auf der makroökonomischen Ebene ein wichtiges Thema. Dort kann gezeigt werden, dass eine Besteuerung – insbesondere eine solche des Einkommens – die gesamtwirtschaftlichen Einkommenssteigerungen und damit das wirtschaftliche Wachstum abbremst, zumindest dann wenn die Steuereinnahmen des Staates nicht zu Staatsausgaben genutzt werden. Dies liegt darin begründet, dass von jedem zusätzlich erwirtschafteten Euro ein bestimmter Anteil zunächst an den Staat als Steuer abgegeben werden muss. Es verbleibt den privaten Haushalten für die Aufteilung auf Konsum und Ersparnis also weniger als ein Euro, und die einkommenssteigernde Wirkung des zusätzlich erwirtschafteten Euro wird folglich im Kreislaufzusammenhang abgebremst.

Eine Einkommensteuersenkung wirkt umgekehrt grundsätzlich expansiv, d. h. im gesamtwirtschaftlichen Maßstab einkommenssteigernd. Wird sie allerdings über eine Reduktion der Staatsausgaben gegenfinanziert, kann dies in der Summe – gemäß dem so genannten Haavelmo-Theorem – sogar einen kontraktiven Effekt haben. Der Grund hierfür ist, dass das durch die niedrigere Besteuerung entlastete private Einkommen – wegen der privaten Ersparnisbildung – nur zum Teil, der Staatsverbrauch hingegen voll und ganz ausgabenwirksam ist. Entsprechend besagt das Haavelmo-Theorem aber auch: Wenn eine Einkommensteuererhöhung in vollem Umfang zu Staatsausgabenerhöhungen genutzt wird, wirkt dies expansiv in Bezug auf das gesamtwirtschaftliche Einkommen. Halten wir also fest, dass die Art der Steuereinnahmenverwendung gemäß Haavelmo-Theorem maßgeblich für die Aussagen zur Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Einkommens und damit auch des Wirtschaftswachstums ist.

## **5. Volkswirtschaftliche Beurteilung von Steuern**

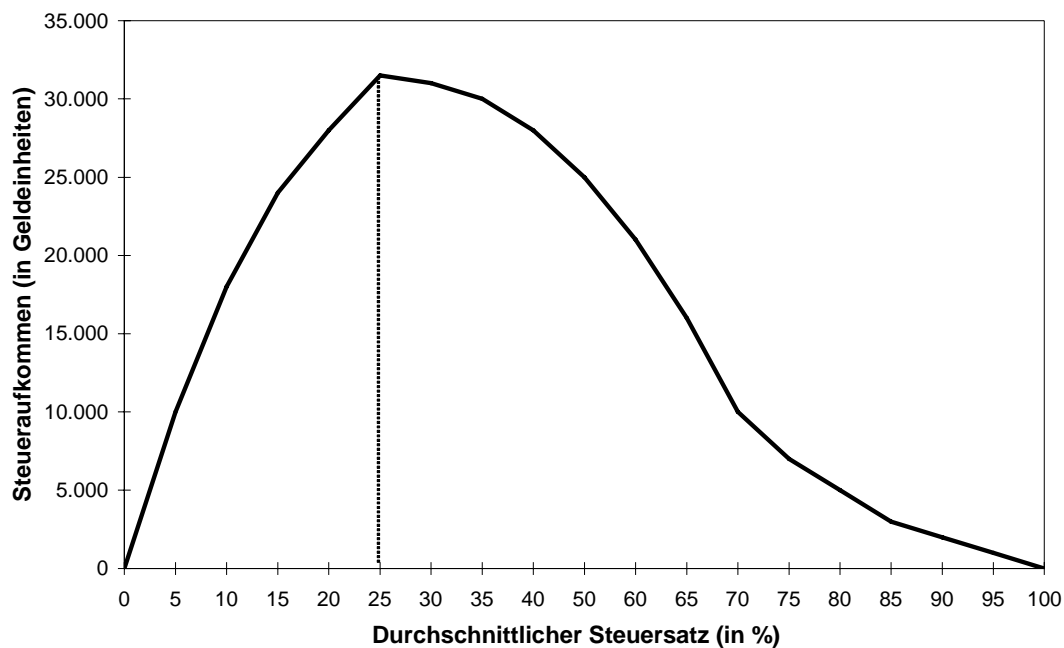
Ich komme nun zu einer volkswirtschaftlichen Beurteilung der Besteuerung: Insbesondere durch die in unseren mikroökonomischen Erörterungen angedeuteten negativen finanziellen Auswirkungen auf den Bürger und wegen dessen fehlender Möglichkeit zur Einflussnahme auf den durch die Besteuerung bewirkten Vermögensverlust sind Steuern und die Steuergesetzgebung ein ständiger politischer Streitpunkt und daher vielfacher Kritik ausgesetzt. Diese Kritik richtet sich im Wesentlichen auf



die Punkte Gerechtigkeit und Angemessenheit, auf die Wirksamkeit (bei Steuern mit Lenkungsfunktion – wie z. B. bei der Ökosteuer), auf die Durchsetzbarkeit und auf die allgemeinen ökonomischen Folgen.

Ein Beispiel für die (vermuteten) ökonomischen Folgen der Besteuerung ist die Laffer-Kurve. Erhöhungen des durchschnittlichen Steuersatzes – also der durchschnittlichen Steuerbelastung – können das wirtschaftliche Wachstum verlangsamen mit der Konsequenz, dass eventuell das gesamte Steueraufkommen sinkt, wie der rechte Teil der Grafik in Schaubild 3 verdeutlicht. Dies ist der so genannte Laffer-Effekt.

Schaubild 3: Die Laffer-Kurve



Quelle: Eigene Darstellung

In diesem Sinne wird etwa von der Supply-Side-Ökonomik kritisiert, dass in der Praxis der Optimalpunkt für das Steueraufkommen (in Schaubild 3: bei 25 %) überschritten werde. Die Supply-side-Ökonomik fordert daher Steuersenkungen. Sowohl die Unternehmenssteuern als auch die Einkommensteuer sollen gesenkt werden, um auf diese Weise unternehmerische Dynamik zu entfalten – entweder direkt (bei den Unternehmenssteuern) oder indirekt (bei den Einkommensteuerentlastungen, von denen die Produktionsmittelbesitzer – grob gesagt: „die Reichen“ – überproportional profitieren). Als Gegenfinanzierung für die genannten Steuersenkungen schlagen

Supply-side-Ökonomen vielfach zusätzlich Kürzungen der Staatsausgaben vorrangig im Transferwesen vor, die aber gemäß Laffer-Kurven-Logik im Grunde genommen nur dann notwendig werden, wenn es der Wirtschaftspolitik nicht gelingt, den durchschnittlichen Steuersatz in der Nähe des steuerlichen Optimalpunktes festzulegen.

Diese Sicht der Dinge ist aber keineswegs unumstritten, wie schon unsere Betrachtungen zum Haavelmo-Theorem angedeutet haben. Das Haavelmo-Theorem macht bekanntlich in differenzierender Form darauf aufmerksam, dass es zur Beurteilung der steuerlichen Wachstumseffekte auch auf die Art der Verwendung der Steuereinnahmen ankommt.

## **6. Schlussbetrachtung**

Lassen Sie mich nunmehr zum Schluss meiner Betrachtungen kommen.

Zunächst ist zu sagen, dass die Erhebung von Steuern kein Selbstzweck sein sollte. Sie dient nämlich u. a. der Finanzierung gesamtgesellschaftlich notwendiger Infrastrukturmaßnahmen. Gleichwohl gibt es – wie im Vortrag deutlich wurde – gute ökonomische Gründe, die durchschnittliche Steuerbelastung der Bürger auf ein wirtschaftlich vernünftiges Maß zu begrenzen, da ansonsten – wie unsere mikroökonomischen Betrachtungen andeuteten – negative Anreizeffekte bei den Wirtschaftssubjekten auftreten können. Sie können zu wirtschaftlichen Verwerfungen wie z. B. zu Wachstumsverlusten gepaart mit steigender Arbeitslosigkeit führen.

Hinzu kommt, dass aus ordnungspolitischen Gründen das Steuersystem in sich logisch konsistent und für die Bürger nachvollziehbar sein sollte. Gerade das deutsche Steuersystem gilt indes als vergleichsweise komplex und intransparent. Die Forderungen nach entsprechenden Vereinfachungen erscheinen daher nachvollziehbar.

Gleichwohl darf – im Sinne einer ausgewogenen Beurteilung der Besteuerung – bei derartigen Vereinfachungen der Aspekt der Steuergerechtigkeit nicht vernachlässigt werden. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der für diesen Vortrag allerdings nicht weiter relevanten Steuerfunktion der Umverteilung von Einkommen. Mit anderen Worten: Der Trade-off, also: Gegensatz zwischen Effizienz und Gerechtigkeit ist durch einen geeigneten Kompromiss bei der Ausgestaltung des Steuersystems zumindest „ein Stück weit“ aufzulösen.

**Ausgewählte Literatur:**

*Andel, Norbert:* Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen 1998.

*Brümmerhoff, Dieter:* Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München/Wien 2001.

*Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy, B./Kullmer, Lore:* Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 3 Bände, 6. Auflage, Tübingen 1994.

*Wellisch, Dietmar:* Finanzwissenschaft, 2 Bände, München 2000.

*Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk:* Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 8. Auflage, München 2005.