

Die Werbeabgabe führt zu höheren Preisen und schadet dem Wettbewerb

Ferdinand RAUCH¹
University of Oxford
ferdinand.rauch@economics.ox.ac.uk

***In Kürze:** Werbung kann entweder Märkte stärken, indem sie durch mehr Information den Wettbewerb fördert, oder sie kann Märkte schwächen, indem sie zu stärkerer Marktmacht von werbenden Marken führt. Das Signal, um den dominierenden Effekt zu erkennen, sind die Preise von beworbenen Produkten. Eine empirische Analyse der Werbeabgabe in Österreich zeigt, dass der wettbewerbsfördernde Effekt der Werbung dominiert. Indem die Werbeabgabe die Werbung verringert und in der Folge auch den Wettbewerb einschränkt, ist sie möglicherweise schädlicher als angenommen.*

Zugegeben, die Werbeabgabe ist derzeit nicht das wichtigste Thema der Republik. Mein Interesse für diese Steuer ergibt sich vor allem, weil eine historische Anpassung der österreichischen Werbeabgabe erlaubt, allgemeine Effekte von Werbung auf die Wirtschaft zu studieren. Wahrscheinlich ist, dass die Werbeabgabe zu weniger Werbung führt. In der ökonomischen Theorie hängt es von verschiedenen Parametern ab, ob Werbung der Wirtschaft hilft oder schadet – beides ist möglich. Es ist folglich eine empirisch zu klärende Frage. Die empirischen Resultate meiner Studie² zeigen in eine eindeutige Richtung: es überwiegt der positive Effekt. Die Werbeabgabe führt zu weniger Werbung, verringert damit den Wettbewerb in Märkten und ermöglicht dadurch höhere Preise. Diese schädliche Nebenwirkung ist vermutlich ein ungewollter Effekt. Vielleicht ist dieses Thema derzeit sogar unwichtig genug, um die Steuer ohne viel Aufhebens einfach verschwinden zu lassen.

1 Die Werbeabgabe

In Österreich gibt es eine nationale Werbeabgabe, die im allgemeinen Sprachgebrauch auch als Werbesteuer bezeichnet wird. Gemäß dieser Abgabe müssen werbende Unternehmen fünf Prozent ihrer Ausgaben für Werbung an den Staat abführen. Diese Abgabe wird seit 1927 eingehoben. Zunächst handelte es sich um eine Steuer auf Länderebene, verschiedene Bundesländer hatten verschiedene Steuersätze. Seit dem Jahr 2000 ist sie eine vereinheitlichte nationale Steuer.

Es handelt sich bei der Werbeabgabe um eine österreichische Besonderheit. Kein anderes Land der OECD hebt eine vergleichbare Steuer auf Werbung ein. Es gibt jedoch historische Beispiele. Eine ähnliche Steuer wurde in der Slowakei 2004 anlässlich des EU Beitritts abgeschafft. Florida führte 1987 eine Werbesteuer ein, die national heftig bekämpft wurde. Die New York Times setzte den Kampf gegen diese Abgabe auf die Titelseite, die Schlagworte im Kampf dagegen waren „unfair, unwise and unconstitutional“ (also etwa „ungerecht, kurzfristig und verfassungswidrig“). Unter großem öffentlichem Druck wurde die Steuer in Florida nach nur sechs Monaten wieder

¹ Ferdinand Rauch ist Associate Professor am Department of Economics an der Universität Oxford, und Fellow am Brasenose College, Oxford. Er absolvierte sein Doktorat in 2010 an der Universität Wien.

² Rauch, Ferdinand. "Advertising expenditure and consumer prices." *International Journal of Industrial Organization* 31.4 (2013): 331–341.

abgeschafft. Es gibt zwar Städte und Gemeinden, die auf lokaler Ebene Abgaben für diverse Arten von Werbung einheben, eine großflächige, nationale Steuer auf Werbung ist jedoch einzigartig.

Das Steueraufkommen aus der österreichischen Werbeabgabe ist recht klein, die Landesvertretung spricht von einer Bagatellabgabe. Im Jahr 2015 betragen die gesamten Einnahmen aus der Werbesteuer 107 Millionen Euro.³ Das ist ein Anteil von 0.00072 an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen. In der Kategorie „Sonstige Gütersteuern“, in welche die Werbeabgabe fällt, macht sie weniger als ein Prozent der Steuereinnahmen aus.

Mein Forschungsinteresse für diese kleine Steuer liegt in ihrer internationalen Besonderheit. Die Harmonisierung im Jahr 2000 erlaubt die statistische Analyse der Effekte von Werbung auf die Volkswirtschaft generell, insbesondere wie sich Werbung auf Marktpreise auswirkt. Dieses Thema ist eng mit zentralen Fragen der volkswirtschaftlichen Forschung verbunden, wie zum Beispiel mit den Fragen nach der Auswirkung von mangelnder Information auf Marktgleichgewichte oder nach dem Suchverhalten von Konsumenten. Die Resultate zu einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung zur Werbesteuer ist ein Nebenaspekt meiner Arbeit, die Ergebnisse sind hier jedoch eindeutig: Die Werbesteuer wirkt wohlstandsmindernd.

2 Theorie der Werbung

Es gibt verschiedene Theorien zur Werbung, die verschiedene Schlüsse über die Sinnhaftigkeit einer Werbesteuer implizieren. Im Folgenden seien die wichtigsten kurz skizziert. Die Grenzen sind nicht immer scharf gezogen. Verschiedene dieser Theorien haben in verschiedenen Märkten mehr oder weniger Geltung, im Durchschnitt liegt sicherlich eine Mischform vor. Es ist von Interesse, dass diese verschiedenen Blicke auf Werbung unterschiedliche Reaktionen der Marktpreise von beworbenen Konsumgütern auf die Änderungen der Werbeausgaben implizieren. Diese Preisreaktionen lassen sich empirisch beobachten und erlauben Rückschlüsse auf die Theorie mit den dominierenden Effekten.

2.1 Gnadenloser Konkurrenzkampf

Stellen wir uns als Beispiel zwei Getränkehersteller vor, deren Produkte sich kaum unterscheiden. Jeder Konsument kauft jeden Tag eine Dose von dem Produkt, von dem er mehr Werbung gesehen hat. In einem derartigen Markt würden beide Produzenten versuchen, ein wenig mehr für Werbung auszugeben als der jeweils andere. Beide Unternehmen würden ihre Werbeausgaben in immer größere Höhen schrauben. Am Ende würden beide Firmen ihre Werbeausgaben soweit erhöht haben, dass sie an der Grenze des wirtschaftlichen Überlebens stehen, während die Profite in die Werbebranche fließen. Wenn in so einem Markt Werbung nur Anteile innerhalb des Wirtschaftssektors verschiebt, ohne zusätzliche Nachfrage zu schaffen, so hat in diesem Markt Werbung keine Auswirkung auf Marktpreise.

Eine Obergrenze für Werbeausgaben würde ohne weitere realwirtschaftliche Effekte Profite von der Werbeindustrie zu den Produzenten verschieben und wäre im Interesse der Produzenten. Eine Werbesteuer würde ohne Marktverzerrungen dem Staat Steuern bringen.

2.2 Werbung als öffentliche Geldverbrennung

Gemäß dieser älteren Theorie könnte Werbung den einzigen Sinn haben, Firmen mit Produkten höherer Qualität zu erlauben, sich von billigeren Konkurrenten öffentlich zu unterscheiden. Eine derartige Unterscheidung braucht ein Signal, das nicht leicht kopiert werden kann. Ein derartiges Signal muss keine weitere Information enthalten. Jede Art von öffentlicher Geldverbrennung

³ Die Zahlen sind der Statistik Austria entnommen, Tabelle „Steuern und Sozialbeiträge in Österreich, Einnahmen des Staates und der EU (S.13+S.212)“: www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/steuereinnahmen/index.html.

kommt also dafür in Frage. Als Beispiel für diese Art von Werbung werden gelegentlich Marketingaktivitäten von Luxusfirmen genannt.

In einem solchen Markt würde eine Werbesteuer dem Staat erlauben, ein paar Scheine aus dem brennenden Feuer für sich zu entfernen. Das wäre zum Wohl der Allgemeinheit und würde keine realwirtschaftlichen Änderungen implizieren. Eine Werbesteuer wäre zu empfehlen. Auch die Preise der Konsumgüter würden in einem solchen Markt nicht auf die Einführung einer Werbesteuer reagieren.

2.3 Information durch Werbung

Ein Zweck von Werbung ist es, Information über Preise und die Vorteile von gewissen Produkten gegenüber Konkurrenzprodukten zu verbreiten. Diese Art von Werbung ist unter anderem im Lebensmittelsektor besonders verbreitet, wenn sie etwa durch Flugblätter die Preise von Supermärkten bewirbt. Solche Werbung erhöht den Wettbewerb von Unternehmen in einem Markt. Preiskämpfe und härterer Qualitätswettbewerb werden befördert, beides im Interesse der Konsumenten. Derartige Werbung führt zu niedrigeren Preisen von Konsumgütern.

Eine Werbesteuer verringert diese positiven Effekte und schadet damit den Konsumenten. Die Ausmaße dieses Schadens lassen sich anhand theoretischer Modelle schätzen und sind groß. In Märkten, in denen dieser informative Effekt dominiert, sind die Wohlfahrtsgewinne durch Werbung größer als die Verluste durch die Werbekosten. Deswegen wurde in der Literatur sogar vorgeschlagen, entsprechende Werbung staatlich zu subventionieren.

2.4 Werbung die überzeugt

Werbung ist auch dazu da, Konsumenten von Produkten zu überzeugen: eine Rolle, die von reiner Information zu unterscheiden ist. Bei dem überzeugenden Effekt ändern sich die Präferenzen der Konsumenten, ohne dass sich ihre Informationen geändert haben. Das führt zu geringerer Substitution zwischen Produkten, höherer Monopolmacht von werbenden Unternehmen und höherer Marktmacht. All das schlägt sich in höheren Marktpreisen nieder.

Wohlfahrtsanalyse in derartigen Modellen ist eine schwierige Angelegenheit, da nicht geklärt ist, wie man Nutzenfunktionen mit veränderlichen Präferenzen vergleichen soll. In der klassischen Ökonomie sind Präferenzen immer gegeben und unveränderlich. Klar ist jedoch, dass Konsumenten, deren Präferenzen sich durch Werbung nicht verändern, durch die höheren Preise schlechter gestellt werden.

Es gibt noch weitere Aspekte, etwa ob Werbung von der Öffentlichkeit als störend oder unterhaltend empfunden wird. Zusammenfassend lässt sich aber trotzdem feststellen, dass in Märkten, in denen mehr Werbung zu niedrigeren Preisen führt, der informative Effekt von Werbung dominiert, und somit Werbung dem Konsumenten nützt. Umgekehrt schadet Werbung überall dort, wo sie Preise erhöht.

3 Effekte der Werbesteuer

Im Jahr 2000 ersetzte eine nationale Werbeabgabe die bis dahin geltenden Werbeabgaben auf Ebene der Bundesländer. In manchen Teilen Österreichs wurde damit die Werbesteuer höher, in anderen niedriger. In Tirol und dem Burgenland gab es vor 2000 keine Werbeabgabe, sie stieg folglich von null auf 5 Prozent. In den anderen Bundesländern fiel sie von 10 auf 5 Prozent. Diese Gesetzesänderung ergab sich aufgrund von Problemen der Einhebung der Werbesteuer unter anderem im Fall von Radiostationen. Die Anpassung erfüllt alle Voraussetzungen eines natürlichen Experiments, und die Folgen des Experiments lassen sich empirisch studieren.

In einem ersten Schritt zeigt meine Studie, dass die Werbesteuer eine sofortige starke Wirkung auf Werbeausgaben von Unternehmen hatte. Das gilt auch für Firmen, die in mehreren Bundesländern werben. Die Einführung der Werbeabgabe führte auch dazu, dass manche Firmen sich ganz aus dem Werbemarkt zurückzogen. Im Durchschnitt führt eine 10 Prozent höhere Steuer zu 16 Prozent geringeren Werbeausgaben einer Firma.

In einem zweiten Schritt untersuche ich die Reaktion von Marktpreisen für Güter aller Sparten. Es zeigt sich, dass tatsächlich manche Preise in Folge von Werbung steigen, andere Preise mit Werbung fallen. Es gibt Indizes für den Informationsgehalt von Werbung in verschiedenen Industrien. Es zeigt sich, dass tatsächlich ein Mehr an Werbung zu fallenden Preisen in solchen Industrien führt, in denen der Informationsgehalt der Werbung größer ist. Werbung führt zu höheren Preisen bei Alkohol, Tabak, Gesundheitsprodukten, Sport- und Freizeitprodukten, Möbeln und Geräten für Haus und Garten. Werbung führt zu niedrigeren Preisen im Lebensmittelsektor, bei Transport, Bildung und Tourismus. Im Durchschnitt aller Sektoren dominiert der informative Effekt, der besonders durch den großen Lebensmittelsektor getrieben wird. Damit nützt Werbung insgesamt der Wirtschaft. Daraus folgt: eine Abschaffung der Werbesteuer würde die österreichische Wirtschaft kompetitiver machen. Im Durchschnitt würde die Abschaffung der fünf Prozent Werbesteuer die Preise in Österreich um einen viertel Prozentpunkt senken, mit einer gewissen Heterogenität aller Produkte.

4 Weitere Aspekte

Abgesehen von diesen Ergebnissen gibt es noch zwei weitere Argumente für eine Abschaffung der Werbeabgabe. Erstens, online Werbung ist von der Abgabe ausgenommen. Dabei ist Werbung im Internet, besonders bei Google oder Facebook, bereits eines der wichtigsten Medien für Werbeausgaben, mit steigender Tendenz. Diese Ausnahme ist schwer zu rechtfertigen. Wenn Schwierigkeiten bei der Einhebung der Werbesteuer im Internet der Grund für diese Ausnahme ist, dann wäre es angemessen, wegen dieser Schwierigkeiten die Werbesteuer überall abzuschaffen, um nicht manche Werbeträger gegenüber anderen zu benachteiligen. Ähnlich hat 2000 das Verfassungsgericht argumentiert, als es aufgrund von Problemen bei der Einhebung der Werbesteuer die Zentralisierung der Bundesländersteuern empfohlen hat. Man könnte hier noch hinzufügen, dass im konkreten Fall die bevorzugten online Medien große Teile des Werbemarktes kontrollieren, sodass dieses Gesetz somit einen großen Marktteilnehmer auf Kosten kleinerer Mitbewerber bevorzugt – und so den Wettbewerb im Markt für Werbung schwächt.

Schließlich ist generell ein einfaches Steuersystem im Interesse aller. Kleinere Spezialsteuern wie die Werbeabgabe verursachen administrative Kosten für Unternehmen, die oft nicht gesehen werden und sogar größer sein können als die eingetriebene Summe. Ein einfaches Steuersystem mit wenigen Arten von Steuern, wenig Bürokratie und wenigen Ausnahmen ist generell erstrebenswert. Die Abschaffung von kleinen Steuern, so wie der Werbeabgabe, wären Schritte in diese Richtung.

5 Schlussfolgerungen

Die Werbeabgabe ist eine österreichische Besonderheit, die dem Land in vielfacher Weise schadet. Kleine Steuern wie diese führen zu zusätzlicher Bürokratie. Fixkosten wie diese treffen kleine Firmen stärker als größere und sind damit wettbewerbsfeindlich. Die Besteuerung von Werbung erhöht die Kosten für Werbung und führt so zu geringeren Werbeausgaben. Das wiederum führt zu schlechter informierten Konsumenten, was den Unternehmen erlaubt, die Marktpreise zu erhöhen. Gleichzeitig werden große online Werbemedien von der Abgabe ausgenommen. All das rechtfertigt kaum die geringen Summen, welche diese Abgabe der Republik Österreich einbringt. Es wäre der Regierung zu empfehlen, diese Abgabe ersatzlos abzuschaffen.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
