

Bach, Stefan

Article

Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan (2011) : Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 78, Iss. 16, pp. 3-8

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/152117>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener

von Stefan Bach

In der Regierungskoalition wird eine Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes diskutiert. Umstritten ist, ob die Steuerermäßigungen für Grundnahrungsmittel und Kulturgüter erhalten bleiben sollen. Simulationsanalysen des DIW Berlin zeigen, dass die Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel Geringverdiener relativ zu ihrem Einkommen deutlich stärker trifft als Mittel- und Hochverdiener. Bei einer generellen Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes werden Geringverdiener spürbar belastet, selbst wenn man im Gegenzug den Regelsatz auf 16 Prozent senkt. Würde man die Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel beibehalten, die übrigen Ermäßigungen aber abschaffen und den Regelsteuersatz auf 18 Prozent senken, wäre die Gesamtwirkung der Reform leicht progressiv und die Einkommenseffekte wären für die meisten Haushalte minimal.

Grundsätzlich werden in Deutschland alle steuerpflichtigen Umsätze mit dem Regelsatz von 19 Prozent besteuert, für ausgewählte Güter und Dienstleistungen gilt jedoch ein ermäßigter Steuersatz von sieben Prozent. Nach Berechnungen der Bundesregierung führt der ermäßigte Mehrwertsteuersatz zu jährlichen Mindereinnahmen von 23 Milliarden Euro gegenüber einer Regelsatzbesteuerung. Das entspricht 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Tabelle 1).¹ Das größte Gewicht bei den ermäßigt besteuerten Umsätzen haben Nahrungsmittel, Leitungswasser und Trinkmilch mit 17 Milliarden Euro. Alle sonstigen Getränke sowie „Luxus“-Lebensmittel wie Kaviar, Langusten, Hummer, Austern und Schnecken unterliegen dem Regelsatz. Die Begünstigung von kulturellen und unterhaltenden Leistungen schlägt mit 1,8 Milliarden Euro zu Buche. Sie bezieht sich vor allem auf Bücher, Zeitungen, Zeitschriften sowie auf kulturelle Veranstaltungen und Kinos. Die 2010 eingeführte „Hotelsteuer-Ermäßigung“ für Beherbergungsleistungen beträgt knapp eine Milliarde Euro, die Begünstigung des öffentlichen Personennahverkehrs (für Entfernungen von unter 50 km) 0,8 Milliarden Euro. Auf alle übrigen Ermäßigungen zusammen entfallen jährliche Mindereinnahmen von 2,5 Milliarden Euro.

Die Regierungskoalition plant, den Katalog der ermäßigten Umsätze zu überprüfen.² Die Diskussionen und Vorschläge der letzten Jahre laufen auf eine Abschaffung der meisten Begünstigungen hinaus. Um-

¹ Vgl. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/daten/2010/gutachten/Tabelle30.xls

² Dazu hatte die Bundesregierung ein Forschungsprojekt zur rechtlichen und ökonomischen Analyse des Anwendungsbereichs des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes in Auftrag gegeben. Die Autoren empfehlen, die Steuerermäßigung für Lebensmittel aufgrund ihrer Verteilungswirkungen beizubehalten, aber alle übrigen ermäßigten Umsätze dem Regelsatz zu unterwerfen. Ismer, R. et al.: Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten. Saarbrücken, September 2010. www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/09/20100923-PM33.html

Tabelle 1

Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz 2010

Begünstigungstatbestand	Finanzielle Wirkung	
	Millionen Euro	In Prozent des BIP
Nahrungsmittel einschließlich Milch und Leitungswasser	17 000	0,68
Beherbergungsleistungen	945	0,04
Leistungen der Zahntechniker	415	0,02
Kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 815	0,07
Personenbeförderung im Nahverkehr	830	0,03
Krankenrollstühle, Körperersatzstücke, orthopädische Einrichtungen etc.	395	0,02
Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	250	0,01
Gartenbauliche Erzeugnisse	730	0,03
Heimtierfutter	300	0,01
Kunstgegenstände, Sammlungstücke	115	0,00
Sonstige	205	0,01
Insgesamt	23 000	0,92

Quellen: Bundesfinanzministerium.

© DIW Berlin 2011

Nahrungsmittel dominieren ermäßigt besteuerte Umsätze.

stritten ist, ob der ermäßigte Satz für Nahrungsmittel oder Kulturgüter erhalten bleiben soll und ob die Mehreinnahmen zur Haushaltskonsolidierung, zur Senkung anderer Steuern, zur gezielten Kompensation von Haushalten mit geringen Einkommen oder auch für eine Senkung des Regelsatzes verwendet werden sollen.³

Das gesamte Mehrwertsteuer-Aufkommen belief sich im Jahr 2010 auf 180 Milliarden Euro. Davon entfielen 167 Milliarden Euro auf die Regelsatzbesteuerung. Unter Vernachlässigung von wirtschaftlichen Rückwirkungen könnte man also mit einem Zusatzaufkommen aus der Abschaffung aller Mehrwertsteuerermäßigungen von 23 Milliarden Euro den Regelsatz um 2,6 Prozentpunkte senken. Soll der ermäßigte Satz für Nahrungsmittel beibehalten werden, schmilzt das Mehraufkommen auf sechs Milliarden Euro zusammen, so dass nur noch eine Regelsatz-Senkung von unter einem Prozentpunkt möglich ist. Im Folgenden untersuchen wir die Belastungs- und Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer und von Szenarien einer Abschaffung von Mehrwertsteuerermäßigungen.

³ Ismer, R. et al., a.a.O., sowie Peffekoven, R.: Zur Reform der Mehrwertsteuer. Zurück zu einer generellen Konsumbesteuerung. www.insm.de/dms/insm/textdokumente/pdf/Mehrwertsteuer/gutachten_peffekoven.pdf, Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2010/11, 225 ff., oder die Beiträge für das Zeitgespräch „Brauchen wir eine Reform des Mehrwertsteuersystems?“ Wirtschaftsdienst, 9, 2010.

Ärmere Haushalte durch Mehrwertsteuer relativ stärker belastet als reiche

Die Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer werden hier anhand von Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 untersucht.⁴ Ermittelt werden die Wirkungen nach dem Mehrwertsteuerrecht 2010, einschließlich der Hotelsteuer-Ermäßigung. Dabei unterstellen wir die vollständige Überwälzung der Mehrwertsteuer auf die Verbraucher. Mögliche Anpassungen bei Güternachfrage und -angebot sowie Wachstums- und Beschäftigungswirkungen werden vernachlässigt. Die Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer werden nach Dezilen des Netto-Äquivalenzeinkommens der Haushalte gegliedert und auf die ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen der Haushalte bezogen, die dem verfügbaren Einkommen entsprechen. Hierzu geben wir das Verhältnis der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung beziehungsweise der Belastungsveränderung zum Durchschnittseinkommen der jeweiligen Einkommensklasse an. Die Be- oder Entlastungseffekte durch die Reform der Mehrwertsteuerermäßigungen können als relative Realeinkommenseffekte interpretiert werden.

Für die bestehende Mehrwertsteuerbelastung ergibt sich die bekannte „Regressivität“ der Mehrwertsteuer bezogen auf das Einkommen (Tabelle 2).⁵ Ärmere Haushalte werden relativ zu ihrem Einkommen deutlich stärker belastet als reiche. Diese Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Einkommensdeziile und auch in den Randbereichen der Einkommensverteilung beobachten. Hauptgrund für diesen Effekt sind die Ersparnisse, die in den untersten Dezilen negativ sind und mit steigendem Haushaltseinkommen zunehmen.⁶ Da die Haushalte mit sehr hohen Einkommen (mehr als 18 000 Euro monatliches Haushaltsnetto-

⁴ Der verfügbare Scientific-Use-Einzeldatensatz der EVS 2008 wurde von den Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt. Es handelt sich um eine 98 Prozent-Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial, die 200 Einzelpositionen zu den privaten Konsumausgaben enthält. Auf dieser Datengrundlage können die Mehrwertsteuersatzdifferenzierungen recht präzise abgebildet werden. Zum Aufbau des Mikrosimulationsmodells vgl. Bach, S.: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte: Dokumentation des Mehrwertsteuer-Moduls des Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. DIW Berlin Data Documentation 10, 2005.

⁵ Sachverständigenrat, a.a.O., 222, sowie Bach, S., a.a.O., 13 ff., und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Der Zusammenhang zwischen Steuerlast und Einkommensverteilung. RWI: Projektberichte, Essen 2007, 45 ff.

⁶ Bei dieser Interpretation sollte man berücksichtigen, dass über längere Zeiträume Ersparnisse später wieder aufgelöst werden oder umgekehrt langlebige Konsumgüter oder Immobilien auf Kredit angeschafft und später über die Tilgung „erspart“ werden. Insoweit fällt die tatsächliche Regressivität über das Lebenseinkommen niedriger aus.

Tabelle 2

Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

Dezile des Haushaltsnettoeinkommens ¹	Belastung nach geltendem Recht			Mehrbelastung bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes					
	Insgesamt	Regelsatzbesteuert	Ermäßigt besteuert	Nahrungsmittel	Öffentlicher Nahverkehr	Kulturelle, unterhaltende Leistungen	Beherbergungsleistungen	Sonstige	Insgesamt
Untere 5 %	13,39	11,76	1,63	2,22	0,13	0,22	0,03	0,16	2,76
1. Dezil	11,83	10,38	1,45	1,98	0,12	0,19	0,03	0,13	2,45
2. Dezil	10,30	9,11	1,19	1,58	0,10	0,18	0,04	0,13	2,02
3. Dezil	10,01	8,92	1,08	1,39	0,08	0,18	0,04	0,15	1,83
4. Dezil	9,64	8,64	1,00	1,26	0,07	0,17	0,05	0,15	1,69
5. Dezil	9,28	8,35	0,93	1,15	0,06	0,17	0,05	0,15	1,57
6. Dezil	8,90	8,04	0,86	1,04	0,05	0,16	0,05	0,15	1,45
7. Dezil	8,61	7,79	0,81	0,97	0,05	0,16	0,06	0,14	1,37
8. Dezil	8,14	7,40	0,74	0,86	0,05	0,15	0,06	0,13	1,25
9. Dezil	7,70	7,03	0,67	0,74	0,05	0,15	0,07	0,13	1,13
10. Dezil	6,31	5,80	0,51	0,50	0,04	0,13	0,07	0,11	0,85
Insgesamt	8,35	7,55	0,80	0,96	0,06	0,15	0,06	0,13	1,36

¹ Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Quellen: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (98-Prozent-Scientific-Use-File des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

© DIW Berlin 2011

Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel trifft ärmere Haushalte relativ zu ihrem Einkommen deutlich stärker als reiche.

einkommen) in der EVS 2008 fehlen und auch mit den nachgewiesenen Haushalten im obersten Dezil die tatsächliche Einkommenskonzentration untererfasst sein dürfte, wird die Regressivität im oberen Einkommensbereich vermutlich unterschätzt.

Bei den ermäßigt besteuerten Umsätzen ist die Regressionswirkung stärker ausgeprägt. Während bei den regelsatzbesteuerten Umsätzen die relative Belastung im obersten Dezil 56 Prozent der Belastung des untersten Dezils ausmacht, beträgt dieses Verhältnis bei den ermäßigt besteuerten Gütern nur 35 Prozent. Vor allem Nahrungsmittel, auf die gut 70 Prozent der ermäßigt besteuerten Umsätze entfallen, sind weitgehend „inferiore“-Güter, deren Verbrauchsanteil mit steigendem Einkommen zurückgeht. Das heißt, die bestehende Steuersatzbegünstigung der Nahrungsmittel wirkt der Regressivität der Mehrwertsteuerbelastung deutlich entgegen.

Entsprechend würde eine Regelsatzbesteuerung der Nahrungsmittel die Regressivität der Mehrwertsteuer spürbar erhöhen.⁷ Den Haushalten im untersten Dezil

droht ein Realeinkommensverlust von fast zwei Prozent, während der Verlust bei den mittleren Haushalten nur ein Prozent und im oberen Dezil nur 0,5 Prozent betragen würde. Auch die Abschaffung der Begünstigung des öffentlichen Personennahverkehrs belastet die Armen deutlich stärker als die Reichen, allerdings ist das Niveau angesichts des geringen Gewichts dieser Ausgabenposition deutlich niedriger. Eine Regelsatzbesteuerung der übrigen ermäßigt besteuerten Umsätze würde dagegen weniger stark regressiv wirken. Bei den Beherbergungsleistungen würde sogar eine progressive Zusatzbelastung eintreten, das heißt, die 2010 eingeführte Begünstigung entlastet die reichen Haushalte deutlich stärker als die armen. Angesichts des geringen Gewichts dieser Konsumpositionen würde die regressiv Belastungswirkung einer Regelsatzbesteuerung der Nahrungsmittel dadurch aber nur zu einem kleinen Teil kompensiert werden. Insgesamt würde die Abschaffung aller Mehrwertsteuerermäßigungen für das unterste Dezil Realeinkommensverluste von 2,5 Prozent bedeuten, die mittleren Haushalte würden mit etwa 1,5 Prozent und das oberste Dezil nur mit 0,9 Prozent belastet werden.

Wegfall der Steuerermäßigung trifft Familien nicht stärker als Kinderlose

Betrachtet man die Mehrbelastung durch die Abschaffung aller Mehrwertsteuerermäßigungen nach Haus-

⁷ Vgl. zum Folgenden auch die Berechnungen in Sachverständigenrat, a.a.O., 220 ff. sowie ähnliche Analysen für Großbritannien, vgl. Crawford, I., Keen, M., Smith, S.: Value Added Tax and Excises. In: Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Oxford 2010, 301 ff.

halts- und Familientypen (Tabelle 3), so zeigen sich bei gleichem Äquivalenzeinkommen keine ausgeprägten Unterschiede zwischen Alleinstehenden- und Paarhaushalten oder Haushalten mit Kindern und ohne Kinder. Lediglich im untersten Dezil werden Familien mit mehreren Kindern deutlich höher belastet im Vergleich zum Durchschnitt aller Haushalte in diesem Dezil. Dies gilt aber auch für Paare ohne Kinder, die in allen Einkommensgruppen überdurchschnittlich belastet werden, während Alleinstehende ohne Kinder unterdurchschnittliche Belastungen aufweisen.

Die spürbaren Belastungen stellen in den unteren Einkommensdezilen ein sozialpolitisches Problem dar, vor allem bei den Haushalten mit Anspruch auf staatliche Grundsicherung. Dies betrifft im untersten Dezil die Hälfte der Haushalte, im zweiten Dezil sind es gut ein Fünftel. Die Grundsicherungsleistungen sollen künftig an die jährliche Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden.⁸ Insoweit müsste man zumindest die Haushalte mit Anspruch auf Grundsicherung für die

⁸ www.bmas.de/portal/50642/2011__02__21__einigung__hartz__iv.html

Mehrbelastungen der Reform kompensieren. Nach unseren Berechnungen geht es bei diesem Szenario um eine Mehrbelastung von 1,2 Milliarden Euro, die auf die Grundsicherungshaushalte entfällt.

Senkung des Regelsatzes kann Belastung von Geringverdienern nicht ausgleichen

Verwendet man das Mehraufkommen aus der Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für eine Verringerung des Regelsatzes auf 16 Prozent, so wäre die Reform nach unseren Berechnungen für die privaten Haushalte insgesamt nahezu belastungsneutral (Tabelle 4).⁹ Über die Einkommensdezile ergibt sich allerdings weiterhin ein regressiver Belastungsverlauf der Reform. Zwar profitieren Haushalte mit niedrigem Einkommen aufgrund der regressiven Wirkung der Regelsatzbesteuerung relativ stärker von der Senkung des Re-

⁹ Hierzu unterstellen wir bei der Mikrosimulationsanalyse, dass die Regelsatzsenkung voll an die Verbraucher weitergegeben wird. Für die „unecht“ steuerbefreiten Leistungen (steuerfreie Umsätze ohne Vorsteuerabzug, zum Beispiel Wohnungsmieten, medizinische Dienstleistungen) wird angenommen, dass sich diese Leistungen nur über ihre vorsteuerbelasteten Vorleistungen verbilligen.

Tabelle 3

Veränderung der Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens und Haushaltstypen

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

Dezile des Haushaltsnettoeinkommens ¹	Alleinstehende Personen	Alleinerziehende		Ehepaare/zusammenlebende Paare				Sonstige Haushalte	Haushalte insgesamt
		mit 1 Kind	mit 2 und mehr Kindern	ohne Kind	mit 1 Kind	mit 2 Kindern	mit 3 und mehr Kindern		
Untere 5 %	2,47	2,48	2,53	3,61	3,12	2,91	3,68	2,88	2,76
1. Dezil	2,28	2,30	2,49	2,89	2,52	2,55	2,87	2,48	2,45
2. Dezil	1,96	1,92	2,07	2,19	1,98	2,03	1,99	1,85	2,02
3. Dezil	1,77	1,75	1,84	1,98	1,78	1,79	1,81	1,67	1,83
4. Dezil	1,62	1,51	1,60	1,89	1,67	1,62	1,63	1,45	1,69
5. Dezil	1,48	1,49	1,50	1,72	1,57	1,54	1,53	1,47	1,57
6. Dezil	1,36	1,41	1,46	1,59	1,41	1,42	1,41	1,39	1,45
7. Dezil	1,27	1,41	1,40	1,48	1,38	1,32	1,37	1,28	1,37
8. Dezil	1,16	1,25	1,19	1,33	1,23	1,22	1,30	1,23	1,25
9. Dezil	1,03	1,07	1,06	1,20	1,09	1,10	1,16	1,15	1,13
10. Dezil	0,70	0,79	0,71	0,91	0,88	0,88	0,92	0,87	0,85
Insgesamt	1,35	1,55	1,68	1,37	1,29	1,31	1,45	1,29	1,36
Nachrichtlich: Zahl der Haushalte in 1 000									
Insgesamt	15 522	1 661	603	11 446	3 955	3 586	1 230	1 406	39 409

¹ Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.
Quelle: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (98-Prozent-Scientific-Use-File des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

Tabelle 4

Veränderung der Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und Senkung des Regelsatzes auf 16 Prozent nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens und Haushaltstypen

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

Dezile des Haushaltsnettoeinkommens ¹	Alleinstehende Personen	Alleinerziehende		Ehepaare/zusammenlebende Paare				Sonstige Haushalte	Haushalte insgesamt
		mit 1 Kind	mit 2 und mehr Kindern	ohne Kind	mit 1 Kind	mit 2 Kindern	mit 3 und mehr Kindern		
Untere 5 %	0,40	0,55	0,45	0,79	0,52	0,47	0,94	0,71	0,51
1. Dezil	0,37	0,42	0,56	0,63	0,41	0,55	0,71	0,59	0,46
2. Dezil	0,25	0,19	0,35	0,38	0,23	0,31	0,32	0,11	0,28
3. Dezil	0,12	0,14	0,20	0,21	0,13	0,16	0,29	0,06	0,16
4. Dezil	0,05	-0,11	0,04	0,21	0,08	0,09	0,09	-0,06	0,10
5. Dezil	-0,04	-0,02	0,14	0,07	0,07	0,11	0,16	-0,02	0,05
6. Dezil	-0,10	0,01	0,03	0,06	-0,02	0,05	0,09	0,03	0,01
7. Dezil	-0,13	-0,09	0,04	0,02	0,00	0,00	0,10	-0,03	-0,02
8. Dezil	-0,14	-0,06	-0,13	-0,05	-0,07	0,00	0,12	-0,03	-0,05
9. Dezil	-0,18	-0,16	-0,15	-0,09	-0,09	-0,04	0,03	-0,08	-0,09
10. Dezil	-0,18	-0,11	-0,09	-0,10	-0,13	-0,06	-0,01	-0,06	-0,11
Insgesamt	-0,03	0,05	0,16	0,01	-0,03	0,03	0,13	-0,01	0,01

¹ Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (98-Prozent-Scientific-Use-File des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

© DIW Berlin 2011

Regressive Wirkungen einer Reform würden durch Senkung des Regelsatzes nur teilweise ausgeglichen.

gelsatzes als Besserverdiener. Dieser Effekt kann jedoch nicht die noch deutlich regressivere Wirkung einer Anhebung des ermäßigten Steuersatzes kompensieren. Die verbleibenden Einkommenseffekte sind auch bei den Haushalten mit geringen Einkommen reduziert, aber weiterhin spürbar. Nach Haushaltstypen betrachtet fallen überdurchschnittliche Belastungen der Haushalte mit mehreren Kindern auf. Für eine Kompensation der Grundsicherungshaushalte würde bei diesem Szenario ein Volumen von 0,2 Milliarden Euro reichen.

Würde man dagegen den ermäßigten Steuersatz für Nahrungsmittel beibehalten und im Gegenzug den Regelsatz nur auf 18 Prozent senken, wären die Verteilungswirkungen der gesamten Reform leicht progressiv (Tabelle 5). Auch in diesem Fall wird Belastungsneutralität für die privaten Haushalte insgesamt erreicht. Das heißt, die Regressivität der gesamten Regelsatzbesteuerung ist ausgeprägter im Vergleich zu den übrigen ermäßigten besteuerten Umsätzen jenseits der Nahrungsmittel. Die Haushalte in den untersten beiden Dezilen werden minimal entlastet, die Haushalte in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung minimal belastet. Insgesamt ergeben sich für fast alle hier betrachteten Einkommensgruppen kaum spürbare Einkommenseffekte.

Fazit

Simulationsanalysen zu den Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer zeigen, dass die Steuer ausgeprägt regressiv wirkt, das heißt, sie belastet Geringverdiener relativ zu ihrem Einkommen stärker als Haushalte mit höherem Einkommen. Das gilt vor allem bei Nahrungsmitteln, auf die gut 70 Prozent der ermäßigten besteuerten Umsätzen entfallen. Bei einer vollständigen Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes werden Geringverdiener spürbar belastet, selbst wenn man im Gegenzug den Regelsatz aufkommensneutral senkt. Würde man die Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel beibehalten, die übrigen Ermäßigungen jedoch abschaffen und den Regelsteuersatz auf 18 Prozent senken, wäre die Gesamtwirkung der Reform leicht progressiv und die Einkommenseffekte wären für die meisten Haushalte minimal.

Es gibt allerdings gute Gründe für die generelle Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes: mangelnde Transparenz und Zielgenauigkeit der Entlastungswirkung, Mitnahmeeffekte, hoher bürokratischer Aufwand und Wettbewerbsverzerrungen. Unerwünschte Verteilungswirkungen müsste man dann allerdings anderweitig kompensieren. Bei den Haushalten in der Grundsicherung wäre dies über eine Anpassung der

Tabelle 5

Veränderung der Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes außer für Nahrungsmittel und Senkung des Regelsatzes auf 18 Prozent nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens und Haushaltstypen

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

Dezile des Haushaltsnettoeinkommens ¹	Alleinstehende Personen	Alleinerziehende		Ehepaare/zusammenlebende Paare				Sonstige Haushalte	Haushalte insgesamt
		mit 1 Kind	mit 2 und mehr Kindern	ohne Kind	mit 1 Kind	mit 2 Kindern	mit 3 und mehr Kindern		
Untere 5%	0,01	-0,16	-0,22	0,07	-0,22	-0,22	0,06	-0,05	-0,02
1. Dezil	0,02	-0,13	-0,14	0,00	-0,18	-0,18	-0,07	-0,05	-0,03
2. Dezil	0,09	-0,09	-0,06	0,03	-0,13	-0,10	-0,14	-0,12	-0,01
3. Dezil	0,10	-0,02	-0,06	0,02	-0,09	-0,11	-0,07	-0,08	0,00
4. Dezil	0,08	-0,06	-0,07	0,08	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09	0,01
5. Dezil	0,08	0,00	0,02	0,05	-0,05	-0,05	-0,03	-0,07	0,01
6. Dezil	0,08	0,00	0,02	0,07	-0,06	-0,04	-0,04	-0,03	0,02
7. Dezil	0,07	0,01	0,02	0,07	-0,02	-0,03	0,00	-0,06	0,02
8. Dezil	0,07	0,05	-0,05	0,05	-0,03	0,00	0,04	0,03	0,03
9. Dezil	0,07	-0,02	-0,05	0,07	0,00	0,01	0,05	0,06	0,05
10. Dezil	0,07	0,04	-0,03	0,09	0,02	0,03	0,06	0,04	0,07
Insgesamt	0,07	-0,03	-0,05	0,07	-0,03	-0,02	-0,01	-0,01	0,03

¹ Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (98-Prozent-Scientific-Use-File des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

© DIW Berlin 2011

Keine spürbaren Umverteilungswirkungen bei Erhalt der Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel.

Regelleistungen leicht zu realisieren. Bei den übrigen Haushalten in den unteren Einkommensdezilen bis zum Medianeinkommen wäre eine Kompensation aber mit größerem Bürokratieaufwand verbunden. Die meisten Haushalte dieser Einkommensgruppen zahlen keine Einkommensteuer, so dass sie von einer Anpassung des Grundfreibetrags nicht profitieren würden. Andere breit angelegte Transfers wie das Kindergeld, das Wohngeld, gesetzliche Renten oder das Arbeitslosengeld erfassen die relevante Bevölkerung nur teilweise oder kom-

pensieren die ärmere Bevölkerung nicht zielgerichtet. Gezielter könnte man die Belastung der Geringverdiener mit einer Art Bürgergeld ausgleichen. Dabei könnte jedem Haushalt ein bestimmter Betrag erstattet werden, der zum Beispiel der durchschnittlichen Mehrbelastung von Haushalten in den untersten beiden Dezilen entspricht. Solange keine wirksame Kompensation der Haushalte mit niedrigem Einkommen gefunden wird, sollte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Nahrungsmittel beibehalten werden.

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin. | sbach@diw.de

JEL Classification: H24, H22, D12

Keywords: Value added tax, reduced tax rates, income distribution



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake (kommissarisch)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
PD Dr. Joachim R. Frick
Prof. Dr. Martin Gornig (kommissarisch)
Prof. Dr. Peter Haan (kommissarisch)
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph. D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sabine Fiedler
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Elisabeth Liebau
Vanessa von Schlippenbach

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.