

Egner, Ute

Article

Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Corona-Pandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?

WISTA – Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Egner, Ute (2021) : Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Corona-Pandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?, WISTA – Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 73, Iss. 3, pp. 106-124

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/235269>

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.



Ute Egner

ist Diplom-Ingenieurökonomin und Referentin im Referat „Verbraucherpreise“ des Statistischen Bundesamtes. Sie beschäftigt sich vor allem mit der konzeptionellen und methodischen Weiterentwicklung sowie der Ergebnisdarstellung des Verbraucherpreisindex.

SENKUNG DER MEHRWERTSTEUERSÄTZE IM ZUGE DER CORONAPANDEMIE – WIE WIRKTE SIE AUF DIE INFLATION?

Ute Egner

📌 **Schlüsselwörter:** Mehrwertsteuer – Inflationsrate – Verbraucherpreise – Harmonisierter Verbraucherpreisindex – Imputation

ZUSAMMENFASSUNG

Um die negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abzumildern, hat die Bundesregierung zum 1. Juli 2020 ein umfassendes Konjunkturpaket in Kraft gesetzt. Eine der darin enthaltenen Maßnahmen war die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze, die den Konsum stärken, aber auch Unternehmen unterstützen sollte.

Der Beitrag zeigt neben den theoretischen Auswirkungen der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze auf die Inflationsrate auf, inwieweit sich die Steuererleichterung tatsächlich auf die Preisentwicklung und den privaten Konsum ausgewirkt hat. Dabei sind große Unterschiede bei Verbrauchsgütern, Gebrauchsgütern und Dienstleistungen festzustellen.

📌 **Keywords:** value-added tax – turnover tax – inflation rate – consumer prices – Harmonised Index of Consumer Prices

ABSTRACT

To mitigate the negative effects of the coronavirus pandemic on the economy and society, the Federal Government adopted a large economic stimulus package which took effect on 1 July 2020. One of the measures included in the package was a temporary reduction of the value-added tax rates (VAT), which was targeted to strengthen consumption and to support businesses.

This article describes the theoretical effects of the temporary VAT reduction on the inflation rate. It also examines the actual impact of the tax relief on price development and private consumption. This analysis reveals large differences between non-durable consumer goods, durable consumer goods and services.

1

Einleitung

Die Mehrwertsteuer¹ gehört nach ihrer wirtschaftlichen Wirkung zur Kategorie der allgemeinen Verbrauchsteuern; mit ihr wird grundsätzlich der gesamte private und öffentliche Endverbrauch belastet. Gemessen am Aufkommen ist sie neben der Lohnsteuer eine der bedeutendsten Steuerarten in Deutschland. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Mehrwertsteuer ist das Umsatzsteuergesetz.

Auch international ist die Mehrwertsteuer weit verbreitet. Um die Jahrtausendwende erhoben bereits 120 Staaten eine solche Steuer und erzielten daraus durchschnittlich rund 25 % ihrer Steuereinnahmen. Im europäischen Vergleich gehört Deutschland zu den Staaten mit den niedrigsten Mehrwertsteuersätzen.¹²

- 1 Die Begriffe Mehrwertsteuer und Umsatzsatzsteuer werden häufig synonym verwendet, der nachfolgende Text nutzt einheitlich den Begriff Mehrwertsteuer.
- 2 Die Steuersätze variieren in den einzelnen Staaten und liegen international zwischen 4 und 27 %. Innerhalb der Europäischen Union (EU) hatten zu Beginn des Jahres 2020 nur Luxemburg mit 17 % und Malta mit 18 % einen niedrigeren Regelsteuersatz als Deutschland. In vielen europäischen Staaten lag der Regelsteuersatz 2020 über 20 %, unter anderem in Dänemark, Kroatien und Schweden mit jeweils 25 %. Spitzenreiter in der EU ist Ungarn mit einem derzeitigen Regelsteuersatz von 27 % (Europäische Kommission, 2020).

In Deutschland gibt es seit 1968 zwei unterschiedliche Kategorien von Mehrwertsteuersätzen, und zwar den Regelsteuersatz und den verminderten Steuersatz. Der verminderte Steuersatz gilt insbesondere bei der Lieferung, der Einfuhr und beim Erwerb von Lebensmitteln (ohne Getränke und Gaststättenumsätze¹³), ebenso beispielsweise für den Personennahverkehr sowie für Umsätze von Büchern. Einige Güter, vor allem aber auch manche Dienstleistungen sind von der Mehrwertsteuer befreit, so die Mieten (ohne Mietnebenkosten), Versicherungen oder Pflegeleistungen.

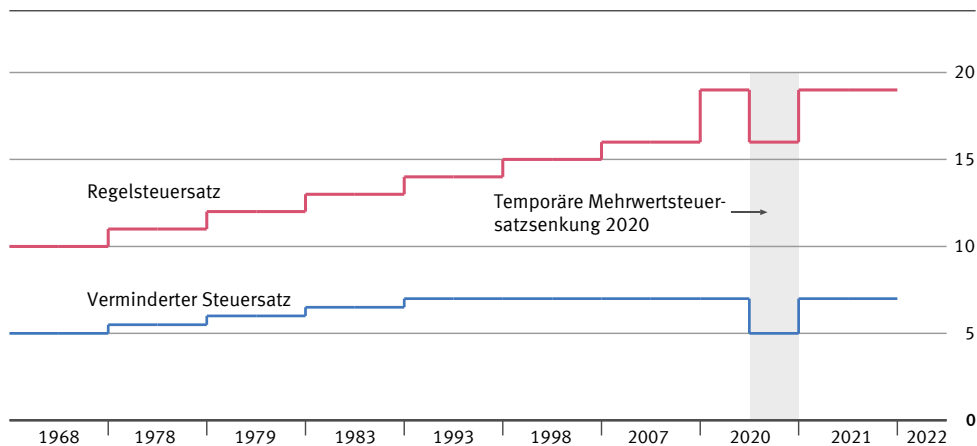
Vor der Coronakrise wurden die Mehrwertsteuersätze im Zeitverlauf sukzessive angehoben; der Regelsteuersatz hat sich seit der Einführung 1968 bis 2019 fast verdoppelt. [↘ Grafik 1](#)

Dagegen erfolgte bei einzelnen Gütern eine Umstellung auf den verminderten Steuersatz von 7 %: in der Vergangenheit beispielsweise bei Übernachtungen (ab Januar 2010, allerdings nicht für die zusätzliche Dienstleistung Frühstück) und Hörbücher (ab Januar 2015), ab Januar 2020, unabhängig von der coronabedingten Maßnahme, für Bahnfahrkarten für den Fernverkehr, E-Books und Hygieneprodukte.

- 3 Zeitlich befristet galt ab dem 1. Juli 2020 bis zum 30. Juni 2021 ein ermäßigter Steuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen.

Grafik 1

Mehrwertsteuersätze seit 1968 in %



2021 - 0213

Die folgenden Kapitel beschreiben die Auswirkungen, die die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze während der Corona-Pandemie auf die Inflationsrate hatte. Kapitel 2 zeigt dabei auf, welche Güter im Warenkorb der Verbraucherpreisstatistik von der Senkung der Mehrwertsteuersätze betroffen waren. Die theoretischen und tatsächlichen Auswirkungen dieser Steueränderung in den Jahren 2020 und 2021 auf den nationalen Verbraucherpreisindex (VPI) insgesamt wie auch auf die Gütergruppen und einzelne Güter analysiert Kapitel 3. Hierbei wird auf die besonderen Herausforderungen der Preiserhebung eingegangen. Kapitel 4 stellt die Auswirkungen der Änderung der Mehrwertsteuersätze im für europäische Zwecke berechneten harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) dar. Das Fazit fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

2

Temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze zum 1. Juli 2020

Ein Bestandteil eines umfassenden Konjunkturpakets zur Stärkung der Wirtschaft in der Coronakrise war die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze im zweiten Halbjahr 2020. Befristet auf den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 wurde der Regelsteuersatz von 19 auf 16 % gesenkt, der verminderte Steuersatz von 7 auf 5 %.⁴ Diese in Deutschland erstmalige flächendeckende Reduzierung beider Steuersätze sollte vor allem zur Belebung der Binnennachfrage in Deutschland beitragen, die Bürgerinnen und Bürger entlasten sowie den Konsum steigern. Sie diente ebenso zur Unterstützung für Unternehmen, wenn diese Steuersatzsenkung nicht oder

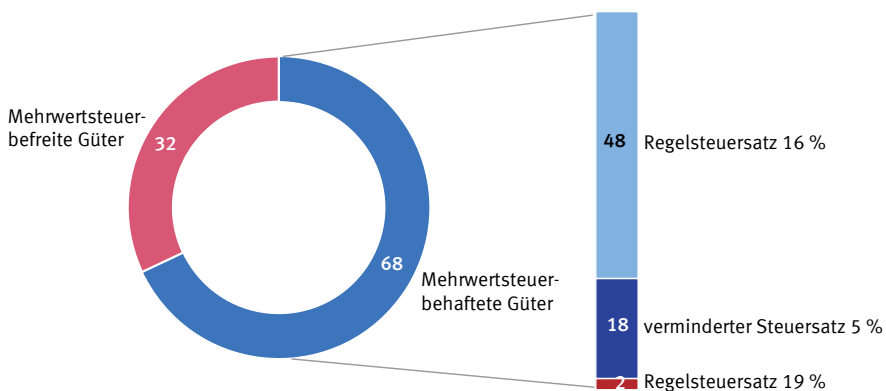
⁴ Siehe hierzu § 12 Absatz 1 und 2 Umsatzsteuergesetz. Zudem wurden Sonderregelungen für einige wenige Waren und Dienstleistungen festgelegt.

nur teilweise an die Endverbraucher weitergegeben wurde und somit im Unternehmen verblieb.

Auch andere europäische Staaten haben im Zuge der COVID-19-Krise ihre Mehrwertsteuersätze gesenkt. Beispielsweise hat Österreich temporär die Mehrwertsteuersätze für die besonders betroffenen Branchen Gastronomie, Kultur und Tourismus reduziert, vorrangig mit dem Ziel, die Unternehmen zu entlasten. Weitere Beispiele sind Bulgarien, Irland und Norwegen. Die Steuererleichterung war vielfach nicht nur zeitlich begrenzt, sondern betraf häufig auch nur bestimmte Gütergruppen oder Güter, wobei sie teilweise auf weitere Gütergruppen ausgeweitet wurde und/oder der Zeitraum der Steuersatzsenkungen verlängert wurde. Dies betraf insbesondere den Bereich der Gastronomie aufgrund der anhaltenden Coronakrise (Eurostat, 2020; Eurostat, 2021a). Dagegen waren in Deutschland alle mehrwertsteuerpflichtigen Güter einbezogen. Explizit ausgenommen waren Tabakwaren nach dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz. Bezogen auf die Berechnung der am Verbraucherpreisindex gemessenen Inflationsrate umfassten die im Warenkorb enthaltenen und von der Mehrwertsteuersatzsenkung betroffenen Güter knapp 70 % der Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte (laut Wägungsschema).

➤ Grafik 2

Grafik 2
Anteile der Güter mit und ohne Mehrwertsteuer im Verbraucherpreisindex ab Juli bis Dezember 2020
in %



2021 - 0214

Dieser Anteil hat sich 2020 nicht geändert.¹⁵ Zeitgleich mit der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze im Juli 2020 erfolgte ein Umstieg auf den verminderten Steuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen. Damit soll die besonders von der Coronakrise betroffene Gastronomie- und Beherbergungsbranche entlastet werden. Diese Maßnahme war zunächst bis zum 30. Juni 2021 befristet, wurde aber aufgrund der andauernden Pandemiesituation bis Ende 2022 verlängert. Außerdem sank ab Juli 2020 der verminderte Steuersatz für diese Güterarten zusätzlich auf 5%, ab Januar 2021 stieg er wieder auf 7%.

Damit haben sich die auf die Verbrauchsausgaben wirkenden Steuersätze im Verbraucherpreisindex seit 2020 drei Mal geändert. Bei der nachfolgenden Analyse über die Auswirkungen auf die Verbraucherpreise ist zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Auswirkungen der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze von den zusätzlichen Änderungen im Jahr 2020 überlagert werden.

3

Auswirkung der temporären Änderung der Mehrwertsteuersätze 2020 und 2021

3.1 Insgesamt

Eine Kernfrage der Senkung der Mehrwertsteuersätze ist, ob diese bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern ankam, sich also in sinkenden Preisen widerspiegelte. Die theoretischen Auswirkungen lassen sich modellhaft unter Berücksichtigung der Aufteilung der Verbrauchsausgaben auf die Güter berechnen (siehe Grafik 2). Danach ergibt sich bei vollständiger und unmittelbarer Weitergabe an die Verbraucherinnen und Verbraucher rein rechnerisch eine dämpfende Wirkung auf die Verbraucherpreisentwicklung. Dabei wird unterstellt, dass die Steuersätze und die Zuordnung der einzelnen Güter zu den unterschiedlichen Steuersätzen (einschließlich Steuerbefreiung) unverändert blieben, sonstige Preisänderungen und indirekte Auswirkungen der Senkung

⁵ Jedoch gab es im Januar 2020 die oben erwähnten Verschiebungen vom Regelsteuersatz zum verminderten Steuersatz.

der Mehrwertsteuersätze werden nicht berücksichtigt. Auf dieser Grundlage wurde ein Verbraucherpreisindex für konstante Mehrwertsteuersätze berechnet (VPI-k) und mit dem VPI verglichen.

Im Ergebnis ergab sich eine theoretische, rein rechnerische Änderung zwischen VPI-k und VPI von bis zu 1,6% beziehungsweise eine maximale Differenz in den Veränderungsraten von 1,6 Prozentpunkten (Statistisches Bundesamt, 2020a, 2020b).¹⁶ Damit hätte der VPI im Juli 2020 in diesem Umfang sprunghaft sinken müssen, was sich in den Veränderungsraten zum Vormonat und zum Vorjahresmonat gezeigt hätte. Der kurzfristige Vergleich zum Vormonat ist dabei die am besten geeignete Kenngröße, um die tatsächliche Auswirkung abzuschätzen, da der Einfluss anderer preisbestimmender Komponenten gering bleibt. Hingegen beeinflussen weitere Faktoren den Vergleich zum Vorjahresmonat.

Tatsächlich ging der VPI insgesamt im Juli 2020 um 0,5% gegenüber Juni 2020 zurück. Die Inflationsrate im Juli 2020 – gemessen am VPI gegenüber dem Vorjahresmonat – erreichte einen Wert von –0,1%. Im gesamten zweiten Halbjahr 2020 zeigte die Senkung der Mehrwertsteuersätze Wirkung: So haben auch in den Folgemonaten die monatlichen Veränderungsraten die Null-Linie kaum überschritten.

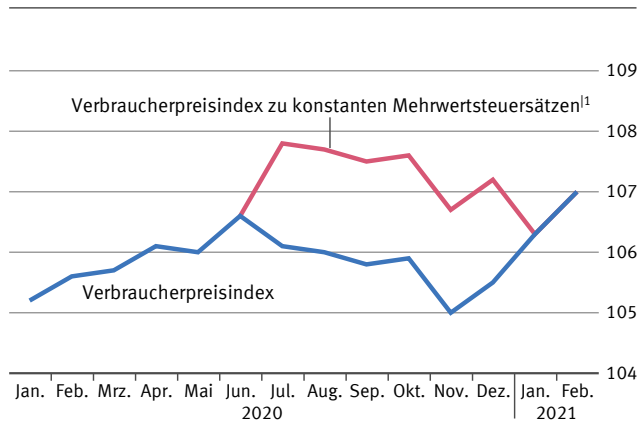
Im Jahresdurchschnitt 2020 stiegen die Verbraucherpreise dadurch um +0,5%, dieser Wert liegt deutlich unter denen der letzten drei Jahre. In der längerfristigen Betrachtung hat sich die Corona-Pandemie im Jahr 2020 geringer auf die Preisentwicklung ausgewirkt als die Finanzmarktkrise im damaligen Krisenjahr: 2009 lag die jährliche Inflationsrate nur bei +0,3%.¹⁷

Im Zeitverlauf wirkten weitere Faktoren auf die Inflationsrate. Die Erwartung zum Ende der Maßnahme war, dass mit Auslaufen der temporären Mehrwertsteuersatzsenkungen der Indexwert auf das Niveau vor Einführung der Maßnahme zurückkehrt und die Veränderungsraten 2021 wieder sprunghaft steigen. Die theoretischen Auswirkungen – berechnet am VPI-k – gegenüber dem tatsächlichen VPI zeigt [Grafik 3](#).

⁶ Ähnliche Modellberechnungen wurden bereits 2007 vorgenommen, damals wurde der Mehrwertsteuersatz von 16 auf 19% (Regelsteuersatz) angehoben (Elbel/Werner, 2008).

⁷ Der [Krisenmonitor](#) des Statistischen Bundesamtes ermöglicht einen Vergleich zwischen Corona- und Finanzmarktkrise; hierbei wird der VPI als Konjunkturindikator zur Einschätzung der Auswirkung der Krise herangezogen (Statistisches Bundesamt, 2021c).

Grafik 3
Verbraucherpreisindex ab 2020
2015 = 100



1 Berücksichtigt wurde hier nur die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze.
2021 - 0215

Tatsächlich erhöhten sich die Verbraucherpreise im Januar 2021 gegenüber Dezember 2020 um 0,8%. Die Inflationsrate lag nicht nur im Januar 2021 mit 1,0% wieder im Plus, sondern auch in den Folgemonaten. Erwartungsgemäß erreichte sie wieder etwa das Niveau des ersten Halbjahres 2020. Die tatsächlichen Auswirkungen auf die Veränderungsraten enthält [Grafik 4](#).

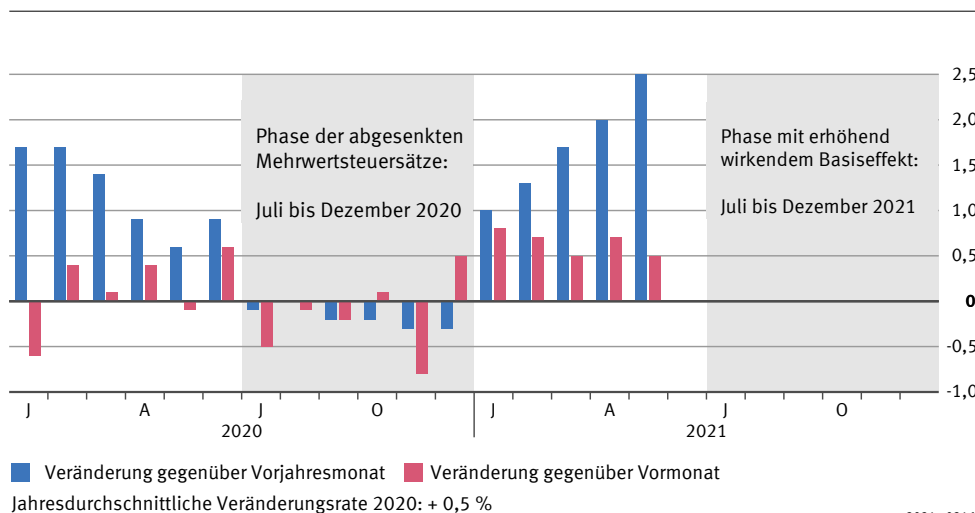
In Wirklichkeit lagen die Auswirkungen der Senkung der Mehrwertsteuersätze – gemessen an der Veränderungsrate zum Vormonat – mit –0,5% im Juli 2020 so-

wie +0,8% im Januar 2021 deutlich unter den Werten der theoretischen Berechnungen. Bezieht man diese Kenntnis der Veränderung im Juli 2020 in die weiteren Überlegungen ein, so verringert sich der mögliche obere Wert des Preisanstiegs im Januar 2021. Daher wäre es falsch, den Preisanstieg im Januar 2021 einzig dem Ende der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze zuzuordnen. Verantwortlich für Preisänderungen, häufig zu Beginn des Jahres, sind üblicherweise mehrere Faktoren; insbesondere gesetzliche Regelungen⁸ können sich auf die Gesamtteuerung in unterschiedliche Richtung auswirken. Im Januar 2021 stiegen vor allem die Preise für Energieprodukte durch die seit Jahresbeginn geltende CO₂-Bepreisung, was sich auf die gesamte Teuerung erhöhend auswirkte.

Die Abweichung zwischen der theoretischen und der tatsächlichen Auswirkung der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze ist nicht ungewöhnlich. Bereits früher erfüllten Änderungen der Mehrwertsteuersätze die theoretische Annahme der vollständigen und unmit-

8 So ändert sich beispielsweise [jährlich im Januar die Festlegung für die Umlage](#) im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Umlage). Diese sank 2021 von 6,8 auf 6,5 Cent je Kilowattstunde und wirkt somit direkt auf die Preisentwicklung der Energieprodukte sowie auf die Inflation insgesamt preisdämpfend. Ebenso werden in der Regel zu Beginn eines Jahres die Beiträge für Versicherungen zur Gesundheit angepasst, die sich im Januar 2021 erhöhend auf die Inflation auswirkten (Statistisches Bundesamt, 2021a). Zudem gab es 2021 einige weitere Änderungen wie die Erhöhung des Mindestlohns oder die Änderung im Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, die sich direkt oder indirekt auf die Inflation auswirkten.

Grafik 4
Verbraucherpreisindex ab 2020
Veränderungsraten in %



■ Veränderung gegenüber Vorjahresmonat ■ Veränderung gegenüber Vormonat
Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 2020: + 0,5 %

2021 - 0216

Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Corona-Pandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?

telbaren Weitergabe an die Endverbraucher nur teilweise, da dazu keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Darüber hinaus erfolgte diese Konjunkturmaßnahme explizit auch zur Entlastung der Unternehmen.

Ebenso wurden vereinzelt vor Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen Preise erhöht oder gesenkt⁹, beispielsweise um Umsatzverluste in den Vormonaten zu vermeiden oder aus organisatorischen Gründen¹⁰. Auch erfolgt die Umsetzung teilweise verspätet, weil sich der Kauf der Güter oder deren Bereitstellung vor der Umstellung ereignet, was beispielsweise bei frühzeitigen Buchungen von Reisedienstleistungen geschieht. Diese Preise für Bahn, Bus, Flugzeug oder Mietwagen sowie die Preise für Unterkünfte fließen teilweise erst zu dem Zeitpunkt in den VPI ein, zu dem die Leistungen in Anspruch genommen werden. Sie werden aber häufig sehr viel früher gekauft und daher zu einem Preis, bei dem noch die vorher gültige Mehrwertsteuer berechnet wurde.

Ein Verzögerungseffekt bei der Weitergabe der Mehrwertsteuersatzänderung in der Coronakrise entstand auch dadurch, dass teilweise Geschäfte nicht geöffnet oder Güter nicht verfügbar waren (Lieferengpässe). Bei fehlenden beziehungsweise nicht angebotenen Waren/Dienstleistungen oder geschlossenen Geschäften war es praktisch nicht möglich, die geänderten Mehrwertsteuersätze unmittelbar weiterzugeben. Das Ausmaß von Geschäftsschließungen in den einzelnen Monaten lässt sich gut an den coronabedingten Imputationsquoten nachvollziehen, die als Kennzahl für ausgefallene Preisbeobachtungen genutzt werden können.¹¹ Diese Quoten bewegten sich für den VPI insgesamt von Juli 2020 bis Mai 2021 zwischen etwa 2 bis fast 20%; vor allem ab dem Jahresbeginn 2021 fielen sie besonders hoch aus. Bei den einzelnen Gütergruppen zeigten sich deutliche Unterschiede, so konnten Beherbergung, Gastronomie und Kultur über einen längeren Zeitraum kaum genutzt

werden, andere wie Friseurleistungen, Baumärkte oder Möbelgeschäfte wiederum nur einige Monate. Vereinzelt waren Dienstleistungen, wie Fernbusreisen von November 2020 bis April 2021, gar nicht verfügbar (Imputationsquote: 100%). [↘ Tabelle 1 auf Seite 112](#)

Somit waren sowohl Waren als auch Dienstleistungen von den Beeinträchtigungen der Coronakrise betroffen. Die tatsächlichen Auswirkungen auf den Preisrückgang in der Phase der abgesenkten Mehrwertsteuersätze im zweiten Halbjahr 2020 sowie das Ende der Steuerentlastung durch den Preisanstieg ab Januar 2021 sind deutlich zu erkennen. Das gilt auch, wenn keine unmittelbare und vollständige Überwälzung auf die Verbraucherpreise erfolgte oder erfolgen konnte. Insbesondere zu Beginn des Jahres 2021 war durch die coronabedingte Schließung von Geschäften eine Weitergabe der Erhöhung der Mehrwertsteuersätze an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher nur bedingt möglich. Vor diesem Hintergrund müsste der Analysezeitraum für die tatsächlichen Auswirkungen auf die Folgemonate ausgedehnt werden, um zeitverzögerte Effekte der temporären Mehrwertsteuersatzsenkungen gänzlich zu erfassen. Punktuell könnten zudem bei fehlenden Gütern weder Endverbraucher noch Unternehmen von der staatlichen Hilfsmaßnahme profitieren.

Vor und nach dem Ende der Senkung der Mehrwertsteuersätze gab es zahlreiche Prognosen zur Entwicklung der Inflation. Sie gingen zumeist von einem Preisanstieg zu Beginn des Jahres 2021 aus und prognostizierten eine mögliche Inflationsrate bis zu 4% im Laufe des Jahres 2021.¹² Als Begründung wurden drei Sondereffekte des Jahres 2021 betont: die Änderung der Mehrwertsteuersätze und der CO₂-Bepreisung sowie die allgemeine Rohölpreisentwicklung.

Die obigen Ausführungen erklären und bestätigen die tatsächlichen Auswirkungen im zweiten Halbjahr 2020 sowie zu Beginn des Jahres 2021 infolge der Steuer-

9 So gingen zum Beispiel die Preise für Hygieneprodukte schon im Vorfeld der Steuersenkung 2019 zurück.

10 Dies geschieht unter anderem regelmäßig bei Angebotsware, die bereits am Vortag aus organisatorischen Gründen kurz vor Ladenschluss aufgefüllt und ausgepreist wird.

11 Ausführliche Informationen zu den Preisausfällen in der Coronapandemie siehe Mai/Kretzschmar (2020). Die monatlichen Imputationsquoten für Gütergruppen enthält das Methodenpapier zur Qualitätseinstufung (Statistisches Bundesamt, 2021d, hier: Anhang 3). Darüber hinaus werden stark beeinträchtigte Güterarten mit Imputationsquoten von 50% und mehr in den Veröffentlichungen gekennzeichnet.

12 Eine umfangreiche Analyse veröffentlichte beispielsweise die Deutsche Bank Research am 26. Februar 2021 unter dem Titel „Preissprung im Januar – kommt jetzt die Inflation?“ (Becker, 2021). Auch der Präsident der Deutschen Bundesbank, Jens Weidmann, sagte der „Augsburger Allgemeinen“, der Anstieg des europäischen Verbraucherpreisindex könne zum Jahresende sogar über 3% liegen. Es sei allerdings umstritten, inwieweit der in Coronazeiten erzwungene Konsumverzicht nach der Pandemie die Preise steigen lasse. Wegen mehrerer Sondereffekte könnte der starke Inflationsanstieg nur vorübergehend sein. Allerdings haben sowohl die Deutsche Bundesbank als auch andere Institutionen, unter anderem die Europäische Zentralbank, ihre Prognosen Anfang Juni 2021 auf bis zu 4% erhöht.

Tabelle 1

Imputationsquoten für Preisausfälle während der Corona-Pandemie nach Gütergruppen

	Jahres-durchschnitt 2020	Januar 2020	Juli 2020	August 2020	Sep-tember 2020	Ok-tober 2020	Novem-ber 2020	Dezem-ber 2020	Januar 2021	Fe-bruar 2021	März 2021	April 2021	Mai 2021
	Phase der abgesenkten Mehrwertsteuersätze													
	%													
Gesamtindex	6,1	0,0		2,4	1,5	2,3	2,4	7,7	8,3	19,9	19,3	12,0	11,3	9,3
01 Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	4,9	0,0		1,8	0,8	0,5	0,9	1,9	3,4	5,0	3,3	2,3	2,6	2,3
02 Alkoholische Getränke und Tabakwaren	2,4	0,0		0,8	0,3	0,1	0,4	0,8	1,5	2,3	1,7	1,1	1,3	1,1
03 Bekleidung und Schuhe	13,7	0,0		0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,7	90,6	91,4	33,0	14,9	8,9
04 Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe	0,7	0,0		0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	1,1	1,0	0,3	0,5	0,3
05 Möbel, Leuchten, Geräte und anderes Haushaltszubehör	7,1	0,0		1,1	0,4	0,3	0,6	0,9	2,4	57,1	52,5	25,3	22,6	18,4
06 Gesundheit	1,1	0,0		0,5	0,2	0,1	0,2	0,3	0,8	2,2	1,4	0,7	1,3	0,7
07 Verkehr	3,2	0,0		3,0	2,6	2,4	2,5	3,1	3,1	6,9	6,3	4,1	3,9	3,6
08 Post und Telekommunikation	0,6	0,0		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	1,7	1,7	1,1	1,0	0,8
09 Freizeit, Unterhaltung und Kultur	21,8	0,0		12,8	8,5	16,4	16,3	31,2	31,8	49,7	48,2	35,7	36,7	28,7
10 Bildungswesen	6,1	0,0		1,1	0,1	0,0	0,3	1,5	3,3	20,6	8,5	6,6	6,8	6,7
11 Gaststätten- und Beherbergungsdienstleistungen	21,6	0,0		3,3	1,1	1,2	1,0	63,2	69,2	73,8	71,4	69,8	71,4	63,7
12 Andere Waren und Dienstleistungen	3,9	0,0		1,0	0,3	0,2	0,4	5,3	5,7	22,2	26,9	12,8	12,0	11,0

Imputationsquoten von 50% und mehr

entlastung. Auch der zu erwartende Inflationsanstieg im zweiten Halbjahr 2021 lässt sich mit der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze begründen: Die Indexstände von Juli bis Dezember 2021 werden mit den besonders niedrigen Indizes der Monate Juli bis Dezember 2020 verglichen, was zu tendenziell höheren monatlichen Inflationsraten im zweiten Halbjahr 2021 führen dürfte (Basiseffekt).

Zusätzlich ist anzumerken, dass durch das Einbeziehen aller Änderungen der Mehrwertsteuersätze im Jahr 2020¹³ die theoretischen Auswirkungen nicht nur bei 1,6 Prozentpunkten, sondern bei maximal 1,8 Prozentpunkten liegen.

3.2 Umsetzung in den Geschäften sowie Auswirkung auf die Preiserhebung

Inflationsmessung während der Corona-Pandemie ist eine methodische und organisatorische Herausforderung (Mai/Kretzschmar, 2020). So fällt der zweite Lockdown in den Betrachtungszeitraum der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze. Neben der eingeschränkten Verfügbarkeit der Güter, für die Preise imputiert werden mussten, konnte die Preismessung durch die statistischen Ämter zeitweise auch aus anderen Gründen (zum Beispiel Dienstreiseverbot aus Fürsorgepflicht) nicht stattfinden. Insbesondere die stationäre Preiserhebung war erheblich gestört. Als krisensicherer für die Inflationsmessung erwiesen sich hingegen die erweiterte Nutzung digitaler Datenquellen (Koch/Erdesiz, 2020) sowie die Onlineerhebung, die ersatzweise für die Vor-Ort-Erhebung genutzt wurde.¹⁴

13 Dazu zählen die in der Einleitung genannten Wechsel vom Regelsteuersatz zum verminderten Steuersatz zu Beginn des Jahres (Bahnfahrkarte im Fernverkehr, E-Books, Hygieneprodukte) sowie zeitgleich mit der Senkung der Mehrwertsteuersätze im Juli 2020 für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen.

14 Die Suche nach vergleichbaren Artikeln erhöhte jedoch den Aufwand bei Ersatzerhebungen.

Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Corona-Pandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?

Ebenso war es schwierig, die Mehrwertsteuersatzänderung für alle Konsumgüter auszuweisen; so erfolgte die Anpassung der Preise teilweise nur verzögert oder gar nicht. Vor allem der stationäre Handel nutzt nur teilweise elektronische Preisschilder, die wiederum noch nicht alle automatisch an die Kassensysteme angebunden sind. Die Reaktionen des Einzelhandels auf die Mehrwertsteuersatzänderung waren unterschiedlich und reichten von vorgezogenen über exakte oder gerundete Preisabschläge bis zum zeitweisen Erlass in Höhe der Mehrwertsteuersätze. Durch den auf ein halbes Jahr begrenzten Zeitraum der Steuersatzsenkung verzichteten viele Geschäfte auf die Änderung der Preisschilder und setzten die Steuererleichterung nur pauschal an den Kassen um. Auch im Onlinehandel wurden Preise häufig nicht vollständig angepasst.¹⁵ Insbesondere in den Umstellungsmonaten Juli 2020 und Januar 2021 führte dies zu vermehrten Nachfragen und Plausibilitätskontrollen bei der Preismessung.

Tatsächlich war die übliche manuelle Erfassung der Bruttopreise über die Beschilderung kaum möglich: Je nach Umsetzung in der Berichtsstelle mussten erfasste

Preise von Juli 2020 bis Januar 2021 und darüber hinaus zusätzlich bearbeitet werden. Nur so waren die notwendigen Preise für die Inflationsmessung und somit für die tatsächlichen Auswirkungen der Steuererleichterung zu ermitteln.

3.3 Auswirkung auf einzelne Gütergruppen

Wie sich die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze auf die einzelnen Gütergruppen auswirkte, hängt analog zum VPI insgesamt von der Steuerbelastung sowie vom Wägungsanteil ab. Unterliegen alle Güter innerhalb einer Gütergruppe dem Regelsteuersatz, beträgt die theoretische Auswirkung – 2,5 %, beispielsweise in der Gütergruppe „05 Möbel, Leuchten, Teppiche, Geräte und anderes Haushaltszubehör“. Auf die meisten Gütergruppen trifft dies jedoch nicht zu, daher liegen die möglichen theoretischen Maximalwerte unter 2,5 %. Am geringsten sind die theoretischen Auswirkungen im Güterbereich „10 Bildungswesen“ mit – 0,3 %, da hier der Anteil der von der Mehrwertsteuer befreiten Güter fast 90 % beträgt. [↘ Tabelle 2](#)

15 Teilweise werden in online zugänglichen Preislisten Nettopreise ausgewiesen, zum Beispiel für zahntechnische Leistungen. Mit der Steueränderung wurde der Bruttopreis entsprechend neu berechnet.

Tabelle 2

Anteile der Mehrwertsteuersätze nach Gütergruppen und deren theoretische Auswirkungen auf den Verbraucherpreisindex durch die Steuersatzsenkung

	Wägungsanteil 2015 = 100	Anteil der Mehrwertsteuerbelastung ab Juli 2020			Theoretische Auswirkung ²
		Regelsteuersatz ¹	verminderter Steuersatz	steuerbefreit	
	Promille	%			
01 Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	96,85	8,2	91,8	0,0	– 1,9
02 Alkoholische Getränke und Tabakwaren	37,77	100	0,0	0,0	– 1,0
03 Bekleidung und Schuhe	45,34	100	0,0	0,0	– 2,5
04 Wohnen, Wasser, Strom und andere Brennstoffe	324,70	31,3	2,6	66,1	– 0,8
05 Möbel, Leuchten, Teppiche, Geräte und anderes Haushaltszubehör	50,04	100	0,0	0,0	– 2,5
06 Gesundheit	46,13	38,0	10,9	51,2	– 1,2
07 Verkehr	129,05	77,6	13,2	9,2	– 2,2
08 Post und Telekommunikation	26,72	94,2	0,0	5,8	– 2,3
09 Freizeit, Unterhaltung und Kultur	113,36	62,2	23,5	14,3	– 2,3
10 Bildungswesen	9,02	10,4	0,0	89,6	– 0,3
11 Gaststätten- und Beherbergungsdienstleistungen	46,77	34,9	60,7	4,4	– 2,0
12 Andere Waren und Dienstleistungen	74,25	43,7	1,8	54,5	– 1,1
Verbraucherpreisindex insgesamt	1 000	50	18	32	– 1,6

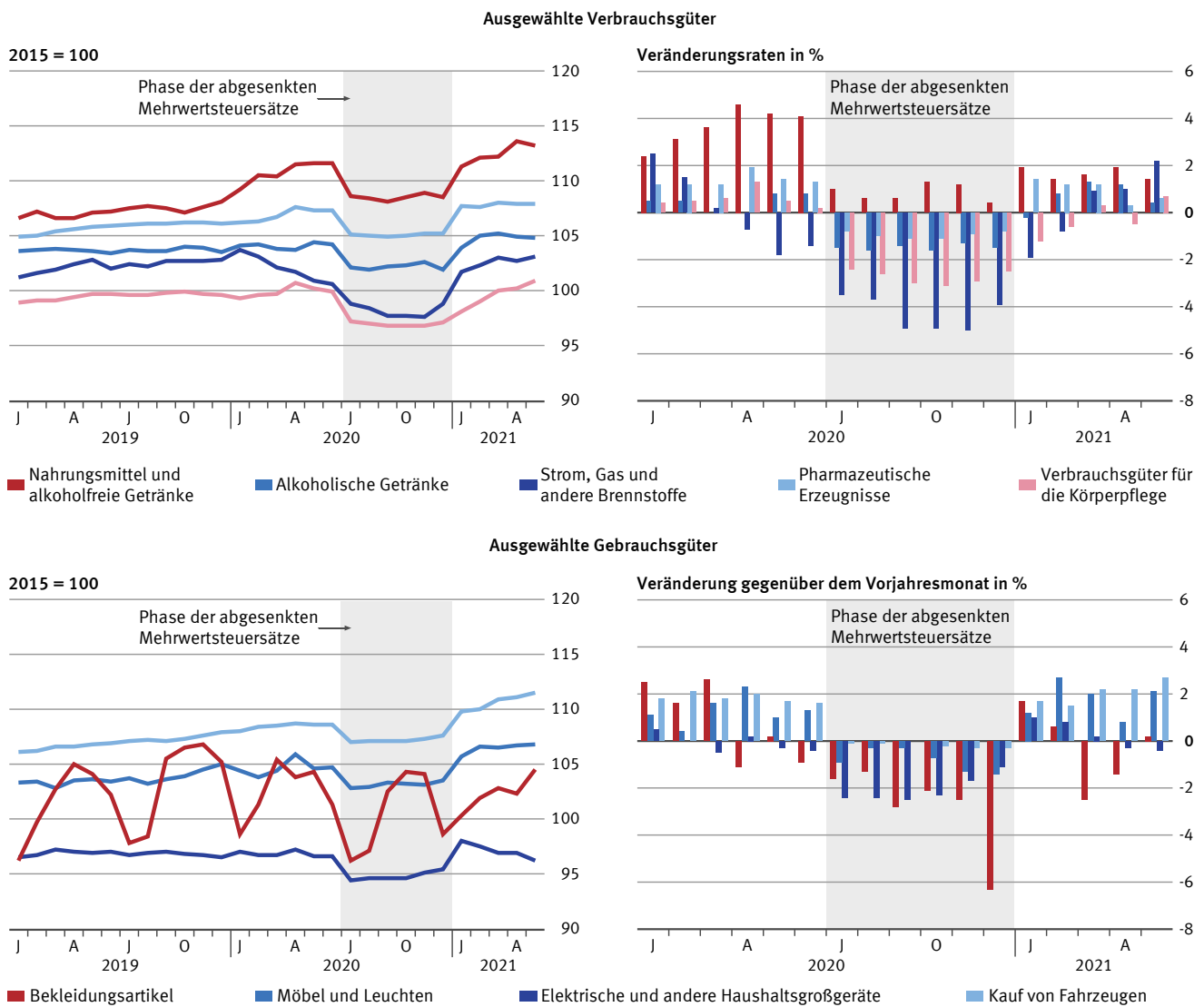
1 16 %, aber Tabakwaren weiterhin 19 %. Durch die Ausnahmeregelung liegt die theoretische Auswirkung der Mehrwertsteuersatzsenkung unter 2,5 %.

2 Verbraucherpreisindex ohne Mehrwertsteuersatzsenkung.

Tatsächlich folgte die Preisentwicklung tendenziell den theoretischen Berechnungen. Bereits im Juli 2020 gingen in vielen Güterbereichen die Preise zurück und bewegen sich seit Januar 2021 wieder auf das Niveau von vor der Senkung der Mehrwertsteuersätze zu. Die Preisdelle ist

im Indexverlauf bei einigen Gütergruppen deutlich ausgeprägt und zeigt sich auch in den meist negativen oder sehr geringen Veränderungsraten im zweiten Halbjahr 2020. [↪ Grafik 5, Grafik 6](#)

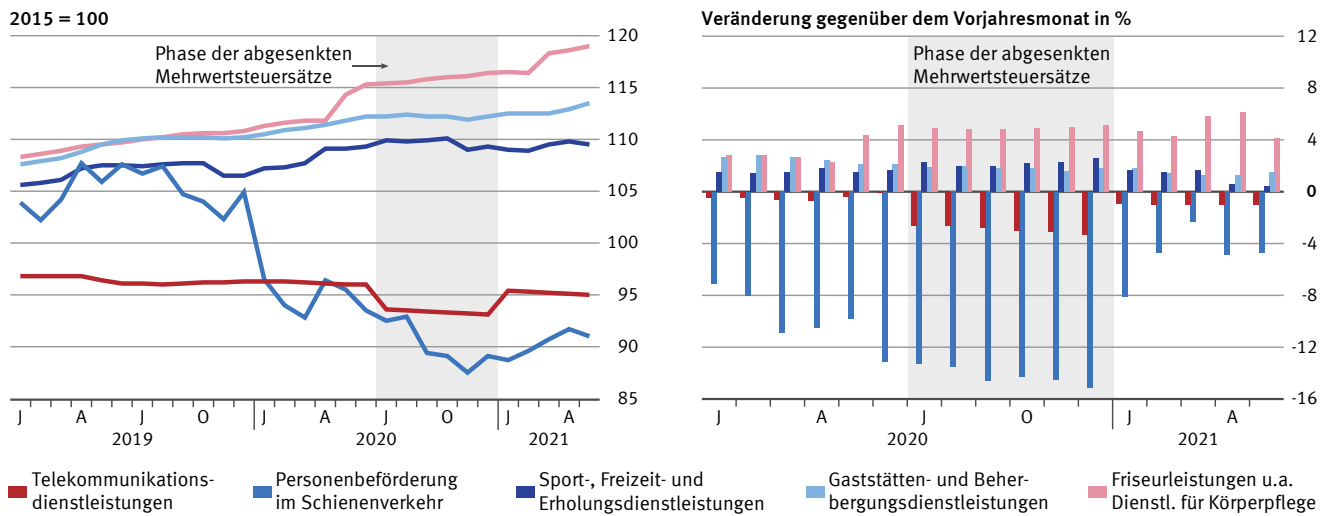
Grafik 5
Preisentwicklung für ausgewählte Warengruppen



2021 - 0217

Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Corona-Pandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?

Grafik 6
Preisentwicklung ausgewählter Dienstleistungen



2021 - 0218

Exkurs

In den Grafiken 5 und 6 dargestellt sind die Preisentwicklungen für ausgewählte Waren und Dienstleistungen, die die unterschiedlichen Einflüsse deutlich erkennen lassen. Dazu wurden teilweise Gütergruppen unterhalb der in der Tabelle 2 angegebenen Gütergruppe (COICOP/SEA-2-Steller) wie Gas, Strom und andere Brennstoffe (COICOP/SEA-4-Steller) ausgewählt.

Die Auswirkungen innerhalb der ausgewählten Gütergruppen auf die einzelnen Güterarten können unterschiedlich ausfallen, zum Beispiel für pharmazeutische Erzeugnisse. Hier hat sich die Preisentwicklung bei rezeptpflichtigen Medikamenten für gesetzlich Versicherte kaum geändert, da nur die Preisänderung der Zuzahlungen für diese Konsumentengruppe berücksichtigt wird. Ebenso wurden einige Preisentwicklungen nicht dargestellt, unter anderem die für Kraftstoffe, die von vielen anderen Faktoren wie volatilen Rohpreisen beeinflusst wird. Eine gute Darstellung der Auswirkungen hierfür bieten Vergleiche zu Kontrollgruppen anderer Staaten (Montag und andere, 2020).

Insgesamt sind die tatsächlichen Auswirkungen bei den Waren deutlicher als bei den Dienstleistungen ausgeprägt. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus dem Anteil der Steuerbelastung, nachdem vor allem Dienstleistungen von der Mehrwertsteuer befreit sind. Die differenzierte Betrachtung zeigt, dass insbesondere bei den

Waren die tatsächlichen Auswirkungen der Mehrwertsteuersatzsenkung den theoretischen Auswirkungen nahezu entsprechen. Auch wenn viele weitere Faktoren die tatsächliche Preisentwicklung beeinflussen, wie Angebot und Nachfrage, Rohstoffpreise oder Lohnkosten, kann bei den Waren von einer weitgehenden Weitergabe der Steuererleichterung ausgegangen werden.¹⁶ Bemerkenswert ist die Preisentwicklung im Warenbereich „Bekleidung und Schuhe“, hier wirken zusätzlich Saisonverkäufe sowohl im Juli 2020 als auch im Januar 2021 auf die Preisentwicklung. Dadurch wird im Juli 2020 der Preisrückgang verstärkt und im Januar 2021 der Preisanstieg abgemildert: So lag die Veränderungsrate im Juli 2020 gegenüber Juni 2020 mit $-4,6\%$ weit über dem berechneten Wert der Steuererleichterung (Statistisches Bundesamt, 2020b) und im Januar 2021 gegenüber Dezember 2020 deutlich darunter.

Der abweichende Preisverlauf und die negativen Veränderungsrate beim Bahnverkehr resultieren zum größeren Teil aus der Mehrwertsteuersatzsenkung von 19 auf 7% für den Fernverkehr bereits seit Januar 2020.

Bei der Interpretation der Preisentwicklung ist zu berücksichtigen, dass teilweise ein hoher Anteil an Imputatio-

¹⁶ Siehe Lesebeispiel in der Pressemitteilung Nr. 305 vom 13. August 2020: www.destatis.de

nen enthalten ist.¹⁷ Einige steuerbelastete Dienstleistungen lassen jedoch keine Weitergabe der Reduzierung der Mehrwertsteuersätze erkennen. Dies betrifft insbesondere die während der Coronakrise nur teilweise geöffneten Güterbereiche, wie Gastronomie und Beherbergung oder Friseurgeschäfte.

In nicht von der Steuererleichterung betroffenen Gütergruppen zeigt sich durchgängig ein tendenzieller Preisanstieg. [↪ Grafik 7](#)

Der Einfluss der Mehrwertsteuersatzsenkung zeigt sich auch in den Konsumausgaben der privaten Haushalte.¹⁸ So wurde für 2020 infolge der Corona-Pandemie der stärkste Rückgang der Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland seit 1970 gemessen. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede vor allem im zweiten Halbjahr 2020 zwischen den Warenkategorien Verbrauchs- und Gebrauchsgüter sowie den Dienstleistungen. Der Rückgang der Konsumausgaben 2020 war bei den Dienstleistungen fast gleichmäßig auf die beiden Halbjahre verteilt. Ein Kaufanreiz durch die Weitergabe der Mehrwertsteuersatzsenkung war hier nach

den obigen Ausführungen und Preisverläufen nur sehr gering, unter anderem im Bereich „Gastgewerbe und Beherbergung“, „Kultur“ oder bei Friseurleistungen. [↪ Tabelle 3](#)

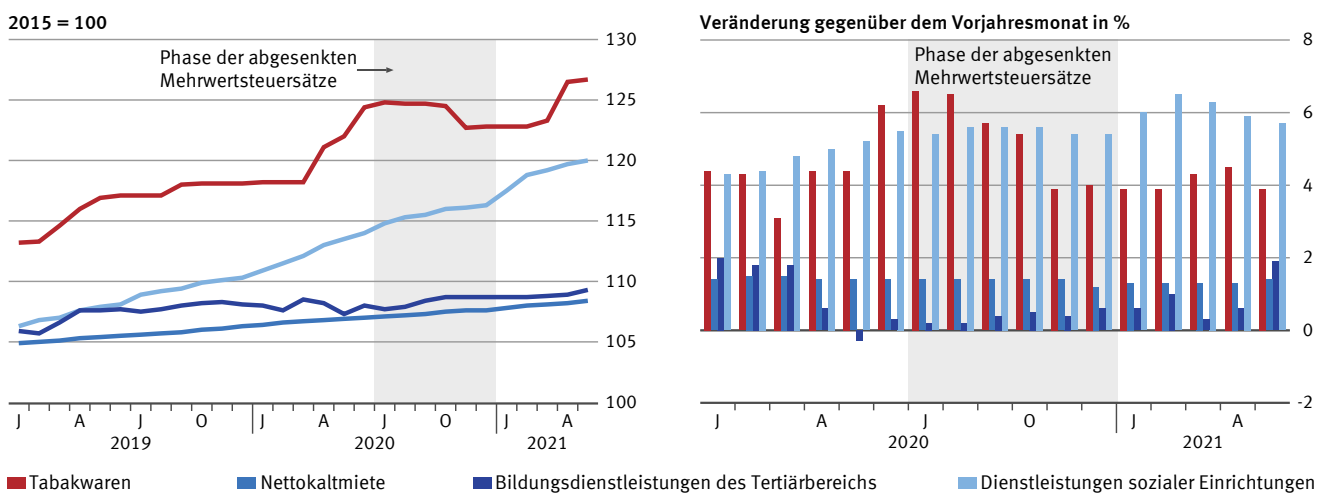
Tabelle 3
Entwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte in Deutschland (Inland)

	Jahr 2020	1. Halbjahr 2020	2. Halbjahr 2020
	Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum in %		
Waren insgesamt	- 0,3	- 2,2	+ 1,6
Verbrauchsgüter	+ 1,4	+ 2,5	+ 0,3
Kurzlebige Gebrauchsgüter	- 5,4	- 8,3	- 2,7
Langlebige Gebrauchsgüter	- 0,2	- 8,5	+ 7,8
Dienstleistungen	- 8,7	- 8,2	- 9,1
Konsumausgaben insgesamt	- 4,6	- 5,3	- 4,0

Hingegen lässt die Betrachtung bei den Waren einen Mehrwertsteuereffekt erkennen. Insbesondere ergab sich im zweiten Halbjahr 2020 ein deutlicher Anstieg der Konsumausgaben vor allem für langlebige Gebrauchsgüter von 7,8%, beispielsweise für Einrichtungsgegenstände sowie Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt wie Möbel und elektrische Haushaltsgeräte. Auf die Käufe von Verbrauchsgütern und kurz-

- 17 Die Ergebnisse in den Veröffentlichungen mit größeren qualitativen Einschränkungen, das heißt bei Imputationsraten von 50 % und mehr, sind gekennzeichnet.
- 18 Die Konsumausgaben der privaten Haushalte sind 2020 deutlich zurückgegangen (Statistisches Bundesamt, 2021f).

Grafik 7
Preisentwicklung ausgewählter steuerbefreiter Güter¹



1 Einschließlich Tabakwaren, die nach dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz explizit von den Steuersatzsenkungen ausgenommen waren.

Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Corona-Pandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?

lebigen Gebrauchsgütern¹⁹ wie Bekleidung und Schuhe hatte die Mehrwertsteuersatzsenkung keine größeren Effekte.

3.4 Auswirkungen auf einzelne Güter und private Haushalte

Die Mehrwertsteuersatzsenkung von 19 auf 16 % entspricht einer Differenz von 3 Prozentpunkten beziehungsweise einer Preisveränderung von 2,52 %. Die Senkung des verminderten Satzes von 7 auf 5 % entspricht einer Differenz von 2 Prozentpunkten, die prozentuale Änderung ist mit 1,87 % geringer. Bei der Übertragung auf tatsächliche Geldbeträge wird deutlich: Je teurer das Produkt, umso größer sind die Entlastung und der Kaufanreiz für die Verbraucher. Beim Kauf von Produkten für den täglichen Bedarf (Verbrauchsgüter) sind die theoretischen Auswirkungen bei Einzelprodukten aufgrund des geringen Kaufpreises demnach eher gering, zumal für diese häufig der verminderte Steuersatz gilt. Beim Kauf höherwertiger Produkte ist der zu erwartende Effekt spürbar größer. Diese Gebrauchsgüter oder auch Dienstleistungen sind in der Regel mit dem normalen Mehrwertsteuersatz belegt. Nichtsdestotrotz stellt auch die Summe aller Käufe der Güter des täglichen Bedarfs eine erkennbare Entlastung dar, die allen privaten Haushalten unabhängig vom verfügbaren Einkommen zugutekommt.²⁰ [Übersicht 1](#)

19 Die Bezeichnung entspricht der Veröffentlichung der Pressemitteilung für die Konsumausgaben. In den Veröffentlichungen der Verbraucherpreisstatistik wird diese Güterkategorie als Gebrauchsgüter mit mittlerer Lebensdauer bezeichnet.

20 Ebenso lässt sich die maximale Entlastung für unterschiedliche Haushalte je Gütergruppe gestaffelt an dem für den Konsum verfügbaren Einkommen ermitteln (Linz und andere, 2006).

Direkte Änderungen im Kaufverhalten der privaten Haushalte im zweiten Halbjahr 2020 sind nicht ausschließlich auf den Effekt durch die Senkung der Mehrwertsteuersätze zurückzuführen, aber dieser wirkte sich unterstützend aus.²¹

Zudem kommt in Deutschland die Besonderheit von attraktiven Preisen zum Tragen: Der Einzelhandel versucht, durch sogenannte Schwellenpreise, die auf 8 oder 9 enden, oder auch runde Preise, die auf 0 oder 5 enden, psychologische Kaufreize auszulösen. Mit der vollständigen Weitergabe der Senkung der Mehrwertsteuersätze zeigten sich temporär ab Juli 2020 „krumme“ Preise im Einzelhandel, die 2021 wieder verschwanden (Statistisches Landesamt Sachsen, 2021).²²

Aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten und der Unsicherheit in der Coronakrise kauften die Konsumentinnen und Konsumenten insgesamt zwar weniger, aber der Anteil der getätigten Käufe im Onlinehandel nahm stetig zu. Der Vertriebsweg im E-Commerce ist fester Bestandteil der amtlichen Preismessung; seit einigen Jahren kommt hierfür Webscraping, also das automatisierte Auslesen von Internetdaten, zum Einsatz. Diese Erhebungsmethode wurde für eine Sonderauswertung genutzt, um die tatsächlichen Auswirkungen der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze auf die Onlinepreise rund um den Stichtag der Änderung zu ermitteln.

21 Dass es zu zusätzlichen oder vorgezogenen Anschaffungen in den privaten Haushalten auch aufgrund der Mehrwertsteuersenkung kam, belegen die Ergebnisse der Haushaltsbefragung (Statistisches Bundesamt, 2021g). Ebenso wurden verstärkt Käufe für Fitnessgeräte festgestellt (Statistisches Bundesamt, 2021h). Bei der gestiegenen Nachfrage bei Kraftfahrzeugen wirkte auch die Kaufprämie für Elektroautos verkaufsfördernd.

22 Bereits bei der Eurobargeldumstellung wurde der Wechsel von attraktiven DM-Preisen auf attraktive Euro-Preise beobachtet und ausgewertet (Beuerlein, 2007).

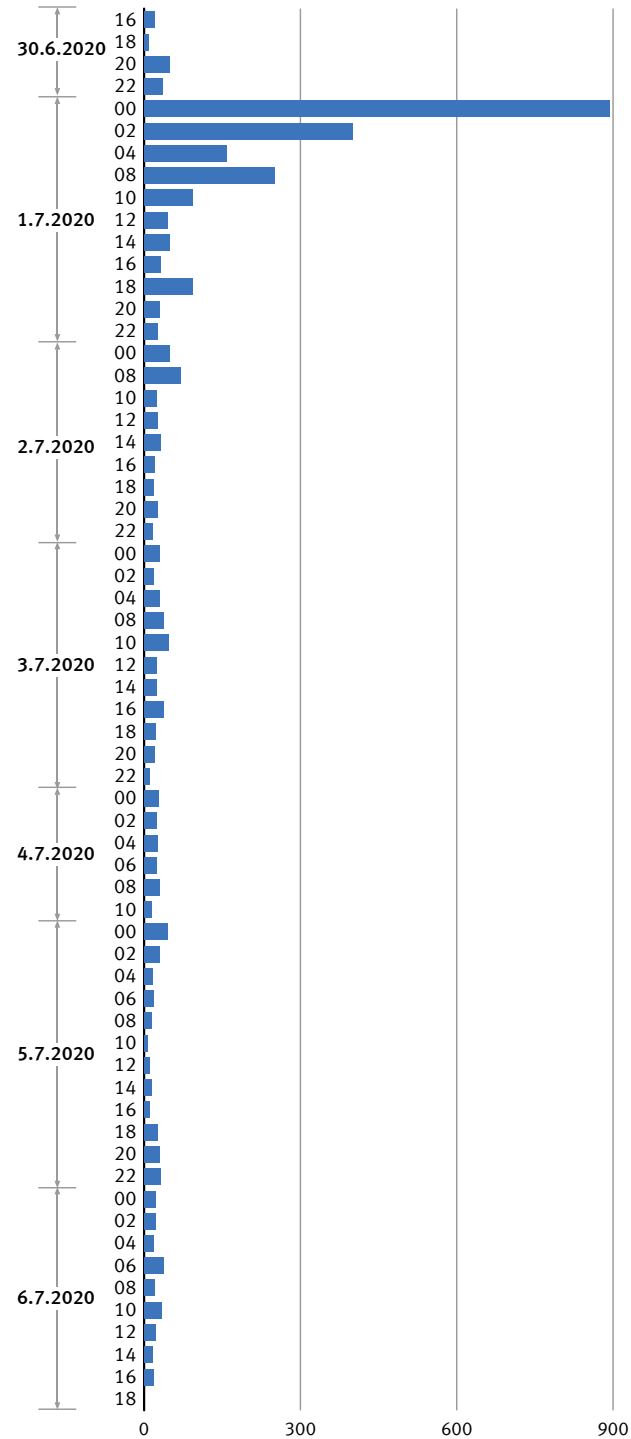
Übersicht 1

Auswirkungen der Mehrwertsteuersatzsenkung auf einzelne Güter

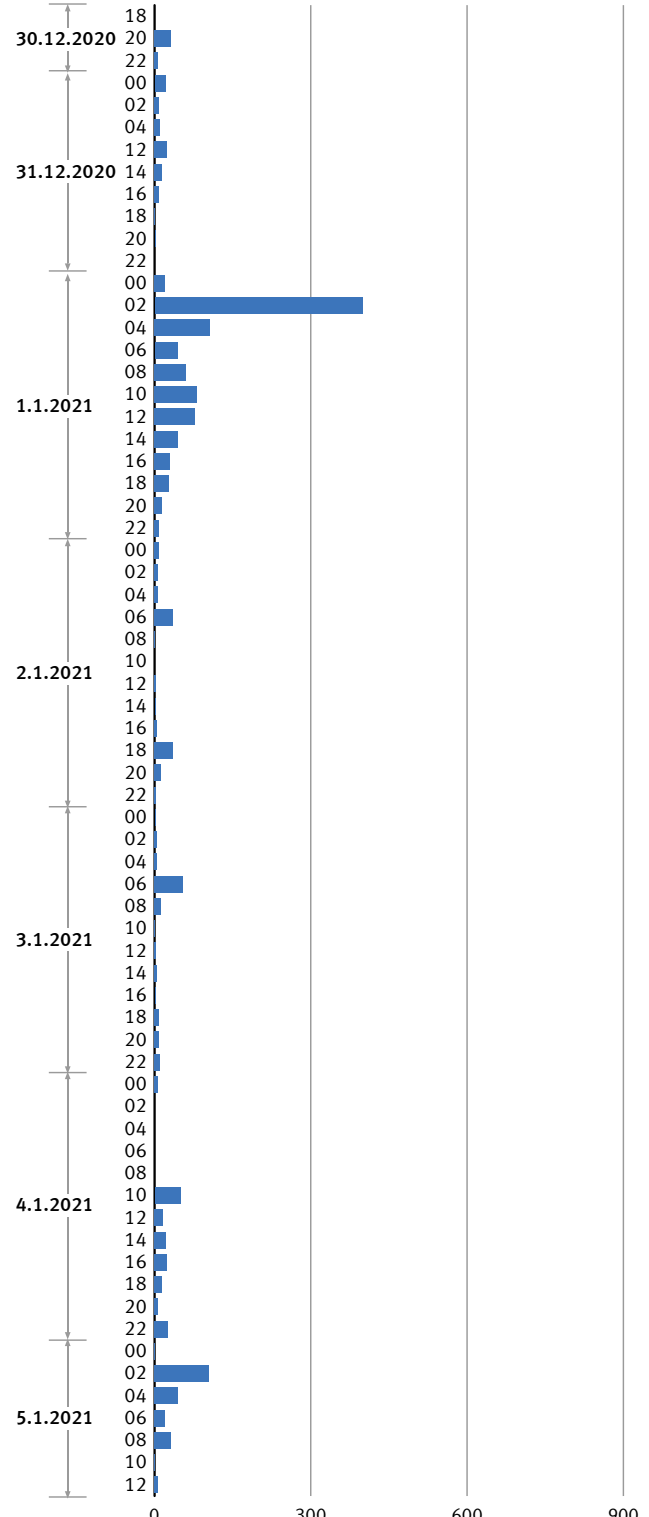
Preissegment	Steuersatz	Maximale Entlastung	Beispiele für Güter im Preissegment
Bis zu 1 Euro	regulär	0,03 Euro	Mineralwasser, Colagetränk, Geschirrspülmittel, Duschgel oder Deo (einfach)
	vermindert	0,02 Euro	Brötchen, Salz, Zucker, Mehl, Molkereiprodukte, Salatgurke, Salatkopf
1 bis 10 Euro	regulär	0,25 Euro	Alkoholfreies Bier, Strümpfe, Socken, Waschmittel, Handcreme, Toilettenpapier
	vermindert	0,19 Euro	Brot, Kartoffeln, Kaffee, Schnittblumen, Hunde- und Katzenfutter
11 bis 100 Euro	regulär	2,52 Euro	Herrenhemd, Damenbluse, Friseurbesuch, Tankfüllung (Benzin)
	vermindert	1,87 Euro	Theaterbesuch, Bahnfahrkarte (Jahreskarte)
101 bis 1 000 Euro	regulär	25,20 Euro	Kamera, Mixer, Mikrowellenherd, Mobiltelefon, Kinderwagen, Fahrrad, Kleinmöbel, Flugticket
1 001 bis 10 000 Euro	regulär	252,00 Euro	Bett, Kleiderschrank, Küchenzeile, Pauschalreise (zum Beispiel Kreuzfahrt)

Grafik 8
Preisänderungen im Onlinehandel

Preissenkungen rund um den Zeitpunkt der Senkung der Mehrwertsteuersätze



Preissteigerungen zum Ende der Senkung der Mehrwertsteuersätze



2021 - 0220

Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Corona-Pandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?

Im Zeitraum vom 30. Juni 2020 ab 16:00 Uhr bis zum 6. Juli 2020 um 18:00 Uhr wurden Preise für etwa 4 300 Artikel bei rund 190 Onlinehändlern im Zwei-Stunden-Rhythmus erfasst. Die Artikel können etwa 300 Waren im aktuellen VPI zugeordnet werden und decken alle Warengruppen ab. Insgesamt wurden etwa 260 000 verwertbare Preise beobachtet. Tatsächlich kam es zu einer Häufung von Preisänderungen am Tag der Senkung der Mehrwertsteuersätze. Mehr als die Hälfte der Preisänderungen in der Betrachtungswoche erfolgte am 1. Juli 2020, speziell in den ersten Tagesstunden von 00:00 Uhr bis 04:00 Uhr. [↪ Grafik 8](#)

Eine entsprechende zweite Erhebung erfolgte zum Ende der Senkung der Mehrwertsteuersätze mit über 5 200 Artikeln bei rund 208 Onlinehändlern erneut im Zwei-Stunden-Rhythmus vom 20. Dezember 2020 ab 18:00 Uhr bis zum 5. Januar 2021 um 12:00 Uhr. Insgesamt standen rund 200 000 Preisbeobachtungen zur Verfügung. Am 1. Januar 2021 war erneut eine Häufung von Preisänderungen in den ersten Tagesstunden zu beobachten, trotz vergrößerter Stichprobe gab es allerdings wesentlich weniger Preisänderungen als am 1. Juli 2020. Die Umsetzung der steuerlichen Änderungen im Internet erfolgte durch die technische Möglichkeit somit zeitnah.

Anhand der Höhe und Anzahl der Preisdifferenzen zum Zeitpunkt der Umstellung ist zu sehen, dass viele Onlinehändler die Preise am 1. Juli 2020 um den reduzierten Mehrwertsteuersatz gesenkt haben. Bei etwa einem

Drittel der Produkte lag die Preissenkung zwischen 1 und 3%.¹²³ [↪ Grafik 9](#)

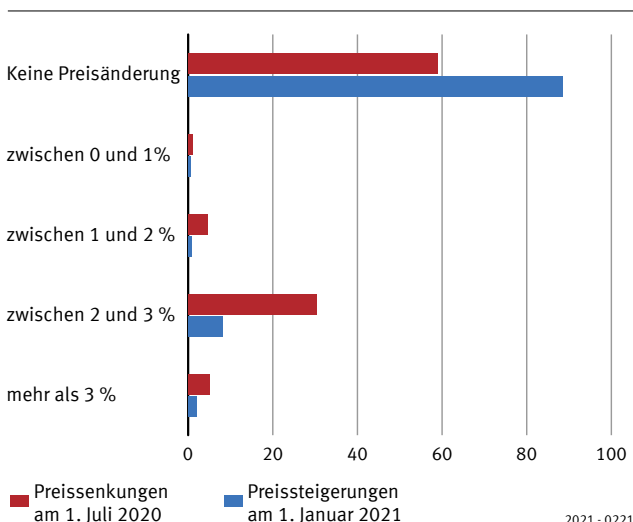
Die Anzahl der Preissteigerungen insgesamt am 1. Januar 2021 ist weitaus weniger auffallend. Zwar ist hier ein Schwerpunkt der Preissteigerungen zwischen 2 und 3% zu erkennen, es handelt sich hierbei allerdings um weniger als 10% der Produkte. Einige Onlinehändler dürften bereits zum Weihnachtsgeschäft eine Preiserhöhung durchgeführt haben, andere werden die Preise erst sukzessive in den Folgemonaten erhöhen, um den Kaufanreiz möglichst lange aufrecht zu erhalten und die Konsumentinnen und Konsumenten zu binden. Auch die Teuerungsraten der Güterarten lassen keinen Abwärtstrend oder eine Stagnation der Preisentwicklung zu Beginn des Jahres 2021 erkennen. Ob sich die Preise wieder dem Preisniveau vor der temporären Mehrwertsteuersatzsenkung nähern, wird sich mittelfristig zeigen.

4

Auswirkungen der Mehrwertsteuersatzsenkung auf den HVPI

Die Auswirkungen der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze auf den HVPI sind mit den vorher beschriebenen Aussagen zum VPI im Wesentlichen vergleichbar. Der für europäische Zwecke berechnete HVPI und der nationale VPI unterscheiden sich methodisch vor allem im Erfassungsbereich und in der Gewichtung der jeweiligen Waren und Dienstleistungen. Insbesondere ist der Gewichtsanteil für das Wohnen aufgrund der nicht berücksichtigten unterstellten Mietzahlungen im HVPI deutlich geringer (Statistisches Bundesamt, 2021b). Mietzahlungen sind in Deutschland grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit, sodass der prozentuale Anteil der Verbrauchsausgaben mit steuerbehafteten Gütern im HVPI höher ist. Dadurch betragen die theoretischen, rein rechnerischen Auswirkungen für die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze beim HVPI +1,8%, beim VPI +1,6%.¹²⁴

Grafik 9
Preisänderungen im Onlinehandel
in %



23 Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch eine Studie des Unternehmens PreisHoheit (2020), wonach die mehrwertsteuerbedingte Preissenkung bei 27% der beobachteten Angebote im Internet festzustellen war.

24 Dies deckt sich mit den Berechnungen der Deutschen Bundesbank (2020). Im gleichen Beitrag wurde die Schätzung für die Überwälzung im HVPI insgesamt und für einige HVPI-Aggregate veröffentlicht.

Um auf europäischer Ebene Vergleiche zur Preisentwicklung zu ermöglichen, die nicht auf national unterschiedliche staatliche Einflüsse zurückzuführen sind, wird der HVPI bereits seit 2002 auch zu konstanten Steuersätzen (HVPI-CT: HVPI at constant taxes) ermittelt²⁵. Der HVPI-CT ist somit eine Kennzahl zur Analyse von Inflationsursachen und für Prognosen zu den Auswirkungen von Steueränderungen (Mehrwertsteuer und andere Verbrauchsteuern) auf die Inflation. Die Unterschiede zwischen den Veränderungsraten für den HVPI und den HVPI-CT geben daher die theoretischen Auswirkungen der Steueränderungen auf die HVPI-Gesamtinflation an. Die Ergebnisse des HVPI-CT gehen aber von der Prämisse einer unmittelbaren Wirkung von Änderungen der Steuersätze auf die Endverbraucherpreise aus. Für das Pandemiejahr 2020 ergeben die Berechnungen des HVPI-CT im Juli 2020 eine Inflationsrate von 2,1 % für Deutschland.²⁶ Der Unterschied beider Indizes, HVPI zu HVPI-CT, ist seit dem Juli 2020 deutlich erkennbar und im Wesentlichen auf die Senkung der Mehrwertsteuer-

sätze zurückzuführen. Mit der Rückkehr zu den regulären Mehrwertsteuersätzen sind beide Indizes, HVPI und HVPI-CT, wieder auf ähnlichem Niveau. Andere, ebenfalls bei der Berechnung des HVPI-CT berücksichtigte steuerlichen Einflüsse, wie die Änderungen der Energie- oder Luftverkehrsteuer²⁷, wirkten sich vergleichsweise gering aus. [↪ Grafik 10](#)

Die Differenz zwischen HVPI und HVPI-CT kann allerdings nicht vollständig als tatsächliche Auswirkung der Mehrwertsteuersatzsenkung interpretiert werden, sondern nur, wie oben beschrieben, als Obergrenze. Letztlich bildet der HVPI, analog zum VPI, die tatsächliche Preisentwicklung ab, unabhängig von der Weitergabe der Steuersatzänderung.

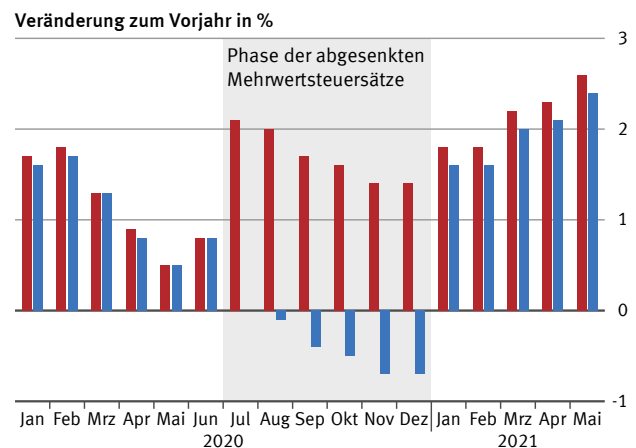
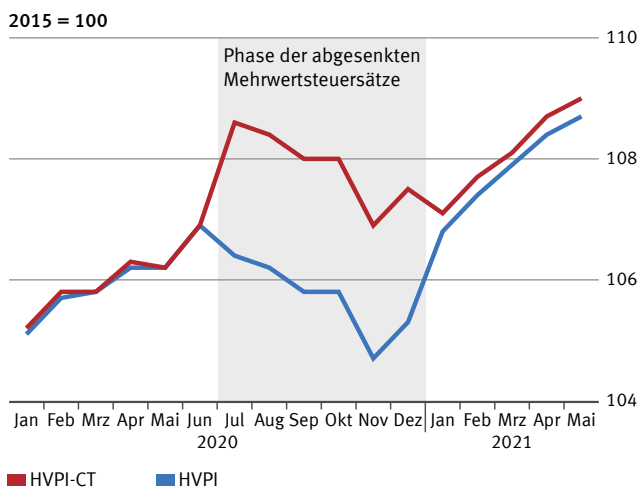
In Deutschland lag die Inflationsrate des HVPI im Juli 2020 bei 0 %, nach +0,8 % im Juni 2020. Danach waren bis zum Jahresende negative Veränderungsraten zu verzeichnen. Im Januar 2021 kehrte sich auch beim HVPI die Entwicklung um, mit einem starken Preisanstieg von 1,6 %. Damit lagen auch beim HVPI die tatsächlichen Auswirkungen unter den theoretischen, sich rein rechnerisch ergebenden Auswirkungen der temporären Mehrwertsteuersatzsenkung. Nach Schätzung der Deutschen

25 Die Berechnungen wurden rückwirkend für 2002 in Deutschland durchgeführt und begannen auch in den meisten anderen EU-Ländern 2002. Seit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 119/2013 im Januar 2013 ist die Bereitstellung dieser Daten für alle Mitgliedstaaten der EU vorgeschrieben (Werner, 2006).

26 Der HVPI-CT wird in der Datenbank von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union, veröffentlicht. Diese Kennzahl wird als Index und als jährliche Veränderungsrate monatlich sowie als Jahresdurchschnitt ausgewiesen (Eurostat, 2021b).

27 § 2 Absatz 2 Energiesteuergesetz beziehungsweise Verordnung zur Absenkung der Steuersätze im Jahr 2020. Nach § 11 Absatz 2 Luftverkehrsteuergesetz gab es hierfür zuletzt eine Änderung im April 2020.

Grafik 10
Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex



HVPI-CT: HVPI zu konstanten Steuersätzen (at constant taxes); HVPI: Harmonisierter Verbraucherpreisindex.

2021 - 0222

Bundesbank könnte diese Steueränderung zu gut 60% an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher weitergegeben worden sein (Deutsche Bundesbank, 2020, hier: Seite 57 f.).

Neben der Rücknahme der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze wirkten sich noch andere Faktoren preistreibend auf die Inflation aus. Analog zum VPI führt vor allem die CO₂-Bepreisung zum Preisanstieg bei Energieprodukten und wirkt erhöhend auf die Inflationsrate des HVPI. Zudem erfolgt beim HVPI eine jährliche Neugewichtung, die für das Jahr der Coronakrise 2020 besonders deutlich ausfiel (Statistisches Bundesamt, 2021e). Dies galt für den HVPI wie für den HVPI-CT gleichermaßen.

5

Zusammenfassung

Die tatsächlichen Auswirkungen der temporären Steuererleichterung sind in der Entwicklung der Verbraucherpreise deutlich zu erkennen. Dies betrifft insbesondere die Zeitpunkte der Umstellungen Juli 2020 und Januar 2021 wie auch die Folgemonate. Es ist jedoch festzustellen, dass die dämpfende Wirkung auf die Inflationsrate hinter den theoretisch möglichen Auswirkungen zurückblieb, das heißt die Weitergabe an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher erfolgte nur teilweise. Mit dem Ende der Konjunkturmaßnahme liegen die Inflationsraten wieder im Plus und bewegen sich auf dem Niveau des ersten Halbjahrs 2020.

Insgesamt ist bei dem Ergebnis zu berücksichtigen, dass die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze eine Maßnahme im Konjunkturprogramm war, die nicht nur die Verbraucher entlasten sollte, sondern auch die Unternehmen. In der praktischen Umsetzung war zudem die Weitergabe infolge von coronabedingten Geschäftsschließungen nicht immer möglich.

Auch wenn die steuerliche Maßnahme nur teilweise bei den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern ankam, hat sie die privaten Haushalte entlastet und den Konsum gestützt. So sind die privaten Konsumausgaben insgesamt in Deutschland im Jahr 2020 zwar gesunken, jedoch erhöhten sich die Ausgaben für Waren und insbesondere für langlebige Gebrauchsgüter im zweiten Halb-

jahr 2020. Das Ergebnis deckt sich mit der gesunkenen Verbraucherpreisentwicklung dieser Gütergruppen.

Die Weitergabe der Senkung der Mehrwertsteuersätze lässt sich bis auf den Einzelpreis sowohl im Einzelhandel als auch im Onlinehandel nachweisen, insbesondere durch eine Sonderauswertung von Webscraping-Daten.

Schließlich waren die Auswirkungen der temporären Senkung der Mehrwertsteuersätze auf die Verbraucherpreisentwicklung im zweiten Halbjahr 2020 und darüber hinaus deutlich. Diese steuerliche Maßnahme wird die monatlichen Inflationsraten durch den Basiseffekt temporär ab Juli bis zum Ende des Jahres 2021 beeinflussen. [u](#)

LITERATURVERZEICHNIS

Becker, Sebastian. *Preissprung im Januar – kommt jetzt die Inflation?* In: Deutsche Bank Research. 26. Februar 2021. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: www.dbresearch.de

Beuerlein, Irmtraud. *Fünf Jahre nach der Euro-Bargeldeinführung – War der Euro wirklich ein Teuro?* In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2007, Seite 208 ff.

Deutsche Bundesbank. *Konjunktur in Deutschland*. In: Monatsbericht. November 2020, Seite 49 ff.

Elbel, Günther/Werner, Patrick. *Die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 8/2008, Seite 693 ff.

Europäische Kommission. *VAT rates applied in the Member States of the European Union, Situation at 1st January 2020*. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *Übersicht zu Änderungen in der Corona-Krise der Europäischen Staaten*. 2021a. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *HVPI zu konstanten Steuersätzen – Monatliche Daten (jährliche Veränderungsrate)*. 2021a. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

Ifo-Institut. *Senkung der Mehrwertsteuer wurde in Supermärkten weitergegeben*. Pressemitteilung vom 9. November 2020. [Zugriff am 28. April 2020]. Verfügbar unter: www.ifo.de

Koch, Julia/Erdemsiz, Baran. *Einsatz von Scannerdaten während der Covid-19-Pandemie*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 96 ff.

Linz, Stefan/Behrmann, Timm/Müller, Tobias/Kott, Kristina. *Belastung der Haushalte durch die Mehrwertsteuererhöhung 2007*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 11/2006, Seite 1124 ff.

Mai, Christoph-Martin/Kretzschmar, Marco. *Inflationsmessung in Zeiten der Corona-Pandemie*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 107 ff.

Montag, Felix/Sagimuldina, Alina/Schnitzer, Monika. *Are temporary value-added tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus*. 2020. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: <https://arxiv.org>

PreisHoheit. *Mehrwertsteuersenkung – Kaufargument oder Kostentreiber*. Studie zur Mehrwertsteuersenkung, veröffentlicht am 24. Juni 2020. (www.preishoheit.de); siehe dazu auch den Beitrag im ZDF, verfügbar unter: www.zdf.de

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen. *Sächsische Verbraucherpreise steigen im Februar erneut – Jahresteuern bei 1,3 Prozent*. Pressemitteilung vom 1. März 2021 [Zugriff am 8. März 2021]. Verfügbar unter: www.statistik.sachsen.de

LITERATURVERZEICHNIS

Statistisches Bundesamt. [*Inflationsrate im Januar 2021 bei +1,0 %*](#). Pressemitteilung Nr. 057 vom 10. Februar 2021. 2021a.

Statistisches Bundesamt. [*Auswirkung der Mehrwertsteuersenkung auf die Verbraucherpreise*](#). Pressemitteilung Nr. 215 vom 15. Juni 2020. 2020b.

Statistisches Bundesamt. [*Inflationsrate im Juli 2020 bei -0,1 %*](#). Pressemitteilung Nr. 305 vom 13. August 2020. 2020b.

Statistisches Bundesamt. [*Beiträge für private Krankenversicherung im März 2021 um 5,3 % teurer als im Vorjahresmonat*](#). Pressemitteilung Nr. N 025 vom 21. April 2021. 2021a.

Statistisches Bundesamt. *Qualitätsberichte VPI und HVPI*. Jährlich aktualisierte Version. 2021b.

Statistisches Bundesamt. *Vergleich Corona- und Finanzmarktkrise*. Monatlich aktualisierte Version. 2021c. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: www.destatis.de/krisenmonitor

Statistisches Bundesamt. *Zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Preis-erhebung für den Verbraucherpreisindex / Harmonisierten Verbraucherpreisindex*. Methodenpapier. Monatlich aktualisierte Version. 2021d. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. *Ableitung des HVPI-Wägungsschemas für das Jahr 2021 (Preisbasis Dez 2020)*. Methodenpapier. 2021e. [Zugriff am 18. Mai 2021]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. [*Konsumausgaben der privaten Haushalte 2020 deutlich zurückgegangen*](#). Pressemitteilung Nr. 122 vom 15. März 2021. 2021f.

Statistisches Bundesamt. [*Mehrwertsteuersenkung: Bis zu einem Viertel der Haushalte mit zusätzlichen oder vorgezogenen Anschaffungen*](#). Pressemitteilung Nr. 114 vom 11. März 2021. 2021g.

Statistisches Bundesamt. [*Fitnessgeräte im Dezember 2020 um 13,1% teurer als im Vorjahresmonat*](#). Zahl der Woche Nr. 03 vom 19. Januar 2021. 2021h.

Werner, Patrick. [*Harmonisierter Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen*](#). In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 12/2006, Seite 1278 ff.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH Mannheim. *Analyse der Verbraucherpreisentwicklung nach Senkung der Mehrwertsteuer*. Zwischenbericht Im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV), April 2021.

RECHTSGRUNDLAGEN

Drittes Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Drittes Corona-Steuerhilfegesetz) vom 10. März 2021 (BGBl. I Seite 330).

Energiesteuergesetz (EnergieStG) vom 15. Juli 2006 (BGBl. I Seite 1534; 2008 I Seite 660, 1007), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I Seite 607) geändert worden ist. Hier sei vor allem der §2 Absatz 2 genannt.

Erneuerbare-Energien-Gesetz. Eine Zusammenstellung aller bisherigen Rechtsgrundlagen zum Thema findet sich unter www.erneuerbare-energien.de

Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – RVG) vom 5. Mai 2004 (BGBl. I Seite 718, 788), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 16 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (BGBl. I Seite 882) geändert worden ist.

Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1385).

Luftverkehrssteuergesetz (LuftVStG) vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 1885; 2013 I Seite 81), das zuletzt durch Artikel 198 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist.

Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I Seite 386), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 3096) geändert worden ist.

Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) vom 29. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1512).

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Juni 2021
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-21003-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.