

Warum warten? Plädoyer für eine Umsatzsteuerreform

Philipp Breidenbach
Tanja Kasten

Einheitlicher Steuersatz von 16,7% würde Effizienz und Transparenz erhöhen

RWI Position #61, 10. September 2014

ZUSAMMENFASSUNG

Das deutsche Umsatzsteuersystem ist sehr komplex. Viele der zahlreichen Ermäßigungstatbestände, beispielsweise der reduzierte Mehrwertsteuersatz für Blumen und Beherbergungsleistungen, sind schwer nachvollziehbar und in der Handhabung kompliziert. Die ursprüngliche Intention, vor allem Geringverdiener durch eine geringere Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs zu entlasten, wird in der heutigen Ausgestaltung nicht erreicht. Bisher sind allerdings alle Reformbemühungen auf politischer Ebene gescheitert. Eine Studie des RWI zeigt, dass es ökonomisch sinnvoll ist, den ermäßigten Steuersatz vollständig abzuschaffen und gleichzeitig den Regelsatz aufkommensneutral auf 16,7% zu senken. Ein einheitlicher Umsatzsteuersatz würde nicht nur Abgrenzungsprobleme beseitigen, sondern auch zu Effizienzgewinnen bei Unternehmen, Konsumenten und Steuerverwaltung führen. Die durchschnittliche Umsatzsteuerbelastung von Geringverdienern wäre zwar geringfügig höher, eine Anpassung des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags könnte diesen Nachteil jedoch merklich abschwächen.

AUTOREN



Philipp Breidenbach

Wissenschaftler im RWI-Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“
Kontakt: philipp.breidenbach@rwi-essen.de



Tanja Kasten

Wissenschaftlerin im RWI-Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“
Kontakt: tanja.kasten@rwi-essen.de

Why wait? Reform the Value-Added Tax system now!

Introduction of a single tax rate of 16,7% would increase efficiency and transparency

SUMMARY

The German Value-Added Tax (VAT) system is very complex. In addition to the general VAT rate of 19 percent, a reduced rate of 7 percent is levied on numerous items such as food, books, periodicals, flowers, and local public transport. Furthermore, some goods and services (such as banking and health care services or community work) are exempted from the VAT. The complexity of taxation rules and exemptions triggered many discussions on the need and potential of a VAT reform, but to date, all attempts to simplify the system have failed. However, a study by the RWI for the German Federal Ministry of Finance shows that a revenue neutral tax reform which introduces a single tax rate may increase efficiency and reduce administrative effort markedly. The average tax burden of those who earn less would increase too, but only to a moderate extent. This could be balanced by countervailing adjustments within the tax system.

IMPRESSUM

Herausgeber

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung (RWI)

Hohenzollernstr. 1-3
45128 Essen
Fon: +49 (0) 201-8149-0

Büro Berlin

Invalidenstr. 112
10115 Berlin

ISBN 978-3-86788-567-6

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2014

www.rwi-essen.de/positionen

Schriftleitung

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion und Ansprechpartner

Nils aus dem Moore (verantwortlich)
Fon: +49 (0) 30-2 0215 98-15
nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Katja Fels
katja.fels@rwi-essen.de

Lektorat

Claudia Schmiechen

Layout und Gestaltung

Julica Bracht & Daniela Schwindt

1. EINLEITUNG: UMSATZSTEUER UND REFORMBEDARF¹

Das System der Umsatzbesteuerung in Deutschland ist durch seine vielen Ausnahmeregelungen sehr komplex. Insbesondere die zahlreichen Ermäßigungstatbestände sind immer wieder Gegenstand öffentlicher Diskussionen und politischer Reformvorhaben. Bisher sind jedoch alle Bemühungen, das Umsatzsteuersystem grundlegend zu reformieren, gescheitert. Den bisher letzten Versuch hatte die vorherige Bundesregierung unternommen. Konkret heißt es dazu im Koalitionsvertrag von 2009: „Auch die Umsatzsteuer muss an die modernen Anforderungen angepasst werden. [...] Daneben gibt es Handlungsbedarf bei den ermäßigten Mehrwertsteuersätzen. Benachteiligungen gehören auf den Prüfstand.“ (CDU, CSU und FDP 2009: 14). Eine vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragte Studie des RWI in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Christoph Böhringer und Prof. Dr. Wolfgang Wiegard kommt zu dem Schluss: Eine die Umsatzsteuer deutlich vereinfachende Reform ist möglich, ohne die bislang durch die Ausnahmeregelungen vermeintlich zu schützenden Geringverdiener merkbar schlechter zu stellen (RWI et al. 2013). Eine Reform sollte daher zeitnah angegangen werden.

Die Umsatzsteuer gehört in Deutschland zu den wichtigsten Einnahmequellen des Staates. Im Jahr 2012 steuerte sie knapp ein Drittel zum Gesamtsteueraufkommen bei.

Die Umsatzsteuer gehört in Deutschland zu den wichtigsten Einnahmequellen des Staates. Im Jahr 2012 steuerte sie knapp ein Drittel zum Gesamtsteueraufkommen bei (BMF 2014). Sie fällt immer dann an, wenn Unternehmen im Inland Dienstleistungen erbringen oder Waren veräußern. Steuerschuldner sind die Unternehmen; die Steuerlast trägt jedoch der Endverbraucher.²

In seiner heutigen Ausgestaltung sieht das deutsche Umsatzsteuerrecht eine differenzierte Besteuerung der Umsätze vor: Neben dem regulären Steuersatz von derzeit 19% (§ 12 Abs. 1 UStG) gibt es eine Reihe von Dienstleistungen und Waren, die einem ermäßigten Steuersatz von aktuell 7% unterliegen (§ 12 Abs. 2 UStG und Anlage 2) oder sogar ganz von der Umsatzsteuer befreit sind (§ 4 UStG). Im Zuge der europäischen Harmonisierung des Umsatzsteuersystems waren im Jahr 1968 zusammen mit der Möglichkeit des Vor-

¹ Die Autoren danken Roland Döhrn, Christoph M. Schmidt und Katja Fels für wertvolle Hinweise und Anregungen. Die vorliegende RWI Position beruht in großen Teilen auf dem Beitrag: Breidenbach, P. und T. Kasten (2014), Umsatzsteuerreform – eine Frage der politischen Zielsetzung. RWI Konjunkturberichte 65 (2): 23-33.

² Die Umsatzsteuer gehört zu den indirekten Steuern, da der Steuerdestinatar – also der vom Gesetzgeber vorgesehene Steuerträger – und der Steuerschuldner nicht identisch sind. Steuerschuldner ist das Unternehmen, Destinatar der Verbraucher. Derzeit wird die Umsatzsteuer als Netto-Allphasensteuer erhoben, d.h. dass auf jeder Stufe des Produktionsprozesses die Netto-Wertschöpfung besteuert wird. Durch die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs stellt der Gesetzgeber sicher, dass die Steuerlast erst vom Endverbraucher getragen wird (Homburg 2007: 124ff.).

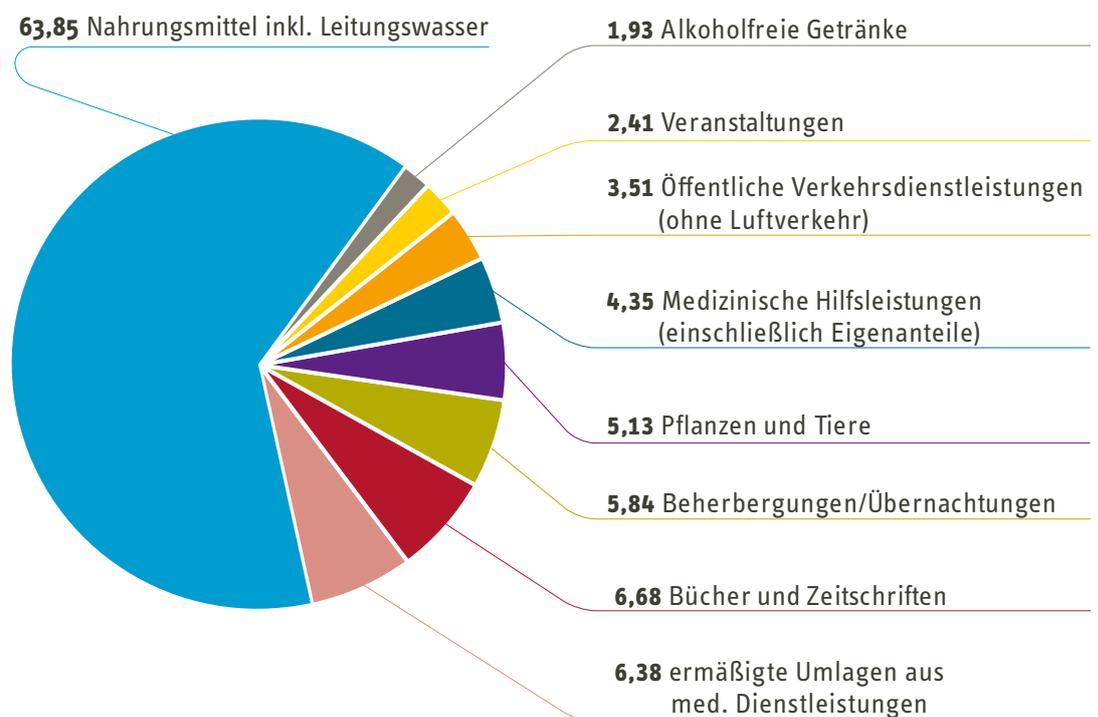
steuerabzugs differenzierte Steuersätze eingeführt worden. Dies geschah mit der Absicht, die regressive Wirkung der Umsatzsteuer, also die relativ starke Belastung von Haushalten mit geringen Einkommen, abzuschwächen.

Denn durch die – anteilig am Einkommen – höheren Konsumausgaben von Haushalten mit geringem Einkommen sind diese stärker von der Umsatzsteuer betroffen. Um Geringverdiener zu entlasten, wurden daher zunächst vor allem Dienstleistungen und Waren des täglichen Bedarfs ermäßigt besteuert – damals mit einem Satz von 5%. Im Laufe der Zeit wurde der ermäßigte Umsatzsteuersatz jedoch auf immer mehr Leistungen ausgeweitet, was die Zuordnung zunehmend unübersichtlicher machte. Vereinfachend lassen sich die Ermäßigungstatbestände heute in acht Gütergruppen einteilen: Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke, medizinische Hilfsleistungen, Pflanzen und Tiere, Bücher und Zeitschriften, öffentliche Verkehrsdienstleistungen, Veranstaltungen und Beherbergungsleistungen (RWI et al. 2013: 16). Insgesamt erzielt der Staat fast 8% des gesamten Umsatzsteueraufkommens mit ermäßigt besteuerten Gütern, davon entfallen gut 60% auf die Gütergruppe der Nahrungsmittel (siehe Schaubild 1).

Schaubild 1

Güter(-gruppen), die dem ermäßigten Steuersatz unterliegen

2012; Anteil am gesamten Aufkommen der ermäßigt besteuerten Umsätze in %



Quelle: Eigene Berechnungen.

2. KURIOSITÄTEN IM DEUTSCHEN UMSATZSTEUERRECHT

Mit der Schaffung breiter Ausnahmeregelungen sind im deutschen Umsatzsteuerrecht einige skurrile Auswüchse entstanden, die den eigentlichen Sinn der ermäßigten Besteuerung ad absurdum führen. Damit sind sie nicht nur für die breite Öffentlichkeit schwer nachvollziehbar. Bei einigen Waren und Dienstleistungen ist selbst bei näherer Betrachtung unklar, weshalb sie überhaupt zu den Ermäßigungstatbeständen gehören. So werden Schnittblumen vom Gesetzgeber scheinbar als Güter des täglichen Bedarfs klassifiziert und mit dem reduzierten Steuersatz besteuert, während Mineralwasser und ein Großteil der übrigen alkoholfreien Getränke – mit Ausnahme von Leitungswasser – dem regulären Satz unterliegen.

In anderen Fällen werden vermeintlich gleiche Güter oder Leistungen unterschiedlich besteuert. Ein in diesem Zusammenhang häufig erwähntes Beispiel ist der Verzehr einer Currywurst: Verspeist ein Gast seine Currywurst an einem Tisch sitzend, unterliegt das Nahrungsmittel dem Regelsatz von 19%. Nimmt der Kunde seine Mahlzeit hingegen im Stehen ein, wird der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7% fällig. Bei der Besteuerung öffentlicher Verkehrsdienstleistungen scheint ebenfalls Willkür zu herrschen: Während Zugfahrten im Nahverkehr dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterliegen, wird der Fernverkehr regulär besteuert.

Den Möglichkeiten, weitere Ermäßigungstatbestände zu schaffen, scheinen keine Grenzen gesetzt. Zuletzt bot 2010 die ermäßigte „Hotelsteuer“ Anlass zur Diskussion.

Dies sind nur einige Beispiele der zahlreichen Ausnahmeregelungen, die in der Bevölkerung auf wenig Akzeptanz stoßen.³ Den Möglichkeiten, weitere Ermäßigungstatbestände zu schaffen, scheinen zudem keine Grenzen gesetzt: Da die Schere zwischen ermäßigtem und regulärem Steuersatz im Laufe der Jahre größer wurde,⁴ haben die Anreize zugenommen, sich um eine Aufnahme in den Katalog der Ermäßigungstatbestände zu bemühen. Zuletzt hatte die Einführung der reduzierten Besteuerung von kurzfristigen Beherbergungsleistungen („Hotelsteuer“) im Jahr 2010 zu einer regen Debatte über Sinn und Unsinn des ermäßigten Umsatzsteuersatzes geführt (§ 12 Abs. 2 Satz 11 UStG).

Viele der Ausnahmeregelungen entbehren aus ökonomischer Sicht jedweder Logik. Mit der Ausweitung der Steuerbegünstigungen, aber auch durch Innovationen der Ernährungsindustrie und ein verändertes Verbraucherverhalten haben die Abgrenzungspro-

³ Weitere Kuriositäten werden beispielsweise im Positionspapier der Stiftung Marktwirtschaft zum Thema Mehrwertsteuer diskutiert (Stiftung Marktwirtschaft 2012).

⁴ Seit seiner Einführung im Jahr 1968 wurde der reguläre Umsatzsteuersatz von anfänglich 10% bis 2007 schrittweise auf 19% erhöht. Der reduzierte Satz, der 1968 bei 5% lag, beträgt seit 1983 unverändert 7%.

bleme zugenommen. Damit sind auch die Befolgungskosten der Unternehmen und der Verwaltungsaufwand der Finanzbehörden deutlich gestiegen. Auch die Finanzgerichte müssen sich immer häufiger mit der Frage nach der richtigen Abgrenzung beschäftigen (Ismer et al. 2010: 1). Daher verwundert es nicht, dass die Forderung nach einer grundlegenden Vereinfachung des Umsatzsteuersystems sowohl in der Öffentlichkeit als auch auf politischer Ebene immer wieder aufkeimt.

3. FISKALISCHE EFFEKTE VERSCHIEDENER REFORMVARIANTEN

In einer empirischen Studie untersucht das RWI in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Christoph Böhringer und Prof. Dr. Wolfgang Wiegard fünf Vorschläge des BMF für eine Reform der Anwendungsbereiche des ermäßigten Umsatzsteuersatzes (siehe Tabelle 1). Im Kern geht es bei diesen Vorschlägen um eine Reduktion des Geltungsbereichs des ermäßigten Steuersatzes, bis hin zu dessen völliger Abschaffung. Zwei der Szenarien sehen zudem eine Reduktion des Regelsatzes vor.

Die aus diesen möglichen Reformen für die Haushalte erwachsenden Belastungsveränderungen wurden mit Hilfe eines vom RWI entwickelten Mikrosimulationsmodells analysiert.⁵ Als Referenzwert musste dafür zunächst das Umsatzsteueraufkommen simuliert werden, welches sich nach Rechtsstand des Jahres 2012 ergibt.

Tabelle 1

Umsatzsteueraufkommen und Effekte verschiedener Straffungskonzepte 2012; in Mrd. €

	Ermäßigter Steuersatz	Regelsatz	Aufkommen
Status quo	7%; (UStG § 12 Abs. 2 Nr. 1-11; Anhang 2)	19%	194,63
			zusätzliches Aufkommen
Szenario 1	nein	19%	+26,65
Szenario 2	7%; (nur für Nahrungsmittel inkl. Leitungswasser)	19%	+10,05
Szenario 3	7%; (nur für Nahrungsmittel inkl. Leitungswasser u. Presseartikel)	19%	+8,38
Szenario 4	nein	16,71%	+/-0
Szenario 5	nein	17	+5,4

Quelle: Eigene Berechnungen.

⁵ Für eine kurze Beschreibung der empirischen Grundlagen der Studie und des RWI USt-Mikrosimulationsmodells siehe RWI et al. 2013: 12-22.

Tabelle 2
Durchschnittliche Umsatzsteuerbelastung nach Einkommensdezilen
2012; in % des jährlichen Haushaltsnettoeinkommens (HNE)

Dezile	Ø HNE (in €)	Dezilgrenzen (in €)	Status quo	Szen. 1	Szen. 2	Szen. 3	Szen. 4	Szen. 5
1	9 950	(bis 12 734)	15,7	18,7 (+3,0)	16,5 (+0,8)	16,3 (+0,6)	16,4 (+0,7)	16,7 (+1,0)
2	15 051	(12 735 - 17 304)	12,5	14,8 (+2,3)	13,2 (+0,7)	13,0 (+0,5)	13,1 (+0,6)	13,3 (+0,8)
3	19 592	(17 304 - 21 869)	11,9	14,0 (+2,1)	12,6 (+0,7)	12,5 (+0,6)	12,4 (+0,5)	12,6 (+0,7)
4	24 092	(21 870 - 26 371)	11,6	13,6 (+2,0)	12,2 (+0,6)	12,1 (+0,5)	11,9 (+0,3)	12,1 (+0,5)
5	28 929	(26 372 - 31 616)	11,1	13,0 (+1,9)	11,7 (+0,6)	11,6 (+0,5)	11,4 (+0,3)	11,6 (+0,5)
6	34 712	(31 617 - 38 119)	10,7	12,6 (+1,9)	11,4 (+0,7)	11,3 (+0,6)	11,1 (+0,4)	11,3 (+0,6)
7	41 843	(38 120 - 45 902)	10,1	11,8 (+1,7)	10,7 (+0,6)	10,6 (+0,5)	10,4 (+0,3)	10,6 (+0,5)
8	50 759	(45 903 - 56 241)	9,5	11,1 (+1,6)	10,1 (+0,6)	10,0 (+0,5)	9,7 (+0,2)	9,9 (+0,4)
9	63 783	(56 242 - 73 478)	8,9	10,3 (+1,4)	9,4 (+0,5)	9,3 (+0,4)	9,1 (+0,2)	9,2 (+0,3)
10	100 151	(über 73 479)	7,4	8,5 (+1,1)	7,9 (+0,5)	7,8 (+0,4)	7,5 (+0,1)	7,6 (+0,2)
Alle HH	38 820		10,9	12,9 (+2,0)	11,6 (+0,7)	11,4 (+0,5)	11,3 (+0,4)	11,5 (+0,6)

Eigene Berechnungen. – In Klammern: Veränderungen gegenüber dem Status quo in Prozentpunkten. – Durchschnittliches HNE als arithmetisches Mittel der Dezile.

Tabelle 1 zeigt, dass sich dieses Referenzaufkommen auf knapp 195 Mrd. Euro beläuft. Im Falle einer vollständigen Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes (Szenario 1) kämen auf den Fiskus Mehreinnahmen in Höhe von mehr als 26,6 Mrd. Euro zu. Bei Beibehaltung der ermäßigten Besteuerung von Nahrungsmitteln (Szenario 2) würden sich die Mehreinnahmen auf rund 10 Mrd. Euro reduzieren; besteuert man zusätzlich auch noch Presseartikel weiterhin ermäßigt (Szenario 3), sinken die Mehreinnahmen weiter um 1,6 Mrd. Euro auf knapp 8,4 Mrd. Euro. In Szenario 4 wurden die Effekte berechnet,

die bei einer Kombination der vollständigen Abschaffung der Ermäßigungstatbestände mit einer aufkommensneutralen Senkung des Regelsatzes verbunden wären. In diesem Fall müsste ein neuer einheitlicher Umsatzsteuersatz von 16,7% erhoben werden. Würde dieser neue Einheitssteuersatz vereinfacht auf einen glatten Wert von 17% festgesetzt werden (Szenario 5), ergäben sich Mehreinnahmen von rund 5,4 Mrd. Euro.

Neben den Aufkommenseffekten, die aus finanzpolitischer Sicht ein zentrales Beurteilungskriterium darstellen, sind sozialpolitisch vor allem die Verteilungseffekte von Reformen von Interesse. Tabelle 2 gibt Auskunft darüber, wie sich die steuerliche Mehrbelastung gemessen am Haushaltsnettoeinkommen (HNE) auf verschiedene Einkommensgruppen der Steuerpflichtigen verteilt. Die Gesamtbevölkerung der Haushalte wird dabei in Dezile unterteilt. Im ersten Dezil sind die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen versammelt, das zweite Dezil weist die 10% nächsthöheren Einkommen auf etc. Im obersten Dezil finden sich schließlich jene Haushalte, deren HNE höher ist als das von 90% der Haushalte.

Bei einheitlicher Besteuerung aller Umsätze mit 19% würde die Belastung am stärksten steigen. Geringverdiener wären stärker betroffen als Besserverdiener.

Dass eine regressive Wirkung der Umsatzsteuer – also der Umstand, dass Personen mit zunehmenden Einkommen einen geringeren prozentualen Anteil ihres Einkommens als Steuer bezahlen – bereits im Ausgangszustand nicht durch den ermäßigten Steuersatz verhindert wird, lässt sich daran ablesen, dass die Steuerbelastung gemessen in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens selbst im Status quo von 15,7% in der einkommensschwächsten Gruppe (unterstes Dezil) auf 7,4% in der einkommensstärksten Gruppe (oberstes Dezil) fällt. In allen fünf Reformszenarien wird dieser regressive Effekt zwar leicht verstärkt, doch macht diese Steigerung lediglich einen kleinen Teil der regressiven Wirkung aus (s.u.).

Der größte durchschnittliche Belastungsanstieg für alle Einkommensgruppen ergibt sich mit einem Plus von 2%-Punkten erwartungsgemäß im Szenario 1 bei einer vollständigen Abschaffung der Ermäßigungstatbestände sowie der einheitlichen Besteuerung aller Umsätze mit dem Regelsatz von 19%. Der Regressivität der Umsatzsteuer entsprechend beträfe auch die Mehrbelastung Geringverdiener mehr als Besserverdiener: Während Haushalte aus dem ersten Einkommensdezil im Durchschnitt noch um 3%-Punkte stärker belastet würden, liegt der durchschnittliche Belastungsanstieg im zehnten Einkommensdezil bei nur noch 1,2%-Punkten.

Absolut betrachtet nehmen in Szenario 1 hingegen sowohl die durchschnittlichen Umsatzsteuerzahlungen als auch die reformbedingten Mehrbelastungen mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen zu: Die Haushalte aus dem untersten Einkommensdezil zahlen im Vergleich zum Status quo im Jahresdurchschnitt rund 265 Euro mehr Umsatzsteuer; im obersten Dezil liegt die durchschnittliche Mehrbelastung bei 1 119 Euro pro Jahr (siehe Tabelle 3). Dieses Muster zieht sich durch alle Szenarien und spiegelt eine immer wiederholende Grundeinsicht von empirischen Steueranalysen wider: Haushalte mit höheren Einkommen zahlen in Deutschland typischerweise höhere Steuern.

Tabelle 3

Durchschnittliche Umsatzsteuerzahlungen nach Einkommensdezilen

2012; in €

Dezile (HNE)	Status quo	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 5
1	1 354	1 619 (+265)	1 426 (+72)	1 409 (+55)	1 424 (+70)	1 448 (+94)
2	1 874	2 229 (+355)	1 982 (+108)	1 958 (+84)	1 961 (+87)	1 994 (+120)
3	2 328	2 749 (+421)	2 467 (+139)	2 439 (+111)	2 418 (+90)	2 460 (+132)
4	2 782	3 265 (+483)	2 948 (+166)	2 916 (+134)	2 872 (+90)	2 922 (+140)
5	3 201	3 755 (+554)	3 394 (+193)	3 358 (+157)	3 303 (+102)	3 360 (+159)
6	3 722	4 361 (+639)	3 944 (+222)	3 904 (+182)	3 836 (+114)	3 902 (+180)
7	4 220	4 939 (+719)	4 476 (+256)	4 430 (+210)	4 344 (+124)	4 419 (+199)
8	4 808	5 617 (+809)	5 100 (+292)	5 049 (+241)	4 941 (+133)	5 026 (+218)
9	5 641	6 560 (+919)	5 992 (+351)	5 932 (+291)	5 780 (+139)	5 869 (+228)
10	7 163	8 282 (+1 119)	7 636 (+473)	7 551 (+388)	7 285 (+122)	7 411 (+248)
Alle HH	3 705	4 333 (+628)	3 932 (+227)	3 890 (+185)	3 811 (+106)	3 877 (+172)

Quelle: Eigene Berechnungen. – In Klammern: Veränderungen gegenüber dem Status quo in €.

Die Reformszenarien 2 und 3 führen zu einem sehr moderaten Anstieg der durchschnittlichen Belastung von deutlich unter 1%-Punkt. Dieses Ergebnis war zu erwarten, wenn man bedenkt, dass der Hauptanteil der Umsatzsteuerlast auf den Konsum von voll besteuerten Gütern zurückzuführen ist.⁶

Bei dem an sich aufkommensneutralen Szenario 4 ergeben die Simulationsrechnungen ebenfalls eine geringe durchschnittliche Mehrbelastung von 0,4%-Punkten. Diese ist allerdings ein rechnerisches Artefakt, da in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) nicht alle Haushalte erfasst werden.⁷ Während diese Untererfassung im Rahmen der Aufkommensanalyse und somit auch bei der Ermittlung des aufkommensneutralen Steuersatzes korrigiert wird, bleibt sie im Rahmen der Verteilungsanalyse unberücksichtigt.⁸

Eine einheitliche Umsatzsteuer von 16,7% würde Haushalte mit den niedrigsten Einkommen um durchschnittlich 70 Euro pro Jahr mehr belasten.

Bei dem in Szenario 4 zugrunde gelegten einheitlichen Umsatzsteuersatz von 16,7% würde die Belastung der einkommensschwächsten Gruppen auf 16,4% des Haushaltsnettoeinkommens ansteigen, während sie bei der einkommensstärksten Gruppe mit 7,5% zu Buche schlagen würde. Dies entspricht einer Mehrbelastung von Haushalten mit den niedrigsten Einkommen von 70 Euro im Jahr (Tabelle 3) bzw. um 0,7%-Punkte (Tabelle 2).

Aus Tabelle 2 wird zudem deutlich, dass alle Reformszenarien den regressiven Charakter der Umsatzsteuer verstärken: Bei Haushalten mit niedrigem Einkommen ist der Belastungsanstieg dementsprechend in allen Reformszenarien etwas höher als bei Besserverdienern. Allerdings nimmt die durchschnittliche Belastung selbst im ersten Einkommensdezil maximal um 1%-Punkt zu (Szenario 5).

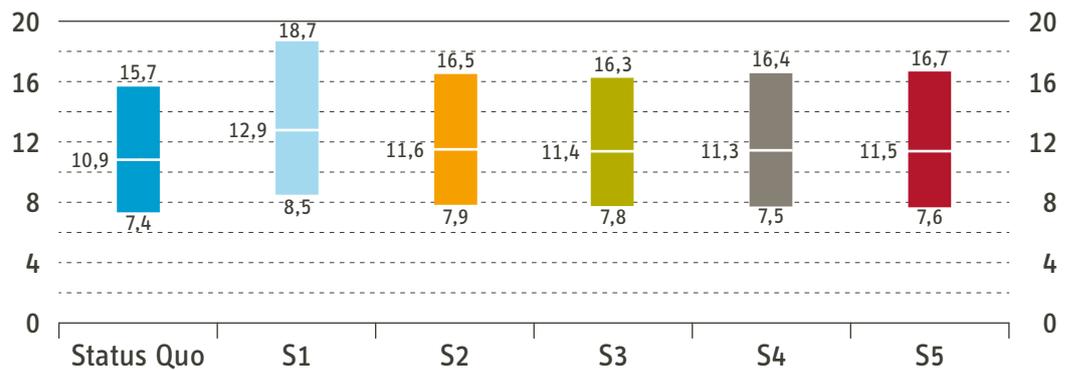
6 Bei den Haushalten mit niedrigem Einkommen (erstes Dezil) liegt die durchschnittliche Umsatzsteuerbelastung für voll besteuerte Güter bei rund 13,9% und für ermäßigt besteuerte Güter bei ungefähr 1,8%. Im zehnten Einkommensdezil sinkt die durchschnittliche Belastung für regulär besteuerte Güter auf gut 6,7% und für ermäßigt besteuerte Güter auf knapp 0,7%.

7 Die in der Analyse verwendete Stichprobe der EVS 2008 umfasst insgesamt 53 688 Haushalte. Hochgerechnet entspricht das einer Gesamtzahl von 38,4 Mio. Haushalten (RWI et al. 2013: 13). Haushalte und Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften und Anstalten leben, werden in der EVS grundsätzlich nicht erfasst (Statistisches Bundesamt 2014). Ferner liefert die EVS keine Angaben für Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen ab 18 000 Euro, da diese in der Regel nicht in ausreichender Zahl an der Erhebung teilnehmen.

8 Zudem bleiben etwaige Verhaltensänderungen der Konsumenten im Rahmen des Modells unberücksichtigt, welche die Mehrbelastung weiter abschwächen könnten.

Schaubild 2

Durchschnittliche Umsatzsteuerbelastung für niedrige und hohe Einkommen
2012; in % des Haushaltsnettoeinkommens



Quelle: Eigene Berechnungen. – Jeder der Balken zeigt die Spannweite der prozentualen Belastung des HNE für Haushalte im ersten Dezil (oberer Wert) und im zehnten Dezil (unterer Wert) sowie des durchschnittlichen Haushalts (mittlerer Wert).

Schaubild 2 stellt die Belastungseffekte des ersten Dezils, also der 10% aller Haushalte mit den niedrigsten Einkommen, denen im zehnten Dezil, also der 10% aller Haushalte mit den höchsten Einkommen, gegenüber. Am größten ist der Unterschied zwischen beiden Gruppen erwartungsgemäß in Szenario 1: Während die Steuerbelastung der Haushalte im zehnten Dezil bei durchschnittlich 8,5% (7,4% im Status quo) liegt, beträgt der Anteil der Umsatzsteuer am Haushaltsnettoeinkommen bei den Haushalten im ersten Dezil 18,7% (15,7% im Status quo). In den übrigen Szenarien ist im Vergleich zum Status quo in beiden Einkommensgruppen lediglich ein moderater Anstieg der Belastung wie auch eine geringe Zunahme der Spreizung zu beobachten.

4. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Differenzierung der Steuersätze bei der deutschen Umsatzsteuer war mit der Intention eingeführt worden, Geringverdiener durch eine niedrigere Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs zu entlasten. Gleichwohl wird das Einkommen der Geringverdiener trotz des ermäßigten Satzes relativ gesehen deutlich stärker mit der Umsatzsteuer belastet als das von Besserverdienenden. Gleichzeitig scheint die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes zunehmend das Ergebnis bürokratischer Willkür und des Einflusses von verschiedenen Interessengruppen zu sein. Eine grundlegende Reform der Umsatzsteuer war bisher politisch allerdings nicht umsetzbar.

Die hier in ihren Grundzügen vorgestellte, im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführte Studie zeigt, dass sich die Belastungswirkungen einer solchen Reform in Grenzen halten würden. Bei vollständiger Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuer-

satzes und gleichzeitiger aufkommensneutraler Senkung des Regelsatzes ergäbe sich ein einheitlicher Steuersatz von 16,7%. Mit diesem würde die Belastung der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen im Schnitt um maximal 70 Euro pro Jahr bzw. um 0,7% in Relation zu deren Haushaltsnettoeinkommen zunehmen. Diese moderate Mehrbelastung rechtfertigt nicht die de facto stattfindende erhebliche Subvention der nicht-bedürftigen Haushalte, die zum großen Teil Nutznießer der ermäßigten Umsatzsteuer sind. Dem Anstieg der Belastung von Geringverdienern könnte man leicht durch eine Anpassung des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags an die höhere Umsatzsteuerlast entgegenwirken.

Darüber hinaus zeigen Ergebnisse der Studie, dass ein einheitlicher Umsatzsteuersatz zu Effizienzgewinnen bei den Unternehmen, den Konsumenten und der Steuerverwaltung führen kann, welche sich wiederum positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken dürften.⁹

Aus ökonomischer Sicht ist daher eine Reform - hin zu einem einheitlichen, aufkommensneutralen Steuersatz - erstrebenswert. Die in der relativen Betrachtung minimalen Mehrbelastungen der unteren Einkommensgruppen sollten der Reform nicht im Weg stehen. Viel eher scheint die entscheidende Frage zu sein, ob der politische Wille zur Umsetzung einer ökonomisch sinnvollen Reform stark genug ist, um sie gegen die mächtigen Lobbygruppierungen der bisher vom reduzierten Satz profitierenden Branchen durchzusetzen.

⁹ Diese RWI Position konzentriert sich in den ausführlichen Darstellungen auf die im Rahmen der Studie ermittelten Aufkommens- und Verteilungseffekte. Zu den anderen genannten Ergebnissen siehe Kapitel 5 der Studie (RWI et al. 2013: 41ff.).

5. LITERATUR

- BMF - Bundesministerium der Finanzen (2014)**, Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten 1950 bis 2013. Online: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaezungen_und_Steuereinnahmen/2014-02-13-steuereinnahmen-nach-steu-erarten-2010-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [15. April 2014].
- Breidenbach, P. und T. Kasten (2014)**, Umsatzsteuerreform – eine Frage der politischen Zielsetzung. RWI Konjunkturberichte 65 (2): 23-33.
- CDU, CSU, FDP (2009)**, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, FDP – 17. Legislaturperiode. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile [17. März 2014].
- Homburg, S. (2007)**, Allgemeine Steuerlehre. 5., erweiterte Auflage, Franz Vahlen Verlag: München.
- Ismer, R., R. Kaul, W. Reiß und S. Rath (2010)**, Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten. Forschungsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Endbericht. Online: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/09/20100923-PM33-Gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [18. Juni 2014].
- RWI, Chr. Böhringer und W. Wiegard (2013)**, Analyse der fiskalischen Auswirkungen des ermäßigten Umsatzsteuerersatzes in Deutschland unter Verwendung eines Simulationsmodells sowie der Wachstumseffekte von Straffungskonzepten. Forschungsvorhaben 9/11 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Endbericht. RWI Projektberichte, Essen.
- Statistisches Bundesamt (2014)**, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Online: https://www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/Einkommens_Verbrauchsstichprobe.html [19. Juni 2014].
- Stiftung Marktwirtschaft (2012)**, Position zum Thema Mehrwertsteuer vom Oktober 2012. Online: http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/Positionspapier_04_Mehrwertsteuer_2012_10.pdf [18. Juni 2014].
- UStG - Umsatzsteuergesetz (2005)**, in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318). Online: http://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/ [15. April 2014].

14 | 14

RWI Position #61, 10. September 2014

ZULETZT ERSCHIENENE RWI POSITIONEN

- #60 Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen
- #59 Kehrtwende in der Gesundheitspolitik
- #58 Falsche Hoffnungen. Der Mindestlohn gibt kaum Impulse für die Konjunktur
- #57 „Grüner“ Strom gleich guter Strom? Warum Solarförderung ein teurer Irrtum ist
- #56 Wie geht es uns? Die W3-Indikatoren für eine neue Wohlstandsmessung
- #55 Exporte ohne Sühne? Außenhandelsüberschüsse in der Eurozone
- #54 Research With Impact: Forschung und Politikberatung am RWI
- #53 Was ist der optimale Mindestlohn? So hoch wie möglich, so niedrig wie nötig
- #52 Improved Cooking Stoves that End up in Smoke?
- #51 Im Zweifel für die Freiheit: Tarifpluralität ohne Chaos
- #50 Der Markt macht's: Hohe Benzinpreise sind kein Grund für politischen Aktionismus
- #49 Ernsthafte Konsolidierung muss Priorität der neuen NRW-Landesregierung werden
- #48 Das GKV-Versorgungsstrukturgesetz: Richtung richtig, Umsetzung unklar

www.rwi-essen.de/positionen

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) ist ein führendes Zentrum für wissenschaftliche Forschung und evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland. Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde 1926 gegründet und arbeitet seit 1943 in rechtlicher Selbständigkeit. Das RWI stützt seine Arbeiten auf neueste theoretische Konzepte und moderne empirische Methoden. Ökonomische Zusammenhänge werden auf allen Ebenen – vom Individuum bis zur Weltwirtschaft – in vier Kompetenzbereichen erforscht: „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“, „Gesundheit“, „Umwelt und Ressourcen“ sowie „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“. Das „Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI“ (FDZ Ruhr) versorgt die Wissenschaftler mit aktuellsten Zahlen. Das RWI veröffentlicht Forschungsergebnisse und Beiträge zur Politikberatung in verschiedenen Publikationsreihen. Weitere Informationen im Internet unter: www.rwi-essen.de