

Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten

Von Stefan Bach und Niklas Isaak

Wenn man vor allem die Bürgerinnen und Bürger, die untere und mittlere Einkommen beziehen, steuerlich entlasten will, sollte man nicht die Einkommensteuer senken, sondern die Mehrwertsteuer. Eine Senkung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes um einen Prozentpunkt auf 18 Prozent würde die Verbraucherinnen und Verbraucher um elf Milliarden Euro entlasten. Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz sollte nur für Nahrungsmittel und den öffentlichen Nahverkehr reduziert werden. Bei einer Senkung um zwei Prozentpunkte auf fünf Prozent würde die Entlastung 3,8 Milliarden Euro betragen. Insgesamt ergäben sich Steuerentlastungen von knapp 15 Milliarden Euro. Würden zugleich die übrigen Mehrwertsteuerermäßigungen abgeschafft, verblieben für den Fiskus Mindereinnahmen von lediglich 7,4 Milliarden Euro. Diese Abschaffung könnte schrittweise durchgeführt werden, um Anpassungsproblemen oder politischem Widerstand zu begegnen. Aufgrund der regressiven Wirkung der Mehrwertsteuer käme ein großer Teil der Steuersenkung bei den unteren und mittleren Einkommen an, sofern die Unternehmen die Entlastung über niedrigere Preise weitergeben.

Um die Mehrwertsteuer ist es in den letzten Jahren ruhig geworden. In den Neunziger- und Nullerjahren wurde sie schrittweise erhöht und zum zweiten Eckpfeiler des deutschen Steuersystems ausgebaut. Sie erzielt derzeit etwa 30 Prozent der gesamten Steuereinnahmen. Zuletzt ist im Jahr 2007 der Regelsatz um drei Prozentpunkte auf 19 Prozent erhöht worden. Eine ab 2009 geplante Reform des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes scheiterte. Seither standen bei der Mehrwertsteuer nur noch steuer-technische Fragen im Vordergrund, etwa die Bekämpfung der Steuerhinterziehung durch elektronische Registrierkassen oder eine bessere Überwachung von Internet-Handelsplattformen.

Bei der aktuellen Steuerreformdiskussion geht es vor allem um die Entlastung der mittleren Einkommen. Die Reformvorschläge konzentrieren sich auf den *Mittelstandsbauch* oder die *kalte Progression* bei der Einkommensteuer. Studien zur Steuerlastverteilung zeigen, dass Privathaushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen kaum Einkommensteuer zahlen.¹ Daher profitieren sie von Senkungen des Einkommensteuertarifs nur wenig, selbst wenn diese sich auf den Grundfreibetrag oder die Eingangssteuersätze konzentrieren.² Ihre Steuerbelastung wird von den indirekten Steuern dominiert, also der Mehrwertsteuer, den Verbrauchsteuern und den Grundsteuern. Diese Steuern, vor allem die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern, sind stark regressiv. Sie belasten ärmere Haushalte in Relation zum laufenden Einkommen deutlich stärker als reiche. Will man die unteren und mittleren Einkommen spürbar entlasten, bietet es sich an, primär diese Steuern zu senken.

¹ Stefan Bach, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51+52 (online verfügbar). Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2017): Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Projektbericht (online verfügbar, zuletzt abgerufen am 18. Juli 2017). Dies gilt für auch alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

² Stefan Bach und Hermann Buslei (2017): Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20 (online verfügbar).

Tabelle 1

Mehrwertsteuereinnahmen 2017

Komponente, Produkte des Endverbrauchs	Steuereinnahmen	
	Milliarden Euro	Prozent BIP
Regelsatzbeststeuerter Endverbrauch	208,5	6,48
davon		
Konsumausgaben der privaten Haushalte	138,5	4,31
Investitionen Mietwohnungsbau, sonstige private Investitionen ohne Vorsteuerabzug	27,0	0,84
Vor- und Sachleistungen sowie Bruttoinvestitionen Staat	43,0	1,34
Ermäßigter beststeuerter Endverbrauch	17,8	0,55
davon		
Nahrungsmittel einschließlich Milch und Trinkwasser	12,3	0,38
Personenbeförderung im Nahverkehr	0,8	0,03
Presseartikel (Bücher, Zeitungen, Zeitschriften)	1,7	0,05
Kulturelle und unterhaltende Leistungen	0,5	0,02
Beherbergungsleistungen	0,8	0,02
Gesundheitsleistungen	0,7	0,02
Gartenbauliche Erzeugnisse, Heimtierfutter, Brennholz	0,8	0,02
Leistungen gemeinnütziger und kirchlicher Einrichtungen	0,2	0,01
Insgesamt	226,3	7,04

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR); Schätzungen des Bundesfinanzministeriums; eigene Schätzungen.

© DIW Berlin 2017

Die Verbrauchsteuern auf Energie, Alkohol und Tabak verfolgen auch Lenkungsziele, die durch Entlastungen konterkariert würden. Grundsteuer und Grunderwerbsteuer werden von den Gemeinden und Bundesländern erhoben und sind daher für die gesamtstaatliche Fiskalpolitik nur begrenzt zu mobilisieren. Damit fällt der Blick auf die Mehrwertsteuer, die mit einem Aufkommen von derzeit (2017) 226 Milliarden Euro oder 7,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) die mit Abstand größte indirekte Steuer darstellt und den Endverbrauch in der Breite belastet.

Eine Senkung der Mehrwertsteuer wird auch vorgeschlagen, um die hohen deutschen Exportüberschüsse abzubauen.³ Die Steuerentlastung soll den Konsum anregen und damit die Importe erhöhen.⁴

³ Wie Deutschland seine Importe rasch steigern kann. Interview mit Carl Christian von Weizsäcker, Spiegel Online, 28. Januar 2017 (online verfügbar).

⁴ Im Gegensatz zu einer *fiskalischen Abwertung* durch Erhöhungen von Verbrauchsteuern, die vor allem für die Defizitländer in der Europäischen Währungsunion diskutiert wurde, würde Deutschland durch eine Mehrwertsteuer-senkung *real aufwerten*. Dazu Kerstin Bernoth, Patrick Burauel und Philipp Engler (2014): Fiskalische Abwertung: Wirtschaftlicher Impuls für die Krisenländer im Euroraum. DIW Wochenbericht Nr. 39 (online verfügbar); Ruud de Mooij und Michael Keen (2012): "Fiscal Devaluation" and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. IMF Working Paper WP/12/85 (online verfügbar);

Weitaus größter Teil des Aufkommens entfällt auf die Regelsatzbesteuerung

Die Mehrwertsteuer ist eine allgemeine Verbrauchsteuer, die bei den Unternehmen erhoben wird und auf den Endverbrauch überwältzt werden soll. Dies gewährleisten die steuertechnischen Regelungen, indem bei den Unternehmen die Verkaufspreise belastet und die Vorsteuer auf die Einkäufe abgezogen werden. Wir nehmen hier an, dass die Mehrwertsteuer langfristig vollständig auf den Endverbrauch überwältzt wird. Das muss aber bei Veränderungen der Mehrwertsteuerbelastung kurz- und mittelfristig nicht der Fall sein. Bei starker Nachfrage müssen Mehrwertsteuersenkungen nicht unmittelbar über die Preise weitergegeben werden, längerfristig wird dies jedoch der Wettbewerbsdruck erzwingen. Ferner vernachlässigen wir bei den folgenden Berechnungen die Zweitrundeneffekte von Mehrwertsteuerreformen, wie Änderungen der Konsumstrukturen oder der Sparquote.

Wenn man auf Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sowie von Schätzungen des DIW Berlin⁵ und des Bundesfinanzministeriums⁶ das voraussichtliche Mehrwertsteueraufkommen des Jahres 2017 auf die Verbrauchskomponenten aufteilt, entfallen 209 Milliarden Euro oder 92 Prozent des gesamten Aufkommens auf die Besteuerung mit dem Regelsatz von 19 Prozent (Tabelle 1). Davon belasten 139 Milliarden Euro unmittelbar die Konsumausgaben der privaten Haushalte. Ferner werden die Investitionen für steuerbefreite Umsätze mit 27 Milliarden Euro belastet, da in diesen Fällen kein Vorsteuerabzug möglich ist. Dies betrifft im Wesentlichen den Mietwohnungsbau sowie Banken und Versicherungen. Staatliche Behörden einschließlich der Sozialversicherung zahlen 43 Milliarden Euro Mehrwertsteuer auf ihre Sach- und Vorleistungskäufe sowie auf ihre Investitionen.

Die mit dem ermäßigten Steuersatz von sieben Prozent besteuerten Umsätze erzielen ein Aufkommen von 18 Milliarden Euro. Davon entfallen auf Nahrungsmittel, Leitungswasser und Milch 12,3 Milliarden Euro, also gut zwei Drittel. Alle sonstigen Getränke sowie Luxuslebensmittel wie Kaviar, Langusten, Hummer, Austern und Schnecken unterliegen dem Regelsatz. Der öffentliche Personennahverkehr (für Entfernungen unter 50 km) wird mit 0,8 Milliarden Euro besteuert, Presse-

dies. (2012): Fiscal devaluation as a cure for Eurozone ills – Could it work? VOX. CEPR's Policy Portal, 6. April 2012 (online verfügbar).

⁵ DIW Berlin (2017): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Sommer 2017. DIW Wochenbericht Nr. 24 (online verfügbar).

⁶ Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Michael Meister auf eine Schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. Thomas Gambke (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 15. Juni 2017. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12877, 18 ff. (online verfügbar).

erzeugnisse mit 1,7 Milliarden Euro sowie kulturelle und unterhaltende Leistungen mit 0,5 Milliarden Euro. Seit der 2010 eingeführten *Hotelsteuerermäßigung* unterliegen Beherbergungsleistungen nur noch dem ermäßigten Satz und werden mit 0,8 Milliarden Euro besteuert. Ermäßigt besteuert werden auch gartenbauliche Erzeugnisse, Heimtierfutter oder Brennholz.

Auf dieser Grundlage lassen sich verschiedene Szenarien einer Mehrwertsteuersenkung simulieren (Tabelle 2). Eine Senkung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer von 19 auf 18 Prozent würde den Verbrauch im Jahr 2017 um elf Milliarden Euro entlasten, wenn die Unternehmen ihre Endverbrauchspreise entsprechend senken. Davon kommen entsprechend der Aufkommenszerlegung nur 7,3 Milliarden Euro dem Endverbrauch unmittelbar zugute. Um 1,4 Milliarden Euro werden die Neu- und Ausbauminvestitionen im Mietwohnungsbau entlastet. Diese Vorteile dürften erst längerfristig an die Mieterinnen und Mieter weitergegeben werden. Ferner entlastet der Staat sich selbst um 2,3 Milliarden Euro. Das ist für den gesamten Staatssektor aufkommensneutral, wenn auch die verschiedenen staatlichen Ebenen unterschiedlich betroffen sind. Die Sozialversicherungen sparen Mehrwertsteuer auf Vorleistungen für die Sachleistungen, etwa für Medikamente, auch die Kosten für medizinische Leistungen der ambulanten und stationären Behandlung oder Rehabilitation dürften günstiger werden. Die Gemeinden müssen weniger für Bauleistungen und andere Vorleistungen ausgeben, während das reduzierte Mehrwertsteueraufkommen im Wesentlichen bei Bund und Ländern anfällt.

Ermäßigten Satz auf lebensnotwendigen Bedarf beschränken

Eine Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes würde im Jahr 2017 mit 2,5 Milliarden Euro je Prozentpunkt zu Buche schlagen. Die Regelungen der EU zum harmonisierten Mehrwertsteuersystem erlauben eine Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf fünf Prozent.⁷ Dies würde jährliche Mindereinnahmen von 5,1 Milliarden Euro bedeuten.

Allerdings erscheint es fragwürdig, den ermäßigten Steuersatz generell zu senken. Viele Mehrwertsteuerermäßigungen stehen seit langem in der Kritik. Dies gilt vor allem für die Ermäßigungen auf gartenbauliche Erzeugnisse, Heimtierfutter oder andere land- und forstwirtschaftliche Produkte sowie für die 2010 eingeführte *Hotelsteuerermäßigung*. Auch die Ermäßigungen für Presseerzeugnisse oder bestimmte kulturelle und

Tabelle 2

Aufkommenswirkungen einer Senkung der Mehrwertsteuersätze 2017

Komponente, Produkte des Endverbrauchs	Veränderung Steueraufkommen	
	Milliarden Euro	Prozent BIP
Senkung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt	-11,0	-0,34
davon		
Konsumausgaben der privaten Haushalte	-7,3	-0,23
Investitionen Mietwohnungsbau, sonstige private Investitionen ohne Vorsteuerabzug	-1,4	-0,04
Vor- und Sachleistungen sowie Bruttoinvestitionen Staat	-2,3	-0,07
Senkung des ermäßigten Satzes um zwei Prozentpunkte	-5,1	-0,16
Senkung des ermäßigten Satzes für Nahrungsmittel und Personenbeförderung im Nahverkehr um zwei Prozentpunkte	-3,8	-0,12
Abschaffung des ermäßigten Satzes außer für Nahrungsmittel und Personenbeförderung	8,0	0,25
Senkung des ermäßigten Satzes für Nahrungsmittel und Personenbeförderung um sieben Prozentpunkte auf Null	-13,1	-0,41
<i>Nachrichtlich:</i> <i>Ermäßigte Besteuerung bisher mit dem Regelsatz belasteter Produkte</i>		
Ermäßigte Besteuerung von alkoholfreien Getränken mit fünf Prozent	-2,3	-0,07
Ermäßigte Besteuerung von Medikamenten mit fünf Prozent	-6,2	-0,19
Ermäßigte Besteuerung von Erdgas und Elektrizität mit fünf Prozent	-6,7	-0,21

Quelle: Eigene Schätzungen.

© DIW Berlin 2017

unterhaltende Leistungen sind zumeist recht selektiv und nicht überzeugend zu begründen, ebenso wie die Ermäßigungen für gemeinnützige und kirchliche Einrichtungen. Mehrwertsteuerermäßigungen wirken häufig wie Branchensubventionen, die unnötige Verzerrungen der Produktions- und Konsumstrukturen auslösen.⁸ Ferner sind sie teilweise aufwändig zu administrieren, da die Abgrenzung von ähnlichen regelsatzbesteuerten Produkten schwer fällt. Subventionen wären die bessere Alternative, gezielter und transparenter zu fördern.

Daher sollte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz auf seine wesentliche Funktion fokussiert werden, den lebensnotwendigen Bedarf und damit das Existenzminimum

⁸ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Christoph Böhringer und Wolfgang Wiegand (2013): Analyse der fiskalischen Auswirkungen des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in Deutschland unter Verwendung eines Simulationsmodells sowie der Wachstumseffekte von Straffungskonzepten. Endbericht. Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Finanzen fe 9/11- Oktober 2013 (online verfügbar), Kurzfassung (online verfügbar); Christoph Böhringer et al. (2004): Allokative und distributive Effekte einer Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Dienstleistungsauftrag des BMF (Projektnummer 06/03). Endbericht, Oktober 2004 (Kurzfassung online verfügbar).

⁷ Artikel 12 (3) a) Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie (RL 77/388/EWG) (online verfügbar).

steuerlich zu entlasten. Hierfür kommen aus der Liste der derzeit ermäßigten Produkte die Nahrungsmittel und der öffentliche Personennahverkehr in Frage.

Würde man den ermäßigten Steuersatz nur für diese Produkte auf fünf Prozent senken, würden sich die Mindereinnahmen auf 3,8 Milliarden Euro verringern. Würde man zugleich die übrigen Steuerermäßigungen abschaffen und die jeweiligen Produkte mit dem Regelsatz von 19 Prozent besteuern, ergäbe dies ein Mehrerwerb von acht Milliarden Euro. Per Saldo würde eine solche Reform also gut vier Milliarden Euro Mehrerwerb erzielen. Zusammen mit der oben erwähnten Senkung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt ergäben sich insgesamt Mindereinnahmen von 7,4 Milliarden Euro.

Die europarechtlichen Vorgaben zur Mehrwertsteuer verbieten ermäßigte Mehrwertsteuersätze unter fünf Prozent. Eine Reihe von EU-Ländern hat aber stärker ermäßigte Mehrwertsteuersätze oder sogar Nullsteuersätze für Lebensmittel, Medikamente, Nahverkehr oder Presseerzeugnisse.⁹ Diese Ermäßigungen dürfen fortgeführt werden, wenn sie vor dem 1. Januar 1991 beziehungsweise vor dem Beitritt zur EU bestanden hatten.¹⁰ Deutschland genießt keinen solchen Bestandschutz. Soll hierzulande der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für lebensnotwendige Güter auf unter fünf Prozent gesenkt werden, müssen die Regelungen des europäischen Mehrwertsteuersystems geändert werden. Dazu ist ein einstimmiger Beschluss aller Mitgliedsstaaten erforderlich. Das ist ambitioniert, erscheint im Fall von Gütern des lebensnotwendigen Bedarfs aber nicht unmöglich.

Wir simulieren hier für die längerfristige Perspektive eine Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Nahrungsmittel und Personenbeförderung auf null. Bei vollem Vorsteuerabzug für die Unternehmen würden die Produkte vollständig von der Mehrwertsteuer entlastet. Dies würde 2017 Mindereinnahmen von 13,1 Milliarden Euro bedeuten.

Schließlich stellt sich die Frage, ob weitere Produkte des lebensnotwendigen Bedarfs ermäßigt besteuert werden sollen. Deutschland ist hier eher restriktiv. Die europäischen Mehrwertsteuerregeln erlauben die ermäßigte Besteuerung folgender Produkte: alkoholfreie Getränke, Arzneimittel einschließlich Mittel zur Empfängnisverhütung, medizinische Geräte und Hilfsmittel, Erdgas und Elektrizität, Unterhaltungs- und Sportveranstaltungen

gen jeder Art, Pay-TV-Gebühren sowie Leistungen von Bestattungsinstituten und Krematorien. Erhebliche Mindereinnahmen würden ermäßigte Mehrwertsteuersätze für alkoholfreie Getränke, für Erdgas und Elektrizität oder für Medikamente auslösen (Tabelle 2). Auch eine Ermäßigung für Unterhaltungs- und Sportveranstaltungen könnte zu beträchtlichen Steuerausfällen führen.

Allerdings ist eine Mehrwertsteuerermäßigung in diesen Fällen mit Blick auf das Existenzminimum weniger wirkungsvoll als bei den Nahrungsmitteln. Energieprodukte steuerlich zu entlasten, widerspricht den umwelt- und energiepolitischen Zielen. Bei einer Ermäßigung für Medikamente würden die Entlastungseffekte im Wesentlichen über die Krankenkassenbeiträge verteilt. Ferner lösen neue Steuerermäßigungen zusätzliche Verwaltungs- und Befolgungskosten sowie Wettbewerbsverzerrungen aus.

Mehrwertsteuersenkung für Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr entlastet untere Einkommen am stärksten

Wir analysieren die Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.¹¹ Dabei wird die vollständige Überwälzung der Mehrwertsteuer auf den Endverbrauch angenommen. Mögliche Anpassungen bei Güternachfrage und -angebot sowie Wachstums- und Beschäftigungswirkungen werden vernachlässigt. Die Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer werden für das Jahr 2013 simuliert und nach Dezilen des Nettoäquivalenzeinkommens gegliedert.¹² Gegenüber den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterschätzt die EVS die privaten Konsumausgaben. Das ist vor allem auf die Nichterfassung der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und die Untererfassung der wohlhaben-

¹¹ Dazu führen wir eine Mikrosimulationsanalyse auf Grundlage des Scientific-Use-Datensatzes durch, der von den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt wird. Die EVS erfasst gut 200 Einzelpositionen zu den privaten Konsumausgaben. Auf dieser Datengrundlage können die Mehrwertsteuersatzdifferenzierungen recht präzise abgebildet werden. Zum Aufbau des Mikrosimulationsmodells vgl. Stefan Bach (2005): 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) (online verfügbar).

¹² Um die Bevölkerung nach der Höhe des Nettoeinkommens zu ordnen, werden Personen in unterschiedlichen Haushaltszusammenhängen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) vergleichbar gemacht. Für die Bedarfsgewichtung wird die international übliche *Neue OECD-Skala* verwendet. Hierbei erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von 1, weitere erwachsene Personen im Haushalt und Kinder ab 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 sowie Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Die Bevölkerung wird nach der Höhe des Nettoäquivalenzeinkommens in zehn gleich große Gruppen geordnet (Dezile). Vgl. auch den Begriff Äquivalenzeinkommen im DIW-Glossar (online verfügbar).

⁹ OECD (2016): Consumption Tax Trends 2016. VAT/GST and excise rates, trends and policy issues. OECD Publishing, Paris, 85 ff. (online verfügbar).

¹⁰ Artikel 28 (2) Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie (RL 77/388/EWG) (online verfügbar).

den Haushalte zurückzuführen. Darüber hinaus können in der EVS nicht alle ermäßigt besteuerten Produkte erfasst werden.

Für die Mehrwertsteuerbelastung ergibt sich die bekannte Regressivität bezogen auf das Periodeneinkommen (Tabelle 3). Das heißt, ärmere Haushalte werden relativ zum Einkommen deutlich stärker belastet als reiche. Die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung werden mit durchschnittlich 12,7 Prozent ihres Einkommens belastet, die reichsten zehn Prozent nur mit 6,8 Prozent. Diese Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Dezile beobachten. Hauptgrund für diesen Effekt sind die Ersparnisse, die in den untersten Dezilen negativ sind und mit steigendem Haushaltseinkommen zunehmen.¹³ Absolut in Euro zahlen die Haushalte mit hohem Einkommen aufgrund ihres ungleich höheren Konsums aber eine höhere Mehrwertsteuer als die Geringverdienenden. Vom gesamten Aufkommen zahlt die Bevölkerung im obersten Dezil 17,4 Prozent, die ärmsten zehn Prozent nur 5,7 Prozent.

Bei den ermäßigt besteuerten Umsätzen ist die Regressionswirkung stärker ausgeprägt. Vor allem Nahrungsmittel, auf die knapp 70 Prozent der ermäßigt besteuerten Umsätze entfallen, sind sogenannte inferiore Güter, die mit steigendem Einkommen anteilig weniger nachgefragt werden. Die Steuerermäßigung der Nahrungsmittel wirkt also der Regressivität der Mehrwertsteuerbelastung entgegen.

Eine Senkung des Regelsatzes zur Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt würde die privaten Haushalte im Durchschnitt um 0,43 Prozent des Nettoeinkommens entlasten. Im unteren Dezil wären es 0,60 Prozent, im obersten Dezil 0,33 Prozent. Eine Senkung des ermäßigten Steuersatzes um zwei Prozentpunkte – insbesondere für Nahrungsmittel und öffentlichen Personennahverkehr – konzentriert die Entlastungen stärker auf die unteren Einkommensgruppen. Das aggregierte Entlastungsvolumen ist hier recht gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt. Beide Reformen zusammen würden die Haushalte im Durchschnitt um 0,60 Prozent des Nettoeinkommens entlasten, im unteren Dezil wären es 0,94 Prozent, im obersten Dezil 0,42 Prozent.

Eine solche Reform würde die unteren und mittleren Einkommen deutlich stärker entlasten als die Einkommensteuerreformen, die derzeit von den beiden Volks-

parteien vorgeschlagen werden. Hierzu schreiben wir die Wirkungen der Mehrwertsteuerreform auf 2017 fort und korrigieren die Untererfassung der hohen Einkommen in der EVS im zehnten Dezil. Diese Wirkungen vergleichen wir mit einer Entlastung beim Einkommensteuertarif in Form einer Senkung des *Mittelstandsbauchs* und einer Erhöhung der Einkommensgrenze für den ersten Spitzensteuersatz (Abbildung).¹⁴ Das damit verbundene Minderaufkommen von 13 Milliarden Euro im Jahr 2017 würde zu 38 Prozent dem obersten Dezil zu Gute kommen und zu 60 Prozent den obersten beiden Dezilen. Die untere Hälfte der Bevölkerung wäre nur mit sechs Prozent am Minderaufkommen beteiligt. Bei der Mehrwertsteuerreform würden dagegen 43 Prozent des Entlastungsvolumens an die untere Hälfte der Bevölkerung gehen, während die reichsten zehn Prozent nur einen Anteil von 17,5 Prozent erhalten würden.

Bei der Abschaffung aller übrigen Mehrwertsteuerermäßigungen haben die relativen Belastungen bezogen auf das Nettoeinkommen im Vergleich zu den Entlastungen bei Nahrungsmitteln und öffentlichem Nahverkehr ein ähnliches Niveau in den Einkommensgruppen. Hier würden die obersten zehn Prozent der Bevölkerung entsprechend ihres höheren Einkommens gut 22 Prozent der aggregierten Mehrbelastung tragen, während die untersten 30 Prozent nur gut 15 Prozent beitragen müssten.

Die Entlastungswirkungen in den unteren Dezilen werden gegebenenfalls leicht überschätzt, da in diesen Einkommensgruppen die Leistungen der Grundsicherung eine große Rolle spielen. Die Grundsicherungsleistungen werden jährlich an die Preisentwicklung angepasst. Soweit eine Mehrwertsteuersenkung die Preisentwicklung dämpft, führt sie in den folgenden Jahren zu einer geringeren Anpassung der Grundsicherungsleistungen.

Fazit

Durch die regressive Belastungswirkung tragen die unteren und mittleren Einkommensgruppen einen großen Teil der Mehrwertsteuerbelastung. Die ärmere Hälfte der Bevölkerung bezahlt 38 Prozent des Mehr-

¹³ Bei dieser Interpretation ist zu berücksichtigen, dass über längere Zeiträume Ersparnisse wieder aufgelöst werden oder umgekehrt langlebige Konsumgüter oder Immobilien auf Kredit angeschafft und über die Tilgung „erspart“ werden. Insoweit fällt die tatsächliche Regressivität über das Lebenseinkommen niedriger aus.

¹⁴ In Anlehnung an Konzepte der Unionsparteien wird hier die obere Einkommensgrenze der ersten Progressionszone beziehungsweise die „Knickstelle“ des *Mittelstandsbauchs*, die derzeit bei einem Grenzsteuersatz von 23,97 Prozent und einem zu versteuernden Einkommen von 13 769 Euro liegt, „nach rechts“ auf ein zu versteuerndes Einkommen von 16 250 Euro verschoben. Ferner wird die obere Einkommensgrenze der zweiten Progressionszone, ab der der erste Spitzensteuersatz von 42 Prozent gilt, auf 60 000 Euro zu versteuerndes Einkommen erhöht. Einschließlich von Entlastungen beim Solidaritätszuschlag für untere und mittlere Einkommen ab 2020 schlägt auch die SPD eine ähnliche Tarifreform vor, die allerdings um Steuererhöhungen für hohe Einkommen ergänzt werden soll.

Tabelle 3

Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer und von Veränderungen der Mehrwertsteuersätze Nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens 2013

Dezile Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen ¹	Aufkommen geltendes Recht			Aufkommensveränderung bei Reformen				
	Insgesamt	Regelsatzbesteuert	ermäßigt besteuert	Senkung Regelsatz um einen Prozentpunkt	Senkung ermäßigter Satz um zwei Prozentpunkte	Senkung ermäßigter Satz für Nahrungsmittel und ÖPNV um zwei Prozentpunkte	Abschaffung aller Ermäßigungen außer Nahrungsmittel und ÖPNV	Senkung ermäßigter Satz für Nahrungsmittel und ÖPNV auf null
	Steueraufkommen in Millionen Euro							
	138 433	126 157	12 276	-6 640	-3 507	-2 541	5 800	-8 893
	Steueraufkommen, Struktur in Prozent							
1. Dezil	5,7	5,5	6,9	5,5	6,9	8,2	3,6	8,2
2. Dezil	6,6	6,5	7,8	6,5	7,8	8,8	5,1	8,8
3. Dezil	7,7	7,6	8,6	7,6	8,6	9,3	6,7	9,3
4. Dezil	8,5	8,4	9,0	8,4	9,0	9,5	7,6	9,5
5. Dezil	9,1	9,1	9,4	9,1	9,4	9,8	8,6	9,8
6. Dezil	10,0	10,0	9,9	10,0	9,9	10,0	9,4	10,0
7. Dezil	10,6	10,7	10,2	10,7	10,2	10,1	10,6	10,1
8. Dezil	11,4	11,5	10,8	11,5	10,8	10,5	11,6	10,5
9. Dezil	13,0	13,1	12,1	13,1	12,1	11,2	14,5	11,2
10. Dezil	17,4	17,6	15,3	17,6	15,3	12,7	22,3	12,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Steueraufkommen in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens							
1. Dezil	12,72	11,34	1,38	-0,60	-0,39	-0,34	0,34	-1,19
2. Dezil	11,51	10,32	1,20	-0,54	-0,34	-0,28	0,37	-0,98
3. Dezil	11,08	9,99	1,09	-0,53	-0,31	-0,24	0,40	-0,85
4. Dezil	10,62	9,63	1,00	-0,51	-0,28	-0,22	0,40	-0,76
5. Dezil	10,09	9,16	0,93	-0,48	-0,26	-0,20	0,40	-0,70
6. Dezil	9,82	8,95	0,86	-0,47	-0,25	-0,18	0,39	-0,64
7. Dezil	9,31	8,52	0,79	-0,45	-0,23	-0,16	0,39	-0,57
8. Dezil	8,69	7,96	0,73	-0,42	-0,21	-0,15	0,37	-0,51
9. Dezil	8,11	7,45	0,67	-0,39	-0,19	-0,13	0,38	-0,45
10. Dezil	6,76	6,23	0,53	-0,33	-0,15	-0,09	0,36	-0,32
Insgesamt	9,04	8,24	0,80	-0,43	-0,23	-0,17	0,38	-0,58
	Steueraufkommen in Euro je Person							
1. Dezil	994	886	108	-47	-31	-26	26	-93
2. Dezil	1 169	1 047	121	-55	-35	-28	38	-100
3. Dezil	1 357	1 224	134	-64	-38	-30	49	-105
4. Dezil	1 490	1 350	140	-71	-40	-31	56	-107
5. Dezil	1 603	1 456	147	-77	-42	-32	63	-110
6. Dezil	1 750	1 597	154	-84	-44	-32	69	-113
7. Dezil	1 873	1 713	160	-90	-46	-33	78	-114
8. Dezil	2 004	1 836	168	-97	-48	-34	86	-119
9. Dezil	2 283	2 094	188	-110	-54	-36	107	-126
10. Dezil	3 061	2 822	239	-149	-68	-41	165	-143
Insgesamt	1 570	1 431	139	-75	-40	-29	66	-101

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

Quelle: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 (scientific use file der Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

wertsteueraufkommens, bis einschließlich des achten Dezils sind es knapp 70 Prozent, das oberste Dezil trägt 17,4 Prozent zum Aufkommen bei. Bei den ermäßigt besteuerten Produkten ist die Regressionswirkung noch etwas ausgeprägter und das Aufkommen ist noch etwas stärker auf die unteren Einkommensgruppen konzentriert.

Ganz anders stellt sich die Verteilung des Einkommensteueraufkommens dar.¹⁵ Hier zahlt das oberste Dezil 56 Prozent des Steueraufkommens, während die ärmere Hälfte der Bevölkerung nur 3,4 Prozent zum gesamten Einkommensteueraufkommen beiträgt. Entsprechend wenig profitieren die unteren und mittleren Einkommensgruppen von Senkungen des Einkommensteuertarifs, selbst wenn diese auf den Grundfreibetrag oder die Eingangsteuersätze konzentriert werden.

Will man die Mehrheit der Bevölkerung mit den unteren und mittleren Einkommen steuerlich wirksam entlasten, ist eine Mehrwertsteuersenkung eine mögliche und zielgenauere Alternative. Eine Senkung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt auf 18 Prozent würde die Verbraucher um elf Milliarden Euro entlasten. Ferner könnte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz nur für Nahrungsmittel und den öffentlichen Nahverkehr um zwei Prozentpunkte auf fünf Prozent gesenkt werden. Dies würde die privaten Haushalte um 3,8 Milliarden Euro entlasten. Insgesamt ergäben sich Steuerentlastungen von knapp 15 Milliarden Euro. Würden zugleich die übrigen Steuerermäßigungen abgeschafft, verblieben Entlastungen von 7,4 Milliarden Euro.

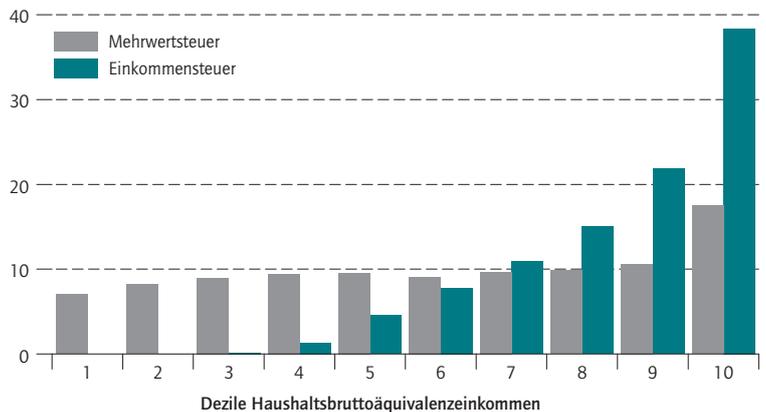
Die Frage ist allerdings, wie schnell die Mehrwertsteuersenkungen bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern ankommen. Die Mehrwertsteuererhöhung auf 19 Prozent im Jahr 2007 wurde durch frühzeitige Ankündigung und die anziehende Konjunktur relativ schnell auf die Verbraucher überwältigt.¹⁶ Die temporäre Mehrwertsteuersenkung von 17,5 auf 15 Prozent, die Großbritannien vom Dezember 2008 bis zum Januar 2010 zur Rezessionsbekämpfung einsetzte, wurde anfangs fast vollständig an die Verbraucher weitergegeben.¹⁷ Angesichts der derzeit günstigen wirtschaftlichen Entwicklung und der guten Verbrauchskonjunk-

15 Stefan Bach und Hermann Buslei (2017), a. a. O. (online verfügbar).
 16 Deutsche Bundesbank (2008): Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007. Monatsbericht April 2008 (online verfügbar); Günther Elbel und Patrick Werner (2008): Die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007. Auswirkungen auf den Verbraucherpreisindex für Deutschland. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 8 (online verfügbar); Johannes Hoffmann und Torsten Fischer (2008): Die Auswirkungen der Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes zum 1. Januar 2007 auf die Verbraucherpreise: Einsichten aus Einzeldaten. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 8 (online verfügbar).
 17 Richard Blundell (2009): Assessing the Temporary VAT Cut Policy in the UK. Fiscal Studies 30 (1), 31-38 (online verfügbar); Thomas Crossley, Hamish

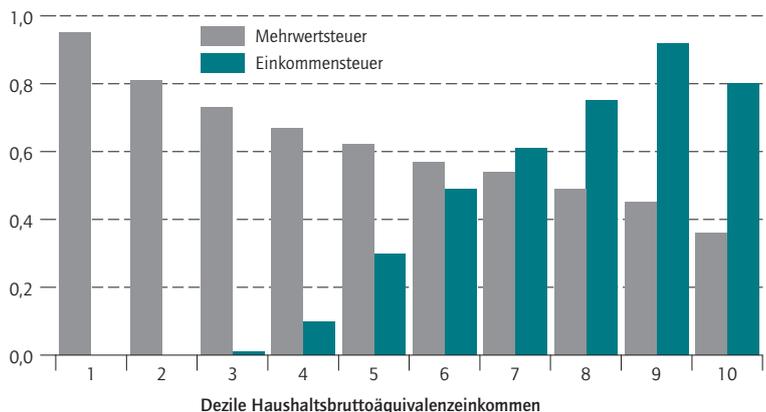
Abbildung

Steuerentlastungen der privaten Haushalte bei Mehrwertsteuer und Einkommensteuer im Vergleich

Verteilung der Steuerentlastung nach Dezilen in Prozent



Steuerentlastung in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens



Anmerkung: Steuerentlastung von 13,0 Milliarden Euro im Jahr 2017. Mehrwertsteuersimulation: Korrektur der Untererfassung der hohen Einkommen in der EVS auf Grundlage von fortgeschriebenen Informationen der Einkommensteuerstatistik. Mehrwertsteuer: Senkung Regelsatz um einen Prozentpunkt und des ermäßigten Satzes für Nahrungsmittel und öffentlichen Personenverkehr um zwei Prozentpunkte. Einkommensteuer: Erhöhung der Obergrenze der ersten Progressionszone auf 16 250 Euro zu versteuerndes Einkommen, Erhöhung der Obergrenze der zweiten Progressionszone auf 60 000 Euro zu versteuerndes Einkommen.

Quelle: Schätzungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Mehrwertsteuersenkung entlastet Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen viel stärker als Entlastungen beim Einkommensteuertarif.

tur in Deutschland könnte eine Mehrwertsteuersenkung zunächst nur teilweise die Verbraucher erreichen und prozyklisch wirken.

Low und Cath Sleeman (2014): Using a temporary indirect tax cut as a fiscal stimulus: evidence from the UK. IFS Working Paper W14/16 (online verfügbar).

Mittelfristig sollte die Überwälzung der Steuerentlastungen aber gelingen – hinreichenden Wettbewerb vorausgesetzt. Die damit verbundene Stärkung der inländischen Nachfrage nach in- und ausländischen Gütern würde auch einen Beitrag zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte leisten. Angesichts der

hier betrachteten Mehrwertsteuersenkungen in einer Größenordnung von bis zu 15 Milliarden Euro pro Jahr wären die Wirkungen auf die Leistungsbilanz wohl nur gering, die politische Symbolwirkung könnte aber ungleich größer sein.

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

Niklas Isaak ist Studentischer Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | nisaak@diw.de

JEL: H24, H22, D31

Keywords: Value added tax, tax burden and income distribution, tax reform

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 31/2017:

www.diw.de/econbull





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

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Johanna Mollerstrom, Ph.D.
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Claudia Cohnen-Beck
Prof. Dr. Christian Dreger
Sebastian Kollmann
Markus Reiniger
Mathilde Richter
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

Dr. Simon Junker

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

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 Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.