

Mehrwertsteuer: Auch eine Frage der Verteilung

BERICHT von Stefan Bach

Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet
vor allem Geringverdiener

3

INTERVIEW mit Stefan Bach

»Es geht um 23 Milliarden Euro«

9

BERICHT von Carlos Bozzoli, Tilman Brück, Tony Muhumuza

Wiederaufbau in Nord-Uganda:

Wie kommen die Menschen nach dem Bürgerkrieg zurecht?

10

AM AKTUELLEN RAND von Gert G. Wagner

Unsozialer Bürokratieabbau

12



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

Herausgeber

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

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

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

Lektorat

Dr. Elisabeth Liebau
Dr. Vanessa von Schlippenbach

Pressestelle

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

Vertrieb

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

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

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.

**Der nächste Wochenbericht
erscheint am 28.04.2011**



Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.

Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.

Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01805) 9 88 88, 14 Cent./min.
leserservice@diw.de

Weitere Fragen?

DIW Kundenservice:
Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Zur Kaufkraftentwicklung in Mitteldeutschland

Seit Ende 1958 sind die Verbrauchsgüterpreise in Mitteldeutschland nur wenig verändert worden. Die Kaufkraft der DM-Ost hat sich daher in dieser Zeit kaum erhöht. Im Gegensatz dazu hatten im Laufe der vorangegangenen Jahre bis Mitte 1958 wiederholt Preissenkungsaktionen – durch die vor allem das außerordentlich hohe Preisniveau der von der HO verkauften Güter ermäßigt wurde – zu größeren Kaufkraftaufbesserungen geführt. In den letzten zwei Jahren war eine stärkere Erhöhung der Verbraucherkaufkraft nur durch nominale Einkommenssteigerungen möglich, die für die Haushalte auf 15–20 vH zu veranschlagen sind.

Wie weit allerdings diese Einkommenssteigerungen letztlich eine reale Erhöhung des Lebensstandards bewirkt hatten, hing in starkem Maße von der Entwicklung des effektiv verfügbaren Angebots an Gütern und Diensten ab. Daß diese Erhöhung in engeren Grenzen geblieben ist, zeigen die Selbstkritik über „viele Unzulänglichkeiten und Mängel in der täglichen Versorgung“ sowie die Mitteilung im Planbericht von 1961, daß in den letzten drei Jahren „die Kaufkraft sowohl bei Arbeitern, Angestellten als auch bei der ländlichen Bevölkerung schneller gestiegen ist als die Produktion und die Bereitstellung von Waren“. Die Meldungen über die Planrevision für 1961 lassen vermuten, daß sich dies in der nahen Zukunft nicht wesentlich ändern wird, auch wenn die Produktion an Konsumgütern 1961 um 6 vH erhöht werden soll. Das Ziel, den „Lebensstandard der kapitalistischen Staaten zu überholen“, ist in ein „späteres“ Jahr verlegt worden.

aus dem Wochenbericht Nr. 15.1961 vom 14. April 1961

Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener

von Stefan Bach

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

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

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

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

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

Tabelle 1

Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz 2010

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

Quellen: Bundesfinanzministerium.

© DIW Berlin 2011

Nahrungsmittel dominieren ermäßigt besteuerte Umsätze.

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

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

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

Ärmere Haushalte durch Mehrwertsteuer relativ stärker belastet als reiche

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

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

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

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

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

Tabelle 2

Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

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

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

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

© DIW Berlin 2011

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

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

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

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

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

Wegfall der Steuerermäßigung trifft Familien nicht stärker als Kinderlose

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

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

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

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

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

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

Senkung des Regelsatzes kann Belastung von Geringverdienern nicht ausgleichen

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

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

Tabelle 3

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

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

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

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

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

Tabelle 4

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

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

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

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

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

© DIW Berlin 2011

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

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

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

Fazit

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

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

Tabelle 5

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

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

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

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

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

© DIW Berlin 2011

Keine spürbaren Umverteilungswirkungen bei Erhalt der Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel.

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

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

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

JEL Classification: H24, H22, D12

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



Dr. Stefan Bach,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
in der Abteilung Staat
am DIW Berlin

SECHS FRAGEN AN STEFAN BACH

»Es geht um 23 Milliarden Euro«

1. Herr Dr. Bach, der ermäßigte Mehrwertsteuersatz gilt unter anderem für Nahrungsmittel, Bücher, Kulturelle Leistungen und seit 2010 auch für Hotelübernachtungen. Welche Gründe sprechen für die generelle Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes? **Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz ist in der Verwaltung relativ aufwändig. Die Finanzverwaltung muss die verschiedenen Güter und Leistungen, die ermäßigt besteuert werden, von den Regelsatz besteuerten Leistungen abgrenzen. Außerdem führt der ermäßigte Mehrwertsteuersatz tendenziell zu Wettbewerbsverzerrungen.**
2. Welche Gründe sprechen gegen eine Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes? **Wenn man den ermäßigten Mehrwertsteuersatz abschafft, werden Geringverdiener relativ stark belastet, selbst wenn man im Gegenzug den allgemeinen Regelsatz von 19 Prozent senkt. Das könnte natürlich durch höhere Transferleistungen oder Senkung anderer Steuern und Beiträge kompensiert werden. Allerdings wäre das wieder mit komplexen Verteilungswirkungen verbunden und könnte einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten.**
3. Warum wären die Geringverdiener am stärksten betroffen? **Die Mehrwertsteuer wirkt generell regressiv. Das heißt, sie belastet Leute mit geringem Einkommen relativ zu ihrem Einkommen stärker als Leute mit hohem Einkommen. Das gilt ganz besonders für die Nahrungsmittel, denn es ist klar, dass ein armer Haushalt einen deutlich höheren Anteil seines Einkommens für Lebensmittel ausgibt, als ein reicher Haushalt.**
4. Gilt das auch für die anderen Güter und Leistungen, die ermäßigt besteuert werden? **Wir haben beim öffentlichen Personennahverkehr, der ja auch ermäßigt besteuert wird, eine ähnlich regressive Wirkung. Bei Büchern und kulturellen Leistungen hingegen ist die**

Wirkung eher proportional. Allerdings entlastet die 2010 neu eingeführte Begünstigung für Hotelübernachtungen die besser verdienenden Haushalte stärker als die armen Haushalte. Wenn man jedoch die Wirkung des gesamten ermäßigten Mehrwertsteuersatzes betrachtet, zeigt sich, dass auf die Nahrungsmittel 70 Prozent der ermäßigt besteuerten Umsätze entfallen. Die Begünstigung der Nahrungsmittel dominiert also die gesamte Mehrwertsteuerermäßigung.

5. Hätte es also Vorteile, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz nur auf Nahrungsmittel anzuwenden? **Das wäre insgesamt eine interessante Option, denn dann würde man die Probleme, die der ermäßigte Mehrwertsteuersatz in vielen anderen Bereichen mit sich bringt, verringern. Das Mehraufkommen, das aus der Abschaffung der übrigen Mehrwertsteuerermäßigungen erzielt wird, könnte man zum Beispiel für eine Senkung des Regelsatzes verwenden. Das Senkungspotenzial wäre dann natürlich geringer, denkbar ist eine Senkung von 19 auf 18 Prozent. Unsere Analysen zeigen, dass damit keine großen Umverteilungswirkungen verbunden sind. Es spricht also vieles dafür, dass man die ermäßigte Mehrwertsteuer zumindest für die Umsätze abschafft, die nicht mit Nahrungsmitteln erzielt werden.**
6. Von welchen Summen ist hier insgesamt die Rede? **Es geht hier um ein Volumen von 23 Milliarden Euro Mehreinnahmen, die eine komplette Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes mit sich bringen würde. Das sind immerhin 0,9 Prozent des Bruttoinlandproduktes und damit ein für den Finanzminister interessanter Posten. Davon entfallen allerdings 17 Milliarden Euro auf die Nahrungsmittel. Wenn man also die Ermäßigung für die Nahrungsmittel beibehält, hätte man nur eine Mehreinnahme von sechs Milliarden Euro.**

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Wiederaufbau in Nord-Uganda: Wie kommen die Menschen nach dem Bürgerkrieg zurecht?

von Carlos Bozzoli, Tilman Brück und Tony Muhumuza

Gewalttätige Konflikte sind vor allem in notleidenden Regionen der Welt verbreitet, es ist aber wenig darüber bekannt, wie die Wirklichkeit der betroffenen Menschen aussieht und welche Entscheidungen sie zu fällen haben. In diesem Bericht untersuchen wir, wie Individuen während des Wiederaufbaus nach dem Bürgerkrieg in Nord-Uganda zurechtkommen. Insbesondere vergleichen wir Individuen, die immer noch in Flüchtlingslagern leben, mit solchen, die sich bereits wieder in ihre ursprünglichen Gemeinschaften integriert haben. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Möglichkeiten und Einschränkungen in Bezug auf Beschäftigung. Die Ergebnisse zeigen, dass frühe Rückkehrer sich nicht notwendigerweise in einer besseren Lage befinden als diejenigen, die zunächst in Lagern bleiben. Dies sollte bei Interventionen zum Wiederaufbau verstärkt genutzt werden, um den Wohlstand armer Haushalte nach einem Bürgerkrieg möglichst schnell zu verbessern.

Gewalttätige Konflikte führen häufig zu umfangreicher interner Vertreibung, die für die Betroffenen nicht nur eine enorme Bedrohung der Sicherheit darstellt, sondern auch Marginalisierung und eine Beschränkung der Möglichkeiten zur Bestreitung des Lebensunterhalts mit sich bringt. Viele Haushalte in Gemeinschaften von Vertriebenen geben wirtschaftliche Aktivitäten auf, weil sie unsicher oder pessimistisch im Hinblick auf das Ende des Konflikts sind.

Mit dem Nachlassen der Kämpfe und dem dann einsetzenden Wiederaufbau sind häufig sozioökonomische Veränderungen der betroffenen Gemeinschaften verbunden. Durch Hilfen zur Verbesserung von Sicherheit und Infrastruktur sowie durch Maßnahmen der Entwicklungsunterstützung können Barrieren für den Zutritt zu Märkten abgebaut werden. Idealerweise sollte die Zeit des Wiederaufbaus nach einem Bürgerkrieg zu einer Steigerung des Wohlstands führen.¹

In dieser Studie konzentrieren wir uns auf Nord-Uganda. Insbesondere vergleichen wir Menschen, die immer noch in Flüchtlingslagern leben (Lager für „Internally Displaced Persons“, IDP), mit solchen, die bereits wieder in ihre Gemeinschaften integriert sind. Im Mittelpunkt stehen dabei Wahlmöglichkeiten bei der Berufsausübung (etwa Arbeit im Ackerbau, Betreiben von Handel oder Handwerk).

Informationen darüber, wie Gemeinschaften sich während des Wiederaufbaus anpassen und welchen Herausforderungen sie gegenüberstehen, können eine große Hilfe für politische Entscheidungsträger und andere Interessenvertreter sein, wenn es darum geht, Hilfsprogramme zu entwickeln. Es spricht vieles dafür, Wiederaufbaubemühungen speziell auf die vom Bürgerkrieg betroffenen Gemeinschaften zuzuschneiden. In ande-

¹ Addison, T., Brück, T. (Hrsg.): Making peace work: The challenges of social and economic reconstruction. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2008.

ren Worten: Ein „Konzept von der Stange“ ist nicht ratsam. Dies ist auch der Grund dafür, dass Länderstudien auf mikroökonomischer Ebene so wichtig sind.² Entscheidungen über die sinnvollsten Interventionsmöglichkeiten sind sicher einfacher zu treffen, wenn bekannt ist, wie Individuen und Haushalte in einer entsprechenden Situation zurechtkommen.

Bürgerkrieg und Vertreibung in Nord-Uganda

Von 1986 bis 2006 tobte zwischen den Aufständischen der LRA (Lord's Resistance Army) und den Regierungstruppen von Uganda ein Bürgerkrieg, der für Unsicherheit und humanitäre Krisen in Nord-Uganda und den Nachbarländern Sudan, der Demokratischen Republik Kongo sowie der Zentralafrikanischen Republik sorgte. Die Zivilbevölkerung von Nord-Uganda war häufig das bewusste Ziel der Rebellen, die Kinder zwangsweise als Soldaten und Sexsklaven rekrutierten. Sie überfielen auch Dörfer auf der Suche nach Lebensmitteln und Medizin.

Die lange Periode des Bürgerkriegs war gekennzeichnet durch die Vertreibung der Menschen aus ihrer Heimat. Das Jahr 1996 markierte den Anfang einer umfangreichen und systematischen internen Vertreibung, entsprechend einer Regierungsstrategie, die dem Schutz von Zivilisten und der Unterstützung des Kampfes der Armee gegen die Aufständischen der LRA diente. Gemeinschaften wurden zwangsweise in Flüchtlingslager verbracht, damit die Armee eine „militärische Lösung“ gegen die Rebellen verfolgen konnte. 2003 lebten schätzungsweise 90 Prozent der Bevölkerung in der Region Acholi in Lagern (Abbildung 1).

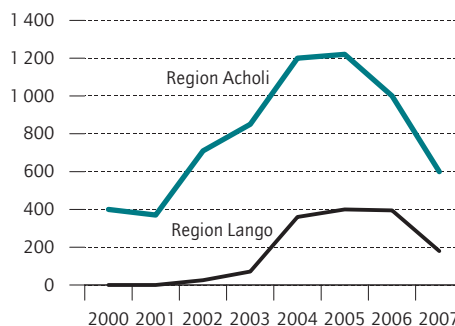
Während des Aufenthalts in den Lagern waren die Haushalte politischer Marginalisierung, mangelnder Gesundheitsversorgung sowie angespannten sozialen Bindungen ausgesetzt. Dies führte zu weit verbreiteter Armut. Weniger als die Hälfte der Vertriebenen hatte Zugang zu Land, das weniger als zwei Kilometer außerhalb ihres Lagers lag, was ihre Fähigkeit, ihre eigenen Nahrungsmittel zu produzieren, beeinträchtigte.³

Bis 2007 hatte sich die Sicherheitssituation erheblich verbessert und viele der Vertriebenen kehrten in ihre Heimat zurück. Dabei gab es deutliche Unterschiede zwischen Gebieten, die schon früh vom Bürgerkrieg betroffenen waren (Distrikte in der Region Acholi) und solchen, die erst spät in Mitleidenschaft gezogen wur-

Abbildung 1

Interne Vertreibung in Nord-Uganda

In Tausend Personen



Die Abbildung zeigt von Hilfsorganisationen geschätzte Bevölkerungszahlen in Flüchtlingslagern in den Regionen Lango und Acholi. Informationen über die Zahl der Vertriebenen vor 2000 sind möglicherweise nicht zuverlässig, da es damals nur wenige Hilfsorganisationen gab und Menschen aufgrund der Heftigkeit des Bürgerkriegs häufig zwischen verschiedenen Lagern und Standorten umzogen. Die hier angegebenen Zahlen umfassen keine Individuen, die in Städten oder anderen Distrikten Zuflucht gesucht haben, sondern nur solche, die in Lagern leben. Dennoch liefern die Daten ein realistisches Bild von interner Vertreibung und Rückkehr, das sich mit Intensität und Ausbreitung des Bürgerkriegs deckt. Quellen: IDMC-Berichte für 2009 und 2010 verfügbar unter www.internal-displacement.org; OCHA-Berichte 2005 und 2007 verfügbar unter <http://ochaonline.un.org>; USAID-Situationsberichte 2006 und 2007 verfügbar unter www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance

© DIW Berlin 2011

Die Zahl der in Flüchtlingslagern Lebenden hat sich seit 2005 halbiert.

den (Region Lango) (Abbildung 2).⁴ Dennoch steht Nord-Uganda noch immer vor zahlreichen Herausforderungen bei dem Bemühen, die Region auf den Entwicklungsstand der übrigen Rest des Landes zu bringen.

Beschäftigungsmöglichkeiten während des Wiederaufbaus

Als der Bürgerkrieg endete, stellte sich für die Haushalte die Frage, wie schnell sie zur Normalität zurückkehren und sich wieder in ihre ursprünglichen Gemeinschaften integrieren sollten. Die Rückkehr wurde von der Regierung als freiwillige Aktion der Haushalte betrachtet. In der vorliegenden Studie bezeichnen wir Haushalte, die bereits 2007 wieder in ihren alten Gemeinschaften Fuß gefasst hatten, als „Rückkehrer“, während wir diejenigen, die in den Lagern blieben, als „Bleiber“ bezeichnen.

Unter Verwendung von Daten des Northern Uganda Livelihood Survey (NULS) 2007 untersuchten wir, wie

² Verwimp, P., Justino, P., Brück, T.: The analysis of conflict: A micro-level perspective. *Journal of Peace Research*, 46 (3), 2009, 307–14.

³ International Crisis Group: A strategy for ending northern Uganda's crisis. Policy Briefing N°35. 2006.

⁴ Bjorkhaug, I., Morten, B., Hatloy, A., Jennings, K. M.: Returning to uncertainty? Addressing vulnerabilities in Northern Uganda. United Nations Development Programme 2007.

Abbildung 2

In die Untersuchung einbezogene Distrikte in Nord-Uganda



© DIW Berlin 2011

es Bleibern im Vergleich zu Rückkehrern erging (Kasten 1). Dies ist wichtig aus politischer Sicht, denn die beiden Gruppen können auch nach Ende des Bürgerkrieges noch auf unterschiedliche Weise Belastungen ausgesetzt gewesen sein. Zu beobachten, was Haushalte tun, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, ist eine Möglichkeit, festzustellen, wie sie wieder zu einem Sta-

Kasten 1

Befragung zum Lebensunterhalt 2007

Der Northern Uganda Livelihood Survey 2007) wurde von April bis Mai 2007 durchgeführt, als der 20-jährige Bürgerkrieg in der Region zu Ende ging. Die Umfrage umfasste 5 000 Haushalte in den Distrikten Gulu, Kitgum, Amuru und Pader in der Acholi-Region sowie in den Distrikten Lira und Oyam in der Lango-Region. Sie ist repräsentativ für alle Haushalte, die während des Bürgerkriegs zu irgendeinem Zeitpunkt in einem Flüchtlingslager gelebt haben. Durch diese Umfrage sind wir in der Lage, ein bestimmtes „Fenster“ direkt nach dem Bürgerkrieg zu erfassen, das durch große Ströme interner Migration gekennzeichnet ist. Zu diesem Zeitpunkt sind viele Entscheidungen, die die Dynamik des Wiederaufbaus betrafen, gefällt worden.

tus der Selbstversorgung zurückkehren können. Unsere Hypothese ist, dass Rückkehrer wirtschaftlich aktiver sind als Bleiber, da sie möglicherweise mit weniger Einschränkungen konfrontiert sind. Bei der Analyse haben wir drei Aktivitätsformen berücksichtigt. Der Fragebogen bot zwar eine große Palette an Aktivitäten, aber nur sehr wenige wurden von einer größeren Zahl von Individuen genannt. In die Analyse einbezogen wurden nur Aktivitäten, die mindestens von zehn Prozent der Teilnehmer angegeben wurden: Ackerbau, Handwerk und Kleinhandel. Als weitere Variable wurde „irgendeine Aktivität“ eingeführt, um auch denjenigen Befragten eine Antwortmöglichkeit zu geben, die keine detaillierten Angaben machen wollten oder konnten.

Weil „Rückkehrer“ und „Bleiber“ sich möglicherweise in wichtigen Merkmalen unterscheiden, ist ein einfacher Vergleich von Aktivitätsprofilen wenig sinnvoll.⁵ In der Analyse wurde diesem Vergleichbarkeitsproblem Rechnung getragen (Kasten 2). Die Ergebnisse entsprechen nicht in jedem Fall unseren Hypothesen. Sie zeigen, dass Rückkehrer sich nicht notwendigerweise in einer besseren Lage befinden als Bleiber, was die Aufnahme produktiver Aktivitäten während der ersten Phase des Wiederaufbaus betrifft (Abbildung 3).

Eine Rückkehr geht zwar einher mit einer höheren Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an einer handwerklichen oder überhaupt irgendeiner Aktivität,⁶ Rückkehrer sind jedoch weniger wahrscheinlich im Ackerbau tätig, der traditionell die Hauptbeschäftigung von Gemeinschaften in der Region ist.

Eine Reihe von Faktoren könnten eine Rolle spielen: einer könnte sein, dass Menschen, die in Flüchtlingslagern leben, nur begrenzte Optionen zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts zur Verfügung stehen, sodass sie sich für den Ackerbau entscheiden. Aufgrund des Fehlens von Arbeitsmärkten mag Feldarbeit – trotz des schwierigen Zugangs zu Land außerhalb der Lager – die naheliegendste Ausweichmöglichkeit sein.⁷ Eine zweite Möglichkeit ist, dass Haushalte in Rückkehrer-Gemeinschaften möglicherweise längere Zeit brauchen, ehe sie die Feldarbeit wieder aufnehmen können. Diese Phase kann durch Vorbereitung von Ackerland, Identifizierung potentieller Märkte sowie die Beilegung von Landstreitigkeiten gekennzeichnet sein. Auch in den frühen Phasen des Wiederaufbaus können Hilfsmaß-

⁵ Die Unterschiede können von beobachtbaren Faktoren wie Alter oder Geschlecht bis zu unbeobachtbaren Merkmalen wie individuelle Fertigkeiten und Risikoeinstellungen reichen.

⁶ Der negative Effekt des Status als Flüchtlingslagerbewohner auf die Teilnahme an irgendeiner Aktivität deutet darauf hin, dass auch eine Reihe anderer Aktivitäten, die wir hier nicht behandeln, von Bedeutung sind.

⁷ Bjorkhaug et al., a.a.O.

Kasten 2

Berücksichtigung des Einflusses unbeobachteter Merkmale auf die Aktivitätswahl der Haushalte

Ziel der Schätzung ist es, den Einfluss des Aufenthaltsstatus – Lager oder Reintegration in die alte Gemeinschaft – auf die Aktivitätswahl der Haushalte zu bestimmen. Da die Haushalte, die die Lager wieder verlassen haben, sich möglicherweise auch in anderen wichtigen Merkmalen von denjenigen unterscheiden, die in den Lagern geblieben sind, verwenden wir ein rekursives bivariates Probitverfahren, um den Einfluss unbeobachteter Merkmale zu berücksichtigen. Unser empirisches Verfahren basiert auf der Instrumentierung des Aufenthaltsstatus, wobei ein Index der Intensität des Bürgerkriegs für den erwarteten Ort der Rückkehr konstruiert wird. Dabei wird ein geocodierter Mikrodatensatz in Bezug auf Bürgerkriegsereignisse verwendet (Armed Conflict Events Data, ACLED). Um diesen Index zu erstellen, benötigen wir Informationen über den geografischen Ort jedes Ereignisses im jeweiligen Jahr (y_i) sowie den Ort des Haushalts (h). Aus zwei Gründen betrachten wir das Jahr 2006: Zum einen wissen wir, wo der Haushalt sich in diesem Jahr befand. Zum anderen verzeichnet der Datensatz zwischen Januar und März 2007 (kurz

bevor die Umfrage durchgeführt wurde) nur vier Ereignisse in zwei Distrikten und keine Ereignisse in vier Distrikten. Dann schätzen wir die absolute quadrierte Distanz (d) in Grad zwischen dem Haushalt und jedem der Ereignisse. Diese ist definiert als $d(y_i, h) = ||y_i - h||^2$. Den resultierenden Index ($C(h)$) erhält man, indem man alle Ereignisse in einem bestimmten Jahr aggregiert und sie um ihre entsprechenden Entfernungen vom Haushalt diskontiert.

$$C(h) = \sum_{i=1}^I e^{-\alpha(d(y_i, h))}$$

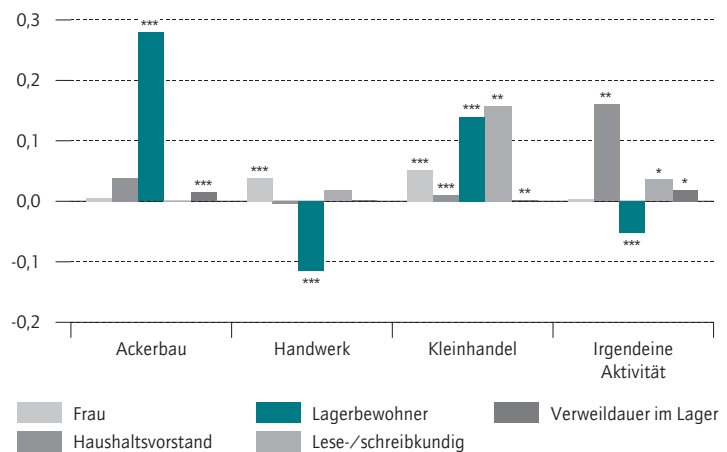
Der Parameter α ist ein entfernungsabhängiger Diskontfaktor. Je größer α ist, desto weniger wichtig sind die Ereignisse des entfernten Bürgerkriegs aus der Sicht des Haushalts. Wählt man einen niedrigen Wert für α , würde dies bedeuten, dass auch entfernte Bürgerkriegsereignisse von Bedeutung sind. Üblicherweise wird der Index für unterschiedliche Werte von α konstruiert; dann wird der Index mit dem Parameter gewählt, der die Log-Likelihood-Funktion maximiert.

nahmen erforderlich sein, um die Anpassung der Haushalte zu unterstützen. Wegen des Fehlens von Längsschnittdaten kann dies hier jedoch nicht näher untersucht werden.

Die Analyse ergab außerdem, dass Menschen in Flüchtlingslagern mit größerer Wahrscheinlichkeit Kleinhandel betreiben als Rückkehrer. In Lagern kann aufgrund eines „Konzentrationseffekts“ möglicherweise mehr Handel getrieben werden kann, auch wenn die Einkünfte dürftig sind. Märkte in Rückkehrer-Gemeinschaften gibt es praktisch nicht. Die Besiedlung ist dünn, da weniger als 40 Prozent der Bevölkerung zurückgekehrt sind. Insbesondere die Infrastruktur ist in Rückkehrer-Gemeinschaften häufig zu schlecht, um ein einkommensgenerierendes Umfeld zu schaffen. Es gibt Hinweise darauf, dass wirtschaftliche Chancen durch den Kleinhandel in Flüchtlingslagern zu den wichtigsten Gründen zählen, die gegen eine Rückkehr sprechen.⁸ Daher ist es beim Prozess der Wiederansiedlung wichtig, für eine Infrastruktur zu sorgen und die lokale Nachfrage zu stimulieren, sodass sich Rückkehrer nach dem Bürgerkrieg wieder selbst versorgen können.

Abbildung 3

Auswirkungen des Aufenthalts in Flüchtlingslagern auf die Aktivitätswahl der Haushalte



Abhängige Variablen sind die Aktivitätsformen Ackerbau, Handwerk und Handel sowie „irgendeine“ Aktivität (einschließlich der drei hier genannten). Die Balken repräsentieren den Marginalerfolg der erklärenden Variablen auf die Aktivitätswahl. Sie zeigen, wie sich die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Aktivität verändert, wenn sich eine bestimmte erklärende Variable um eine Einheit ändert. Statistische Signifikanz der Schätzwerte: *** = Ein-Prozent-Niveau, ** = Fünf-Prozent-Niveau, * = Zehn-Prozent-Niveau. Quellen: Northern Uganda Livelihood Survey 2007; Armed Conflict Events Data; eigene Schätzungen.

⁸ Internal Displacement Monitoring Centre: Peace, Recovery and Development: Challenges in Northern Uganda, März 2010.

Lagerbewohner betreiben eher Ackerbau und Kleinhandel als Menschen, die bereits in ihre Dörfer zurückgekehrt sind.

Fazit

Am Ende eines gewalttätigen Konflikts verlassen viele Haushalte Lager oder Gebiete, in die sie vertrieben wurden, und integrieren sich wieder in ihre ursprünglichen Gemeinschaften. Es ist jedoch nicht gewiss, dass der Wiederaufbau für alle Rückkehrer unmittelbar spürbar sein wird. Häufig haben Haushalte anfänglich mit Anpassungskosten der Rückkehr zu kämpfen. Ein erheblicher Teil der Haushalte in Nord-Uganda bleibt lieber in den Lagern, wo sie weiterhin Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Schulbildung erhalten und außerdem an besser funktionierenden Produktmärkten teilnehmen können als an Rückkehrer-

Standorten, wo eine Infrastruktur quasi nicht existiert.⁹ Dies verlangt eine pragmatische Herangehensweise an den Wiederaufbau, um ein förderliches Umfeld für die Rückkehr zu schaffen. Menschen in Flüchtlingslagern sind in der Lage, an einer Reihe von Aktivitäten teilzunehmen, die ihren Lebensunterhalt steigern. Dies sollte bei Interventionen zum Wiederaufbau möglicherweise verstärkt genutzt werden, um den Wohlstand armer Haushalte in Ländern nach einem Bürgerkrieg schnell zu verbessern.

⁹ Uganda Human rights commission: 11th annual report, Kampala, Uganda 2008.

Carlos Bozzoli, Ph. D., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft. | cbozzoli@diw.de

Prof. Dr. Tilman Brück leitet die Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin. | tbrück@diw.de

Tony Muhumuza ist Doktorand in der Abteilung Weltwirtschaft. | tmuhumuza@diw.de

JEL Classification: J01, J60, O12

Keywords: Conflict, IDP, Northern Uganda

SOEP Papers Nr. 366

February 2011 | Andreas Peichl, Nico Pestel, Sebastian Sieglöch



The Politicians' Wage Gap: Insights from German Members of Parliament

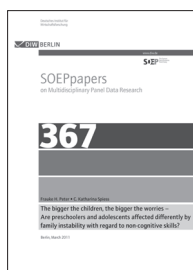
Using a unique dataset of German members of parliament with information on total earnings including outside income, this paper analyzes the politicians' wage gap (PWG). After controlling for observable characteristics as well as accounting for selection into politics, we find a positive PWG which is statistically and economically significant. It amounts to 40–60% compared to citizens with an executive position. Hence, we show that the widely held claim that politicians would earn more in the private sector is not confirmed by our data. Our findings are robust

with respect to potential unobserved confounders. We further show that the PWG exceeds campaigning costs and cannot be justified by extraordinary workload. Hence, our results suggest that part of the PWG can be interpreted as rent extraction. This calls for a reform of the regulation of outside earnings, which account for a sizeable share of the wage premium.

www.diw.de/publikationen/soeppapers

SOEP Papers Nr. 367

March 2011 | Frauke H. Peter, C. Katharina Spiess



The Bigger the Children, the Bigger the Worries: Are Preschoolers and Adolescents Affected Differently by Family Instability with Regard to Non-Cognitive Skills?

Substantial research on the relationship between family structures and child outcomes represents a considerable part of the literature. However, family structure provides a rather static view of the relationship of children's living arrangements and their well-being, revealing hardly anything about the stability of a family for a longer period. This paper focuses on the impact of family instability on children. In light of human capital accumulation, we hypothesize that

a stable family (either a two parent or a single parent family) might be beneficial for child outcomes, in particular for non-cognitive skills. We use skills, such as socio-emotional behavior or locus of control, as our primary measure of child outcomes. The paper focuses on the potential impact of family instability occurring at different childhood stages on non-cognitive skills of preschoolers (aged five to six) and of adolescents (aged seventeen). Our analysis is based on data from the German Socio-Economic Panel Study (SOEP). Family instability is defined by yearly observed maternal partnership variations. Our results suggest that differences in family stability account for some of the gradient in social-behavioral difficulties for preschool children. By using sibling differences for our adolescents' sample, we find that multiple partnership transitions experienced early in life are negatively correlated with non-cognitive skills in adolescence, e. g., such adolescents are less likely to be active or self-determined in life.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Prof. Dr. Gert G. Wagner ist Vorstandsvorsitzender des DIW Berlin. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Unsozialer Bürokratieabbau

Die Mehrwertsteuer ist immer wieder auf das Neue im Gespräch. Seit Jahren geht es meist darum, ob unser Staatshaushalt nicht am leichtesten saniert werden könnte, wenn der Finanzminister die Mehrwertsteuer kräftig erhöhen würde. Im Moment geht es – weitgehend unbeachtet von der breiten Öffentlichkeit – um eine „versteckte“ Erhöhung, die man durch die Abschaffung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes erreichen könnte. Denn während der Regelsatz der Mehrwertsteuer zurzeit 19 Prozent beträgt, gilt für Nahrungsmittel ein reduzierter Satz von sieben Prozent. Auch für so unterschiedliche Produkte wie Nahverkehrstickets, Bücher und Zeitungen, gartenbauliche Erzeugnisse, Heimtierfutter und Kunstgegenstände gilt der reduzierte Satz. Der Billigtarif gilt auch für „Beherbergungsleistungen“. Letztere Steuervergünstigung wurde von der schwarz-gelben Bundesregierung für Hoteliers und ihre Kunden eingeführt und ist heftig umstritten.

Warum es auf der einen Seite den reduzierten Mehrwertsteuersatz gibt und auf der anderen Seite noch Relikte einer Luxussteuer, zum Beispiel die Sektsteuer oder den Mehrsteuer-Regelsatz auf die Nahrungsmittel Hummer und Langusten, kann man nicht systematisch, sondern nur historisch erklären. Denn vom reduzierten Mehrwertsteuersatz profitieren auch betuchte Bürger – ebenso wie inzwischen auch Kleinverdiener Sektsteuer zahlen. Hinzu kommen eine

Wettbewerbsverzerrung und ein hoher bürokratischer Aufwand, die mit differenzierten Konsumsteuern verbunden sind.

Trotzdem spricht Vieles dafür, dass der reduzierte Mehrwertsteuersatz auf Nahrungsmittel beibehalten wird. Sicherlich profitieren auch Gutverdienende davon, aber insgesamt führt er zu einer Entlastung von Kleinverdienern. Das liegt schlicht und einfach daran, dass die Verdienere kleiner und mittlerer Einkommen einen viel höheren Anteil ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben als Gutverdiener, die außerdem mehr Geld sparen, und damit allenfalls später die Konsumsteuern zahlen, wenn sie das Ersparte ausgeben.

So schön es sich anhört, durch die Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersatzes das Steuerrecht zu vereinfachen sowie Wettbewerbsverzerrungen und Bürokratie abzubauen, so unsozial wäre die Wirkung. Zwar könnte der Hartz-IV-Satz erhöht werden. Die vielen Kleinverdiener oberhalb des Hartz-IV-Niveaus würden aber draufzahlen. Eine stärkere Progression bei der Einkommensteuer würde dem nicht entgegenwirken, da in den niedrigen Einkommensschichten keine Einkommensteuer gezahlt wird. Wirksam könnte man dem nur durch neue Transfers begegnen. Und das wäre wieder mit mehr Bürokratie verbunden.

THEMEN DES NÄCHSTEN WOCHENBERICHTS:

- Forschungsintensive Industrie im internationalen Vergleich