

Der Mehrwertsteuer-Bonus: Eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen

von Stefan Bach

Die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes wird derzeit wieder diskutiert. Eine solche Reform würde einkommensschwache Haushalte deutlich stärker treffen als Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen. Diesen Verteilungswirkungen könnte ein Mehrwertsteuer-Bonus gezielt entgegenwirken. Dazu müsste der Staat eine zusätzliche Transferleistung zahlen, die sich an der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen orientiert. Ein solcher Bonus könnte nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert und bei höheren Einkommen reduziert werden. Darüber hinaus könnte mit dem Bonus die Mehrwertsteuerbelastung auf geringe Einkommen vollständig erstattet werden. Um die Steuerausfälle zu kompensieren, müsste allerdings der Mehrwertsteuersatz auf 25 Prozent steigen. Die gesamte Mehrwertsteuerbelastung würde dann progressiv wirken. Die Einführung einer solchen Transferleistung wäre mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden. Dafür könnten Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsverzerrungen des derzeitigen ermäßigten Mehrwertsteuersatzes vermieden werden.

Die Regierungskoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz zu überprüfen. Dazu wurde eine Kommission einberufen, die aber bisher noch nicht zusammengetreten ist. Die Diskussionen und Vorschläge der letzten Jahre laufen auf eine Abschaffung der meisten Mehrwertsteuerermäßigungen hinaus. Umstritten ist, ob der ermäßigte Satz für Nahrungsmittel sowie für weitere ausgewählte Güter 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 Regelsteuersatzes verwendet werden sollen.¹

Simulationsanalysen des DIW Berlin zeigen, dass Haushalte mit geringem Einkommen bei einer vollständigen Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes spürbar belastet werden, selbst wenn im Gegenzug der Regelsatz auf 16 Prozent gesenkt wird.² Diese Wirkung ist weitgehend auf die Besteuerung der Nahrungsmittel zurückzuführen, die gut 70 Prozent der ermäßigt besteuerten Umsätzen ausmachen. Hier wirkt die Mehrwertsteuer ausgeprägt regressiv, das heißt, sie belastet einkommensschwache Haushalte relativ zu ihrem Ein-

¹ Die Bundesregierung hat ein Forschungsprojekt zur rechtlichen und ökonomischen Analyse des Anwendungsbereichs des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes durchführen lassen. Die Autoren empfehlen, die Steuerermäßigung für Lebensmittel aufgrund ihrer Verteilungswirkungen beizubehalten, aber alle übrigen ermäßigt besteuerten Umsätze dem Regelsatz zu unterwerfen. Roland Ismer u. a.: 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. Zur Diskussion der letzten Jahre vgl. auch Rolf Peffekoven: Zur Reform der Mehrwertsteuer. Zurück zu einer generellen Konsumbesteuerung. www.insm.de/dms/insm/textdokumente/pdf/Mehrwertsteuer/gutachten_peffekoven.pdf, Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2010/11, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga10_v.pdf, 212 ff., oder die Beiträge für das Zeitgespräch „Brauchen wir eine Reform des Mehrwertsteuersystems?“ Wirtschaftsdienst, (9), 2010.

² Bach, S. (2011): Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16, 3–8; Sachverständigenrat, a. a. O., 220 ff.

kommen stärker als Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen.

Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Nahrungsmittel dient dazu, den lebensnotwendigen Bedarf aus sozialpolitischen Gründen weniger stark zu belasten.¹ Die Entlastung hat insoweit eine ähnliche Funktion wie der Grundfreibetrag in der Einkommensteuer, der das Existenzminimum steuerfrei stellt. Die Mehrwertsteuerermäßigung für den öffentlichen Personennahverkehr könnte ebenfalls hierzu gezählt werden. Viele Länder besteuern auch Arzneimittel, medizinische Geräte, Energieprodukte oder Kinderkleidung ermäßigt.² In einer Reihe von Ländern gibt es sogar Nullsteuersätze für einzelne dieser Produkte, etwa in Großbritannien, Irland, Schweden, Finnland, Dänemark, Belgien, Schweiz, Norwegen. Dadurch entfällt die Mehrwertsteuerbelastung vollständig, da die Produzenten bei vollem Vorsteuerabzug auf ihre Vorleistungen keine Mehrwertsteuer auf ihre Verkäufe berechnen müssen.

Im Hinblick auf die Entlastung des existenznotwendigen Bedarfs haben solche Mehrwertsteuerermäßigungen für einzelne Produkte Schwächen. Sie gelten für jeden Käufer unabhängig von seinem Einkommen und können aufgrund der indirekten Besteuerungstechnik nicht zielgenau auf die individuelle Bedürftigkeit von Personen zugeschnitten werden. Weitere Kritikpunkte an den Mehrwertsteuerermäßigungen sind mangelnde Transparenz im Hinblick auf die tatsächliche Entlastungswirkung und Überwälzung, Verzerrungen der relativen Preise sowie bürokratischer Aufwand. Dies gilt auch für die ermäßigte Besteuerung von Nahrungsmitteln. Bei einer zielgenauen finanziellen Kompensation der Haushalte könnte auch auf diese Ermäßigung verzichtet werden.

Bei den Haushalten in der Grundsicherung wäre dies über eine Anpassung der Regelleistungen leicht zu realisieren. Bei den übrigen Haushalten ist eine zielgerichtete Kompensation im Rahmen des bestehenden Steuer- und Transfersystems aber nicht möglich. Die meisten Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen zahlen keine oder nur geringe Lohn- und Einkommensteuer, so dass sie von einer Anpassung des Grundfreibetrags nicht profitieren. Andere breit angelegte Transfers wie Kindergeld, Wohngeld, gesetzliche Renten oder Arbeitslosengeld erfassen die relevante Bevölkerung nur

teilweise oder entlasten die ärmere Bevölkerung nicht zielgerichtet. Für eine gezielte Kompensation der Mehrwertsteuer auf den existenznotwendigen Bedarf müsste eine staatliche Transferzahlung eingeführt werden, der Mehrwertsteuer-Bonus.³

Ein Mehrwertsteuer-Bonus für Haushalte mit geringem Einkommen ...

Ein solcher Mehrwertsteuer-Bonus könnte sich an der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen orientieren. Er wäre das Pendant zum Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer, müsste aber aufgrund der indirekten Besteuerungstechnik der Mehrwertsteuer über einen ergänzenden staatlichen Transfer abgewickelt werden. Entsprechend den tatsächlichen Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer könnte der Bonus nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert werden. Ferner könnte er bei höheren Einkommen reduziert werden, um die damit verbundenen Ausgaben zu begrenzen.

Ein ähnliches Modell wird in Kanada praktiziert.⁴ Neben den regionalen Verkaufsteuern (sales taxes) der Provinzen erhebt dort der Zentralstaat eine Umsatzsteuer (goods and services tax/harmonized sales tax – GST/HST). Als diese 1991 in das Mehrwertsteuersystem überführt wurde, war die damit verbundene Verbreiterung der Belastungswirkungen politisch stark umstritten. Um die regressiven Belastungswirkungen im unteren Einkommensbereich zu kompensieren, wurde für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen eine Steuererstattung eingeführt (GST/HST credit). Dieser sieht feste Erstattungsbeträge für verschiedene Haushaltstypen vor und wird bei mittleren Einkommen abgeschmolzen. Die Erstattungsbeträge werden jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst.

Im Folgenden werden die Ergebnisse von Mikrosimulationsanalysen zu den Verteilungswirkungen einer Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes mit verschiedenen Kompensationsvarianten einschließlich eines Mehrwertsteuer-Bonus präsentiert. Datengrundlage für die Simulation ist die Einkommens- und Ver-

¹ Ismer et al., a. a. O., 47 f.; Bundesrechnungshof: Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung. 28. Juni 2010. <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/erm-umsatzsteuer.pdf>, 9 f.

² Ismer et al., a. a. O., 276 ff.; OECD: Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues. OECD Publishing 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2010-en>, 72 ff.

³ Vgl. zum folgenden auch die Diskussion in Ismer et al., a. a. O., 201 f. sowie für Großbritannien Ian Crawford, Michael Keen, Stephen Smith: Value Added Tax and Excises. In: Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Oxford University Press. www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch4.pdf, 301 ff.

⁴ Hicks, C., Jones, J. (2007): Modeling Changes to the GST and its Credit Using the SPSD/M. Statistics Canada. www.euro.centre.org/ima2007/programme/papers/Hicks_paper.doc. Vgl. dazu auch: www.servicecanada.gc.ca/eng/goc/gst_credit.shtml; www.cra-arc.gc.ca/bnfts/gsthst/fq_qlfyng-eng.html.

brauchsstichprobe (EVS) 2008.⁵ 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 (gewichtet nach der „neuen“ OECD-Skala) 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 der Reformvarianten können als relative Realeinkommenseffekte interpretiert werden.

Ausgangspunkt der Analyse ist die vollständige Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes, also die Belastung der bisher ermäßigt besteuerten Umsätze mit dem Regelsatz von 19 Prozent. Wie in einer früheren Studie gezeigt, würde dies für sich genommen die bestehende Regressivität der Mehrwertsteuer bezogen auf das Einkommen spürbar verschärfen.⁶ Im Durchschnitt würden die Haushalte mit 1,4 Prozent des verfügbaren Einkommens belastet, dies entspricht zusätzlichen Steuereinnahmen von 19 Milliarden Euro.⁷

Der Mehrwertsteuer-Bonus wird in Anlehnung an das kanadische Vorbild nach folgendem Modell simuliert:

5 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. Stefan Bach: 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. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.43845.de/diw_data_doc_2005-010.pdf

6 Bach, Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel ..., a. a. O., 6 f.

7 Nach Berechnungen der Bundesregierung würde die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes im Jahr 2010 zu einem Steuermehraufkommen von 23 Milliarden Euro führen, vgl. Sachverständigenrat, a. a. O., 214. Die hier durchgeführten Mikrosimulationsanalysen basieren hingegen auf den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Jahr 2008. Dabei wird nur die Mehrwertsteuerbelastung betrachtet, die auf den privaten Verbrauch entfällt. Ein geringer Teil der Mehrwertsteuerermäßigungen entfällt auf die Vorleistungskäufe des Staatssektors. Der größere Teil der Abweichung dürfte auf die Untererfassung der Konsumausgaben in der EVS gegenüber den entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Aggregaten zurückzuführen sein, vgl. dazu Bach, Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte, a. a. O., 5. Eine maßgebliche Rolle dürfte dabei die Untererfassung der Haushalte mit sehr hohen Einkommen in der EVS spielen.

• Wir berechnen den Bonus auf Grundlage der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung nach Abschaffung des ermäßigten Satzes, die bei den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung entsteht. Ähnlich wie bei der Ermittlung des Grundsicherungsniveaus sowie der daraus abgeleiteten Höhe der Grund- und Kinderfreibeträge der Einkommensteuer kann das beobachtete Einkommens- und Konsumniveau dieser Bevölkerungsgruppe als soziokulturelles Minimum interpretiert werden.

• Angesichts von Bedarfsunterschieden zwischen Erwachsenen und Kindern verschiedenen Alters und Haushalten unterschiedlicher Größe ist es sinnvoll, den Mehrwertsteuer-Bonus nach Haushalts- und Familientypen zu differenzieren. Eine Auswertung der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung im untersten Einkommensdezil nach Haushaltstypen ergibt eine Abstufung der relativen Belastung, die recht gut mit der „neuen“ OECD-Skala übereinstimmt (Tabelle 1). Demnach erhält die älteste Person des Haushalts den Gewichtungsfaktor 1, weitere Personen, die 14 Jahre oder älter sind, den Gewichtungsfaktor 0,5 und Kinder unter 14 Jahren den Faktor 0,3.⁸ Diese Skala wird auch bei den empirischen Verteilungsanalysen für die Äquivalenzgewichtung der Nettoeinkommen verwendet, um die Haushalte nach Einkommensdezilen zu ordnen. Wir verwenden diese Äquivalenzskala für die Differenzierung des Mehrwertsteuer-Bonus nach Haushaltstypen. Dazu wird zunächst das gesamte Mehrwertsteueraufkommen des untersten Einkommensdezils durch die Summe der Äquivalenzgewichte aller Haushalte in diesem Dezil geteilt. Daraus ergibt sich eine äquivalenzgewichtete durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung von 1 245 Euro im Jahr. Dies ist die Höhe des Mehrwertsteuer-Bonus bei Singles. Der Mehrwertsteuer-Bonus bei Mehrpersonenhaushalten ergibt sich durch Multiplikation dieses Betrags mit dem Äquivalenzgewicht des Haushalts. Zum Beispiel bekommen Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von 14 Jahren einen Bonus von 1 868 Euro, eine Familie mit zwei Kindern unter 14 erhält einen Bonus von 2 615 Euro. Diese Beträge könnten jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst und in regelmäßigen Abständen neu berechnet werden.

• Diese Zahlungen sollen bei mittleren und höheren Einkommen abgeschmolzen werden, um die Ausgaben für den Mehrwertsteuer-Bonus zu begrenzen. Die Reduktion setzt in den Berechnungen bei

8 Dazu ausführlich De Vos, K., Zaidi, M. A. (1997): Equivalence Scale Sensitivity of Poverty Statistics for the Member States of the European Community. *Review of Income and Wealth*, 43.

Tabelle 1

Durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung im untersten Einkommensdezil bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und Höhe des Mehrwertsteuer-Bonus nach Haushaltstypen

Haushaltstyp	Mehrwertsteuerbelastung je Haushalt		Äquivalenzgewicht nach neuer OECD-Skala ¹		Mehrwertsteuer-Bonus	
	Euro/Jahr	Singles = 100 Prozent	unter 14	14 und älter	unter 14	14 und älter
			Singles = 100 Prozent		Euro/Jahr	
Alleinstehende Personen (Singles)	1 197	100	100		1 245	
Alleinerziehende						
mit 1 Kind	1 717	143	130	150	1 619	1 868
mit 2 und mehr Kindern	2 365	198			1 992	2 490
Ehepaare/zusammenlebende Paare						
ohne Kind	2 012	168	150		1 868	
mit 1 Kind	2 426	203	180	200	2 241	2 490
mit 2 Kindern	2 821	236	210	250	2 615	3 113
mit 3 und mehr Kindern	3 618	302	240 ²	300 ²	2 989	3 736
Sonstige Haushalte	2 130	178	-	-	-	-

¹ Die älteste Person im Haushalt erhält den Gewichtungsfaktor 1, weitere Personen, die 14 Jahre oder älter sind, den Gewichtungsfaktor 0,5 und Kinder unter 14 Jahren den Faktor 0,3.

² Berechnet für drei Kinder.

Quellen: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 (98% scientific use file des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

© DIW Berlin 2011

Relative Mehrwertsteuerbelastungen im untersten Einkommensdezil nach Haushaltstypen entsprechen neuer OECD-Skala.

einem Netto-Äquivalenzeinkommen des Haushalts von 15 120 Euro im Jahr ein, dies entspricht der Einkommensgrenze für das untere Viertel der Bevölkerung (25 Prozent Perzentil). Ab dieser Schwelle wird der Mehrwertsteuer-Bonus um zehn Prozent des übersteigenden Einkommens abgeschmolzen. Er läuft aus, wenn das Haushaltseinkommen die Einkommensgrenze um das Zehnfache der Bonuszahlung übersteigt, das sind 27 500 Euro Äquivalenzeinkommen bei einem Single-Haushalt oder 46 250 Euro Äquivalenzeinkommen bei einer Familie mit zwei Kindern über 14 Jahre. Durch dieses relativ breite Abschmelzintervall profitieren Haushalte bis in das neunte Einkommensdezil vom Mehrwertsteuer-Bonus. Ein solcher abschmelzender Freibetrag verstärkt die indirekte Progressionswirkung des Freibetrags. Im Bereich des Abschmelzintervalls ergibt sich eine zusätzliche Grenzbelastung bezogen auf das Äquivalenzeinkommen in Höhe von zehn Prozent. Eine höhere Abschmelzrate würde die Entlastung stärker auf die unteren Einkommensgruppen konzentrieren und damit die Progressionswirkung des Mehrwertsteuer-Bonus weiter verstärken. Die Grenzbelastung zusätzlicher Einkommen im Bereich des Abschmelzintervalls würde sich entsprechend erhöhen.

In Tabelle 2 werden die Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer nach geltendem Recht den Wirkun-

gen verschiedener Szenarien einer Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes mit aufkommensneutraler Kompensation gegenübergestellt. Für die bestehende Mehrwertsteuerbelastung ergibt sich die bekannte „Regressivität“ der Mehrwertsteuer bezogen auf das Einkommen. Ärmere Haushalte werden relativ zu ihrem Einkommen deutlich stärker belastet als reiche. Diese Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Einkommensdezile und auch in den Randbereichen der Einkommensverteilung beobachten.

Im ersten Reformszenario werden die Auswirkungen für eine Senkung des Regelsteuersatzes auf 16 Prozent berechnet. Diese fallen nahezu aufkommensneutral für die privaten Haushalte aus,⁹ aber die regressive Belastungswirkung würde sich verschärfen, wenn auch in geringem Umfang. Zwar profitierten auch die Haushalte mit niedrigem Einkommen von der Senkung des Regelsatzes. Dieser Effekt kann jedoch nicht die deutlich regressivere Wirkung einer Anhebung des ermäßigten Steuersatzes kompensieren, die vor allem durch den hohen Anteil der Nahrungsmittel an den ermäßigt besteuerten Umsätzen ausgelöst wird.

⁹ Vgl. Bach, Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel ..., a.a.O., 6 f.

Tabelle 2

Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte bei geltendem Recht und bei Reformszenarien nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

Dezile des Haushaltsnettoeinkommens ¹	Mehrwertsteuerbelastung bei				Veränderung der Mehrwertsteuerbelastung gegenüber geltendem Recht bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und		
	geltendem Recht	Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und			Senkung Regelsatz auf 16 Prozent	anteiliger aufkommensneutraler MWSt-Bonus ²	25-Prozent-Regelsatz, voller MWSt-Bonus
		Senkung Regelsatz auf 16 Prozent	anteiliger aufkommensneutraler MWSt-Bonus ²	25-Prozent-Regelsatz, voller MWSt-Bonus			
Untere 5 Prozent	13,4	13,9	9,0	-0,8	+0,5	-4,4	-14,2
1. Dezil	11,8	12,3	8,2	0,0	+0,5	-3,7	-11,8
2. Dezil	10,3	10,6	8,1	3,2	+0,3	-2,2	-7,1
3. Dezil	10,0	10,2	8,4	5,0	+0,2	-1,6	-5,0
4. Dezil	9,6	9,7	8,7	6,5	+0,1	-0,9	-3,1
5. Dezil	9,3	9,3	8,9	7,7	+0,0	-0,4	-1,6
6. Dezil	8,9	8,9	8,9	8,5	+0,0	+0,0	-0,4
7. Dezil	8,6	8,6	9,0	9,2	-0,0	+0,4	+0,6
8. Dezil	8,1	8,1	8,9	9,8	-0,1	+0,7	+1,7
9. Dezil	7,7	7,6	8,7	10,4	-0,1	+1,0	+2,7
10. Dezil	6,3	6,2	7,2	9,3	-0,1	+0,9	+2,9
Insgesamt	8,3	8,4	8,3	8,1	+0,0	-0,0	-0,2

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

² Die Ausgaben für den Mehrwertsteuer-Bonus wurden auf das Mehraufkommen aus der Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes begrenzt und die Bonuszahlungen entsprechend proportional reduziert.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 (98% scientific use file des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

© DIW Berlin 2011

Der Mehrwertsteuer-Bonus wirkt progressiv auf die Einkommensverteilung.

... entlastet die Haushalte progressiv

Im Vergleich dazu werden in zwei Szenarien Auswirkungen eines Mehrwertsteuer-Bonus bei einem einheitlichen Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent geschätzt. Im ersten Szenario wird unterstellt, dass lediglich die Steuernehmeinnahmen von 19 Milliarden Euro an die Haushalte zurückgegeben werden, die durch die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes entstehen. Tatsächlich würde der Mehrwertsteuer-Bonus nach dem oben dargestellten Verfahren 44 Milliarden Euro kosten. Nach einer entsprechend proportionalen Kürzung der Bonuszahlungen (um etwa 57 Prozent) ergibt sich eine insgesamt aufkommensneutrale Reform. Entsprechend reduziert sich auch die Abschmelzrate über das Abschmelzintervall.

Diese Reform würde progressiv auf die Einkommensverteilung wirken. Der Mehrwertsteuer-Bonus wirkt wie der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer und bewirkt eine indirekte Steuerprogression. Einkommensschwache Haushalte würden spürbar entlastet, die einkommensstarken Haushalte moderat belastet. Die

ausgeprägte Regressionswirkung der gesamten Mehrwertsteuerbelastung im geltenden Recht würde weitgehend verschwinden. Im Bereich vom zweiten bis zum siebten Einkommensdezil ergäbe sich sogar eine leichte Progression. In den höheren Einkommensdezilen, in denen der Mehrwertsteuer-Bonus abgeschmolzen ist, würde die Mehrwertsteuer dagegen weiterhin regressiv wirken.

Die soziale Mehrwertsteuer: Steuersatz von 25 Prozent erforderlich

Im zweiten Szenario wird eine aufkommensneutrale Einführung des vollen Mehrwertsteuer-Bonus analysiert. Um die damit verbundenen Steuerausfälle auszugleichen, müsste der Mehrwertsteuer-Regelsatz auf 25 Prozent angehoben werden. Die Haushalte im untersten Einkommensdezil würden in diesem Modell vollständig von der Mehrwertsteuer entlastet, da sich die Bonuszahlung an der durchschnittlichen Belastung dieser Gruppe orientiert. Der Bonus wirkt hier ähnlich wie der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer. Die Wirkung der Reform wäre deutlich progressiv,

auch die Haushalte mit den mittleren Einkommen bis zum sechste Dezil würden deutlich entlastet, während die Haushalte mit den höheren Einkommen spürbar belastet wären. Auch die gesamte Mehrwertsteuerbelastung würde bei einem vollen Mehrwertsteuer-Bonus bis in die mittleren Einkommensgruppen deutlich progressiv wirken. Diese Steuerprogression würde sich bis zum neunten Einkommensdezil moderat fortsetzen, erst im obersten Dezil würde die Belastung wieder regressiv. Der Preis für diese soziale Mehrwertsteuer ist allerdings ein Steuersatz von 25 Prozent, wenn das Steueraufkommen gehalten werden soll.

Mehrwertsteuer-Bonus bedeutet zusätzliche Bürokratie

Die Einführung eines Mehrwertsteuer-Bonus würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen.¹⁰ Hinzu kommen Befolgungskosten der Bürger. Bei den Haushalten in der Grundsicherung wäre der Bonus über eine Anpassung der Regelleistungen leicht umzusetzen. Bei den übrigen Haushalten könnten vorhandene Verwaltungsverfahren für Steuern und Transfers genutzt werden. So könnte der Bonus bei den Lohn- und Einkommensteuerzahlern mit der Steuerbelastung verrechnet werden. Mit der vor einigen Jahren eingeführten Steuer-Identifikationsnummer für alle Einwohner verfügen die Behörden über ein wirksames Informationsinstrument, um sowohl eine mehrfache Inanspruchnahme als auch die Nichtinanspruchnahme der Leistung zu kontrollieren. Zusätzlicher Verwaltungs- und Befolgungsaufwand entsteht jedoch, wenn die Leistung nach Haushaltstypen differenziert und bei höheren Haushaltseinkommen abgeschmolzen werden soll, wie es hier modelliert wurde. Anders als in Kanada und anderen OECD-Ländern, in denen die Finanzbehörden auch Grundsicherungsleistungen sowie bedürftigkeitsgeprüfte Lohn- und Einkommenszuschüsse (working tax credit, earned income tax credit) administrieren, ist das Steuer- und Transfersystem in Deutschland eher zersplittert. Insbesondere für die mittleren und höheren Einkommensgruppen, die nach dem hier verwendeten Modell noch vom Mehrwertsteuer-Bonus profitieren, müssten wohl zusätzliche Informationen zu den Einkommensverhältnissen im Haushaltszusammenhang erhoben werden. Der Bonus könnte auch mit einer deutlich höheren Rate abgeschmolzen und auf Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen begrenzt werden. Dies würde allerdings die Progressionswirkung der Reform weiter verstärken.

Fazit

Eine vollständige Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes würde Haushalte mit geringen Einkommen deutlich höher belasten als Mittel- und Hochkommenshaushalte. Dies ist im Wesentlichen eine Rückwirkung der reduzierten Besteuerung von Nahrungsmitteln, die gut 70 Prozent der ermäßigt besteuerten Umsätze ausmachen. Sofern solche regressiven Verteilungswirkungen vermieden werden und Haushalte mit niedrigem Einkommen von der Mehrwertsteuer entlastet werden sollen, wäre die Einführung eines Mehrwertsteuer-Bonus die wirksamere Alternative. Dieser würde ähnlich wie der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer wirken. Dazu müsste eine zusätzliche staatliche Transferzahlung eingeführt werden, die sich an der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung von Haushalten mit niedrigem Einkommen orientiert. Der Mehrwertsteuer-Bonus könnte nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert und bei höheren Einkommen reduziert werden. Ferner könnte der Bonus jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst und in regelmäßigen Abständen neu berechnet werden.

Würden die Mehreinnahmen aus der Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes über einen solchen Mehrwertsteuer-Bonus zurückerstattet, ergäben sich klar progressive Verteilungswirkungen der Reform. Einkommensschwache Haushalte würden spürbar entlastet, die einkommensstarken Haushalte moderat belastet. Die ausgeprägte Regressionswirkung der gesamten Mehrwertsteuer nach dem geltenden Recht würde weitgehend verschwinden. Eine Bemessung des Mehrwertsteuer-Bonus nach der gesamten Durchschnittsbelastung der Haushalte mit geringen Einkommen würde die gesamte Mehrwertsteuerbelastung progressiv gestalten. Dann müsste allerdings der Mehrwertsteuersatz auf 25 Prozent steigen, um die damit verbundenen Steuerausfälle zu kompensieren.

Die Einführung eines solchen Mehrwertsteuer-Bonus löst zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus. Dies gilt vor allem, wenn die Bonuszahlung nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert und bei höheren Einkommen reduziert werden soll, wie es hier analysiert wurde. Hinzu kommen tendenziell ungünstige Anreizwirkungen auf Erwerbseinkommen und Anreize zugunsten der Schattenwirtschaft. Wird der ermäßigte Mehrwertsteuersatz abgeschafft, steigt die implizite Grenzbelastung der Mehrwertsteuer auf zusätzliche Einkommen auf einheitlich 19 Prozent. Wird der Mehrwertsteuer-Bonus bei höheren Einkommen reduziert, steigt die implizite Grenzbelastung auf diese Einkommen entsprechend der Abschmelzrate. Diese negativen Anreizwirkungen dürften sich vor allem dann auswirken, wenn der Mehrwertsteuersatz oder die Ab-

¹⁰ Ismer u.a., a.a.O., 201 f.

schmelzrate weiter erhöht wird, um die Haushalte mit niedrigen Einkommen stärker zu entlasten.

Diese Nachteile sollten jedoch mit jenen der bestehenden Mehrwertsteuerbegünstigungen verglichen werden, die erheblichen Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsverzerrungen bei der Abgrenzung der ermäßigt besteuerten Produkte auslösen. Der Mehrwertsteuer-Bonus entlastet dagegen gezielt den existenznotwendi-

gen Bedarf. Auch bei anderen aufkommensstarken indirekten Steuern könnte ein ähnliches Modell die Belastungswirkungen im unteren Einkommensbereich mildern, etwa bei der Energiebesteuerung (Öko-Bonus). Ferner können solche Bonus-Modelle zum Anlass genommen werden, die Bemessungsgrundlagen der einkommensbezogenen Steuern und Transfers besser abzustimmen. Dies würde die Effizienz des gesamten Steuer- und Transfersystems erhöhen.

Stefan Bach ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Staat | sbach@diw.de

JEL: H24, H22, D12

Keywords: VAT credit, reduced VAT rate, income distribution



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

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
PD Dr. Joachim R. Frick
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Sabine Fiedler

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Frauke Braun
PD Dr. Elke Holst
WolfPeter Schill

Lektorat

Dr. Simon Junker
Dr. Marcus M. Grabka

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.