

# **Wirkung eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes auf private Haushalte**

*Eine Aktualisierung auf Basis der Einkommens- und  
Verbrauchsstichprobe 2008 für die Initiative Neue So-  
ziale Marktwirtschaft*

Version: 10. April 2013

**DIW econ GmbH**

Dr. Lars Handrich

Mohrenstraße 58  
10117 Berlin

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

[service@diw-econ.de](mailto:service@diw-econ.de)

[www.diw-econ.de](http://www.diw-econ.de)

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| 1. Einleitung.....   | 1  |
| 2. Methodische Vorgehensweise und Datengrundlage.....        | 2  |
| 2.1 Ausgangssituation im Jahr 2012.....                      | 4  |
| 2.2 Wirkung der Reformvarianten auf das Steueraufkommen..... | 6  |
| 2.3 Wirkung der Reformvarianten auf private Haushalte.....   | 10 |
| 2.3.1 Langfristige Effekte.....                              | 12 |
| 2.3.2 Kurzfristige Effekte.....                              | 16 |
| 2.3.3 Zusammenfassung.....                                   | 18 |
| 3. Nutzen der Reform für Unternehmen und Verwaltung.....     | 19 |
| 3.1 Mehraufwand für Unternehmen.....                         | 19 |
| 3.2 Mehraufwand für den Staat.....                           | 21 |
| 3.3 Zusätzliche Belastung der Gerichte.....                  | 23 |
| 4. Fazit.....  | 24 |
| Anhang.....  | 26 |
| Literaturverzeichnis.....                                    | 30 |

## 1. Einleitung

Die Reform der Mehrwertsteuer und dabei insbesondere die Überprüfung der verschiedenen Steuerermäßigungen stehen in Deutschland regelmäßig auf der politischen Agenda. Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) hat zu diesem Thema mehrfach Studien und Expertisen vorgelegt. So wurde zusammen mit Prof. Dr. Rolf Peffekoven ein umfassender Vorschlag zur Harmonisierung des Mehrwertsteuerrechts (Peffekoven 2010) sowie eine erste empirische Bewertung (DIW econ 2010) erarbeitet. Die vorliegende Studie ist eine Aktualisierung dieser empirischen Bewertung für das Jahr 2012. Zudem basieren die Berechnungen auf einer im Vergleich zur Vorgängerstudie erweiterten Modellierung der privaten Konsumausgaben.

Der zentrale Ansatz der bewerteten Reformvorschläge ist die Streichung der bestehenden Steuervergünstigungen, welche in Form von reduzierten Steuersätzen oder als (unechte) Steuerbefreiungen vorliegen. Die einzige Ausnahme sollen gemäß dieses Ansatzes die Wohnungsmieten bilden, die auch weiterhin steuerbefreit bleiben. Im Gegenzug kann der Mehrwertsteuersatz einheitlich auf 16 Prozent abgesenkt werden, so dass die Reform insgesamt annähernd aufkommensneutral bleibt. Dies wird damit begründet, dass zahlreiche Ausnahmetatbestände bei der Mehrwertsteuer inzwischen weder ordnungspolitisch noch sozialpolitisch gerechtfertigt werden können.

In dieser Studie untersucht DIW econ im Auftrag der INSM die Auswirkungen eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes anhand von Modellrechnungen und Zielgruppenszenarien. Dabei liegt der Fokus der Modellrechnungen auf den Wirkungen der diskutierten Reformen auf private Haushalte. Zusätzlich sollen aber auch die Auswirkungen auf das Steueraufkommen mit berücksichtigt werden. Auf diese Weise können die Argumente in der Reformdebatte auf ein gesichertes empirisches Fundament gestellt werden. Eine kurze Diskussion zu dem Nutzen einer entsprechenden Steuerreform für Unternehmen sowie Steuer- und Finanzbehörden, insbesondere in Bezug auf mögliche Kosteneinsparungen, runden diese Studie ab.

## 2. Methodische Vorgehensweise und Daten- grundlage

Auf Basis der hier beschriebenen Vorgehensweise können die Auswirkungen des Reformvorschlages von Peffekoven (2010) auf das Steueraufkommen aus privatem Konsum und auf die Steuerbelastung verschiedener Haushaltstypen berechnet werden. Neben dem Vorschlag einer Vereinheitlichung der Mehrwertsteuersätze auf einem Niveau von 16 Prozent werden auch die Auswirkungen eines einheitlichen Steuersatzes in Höhe von 17 und 19 Prozent berechnet. Die Studie baut auf die Ergebnisse einer DIW econ-Studie aus dem Jahr 2010 auf (DIW econ 2010) und stellt eine Aktualisierung dieser Arbeit dar.

Die hier vorgestellten Berechnungen basieren auf einem Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin (Bach 2005).<sup>1</sup> Zentrale Datenbasis ist die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Sie erfasst Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte sowie deren wesentliche Vermögensbestände, die Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern und die Wohnsituation. In dieser Studie werden die Haushalte zu verschiedenen Haushaltstypen (Familien, Rentner und Singles) und Einkommensklassen (niedrig, mittel, hoch) zusammengefasst. Die Konsumausgaben der Haushalte werden tief gegliedert nach einzelnen Konsumgütern ausgewiesen, so dass die Zuweisung des entsprechend geltenden Mehrwertsteuersatzes sowie die Simulierung der Wirkung bestimmter Reformvorschläge möglich sind. Die aktuellste Version der EVS stammt aus dem Jahr 2008. Eine Aktualisierung für das Jahr 2012 erfolgt in dieser Studie durch die Fortschreibung der Preise für die einzelnen Güter- und Dienstleistungsgruppen auf Basis der Einzelpreise<sup>2</sup> des Verbraucherwarenkorb.

Nicht im Modell berücksichtigt sind Veränderungen im Konsumverhalten, die sich aufgrund reformbedingter Änderungen der relativen Güterpreise ergeben (sogenannte Substitutionseffekte). Vielmehr wird berechnet, welche Mehrbelastung oder Entlastung die Haushalte erfahren, wenn sie auch nach der Reform weiterhin die gleichen Güter und Dienstleistungen kaufen, also ihr bisheriges Konsumverhalten beibehalten. Für die hier präsentierten Berechnungen ist dies jedoch nicht problematisch, da der Steuersatz in den einzelnen Reformvarianten

---

<sup>1</sup> Vgl. DIW econ (2010) für weitere methodische Details zum verwendeten Mikrosimulationsmodell.

<sup>2</sup> Auf 2-Steller-Ebene der COICOP-Klassifizierung.

ja für alle Güter gleich hoch ausfällt und die exakte Zusammensetzung des Warenkorb nach erfolgter Steuerreform die gesamte Mehrwertsteuerlast eines Haushalts daher nicht mehr beeinflusst. Sofern sich also durch die Reform nicht die Gesamthöhe der Konsumausgaben eines Haushalts signifikant ändert (z.B. durch eine Veränderung der Sparquote oder eine Veränderung des Auslandskonsums) wird die Steuerbelastung der Haushalte mit dem hier verwendeten Modell annähernd korrekt berechnet.

Weiterhin wird in den Berechnungen davon ausgegangen, dass eine Veränderung des Mehrwertsteuersatzes, unabhängig davon, ob es sich um eine Erhöhung oder eine Senkung handelt, langfristig von den Produzenten an die Endverbraucher weitergegeben wird.<sup>3</sup> Kurzfristig wird dagegen davon ausgegangen, dass eine Reduktion des Mehrwertsteuersatzes nur bei Produkten und Dienstleistungen mit (preis-)elastischer Nachfrage an die Verbraucher weitergegeben wird (bspw. Schmuck und Uhren), nicht jedoch bei Tätigkeiten und Gegenständen mit (preis-)unelastischer Nachfrage (bspw. Energie). Die Belastung der diskutierten Reformvorschläge für die einzelnen Haushaltstypen wird daher sowohl auf kurze als auch auf lange Frist berechnet.

Zur Darstellung der Ergebnisse werden die inländischen Konsumausgaben privater Haushalte in vier Gütergruppen unterteilt, wobei sich die Güter und Dienstleistungen der jeweiligen Gruppe in ihrer aktuellen Steuerbelastung unterscheiden:

- Gruppe i: aktuell nach Regelsteuersatz besteuerte Güter und Dienstleistungen (beispielsweise Bekleidung, elektronische Geräte, Energie, Getränke)
- Gruppe ii: aktuell nach ermäßigtem Satz besteuerte Güter und Dienstleistungen (beispielsweise Hotelübernachtungen, Nahrungsmittel, Zeitungen und Zeitschriften, ÖPNV)

---

<sup>3</sup> Bei einer Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersatzes auf 16 Prozent würden sich beispielsweise die aktuell zum ermäßigten Satz von 7 Prozent angebotenen Produkte und Dienstleistungen für den Verbraucher um 8,4 Prozent ( $=1,07/1,16$ ) verteuern, während die Endverbraucherpreise der aktuell zum vollen Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent angebotenen Produkte und Dienstleistungen um 2,5 Prozent ( $=1,19/1,16$ ) sinken würde.

- Gruppe iii: aktuell von der Mehrwertsteuer (unecht) befreite Dienstleistungen (beispielsweise Finanzdienstleistungen, medizinische Dienstleistungen, Post, Bildung)<sup>4</sup>
- Gruppe iv: die (unecht) befreiten Wohnungsmieten

## 2.1 Ausgangssituation im Jahr 2012

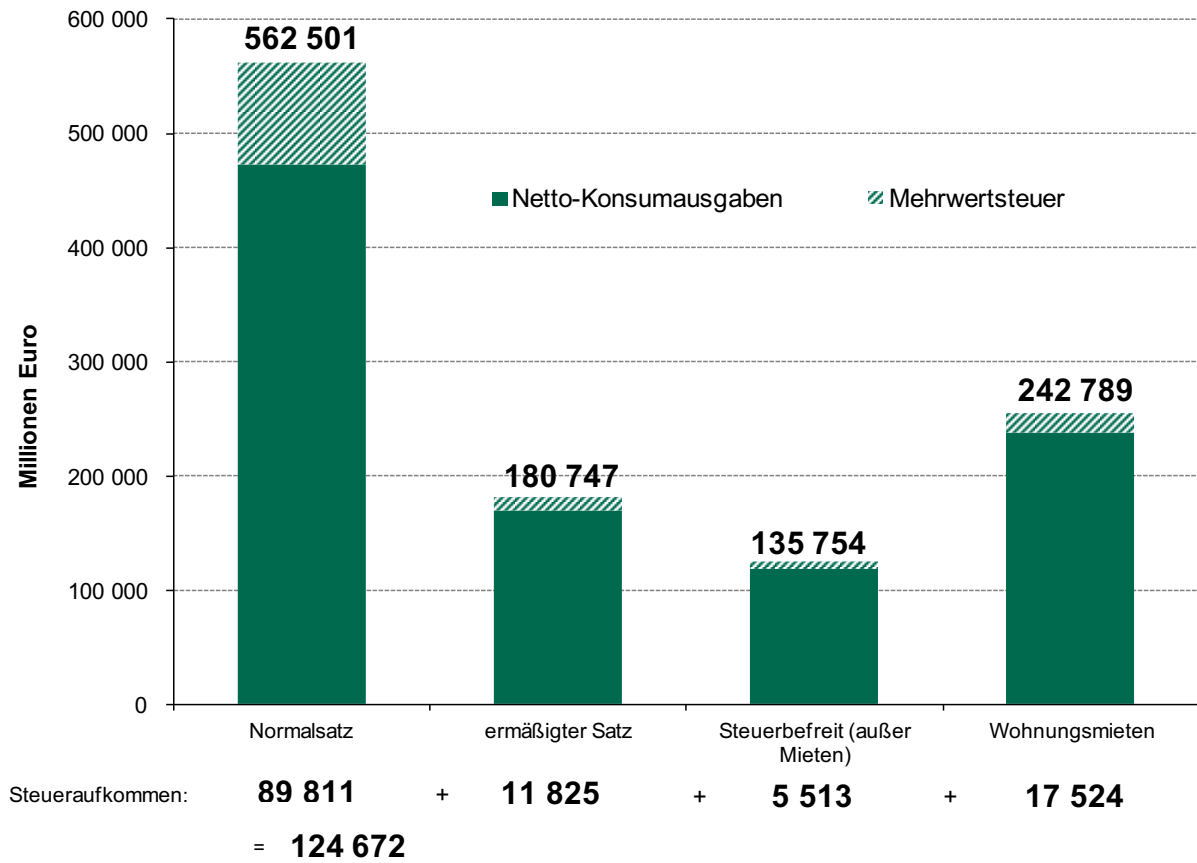
Die in der EVS ausgewiesene Verteilung des privaten inländischen Konsums auf Produkte und Dienstleistungen mit den unterschiedlichen Mehrwertsteuerbelastungen und das daraus resultierende Mehrwertsteueraufkommen für das Jahr 2012 sind in Abbildung 1 dargestellt. Allerdings wird hier nur das Mehrwertsteueraufkommen dargestellt, das durch die Besteuerung des privaten Konsums generiert wird. Das gesamte Mehrwertsteueraufkommen liegt höher, da auch besteuerten Konsumausgaben des Staates und die steuerbelasteten Investitionen darin enthalten sind.

Insgesamt belaufen sich die in der EVS ausgewiesenen inländischen Konsumausgaben der privaten Haushalte im Jahr 2012 auf 1.121 Milliarden Euro. Der weitaus größte Teil daraus (562,5 Milliarden Euro) wird für Güter und Dienstleistungen ausgegeben, die mit dem Regelsteuersatz besteuert sind (Gruppe i). Den zweitgrößten Ausgabenblock (242,8 Milliarden Euro) stellen Mietausgaben dar (Gruppe iv). Insgesamt 180,7 Milliarden Euro an Konsumausgaben entfallen auf Güter und Dienstleistungen mit ermäßigtem Mehrwertsteuersatz (Gruppe ii). Die Ausgaben für Dienstleistungen, die ebenso wie Mieten (unecht) mehrwertsteuerbefreit sind, beziffern sich auf 135,8 Milliarden Euro (Gruppe iii). Neben den Konsumausgaben weist Abbildung 1 auch das in jeder Gruppe generierte Steueraufkommen aus (schraffierte Fläche). Für 2012 beläuft sich das gesamte durch privaten Konsum generierte Mehrwertsteueraufkommen auf 124,7 Milliarden Euro, wobei die mit dem Normalsatz von 19 Prozent besteuerten Güter und Dienstleistungen mit 72 Prozent den größten Anteil am Steueraufkommen beitragen.

---

<sup>4</sup> Auch die Verbraucherpreise von Gütern und Dienstleistungen, die mehrwertsteuerbefreit sind, bleiben von der Mehrwertsteuergesetzgebung nicht unberührt. So müssen die Produzenten dieser mehrwertsteuerbereiten Güter und Dienstleistungen die Mehrwertsteuerbelastung für die von ihnen bezogenen Vorleistungen tragen und können keinen Vorsteuerabzug geltend machen. Diese werden vollständig oder zumindest teilweise an den Konsumenten weitergegeben.

**Abbildung 1: Privater Konsum und resultierendes Mehrwertsteueraufkommen im Inland  
(Ausgaben hochgerechnet für 2012, in Millionen Euro)**



Quelle: DIW econ



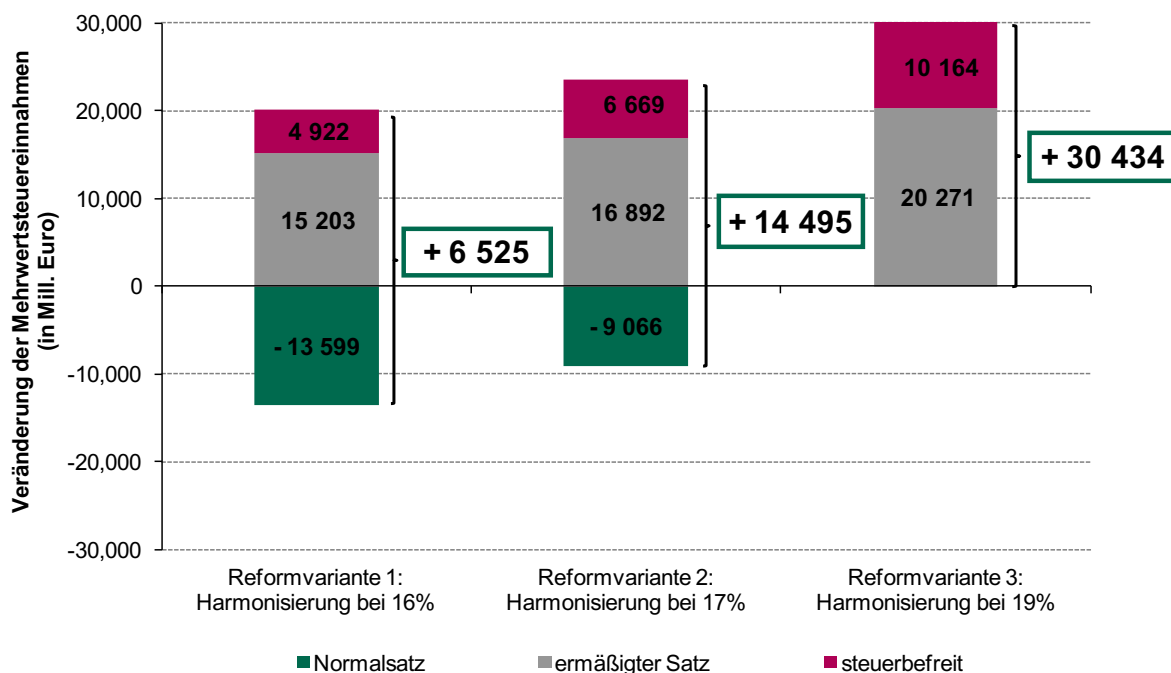
## **2.2 Wirkung der Reformvarianten auf das Steueraufkommen**

Im Folgenden werden die Auswirkungen der drei in dieser Studie diskutierten Reformvarianten auf das Steueraufkommen skizziert. Wie in Abschnitt 2.1 ausgeführt, wird das Mehrwertsteueraufkommen durch die Besteuerung des privaten Konsums im Jahr 2012 auf 124,7 Milliarden Euro geschätzt. Das Gesamtaufkommen der Mehrwertsteuer von rund 195 Milliarden Euro im Jahr 2012 (inklusive der Besteuerung des staatlichen Konsums und der steuerbelasteten Investitionen) entsprach etwas mehr als einem Drittel der gesamten staatlichen Steuereinnahmen (BMF 2013a). Die Mehrwertsteuer ist damit die aufkommensstärkste Steuer in Deutschland. Eine Reform der Mehrwertsteuer hat daher potenziell große Auswirkungen auf die gesamten Staatseinnahmen. In Abbildung 2 ist die Veränderung des aus der Besteuerung des privaten Endkonsums resultierenden Mehrwertsteueraufkommens<sup>5</sup> durch die drei Reformvarianten im Vergleich zur aktuellen Mehrwertsteuerregelung dargestellt.

---

<sup>5</sup> Die hier präsentierten Werte unterschätzen tendenziell das Gesamtaufkommen der Mehrwertsteuer. Dies liegt zum einen an der Unterschätzung des aggregierten privaten Konsums in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, da diese nur Haushalte mit einem monatlichen Einkommen bis 18 000 Euro umfasst. Sehr einkommensreiche Haushalte sind damit nicht enthalten. Zum anderen wird nicht nur der private Konsum besteuert, sondern auch der staatliche Konsum und steuerbelastete Investitionen.

Abbildung 2: Veränderung des Mehrwertsteueraufkommens bei verschiedenen Reformvarianten (in Millionen Euro)



Quelle: DIW econ

□ **Reformvariante 1: Harmonisierung bei 16 Prozent**

Die Harmonisierung aller Mehrwertsteuersätze verfolgt das Ziel, die Mehrwertsteuer zu vereinfachen und dabei in der Summe keine zusätzliche Belastung für die Konsumenten zu erzeugen. Vollständig aufkommensneutral wäre eine solche Reform bei einem Mehrwertsteuersatz, der zwischen 15 und 16 Prozent läge (DIW econ 2010), so dass Reformvariante 1 pragmatisch einen vereinheitlichten Mehrwertsteuersatz von 16 Prozent vorsieht. Damit kommt es in der Summe zu einem leichten Zusatzaufkommen von 6,5 Milliarden Euro. Dieses ergibt sich aus Mindereinnahmen bei den Gütern und Dienstleistungen, die momentan mit dem Regelsatz von 19 Prozent besteuert werden (-13,6 Milliarden Euro) und zusätzlichen Einnahmen bei den steuerermäßigten (+15,2 Milliarden Euro) und steuerbefreiten (+4,9 Milliarden Euro) Gütern und Dienstleistungen. Das gesamte Aufkommen der Mehrwertsteuer auf den privaten Konsum läge damit bei 131,2 Milliarden Euro.

□ **Reformvariante 2: Harmonisierung bei 17 Prozent**

Eine Harmonisierung des Steuersatzes bei 17 Prozent würde zu Mehreinnahmen in Höhe von 14,5 Milliarden Euro führen (siehe Abbildung 2). Damit steigt das Aufkommen der

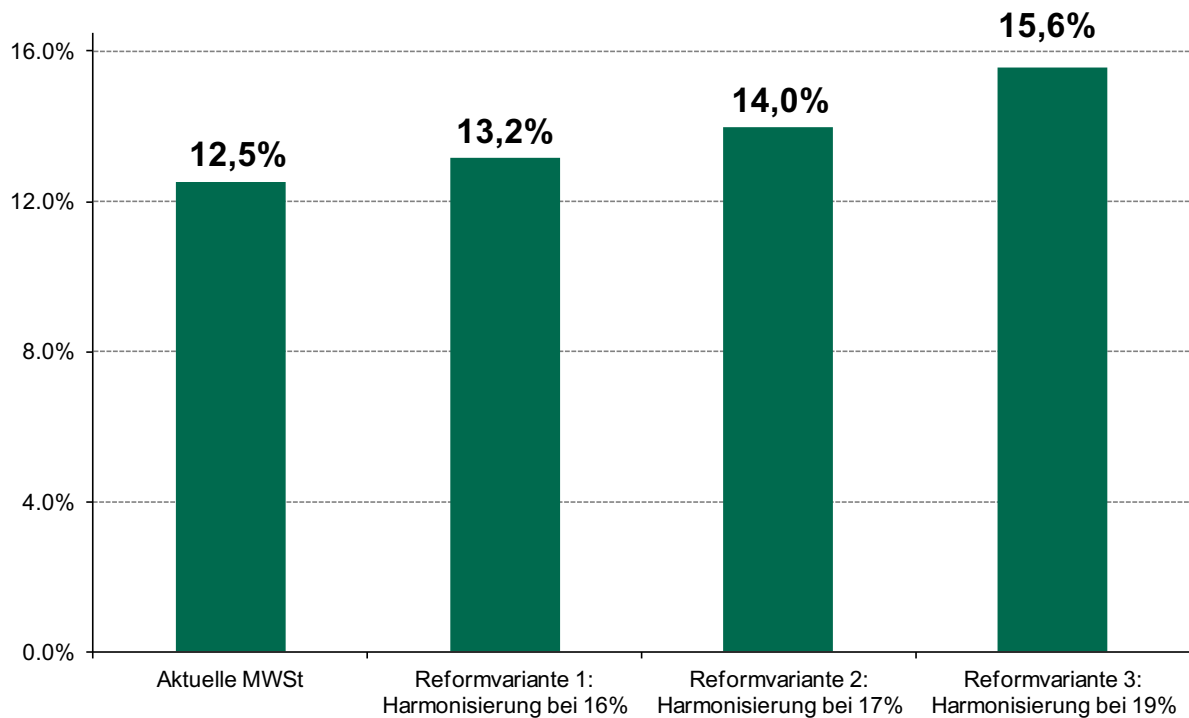
Mehrwertsteuer aus der Besteuerung des privaten Konsums auf insgesamt 139,2 Milliarden Euro; dies entspricht einem Anstieg um 11,6 Prozent. Davon entfallen 16,9 Milliarden Euro auf die Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes und 6,7 Milliarden Euro auf die Abschaffung der meisten Steuerbefreiungen. Die Senkung des Normalsatzes auf 17 Prozent führt bei Produkten und Dienstleistungen, die zuvor mit 19 Prozent besteuert wurden, zu Mindereinnahmen in Höhe von 9,1 Milliarden Euro.

□ *Reformvariante 3: Harmonisierung bei 19 Prozent*

Bei einer Harmonisierung des Steuersatzes auf den gegenwärtigen Normalsatz von 19 Prozent würde das Mehrwertsteueraufkommen aus privatem Konsum deutlich um fast 25 Prozent auf ein Niveau von 155,1 Milliarden Euro ansteigen. Dabei blieben die Einnahmen aus dem Normalsatz konstant, während die Einnahmen aus dem Konsum ehemals steuerbefreiter Güter um 10,2 Milliarden Euro und aus dem Konsum ehemals steuermäßigter Güter um 20,3 Milliarden Euro steigen würden.

Berechnet man das Verhältnis von Mehrwertsteuerabgaben zu den gesamten Nettokonsumausgaben, erhält man die durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung. Diese liegt bei dem aktuellen Steuerrecht aufgrund der zahlreichen Ausnahmeregelungen bei 12,5 Prozent (vgl. hierzu Abbildung 3).

**Abbildung 3: Durchschnittlicher Mehrwertsteuersatz bei verschiedenen Reformvarianten**



Quelle: DIW econ

Würde der Reformvorschlag nach Peffekoven (2010) vollständig aufkommensneutral ausgestaltet, bliebe die durchschnittliche Steuerbelastung unverändert. Wenn aus praktikablen Gründen jedoch mit 16 Prozent ein ganzzahliger und dadurch geringfügig höherer Mehrwertsteuersatz als der aufkommensneutrale gewählt wird, so kommt es zu einer Erhöhung der Mehrwertsteuerbelastung um 0,7 Prozentpunkte auf 13,2 Prozent. Bei Reformalternative 2, das heißt der Harmonisierung der Steuersätze auf 17 Prozent, steigt die durchschnittliche Belastung des privaten Konsums um 1,5 Prozentpunkte auf 14 Prozent. Bei Reformalternative 3 führt die Vereinheitlichung der Steuersätze auf den gegenwärtigen Normalsatz von 19 Prozent zu einem Anstieg des durchschnittlichen Mehrwertsteuersatzes auf 15,6 Prozent.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Bei allen drei Reformvarianten liegen die in der Abbildung dargestellten durchschnittlichen Mehrwertsteuersätze (13,2 beziehungsweise 14 beziehungsweise 15,6 Prozent) unterhalb des in der jeweiligen Reformvariante angesetzten Steuersatzes (also 16, 17 und 19 Prozent), da Mietausgaben in allen drei Varianten steuerbefreit bleiben. Darüber hinaus sind auch Ausgaben für Drogen und Prostitution weiterhin de facto steuerbefreit.

## 2.3 Wirkung der Reformvarianten auf private Haushalte

Um die Verteilungswirkungen der verschiedenen Reformvorschläge beurteilen zu können, müssen vor allem die Effekte auf diejenigen untersucht werden, die die Lasten der Steuer tragen. Das sind in erster Linie die privaten Konsumenten. Grundsätzlich gilt dabei, dass mit einem durch eine Reform zusätzlich generierten Steueraufkommen auch die zusätzliche durchschnittliche Belastung der Haushalte ansteigt. Interessant ist vor allem die Frage, wie einzelne gesellschaftliche Schichten von den jeweiligen Reformen betroffen sind beziehungsweise wer die jeweilige Mehrbelastung trägt.

In dieser Studie werden die Auswirkungen der verschiedenen Reformvarianten auf insgesamt zwölf verschiedene Haushaltstypen untersucht. Dabei wird differenziert nach der Haushaltsgröße, der sozialen Stellung sowie der Höhe und Quelle des Einkommens.<sup>7</sup> Die untersuchten Haushaltstypen sind:

- Vierpersonenhaushalte (Familien)
  - mit mittlerem Einkommen (Haushalte mit einem durchschnittlichen monatlichem Einkommen aus Erwerbstätigkeit zwischen 2265 Euro und 3235 Euro).
  - mit niedrigem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Einkommen aus Erwerbstätigkeit unter 2265 Euro)
  - deren Hauptverdiener Arbeitslosengeld 1 bezieht
  - deren Hauptverdiener Arbeitslosengeld 2 bezieht
  
- Einpersonenhaushalte
  - mit mittlerem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Einkommen aus Erwerbstätigkeit zwischen 996 Euro und 1422 Euro)
  - mit niedrigem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Einkommen aus Erwerbstätigkeit unter 995 Euro)
  - die Arbeitslosengeld 1 beziehen
  - die Arbeitslosengeld 2 beziehen

---

<sup>7</sup> Die Angaben zum Einkommen stammen aus der Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS) und beziehen sich auf das Jahr 2008.

- Rentnerhaushalte
  - Einpersonenhaushalte mit mittlerem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Nettoeinkommen zwischen 847 Euro und 1210 Euro)
  - Einpersonenhaushalte mit niedrigem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Nettoeinkommen unter 847 Euro)
  - Zweipersonenhaushalte mit mittlerem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Einkommen zwischen 1473 Euro und 2105 Euro)
  - Zweipersonenhaushalte mit niedrigem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Einkommen unter 1473 Euro)

Bei der Analyse der Auswirkungen der diskutierten Reformvarianten auf die Haushalte muss grundsätzlich zwischen zwei Dimensionen unterschieden werden. Zum einen hat die Mehrwertsteuer eine regressive Wirkung. Dies bedeutet, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen aufgrund ihrer höheren Konsumquote beziehungsweise ihrer geringeren Sparquote einen größeren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Mehrwertsteuerzahlungen aufwenden müssen als Haushalte mit hohem Einkommen. Damit trifft eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ärmere Haushalte relativ stärker als reichere.

Zum anderen muss ebenfalls die Struktur der Mehrwertsteuersätze beachtet werden. Zwischen den untersuchten Haushalten bestehen nicht nur Unterschiede im Einkommen, sondern auch in den Konsumstrukturen. Beispielsweise verwenden Familien einen größeren Anteil ihrer gesamten Konsumausgaben für Nahrungsmittel als Einpersonenhaushalte; Einpersonenhaushalte mit mittlerem Einkommen geben hingegen relativ mehr für den Besuch von Kultur- und Sportveranstaltungen aus als Rentnerhaushalte.

Viele Ausnahmeregelungen zielen darauf ab, die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer abzumildern. Dazu zählt insbesondere der ermäßigte Steuersatz auf Lebensmittel. Andere Ausnahmeregelungen subventionieren jedoch den Konsum bestimmter Produkte und Dienstleistungen, bei denen ein solcher regressionsabmildernder Effekt nicht zu erwarten ist (z. B. die Begünstigung von Theaterbesuchen). Dies führt dazu, dass eine Anhebung des ermäßigten Steuersatzes und das Streichen von Steuerbefreiungen nicht nur Haushalte mit verschiedenen Einkommensniveaus unterschiedlich betreffen, sondern dass auch die Konsumstruktur eines Haushalts einen wesentlichen Einfluss auf die Reformwirkungen hat.

Wie oben bereits erwähnt, wird bei der Betrachtung der Reformwirkungen zwischen kurz- und langfristigen Effekten unterschieden. Dabei wird die Annahme getroffen, dass Änderungen im Mehrwertsteuersatz langfristig komplett auf den Endkonsumenten umgewälzt werden, während Steuersenkungen kurzfristig nur bei (preis-)elastischen Gütern und Dienstleistungen den Endkunden erreichen. Bei (preis-)unelastischen Gütern dagegen, so die hier getroffene Annahme, werden die Produzenten kurzfristig trotz eines geringeren von ihnen abzuführenden Mehrwertsteuersatzes nicht unmittelbar die Preise senken.

### **2.3.1 Langfristige Effekte**

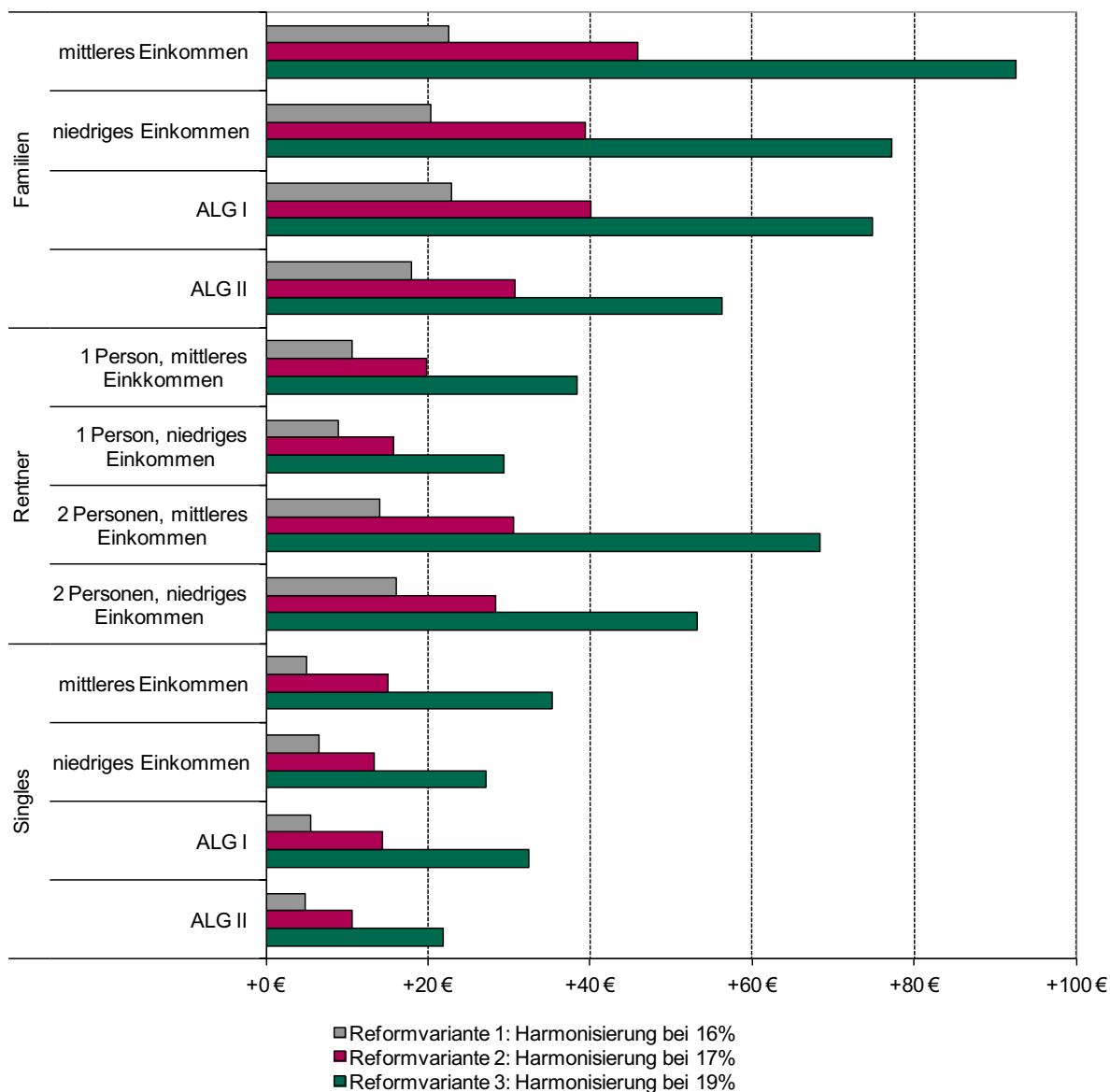
Zunächst werden die langfristigen Effekte, die sich durch die diskutierten Reformvariationen für die privaten Haushalte ergeben, vorgestellt. Abbildung 4 zeigt die absoluten monatlichen Zusatzbelastungen der verschiedenen Haushaltstypen, die sich aus den Berechnungen des Mikrosimulationsmodells ergeben<sup>8</sup>.

Reformvariante 1, die eine weitgehend budgetneutrale Vereinfachung der Mehrwertsteuer zum Ziel hat, führt zu vergleichsweise geringen Zusatzbelastungen für die betrachteten Haushalte. Die stärkste Zusatzbelastung würde Familien treffen mit monatlichen Mehrausgaben in Höhe von rund 20 Euro. Rentner mit mittlerem Einkommen müssten langfristig mit einer monatlichen Mehrbelastung von rund 12 Euro rechnen, Single-Haushalte würden mit rund 5 Euro im Monat zusätzlich belastet. Im letzteren Fall gleichen sich die zusätzlichen Belastungen durch höhere Preise von Gütern und Dienstleistungen, die aktuell steuerbefreit oder -ermäßigt sind, mit der Entlastung durch die Absenkung des Regelsatzes auf 16 Prozent fast vollständig aus.

---

<sup>8</sup> Die exakten Werte sind in Tabelle 2 im Anhang dargestellt.

Abbildung 4: Langfristige Belastungen der verschiedenen Haushalte durch die Reformvarianten im Vergleich zu den aktuellen Konsumausgaben (monatlich, in Euro)



Quelle: DIW econ

Von Reformvariante 2 wären Familien mit mittlerem Einkommen am stärksten betroffen: ihre monatliche Belastung stiege bei gleicher Konsumstruktur langfristig um rund 46 Euro. Aber auch Familien mit Bezug von Arbeitslosengeld I (40 Euro), mit niedrigem Einkommen (39 Euro) und Rentner in Zweipersonenhaushalten mit mittlerem Einkommen (31 Euro) müssten langfristig mehr bezahlen.



Bei Reformvariante 3 werden erneut besonders Familien (monatliche Zusatzbelastung zwischen 56 und 93 Euro) und Rentnerhaushalte mit 2 Personen (Zusatzbelastung von 68 Euro bei mittlerem Einkommen beziehungsweise 53 Euro bei niedrigem Einkommen) belastet. Bei Singles liegen die langfristigen monatlichen Mehrbelastungen durch eine Vereinheitlichung des Steuersatzes auf 19 Prozent bei 22 bis 35 Euro monatlich.

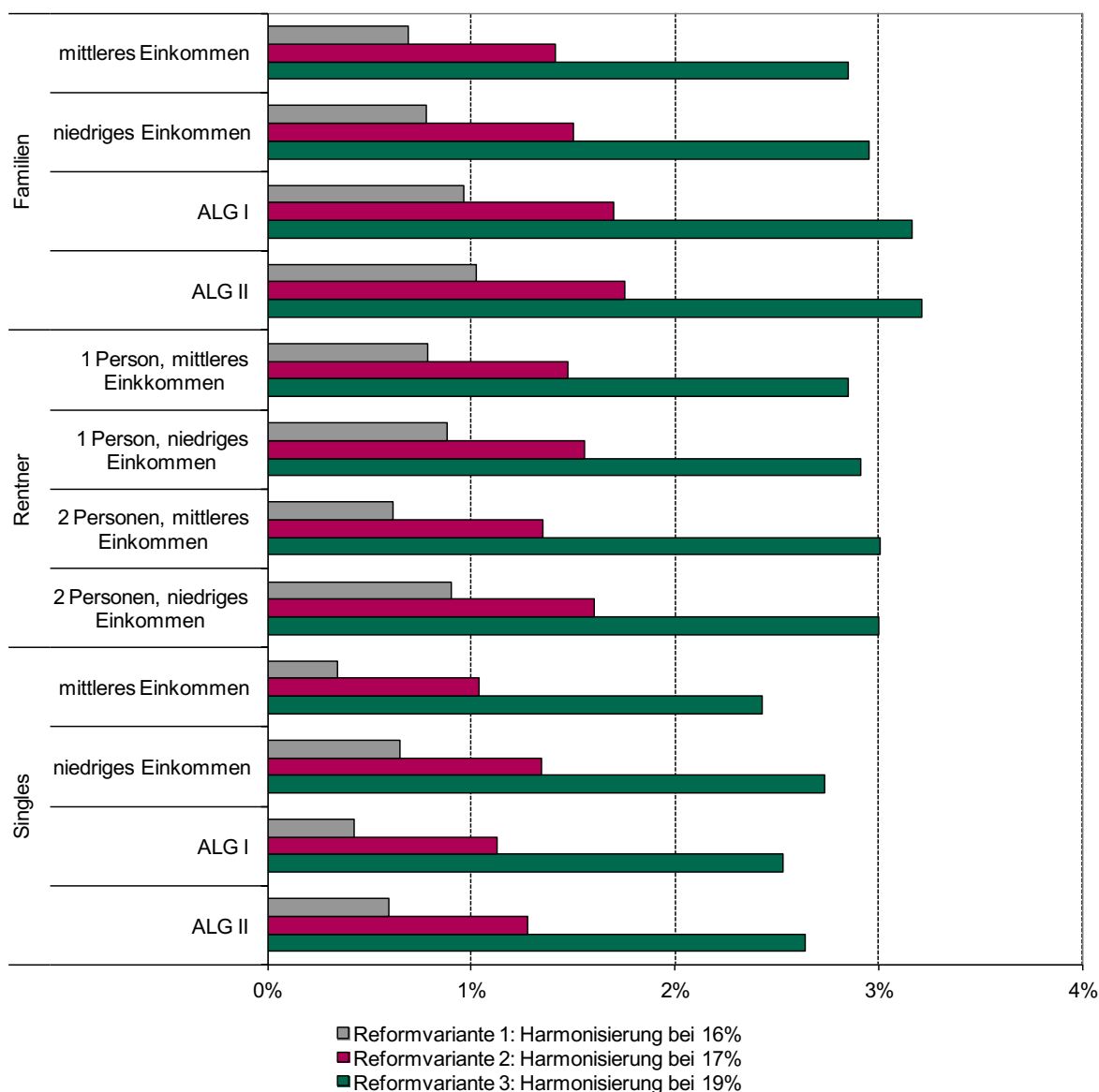
Die absolute reformbedingte Mehrbelastung über die verschiedenen Haushaltstypen hinweg ist jedoch nur schwer vergleichbar, da die verschiedenen Haushaltstypen über ganz unterschiedliche Einkommen verfügen. Für eine bessere Vergleichbarkeit werden in Abbildung 5 die Belastungen der Haushalte relativ zu ihren bisherigen Konsumausgaben dargestellt (vgl. auch Tabelle 3 im Anhang für die exakten Werte). Damit geben die Werte die zusätzliche Belastung der aktuellen Konsumausgaben an, den die Haushalte ausgeben müssten, um ihr altes Konsumniveau zu halten.

Reformvariante 1, das heißt die Harmonisierung der Steuersätze bei 16 Prozent, führt zu einer geringen zusätzlichen Belastung aller untersuchten Haushaltstypen. Die Zusatzbelastungen liegen dabei in einem engen Bereich zwischen 0,34 Prozent der Konsumausgaben für Singles mit mittlerem Einkommen und 1,03 Prozent für Familien mit Bezug von Arbeitslosengeld II. Damit zeigt sich, dass eine Reform, die auf eine Vereinfachung der Mehrwertsteuer abzielt, ärmere Haushalte zwar stärker belastet, dies aber in Relation zu den gesamten Konsumausgaben nur in geringem Umfang.

Bei der zweiten Reformvariante mit einem harmonisierten Steuersatz von 17 Prozent liegen die Mehrbelastungen aller betrachteten Haushalte bei 1,0 bis 1,8 Prozent der aktuellen Konsumausgaben. Familien mit Arbeitslosengeldbezügen (I und II) würden mit 1,7 und 1,8 Prozent am stärksten belastet werden, aber auch Rentner im Einpersonenhaushalt und niedrigem Einkommen müssten eine Zusatzbelastung von 1,56 Prozent tragen. Lediglich Singles mit mittlerem Einkommen werden mit nur 1,0 Prozent belastet.

Bei Reformvariante 3 mit einem einheitlichen Steuersatz von 19 Prozent liegen die zusätzlichen Belastungen für alle Haushaltstypen bei 2,4 bis 3,2 Prozent der aktuellen Konsumausgaben. Wiederum sind Familien, die Arbeitslosengeld I oder II beziehen mit 3,2 Prozent am stärksten betroffen, während die Belastung bei Singles mit mittlerem Einkommen 2,4 Prozent beträgt.

Abbildung 5: Langfristige Belastungen der Haushalte in Prozent ihrer bisherigen Konsumausgaben



Quelle: DIW econ

Insgesamt zeigt der Vergleich der Belastungen der verschiedenen Haushaltstypen durch die Harmonisierung der Steuersätze, dass reichere Haushalte von den untersuchten Reformvarianten stärker profitieren als ärmere, der Effekt jedoch gemessen an den gesamten Konsumausgaben der Haushalte relativ gering ausfällt.

### 2.3.2 Kurzfristige Effekte

Bei den bisherigen Ergebnissen wurde angenommen, dass Entlastungen in Folge der Senkung des Regelsteuersatzes langfristig an die Konsumenten weiter gegeben werden. Kurzfristig ist dies hingegen nicht bei allen Produktgruppen zu erwarten. Dies gilt insbesondere für die folgenden Gütergruppen:

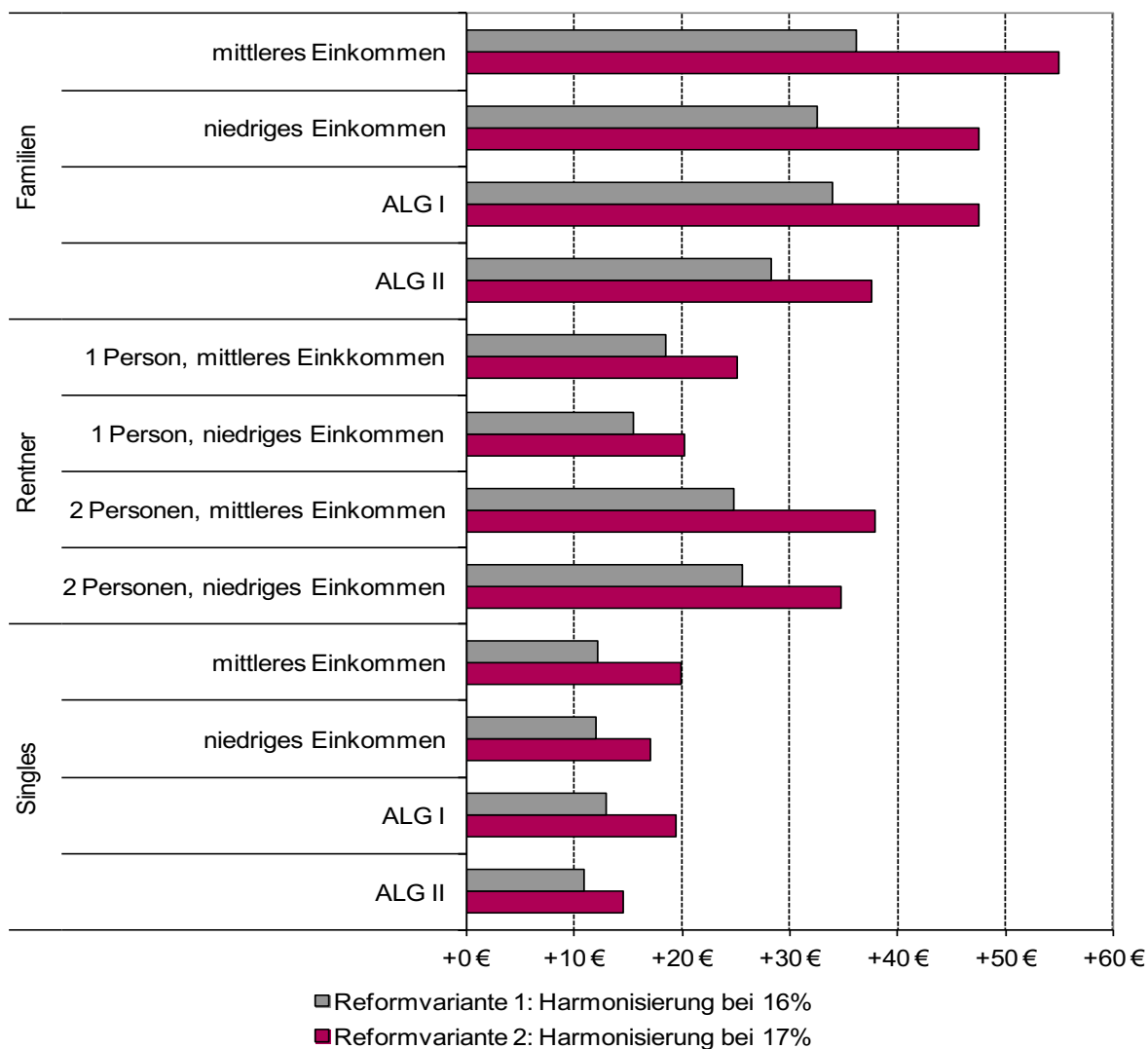
- Energie (Strom, Gas, Kraftstoffe)
- Dienstleistungen des Handwerks
- Restaurants
- Wohnungsmieten

Diese Güter werden gegenwärtig mit dem Regelsteuersatz von 19 Prozent besteuert. Bei einer Absenkung des Regelsteuersatzes wird davon ausgegangen, dass die Preise kurzfristig nicht gesenkt werden, sondern dass entsprechend die Gewinne der jeweiligen Unternehmen steigen. Zudem ist ferner zu erwarten, dass die Kostenreduktion bei Wohnungsmieten sich kurzfristig nicht auf die Ausgaben der privaten Haushalte auswirkt, da hier Preisanpassungen nur zeitlich verzögert erfolgen werden. Bei allen übrigen Gütern, die nach dem Regelsteuersatz besteuert und überwiegend über den Einzelhandel vertrieben werden, wie Nahrungsmittel und Bekleidung, wird davon ausgegangen, dass der starke Wettbewerb zwischen Herstellern und Händlern keine Spielräume für höhere Gewinnmargen lässt und somit jeder Kostenvorteil unmittelbar an die Endverbraucher weitergegeben wird.

Damit würde bei den ersten beiden Reformvarianten die Reduktion des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes auf 16 beziehungsweise 17 Prozent nicht bei allen Gütern an die Konsumenten weitergeben. Die kurzfristig ausbleibende Preissenkung für die oben aufgeführten Gütergruppen, führt auf kurze Frist zu höheren Belastungen der Haushalte (siehe Abbildung 6, die exakten Werte stellt Tabelle 4 im Anhang dar).

Bei Reformvariante 1 liegen die kurzfristigen Belastungen zwischen 11 und 36 Euro pro Monat. Am höchsten fällt die kurzfristige Zusatzbelastung für Familien mit mittlerem Einkommen aus (36 Euro), aber auch Rentner im 2-Personenhaushalt mit niedrigem Einkommen müssten auf kurze Frist mit 26 Euro mehr im Monat rechnen. Am geringsten ist die Zusatzbelastung mit 11 Euro für Singles, die Arbeitslosengeld II beziehen.

Abbildung 6: Kurzfristige Belastungen der verschiedenen Haushalte durch die Reformvarianten im Vergleich zu den aktuellen Konsumausgaben (in Euro)



Quelle: DIW econ

Bei Reformvariante 2 müssen Haushalte kurzfristig zwischen 15 und 55 Euro monatlich mehr ausgeben, um ihr gegenwärtiges Konsumniveau zu halten. Wiederum sind Familien kurzfristig am stärksten betroffen, mit monatlichen Mehrbelastungen je nach Höhe des Einkommens zwischen 38 und 55 Euro, während die monatliche Mehrbelastung für Singles mit durchschnittlich 18 Euro moderater ausfällt.

### **2.3.3 Zusammenfassung**

Insgesamt zeigen die Berechnungen auf Grundlage des Mikrosimulationsmodells, dass eine Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und der Steuerbefreiungen zu nur verhältnismäßig geringen Umverteilungswirkungen zwischen den verschiedenen Haushaltstypen führt. Zwar werden durch diese Strukturanpassungen der Steuersätze einkommensärmere Haushalte tendenziell stärker belastet als einkommensreiche, betrachtet man diese Mehrbelastung in Relation zu den Konsumausgaben der Haushalte, fallen diese Unterschiede jedoch relativ niedrig aus.<sup>9</sup> Dies liegt darin begründet, dass ein bedeutender Teil der Ausgaben einkommensarmer Haushalte in Mieten fließen, deren Besteuerung von der Reform unberührt bleibt. Zudem müssen auch einkommensarme Haushalte im aktuellen System für einen signifikanten Anteil ihrer Konsumausgaben den vollen Regelsatz bezahlen wohingegen einkommensreiche Haushalte ebenso von Steuerermäßigungen (beispielsweise bei Theaterbesuchen) profitieren.

---

<sup>9</sup> Die Frage ob die in diesem Abschnitt berechnete absolute Mehrbelastung von den einzelnen Haushaltstypen getragen werden kann oder ob eine solche Reform mit anderen Ausgleichsmechanismen, etwa der Erhöhung von Sozialleistungen wie dem Arbeitslosengeld 2, einhergehen müsste, ist nicht Gegenstand dieser Studie.

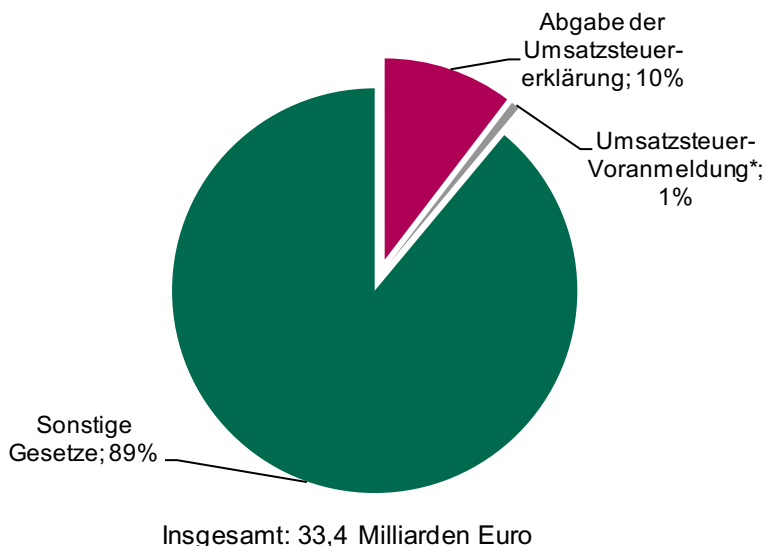
## 3. Nutzen der Reform für Unternehmen und Verwaltung

Aus ordnungspolitischer Sicht sind die hier analysierten Reformen der Mehrwertsteuer sinnvoll, da die so erreichte Gleichbehandlung aller Leistungen die vielfältigen Wettbewerbsverzerrungen, welche die unterschiedlichen Steuersätze und zahlreichen Steuerbefreiungen in der aktuellen Ausgestaltungsform verursachen, beenden würde (vgl. Peffekoven 2010). Zusätzlich zu den ordnungspolitischen Überlegungen ist bei einer Reform der aktuellen Mehrwertsteuerregelung auch der dadurch ermöglichte Bürokratieabbau zu berücksichtigen. So führen die zahlreichen Detailbestimmungen, die zur Konkretisierung der mit den Steuererleichterungen verbundenen Zielsetzungen erforderlich sind, zu Mehrkosten, denen kein volkswirtschaftlicher Nutzen gegenübersteht. Im Folgenden soll dies anhand von Beispielen näher erläutert werden.

### 3.1 Mehraufwand für Unternehmen

Im Vergleich zu einer reinen Besteuerung des Umsatzes, bei der alle Verkäufe gleichhoch besteuert werden, können Unternehmen in einem Mehrwertsteuersystem die beim Verkauf ihrer Produkte eingezogene Mehrwertsteuer im Rahmen des Vorsteuerabzugs mit den für Vorleistungen gezahlten Steuern verrechnen. Auf diese Weise kann der durch eine reine Umsatzsteuer verursachte „Kaskadeneffekt“, nachdem Güter mit hoher Vorleistungsintensität auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette erneut und im Summe somit stärker steuerbelastet werden als solche mit niedriger Vorleistungsintensität, vermieden und somit Wettbewerbsverzerrungen zwischen Branchen und Produktgruppen verhindert werden. Allerdings müssen die Unternehmen signifikante bürokratische Kosten in Kauf nehmen, um den Vorsteuerabzug in Anspruch nehmen zu können. So zählen die Informationspflichten im Rahmen des Umsatzsteuergesetzes wie beispielsweise die Abgabe von Umsatzsteuererklärungen zu den kostenträchtigsten Informationspflichten der Unternehmen (vgl. Bundesregierung 2012). Im Jahr 2011 entstanden dadurch Belastungen für die Unternehmen in Höhe von 3,7 Milliarden Euro.

**Abbildung 7: Belastung durch die kostenträchtigsten Informationspflichten für Unternehmen 2011**



*\*Beinhaltet ebenfalls die Informationspflichten zur Berichtigung der Umsatzsteuer-Voranmeldung bzw. der Steuererklärung bezüglich innergemeinschaftlicher Lieferungen.*

*Quelle: Bundesregierung (2012), Darstellung DIW econ*

Die hohen bürokratischen Kosten sind zumeist eine notwendige Folge des vergleichsweise anspruchsvollen Prinzips der Mehrwertsteuer. Auch wenn grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass diese Mehrkosten durch die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen mehr als kompensiert werden, so sollten die Regelungen nicht durch zusätzliche Bestimmungen wie partielle Steuerbefreiungen weiter verkompliziert werden. So erhöht etwa die Unterscheidung verschiedener Steuersätze den bürokratischen Aufwand für Unternehmen, da diese nun unterscheiden müssen, welcher Steuersatz bei spezifischen Dienstleistungen anzusetzen ist. Beispielsweise muss ein Bäcker beachten, den Regelsteuersatz zu berechnen, falls ein Kunde die Lebensmittel vor Ort verzehrt, jedoch den ermäßigten ansetzen, wenn der Kunde dieselben Lebensmittel mitnimmt. Hotels, die mit dem im Jahr 2010 eingeführten ermäßigten Steuersatz Beherbergungsleistungen zwar absolut entlastet wurden, entstand mit der Gesetzesänderung ein bürokratischer Mehraufwand, da sie nun penibel zwischen Beherbergungsleistungen und Gastronomieleistungen unterscheiden müssen, da letztere weiterhin zum Regelsatz versteuert werden müssen. Unternehmen, die Ihre Mitarbeiter auf Geschäftsreise entsenden, müssen seitdem zwei separate Rechnungen verbuchen: einen für die Übernachtung der Mitarbeiter und einen für das Frühstück.

Im Gegensatz zu der auf das allgemeine Prinzip der Mehrwertsteuer zurückzuführenden Bürokratiebelastung der Unternehmen steht der hier exemplarisch skizzierten, durch Steuererleichterungen verursachten, zusätzlichen Belastung kein volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber.

### **3.2 Mehraufwand für den Staat**

Die wichtigste Begründung zahlreicher Steuererleichterungen im Rahmen des aktuellen Mehrwertsteuersystems ist die Entlastung einkommensschwacher Haushalte durch eine niedrigere Besteuerung von Gütern des täglichen Bedarfs. Was sich prinzipiell vernünftig anhört, birgt jedoch aufwendige Detailfragen. So ist vor allem eine genau definierte Grenze zwischen solchen Leistungen, die lebensnotwendige Güter des täglichen Bedarfs darstellen, und solchen, für die dies nicht zutrifft, zu spezifizieren und regelmäßig anzupassen. Das für die Mehrwertsteuer zuständige Bundesministerium der Finanzen (BMF) nimmt sich dieser Problematik gewissenhaft an und veröffentlichte einen 140 Seiten starken „Katalog“, der akribisch und akkurat auflistet, in welchen Fällen der ermäßigte Mehrwertsteuersatz anzuwenden ist und in welchen nicht (BMF 2004). Wie die nachfolgende Auflistung einiger Beispiele verdeutlicht, sind die dabei notwendigen Abwägungen sehr komplex und können nicht immer auf Basis intuitiver Überlegungen nachvollzogen werden. Vielmehr muss das BMF vielfältige fachliche Expertise aufbauen, die nicht zu den eigentlichen Aufgaben eines Finanzministeriums gehört, jedoch nötig ist, um eine möglichst exakte Trennung nach den verschiedenen Mehrwertsteuersätzen zu ermöglichen:

- Begünstigt sind Pferde, Eselhengste, Hausschweine, Hausziegen, Hauskaninchen und Haustauben, jedoch nicht Hausesel, Ziegen, Schafe, Steinböcke, Wildtauben (beispielsweise Holz-, Ringel-, Hohl-, Felsen-, Glanzfleck-, Turtel- und Lachtauben), Katzen und Hunde (vgl. BMF, 2004, S. 7-8).
- Hausrinder (einschließlich der für die Arena halbwild gezüchteten Rassen), Buckelochsen (Zebus) und Wattussirinder, Haus- und Wasserbüffel, nicht jedoch Rinder und Büffel, die nicht Haustiere sind, beispielsweise asiatische Wildrinder der Gattung Bisons, Moschusochsen und Bisons (vgl. BMF, 2004, S. 8).
- Bei Hunden, die erfolgreich an einer Spezialausbildung zum Führen blinder Menschen teilgenommen haben, gilt der ermäßigte Steuersatz - nicht jedoch für Haushunde ohne



- Ausbildung zum Blindführhund, auch wenn sie an blinde Menschen geliefert werden (vgl. BMF, 2004, S. 8).
- Pflanzen unterliegen einem ermäßigten Tarif, die passende Vase nicht mehr (vgl. BMF, 2004, S. 19).
  - Begünstigt sind frisch geschnittene Blüten und Blütenknospen zu Binde- und Zierzwecken, ausgenommen davon sind die Stängel und Blätter von Sonnenblumen und Reseda (vgl. BMF, 2004, S. 22).
  - Begünstigt ist Islandmoos, nicht jedoch isländisches Moos. Trockenmoos wird durch anfeuchten nicht wieder zu frischem Moos! (vgl. BMF, 2004, S. 23)
  - Begünstigt sind Kartoffeln aller Art, nicht jedoch Süßkartoffeln (vgl. BMF, 2004, S. 25).
  - Kaffee ist begünstigt, jedoch nicht Instantkaffee (vgl. BMF, 2004, S. 34).
  - Tee ist begünstigt, außer Ginseng-Tee (vgl. BMF, 2004, S. 34).
  - Begünstigt sind Leitungswasser und Kakaomilch, nicht jedoch Mineralwasser oder Kakaogetränke auf Sojabasis (vgl. BMF, 2004, S. 85 und 87-88).
  - Zeichen- und Bilderbücher für Kinder sind so lange begünstigt, wie nicht mehr als die Hälfte der Seiten (einschließlich Umschlag) ganz oder teilweise zum Ausschneiden bestimmt sind (vgl. BMF, 2004, S. 112).
  - Während Rollstühle begünstigt werden, trifft das nicht zu für Fahrzeuge, die für Behinderte umgebaut worden sind<sup>10</sup>, oder für Treppenlifte, auch wenn damit Behinderte transportiert werden können (vgl. BMF, 2004, S. 119).
  - Orthopädische Apparate werden begünstigt, aber nicht Krampfadernstrümpfe oder postoperative Schuhe, auch wenn sie dem Patienten ermöglichen, den Heilungsprozess zu beschleunigen oder schmerzloseres bzw. leichteres Gehen zu ermöglichen (vgl. BMF, 2004, S. 121-123).

Bereits im Jahr 2010 forderte der Bundesrechnungshof die Bundesregierung auf, eine Neuregelung des ermäßigten Steuersatzes zu beschließen (Bundesrechnungshof 2010). Doch statt einer Neuregelung kamen in den letzten Jahren noch Steuervergünstigungen hinzu. Als bekannteste Steuerermäßigung ist die bereits im vorigen Abschnitt erwähnte Umsatzsteuerermäßigung bei den Beherbergungsleistungen, die sogenannte „Hotelsteuer“ zu nennen. Ab 2010 wurde der Regelsatz für Beherbergungsleistungen im Hotel- und Gastronomiegewerbe von 19 Prozent auf 7 Prozent gesenkt (§ 12 Absatz 2 Nr. 11 UStG). Frühstücksleistungen,

---

<sup>10</sup> Beispielsweise Kraftwagen mit Handgashebel

die im Hotel- und Gastronomiegewerbe erbracht werden, sind dagegen weiterhin mit dem Regelsatz von 19 Prozent zu besteuern.<sup>11</sup>

### 3.3 Zusätzliche Belastung der Gerichte

Die unklaren Unterscheidungen zwischen ermäßigten und nicht ermäßigten Leistungen führen häufig zu Unklarheiten, die auch unter Berücksichtigung der detaillierten Vorarbeiten des Gesetzgebers nicht immer exakt geklärt werden können. Daraus ergeben sich zahlreiche Rechtsstreitigkeiten, die die zuständigen Gerichte bis hin zum Bundesfinanzhof (BFH), der höchsten zuständige Behörde der Finanzgerichtsbarkeit, zusätzlich belasten. So haben im Jahr 2012 Beschwerden zur Umsatzsteuer rund 11 Prozent aller beim BFH anhängigen Revisionen und Nichtzulassungsbeschwerden ausgemacht. Lediglich für Beschwerden zur Einkommenssteuer wurde ein höherer Anteil verzeichnet (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Aufgliederung der Revisionen und Nichtzulassungsbeschwerden beim BFH nach wichtigen Steuerarten**

| Art der Abgabe  | Revisionen         |                        | Nichtzulassungsbeschwerden |                        |
|-----------------|--------------------|------------------------|----------------------------|------------------------|
|                 | insgesamt anhängig | Anteil an Gesamtanzahl | insgesamt anhängig         | Anteil an Gesamtanzahl |
| Einkommensteuer | 475                | 29%                    | 853                        | 31%                    |
| Umsatzsteuer    | 170                | 11%                    | 279                        | 10%                    |
| Kindergeld      | 180                | 11%                    | 203                        | 7%                     |
| Sonstige        | 794                | 49%                    | 1447                       | 52%                    |
| <b>Summe</b>    | <b>1619</b>        | <b>100%</b>            | <b>2782</b>                | <b>100%</b>            |

Quelle: BFH 2012, S. 7-8

Aufgrund der stellenweise schwer nachvollziehbaren Trennung zwischen ermäßigten und regulären Steuersätzen muss der BFH häufig Urteile in entsprechenden Auseinandersetzungen fällen. Die folgende Auswahl von Urteilen aus den Jahren 2011 und 2012 soll diesen Punkt verdeutlichen (BFH 2012, 2013):

<sup>11</sup> Die sich aus der „Hotelsteuer“ ergebenden Steuermindereinnahmen werden für das Jahr 2012 auf 955 Millionen Euro geschätzt (vgl. BMF 2013b). Mit der Ausweitung der Umsatzsteuerermäßigungen in den letzten Jahren, stieg der Betrag der sonstigen Steuervergünstigungen von 3,2 Milliarden Euro im Jahr 2009 auf 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2012 (BMF 2013b).

- **BFH-Urteil vom 08.06.2011:** Leistungen der Altenhilfe im Bereich des „betreuten Wohnens“, die von einem gemeinnützigen Verein der freien Wohlfahrtspflege gegenüber Senioren erbracht werden, sind von der Umsatzsteuer befreit.
- **BFH-Urteil vom 30.06.2011:** Der Verkauf von erwärmten Popcorn und Nachos in Kinos durch den Kinovertreiber unterliegt dem ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent.
- **BFH-Urteil vom 30.06.2011:** Einfach zubereitenden Speisen, bei dessen Verzehr dem Kunden nur behelfsmäßige Verzehrvorrichtungen zur Verfügung stehen und die Speisen nur im Stehen eingenommen werden können, unterliegen dem ermäßigten Steuersatz. Sobald der leistende Unternehmer seinen Kunden zusätzliches Mobiliar stellt, unterliegt er dem Regelsteuersatz.
- **BFH-Urteil vom 08.03.2012:** Eine gemeinnützige Körperschaft, die Seminare steuerfrei veranstaltet, kann nicht für die Übernachtungs- und Verpflegungsleistungen den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 Prozent in Anspruch nehmen.

Die Beispiele zeigen den Mehraufwand, den Gerichten durch Abgrenzungsfragen zur Mehrwertsteuer entstehen. Eine Harmonisierung der Mehrwertsteuer würde zu einer erheblichen Vereinfachung der Rechtslage führen und damit zu einem Wegfall langfristiger Verwaltungs- und Gerichtskosten.

## 4. Fazit

Insgesamt erlauben die Ergebnisse der hier vorgestellten Analyse die folgenden Schlussfolgerungen:

Die Streichung aller bestehenden Mehrwertsteuerbefreiungen – mit Ausnahme der Wohnungsmieten – sowie des ermäßigten Steuersatzes bei Beibehaltung des Regelsteuersatzes von 19% generiert ein zusätzliches Steueraufkommen aus privatem Konsum von 30,4 Milliarden Euro. Wird dieses Aufkommen zur Verringerung des Regelsteuersatzes von 19 auf 16 Prozent verwendet, so verbleibt ein geringes Mehraufkommen von 6,5 Milliarden Euro. Bei der Reformvariante mit einem einheitlichen Steuersatz von 17 Prozent, sind staatliche Mehreinnahmen in Höhe von 14,5 Milliarden Euro zu verzeichnen.

Gegenüber dem Status Quo führen diese Reformvarianten über alle Haushalte hinweg zu einem leichten Anstieg der inländischen Konsumausgaben, die vor allem auf eine zeitverzögerte Preisanpassung der Unternehmen zurückzuführen ist. Langfristig würden diese Aufwendungen wieder absinken, aber weiterhin über dem derzeitigen Niveau liegen.

Auch wenn sich die Zusatzbelastung für die einzelnen in dieser Studie betrachteten Haushaltstypen gemessen an ihren Konsumausgaben nicht massiv unterscheidet, ist die Wirkung der hier analysierten Reform doch regressiv, da Haushalte mit niedrigem Einkommen relativ stärker belastet werden als solche mit höheren Einkommen. Im Zuge der Reform wird daher auch eine Neubewertung der Höhe aller aktuell gezahlten Transfers an bedürftige Haushalte erforderlich. Hierbei ist zu beachten, dass Zahlungen an Haushalte über Transfers effizienter sind als Einkommenshilfen über vergünstigte Mehrwertsteuersätze, da erstere gezielt an bedürftige Haushalte ausgezahlt werden, letztere hingegen alle Haushalte begünstigen und daher wesentlich höhere Kosten beziehungsweise einen geringeren Zielerreichungsgrad (und damit Effizienz) aufweisen. Zudem gehen derartige Sonderregelungen im Steuergesetz stets mit bürokratischen Zusatzbelastungen für Unternehmen, die Steuerverwaltung sowie für Gerichte einher. Zur Finanzierung der steigenden Kosten für Sozialtransfers kann zudem auch das zusätzliche Aufkommen von – je nach Reformvariante – zwischen 6,5 Milliarden Euro und 30,4 Milliarden Euro mit herangezogen werden.

## Anhang

**Tabelle 2: Langfristige absolute Belastung der Haushalte durch die Reformvarianten (in Euro)**

|                 |  | Reformvariante 1:<br>Harmonisierung<br>bei 16% | Reformvariante<br>2: Harmonisie-<br>rung bei 17% | Reformvariante<br>3: Harmonisie-<br>rung bei 19% |
|-----------------|--|--|--|--|
| <b>Familien</b> | <b>mittleres Einkommen</b>             | 22,51  | 45,89  | 92,63  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 20,43  | 39,40  | 77,33  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 22,85  | 40,18  | 74,82  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 17,99  | 30,75  | 56,28  |
| <b>Rentner</b>  | <b>1 Person, mittleres Einkommen</b>   | 10,56  | 19,84  | 38,40  |
|                 | <b>1 Person, niedriges Einkommen</b>   | 8,92   | 15,75  | 29,42  |
|                 | <b>2 Personen, mittleres Einkommen</b> | 13,97  | 30,62  | 68,31  |
|                 | <b>2 Personen, niedriges Einkommen</b> | 16,04  | 28,43  | 53,22  |
| <b>Singles</b>  | <b>mittleres Einkommen</b>             | 5,00   | 15,14  | 35,42  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 6,51   | 13,42  | 27,24  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 5,48   | 14,48  | 32,47  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 4,92   | 10,57  | 21,88  |

Zusätzliche Belastung der verschiedenen Haushaltstypen durch die Reformvarianten. Der Betrag entspricht den zusätzlichen monatlichen Konsumausgaben, die nach einer Reform notwendig sind, um langfristig das aktuelle Konsumniveau zu halten.

*Quelle: DIW econ*

**Tabelle 3: Langfristige relative Belastung der Haushalte durch die Reformvarianten (in Prozent)**

|                 |  | Reformvariante 1:<br>Harmonisierung<br>bei 16% | Reformvariante<br>2: Harmonisie-<br>rung bei 17% | Reformvariante<br>3: Harmonisie-<br>rung bei 19% |
|-----------------|--|--|--|--|
| <b>Familien</b> | <b>mittleres Einkommen</b>             | 0,69%  | 1,41%  | 2,85%  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 0,78%  | 1,50%  | 2,95%  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 0,97%  | 1,70%  | 3,17%  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 1,03%  | 1,76%  | 3,21%  |
| <b>Rentner</b>  | <b>1 Person, mittleres Einkommen</b>   | 0,79%  | 1,47%  | 2,85%  |
|                 | <b>1 Person, niedriges Einkommen</b>   | 0,88%  | 1,56%  | 2,91%  |
|                 | <b>2 Personen, mittleres Einkommen</b> | 0,62%  | 1,35%  | 3,01%  |
|                 | <b>2 Personen, niedriges Einkommen</b> | 0,91%  | 1,60%  | 3,00%  |
| <b>Singles</b>  | <b>mittleres Einkommen</b>             | 0,34%  | 1,04%  | 2,43%  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 0,65%  | 1,35%  | 2,73%  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 0,43%  | 1,13%  | 2,53%  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 0,59%  | 1,28%  | 2,64%  |

Dargestellt ist die relative Belastung der Haushalte durch die Reformvarianten in Prozent der bisherigen Konsumausgaben. Dies ist der Betrag, den die Haushalte nach einer Reform zusätzlich ausgeben müssten, um ihr altes Konsumniveau zu halten.

*Quelle: DIW econ*

**Tabelle 4: Kurzfristige absolute Belastung der Haushalte durch die Reformvarianten (in Euro)**

|                 |  | Reformvariante 1:<br>Harmonisierung bei<br>16% | Reformvariante 2:<br>Harmonisierung<br>bei 17% |
|-----------------|--|--|--|
| <b>Familien</b> | <b>mittleres Einkommen</b>             | 36,19  | 55,01  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 32,62  | 47,52  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 33,96  | 47,58  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 28,24  | 37,59  |
| <b>Rentner</b>  | <b>1 Person, mittleres Einkommen</b>   | 18,48  | 25,12  |
|                 | <b>1 Person, niedriges Einkommen</b>   | 15,56  | 20,18  |
|                 | <b>2 Personen, mittleres Einkommen</b> | 24,83  | 37,85  |
|                 | <b>2 Personen, niedriges Einkommen</b> | 25,63  | 34,83  |
| <b>Singles</b>  | <b>mittleres Einkommen</b>             | 12,16  | 19,91  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 12,06  | 17,12  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 12,90  | 19,42  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 10,88  | 14,54  |

Zusätzliche Belastung der verschiedenen Haushaltstypen durch die Reformvarianten. Der Betrag entspricht den zusätzlichen monatlichen Konsumausgaben, die nach einer Reform notwendig sind, um kurzfristig das aktuelle Konsumniveau zu halten.

*Quelle: DIW econ*

**Tabelle 5: Kurzfristige relative Belastung der Haushalte durch die Reformvarianten (in Prozent)**

|                 |  | Reformvariante 1:<br>Harmonisierung bei<br>16% | Reformvariante 2:<br>Harmonisierung<br>bei 17% |
|-----------------|--|--|--|
| <b>Familien</b> | <b>mittleres Einkommen</b>             | 1,11%  | 1,69%  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 1,25%  | 1,81%  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 1,44%  | 2,01%  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 1,61%  | 2,15%  |
| <b>Rentner</b>  | <b>1 Person, mittleres Einkommen</b>   | 1,37%  | 1,87%  |
|                 | <b>1 Person, niedriges Einkommen</b>   | 1,54%  | 2,00%  |
|                 | <b>2 Personen, mittleres Einkommen</b> | 1,09%  | 1,67%  |
|                 | <b>2 Personen, niedriges Einkommen</b> | 1,45%  | 1,96%  |
| <b>Singles</b>  | <b>mittleres Einkommen</b>             | 0,83%  | 1,37%  |
|                 | <b>niedriges Einkommen</b>             | 1,21%  | 1,72%  |
|                 | <b>ALG I</b>                           | 1,01%  | 1,51%  |
|                 | <b>ALG II</b>                          | 1,31%  | 1,76%  |

Dargestellt ist die relative Belastung der Haushalte in der kurzen Frist durch die Reformvarianten in Prozent der bisherigen Konsumausgaben. Dies ist der Betrag, den die Haushalte nach einer Reform zusätzlich ausgeben müssten, um ihr altes Konsumniveau zu halten.

*Quelle: DIW econ*



## Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan (2005): Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte – Dokumentation des Mehrwertsteuer-Moduls des Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Data Documentation DIW Berlin.
- Bundesfinanzhof (BFH, 2012): Jahresbericht 2011. abgerufen am 05.04.2013 unter <http://www.bundesfinanzhof.de/sites/default/files/Jahresbericht%202011.pdf>
- Bundesfinanzhof (BFH, 2013): Jahresbericht 2012. abgerufen am 05.04.2013 unter [http://www.bundesfinanzhof.de/sites/default/files/Jahresbericht%202012\\_0.pdf](http://www.bundesfinanzhof.de/sites/default/files/Jahresbericht%202012_0.pdf)
- Bundesministerium der Finanzen (2004): Umsatzsteuer; Ermäßigter Steuersatz für die in der Anlage 2 des UStG bezeichneten Gegenstände.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2013a): Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften (Aktuelle Ergebnisse), abgerufen am 03.04.2013 unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuer\\_n/Steuerschaetzungen\\_und\\_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoerperschaften.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuer_n/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoerperschaften.html)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2013b): 23. Subventionsbericht der Bundesregierung, abgerufen am 04.04.2013 unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Subventionspolitik/23-subventionsbericht-der-bundesregierung-anlage1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/23-subventionsbericht-der-bundesregierung-anlage1.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Bundesrechnungshof (2010): Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung, abgerufen am 04.04.2013 unter <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/erm-umsatzsteuer.pdf>
- Bundesregierung (2012): Grundstein für besseres Recht: Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Bericht der Bundesregierung 2011 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, abgerufen am 05.04.2013

unter [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2012/04/2012-04-18-jahresbericht-buerokratieabbau.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/04/2012-04-18-jahresbericht-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

DIW econ (2010): Wirkung einer Reform der Mehrwertsteuer auf private Haushalte, DIW econ-Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Peffekoven, Rolf (2010): Zur Reform der Mehrwertsteuer – Zurück zu einer generellen Konsumbesteuerung. Gutachten erstellt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.