

**Gesellschaftliche Folgen eines
Wegfalls des ermäßigten
Mehrwertsteuersatzes:
Simulationsergebnisse
auf Basis der EVS 2008**

*Ein Gutachten für die Gewerkschaft
Nahrung Genuss Gaststätten*

Berlin, 03.02.2011

DIW econ GmbH

Dr. Anselm Mattes

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Tel. +49.30.20 60 97 -20

Fax +49.30.20 60 97 - 99

amattes@diw-econ.de

www.diw-econ.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Die aktuelle Ausgestaltung der Mehrwertsteuer	4
3. Das Mikrosimulationsmodell	6
3.1 Die Datengrundlage	6
3.2 Abbildung der Mehrwertsteuer in den Konsumausgaben	7
4. Ergebnisse	9
4.1 Ausgangssituation im Jahr 2010	9
4.2 Auswirkungen der Reformvarianten auf das Steueraufkommen	11
4.3 Auswirkungen der Reformvarianten auf verschiedene Haushaltstypen	14
5. Auswirkungen der Reform auf die Preise für Lebensmittel und Außer-Haus-Verpflegung	21
6. Fazit	24
Anhang	26
Literaturverzeichnis	28

1. Einleitung

Die Reform der Mehrwertsteuer und dabei insbesondere die Überprüfung der verschiedenen Steuerermäßigungen stehen in Deutschland auf der politischen Agenda. Hierzu ist im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien CDU, CSU und FDP die Einsetzung einer Kommission vereinbart, die sich mit dem Katalog der ermäßigten Mehrwertsteuersätze befassen soll. Im Zuge der aktuellen Diskussion zur Sanierung der öffentlichen Haushalte wird ebenfalls über die Streichung von Ausnahmetatbeständen bei der Mehrwertsteuer nachgedacht. So wird beispielsweise in einem Forschungsgutachten aus dem Jahr 2010 im Auftrag des Bundestages gefordert, mit Ausnahme der Steuersatzermäßigung für Lebensmittel alle übrigen Ausnahmetatbestände aufzuheben.

Das System der Mehrwertsteuer in Deutschland sieht eine große Zahl von Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen vor. Den ermäßigten Steuersatz gibt es insbesondere für Güter des täglichen Bedarfs. Steuerbefreiungen werden häufig für bestimmte Dienstleistungen angesetzt. Im Allgemeinen werden diese Ausnahmen vor allem dadurch begründet, dass sie arme Konsumenten entlasten oder den Konsum bestimmter Güter und Dienstleistungen (z.B. Kultur) fördern sollen. Aus ordnungspolitischer Sicht gibt es jedoch eine Vielzahl von Gründen, diese Argumentation in Frage zu stellen. Beispielsweise begünstigen niedrigere Steuersätze für bestimmte Güter alle Konsumenten, *unabhängig* von ihrer tatsächlichen Bedürftigkeit; genauso ist die Abgrenzung zwischen begünstigten und nicht begünstigten Gütern und Dienstleistungen oft willkürlich. Dies führt zu einem komplizierten Steuerrecht und einem hohen Verwaltungsaufwand. Direkte finanzielle Transferleistungen, ausgerichtet an den konkreten Bedürfnissen der Empfänger, könnten die sozialpolitische Zielsetzung von Mehrwertsteuererhöhungen effizienter verfolgen.

Ungeachtet dieser ordnungspolitischen Kritik ist jedoch zu bedenken, dass die Mehrwertsteuer die Haushalte in Deutschland regressiv zum Einkommen belastet (vgl. beispielsweise Bach 2005 oder Jacobebbinghaus 2003). Das bedeutet, dass einkommensarme Haushalte einen größeren Anteil ihres Einkommens für die Mehrwertsteuer ausgeben müssen als einkommensreiche Haushalte. Eine Reform der Mehrwertsteuer, die lediglich auf die Streichung bestehender Steuervergünstigungen abzielt, könnte damit Haushalte mit niedrigem Einkommen relativ stärker als solche mit hohem Einkommen belasten. Weiterhin ist die Konsumstruktur der einzelnen Haushalte entscheidend für ihre Belastung durch die Mehrwertsteuer. Eine Reformdiskussion muss

daher die Auswirkungen einer Steuervereinfachung auf Haushalte aus verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen berücksichtigen.

In dieser Studie werden die Auswirkungen dreier Reformvorschläge auf das Steueraufkommen und die Belastung der Haushalte anhand eines empirischen Mikrosimulationsmodells untersucht. Die drei Reformvarianten haben gemeinsam, dass sie auf die Streichung der bestehenden Ausnahmetatbestände abzielen, sie unterscheiden sich jedoch in der Höhe des harmonisierten Steuersatzes:

- Reformvariante 1: Wegfall des ermäßigten Steuersatzes für alle Güter und Dienstleistungen sowie aller Steuerbefreiungen (mit Ausnahme der Wohnungsmieten) und Erhöhung auf den einheitlichen Mehrwertsteuersatzes in Höhe von 19%.
- Reformvariante 2: Das in Peffekoven (2010) vorgestellte Modell, das die Streichung aller Ausnahmetatbestände bei der Mehrwertsteuer, also aller Steuerbefreiungen (wiederum mit Ausnahme der Wohnungsmieten) sowie des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes, vorsieht. Die so realisierte Verbreiterung der Steuerbasis soll dazu verwendet werden, den einheitlichen Mehrwertsteuersatz so abzusenken, dass die Reform insgesamt aufkommensneutral erfolgt. Aktuelle Berechnungen von DIW econ (2010a) weisen einen Satz von 16% aus.
- Reformvariante 3: Wegfall des ermäßigten Steuersatzes für alle Güter und Dienstleistungen sowie aller Steuerbefreiungen (mit Ausnahme der Wohnungsmieten) und Absenkung des einheitlichen Mehrwertsteuersatzes auf 10%.

Die aktuelle Ausgestaltung der Mehrwertsteuer in Deutschland wird in Abschnitt 2 dargestellt. Abschnitt 3 präsentiert das Mikrosimulationsmodell, das den empirischen Berechnungen zu Grunde liegt. In Abschnitt 4 werden die Auswirkungen der Reformvarianten auf das Steueraufkommen des Bundes und die gesellschaftlichen Auswirkungen in Form der Be- und Entlastung der Haushalte dargestellt. Abschnitt 5 diskutiert die möglichen Auswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung auf die Preise von Lebensmitteln und Außer-Haus-Verpflegung. Abschnitt 6 fasst die Ergebnisse zusammen.

Diese Fassung der Studie ist die Aktualisierung der DIW econ-Studie vom September 2010 gemäß des Angebots der DIW econ GmbH vom August 2010. Sie baut auf den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 2008 (EVS 2008) auf und stellt die

Ergebnisse damit auf die aktuellste verfügbare Datengrundlage. Neben der präziseren Abbildung der Konsumstrukturen kann mit der EVS 2008 erstmals das Konsumverhalten von Haushalten, die Arbeitslosengeld 2 beziehen, exakt nachgebildet werden, da in der vorangegangenen Studie auf Basis der EVS 2003 hilfsweise die Konsumstruktur von Sozialhilfeempfängern verwendet werden musste.

2. Die aktuelle Ausgestaltung der Mehrwertsteuer

Im Gegensatz zur direkten Besteuerung des Einkommens wird die Mehrwertsteuer als Abgabe auf die Konsumausgaben erhoben und deshalb als indirekte Steuer bezeichnet. Grundsätzlich wird der gesamte inländische Konsum, also sowohl die Endnachfrage privater und öffentlicher Haushalte als auch die Zwischennachfrage der Unternehmen nach Vorleistungsgütern und Dienstleistungen besteuert. Allerdings können – von den in dieser Studie diskutierten Ausnahmen abgesehen – die Unternehmen die für Vorleistungen bezahlte Steuer von den eigenen Mehrwertsteuereinnahmen abziehen, die sie selbst ihren Kunden beim Verkauf ihrer Waren und Dienstleistungen in Rechnung stellen. Somit leiten Unternehmen nur den Saldo aus selbst eingemommener Mehrwertsteuer und selbst gezahlter Mehrwertsteuer an das Finanzamt weiter. Dieses als Vorsteuerabzug bezeichnete Verfahren bewirkt, dass die Mehrwertsteuer – außer für die Liquidität – keine Relevanz im Unternehmenssektor hat, die Unternehmen also auf Basis von Nettopreisen rechnen können. Somit stellt die Mehrwertsteuer eine Besteuerung der inländischen Endnachfrage dar.

Im Jahr 2010 betragen die gesamten Einnahmen aus der Mehrwertsteuer 180 Mrd. Euro (BMF 2011). Mit einem Anteil von etwa 75% wird der überwiegende Teil dieses Aufkommens durch die Besteuerung des Konsums privater Haushalte im Inland generiert, der Rest durch steuerbelastete Investitionen und staatlichen Konsum (Bach 2005).

Nach der seit dem 1. Januar 2007 geltenden aktuellen Ausgestaltung des Mehrwertsteuerrechts werden zwei unterschiedliche Mehrwertsteuersätze unterschieden:¹

- ein Regelsteuersatz in Höhe von 19% sowie
- ein ermäßigter Steuersatz in Höhe von 7%.

Grundsätzlich unterliegen inländische Umsätze dem Regelsteuersatz, der seit dem 1. Januar 2007 19% des Nettowarenwerts beträgt. Zusätzlich gibt es einen ermäßigten Steuersatz von aktuell 7% für Güter des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittel, Bücher, Zeitungen,

¹ Die Simulation in dieser Studie bildet den Rechtsstand des Jahres 2010 ab. Damit ist die Ermäßigung des Mehrwertsteuersatzes für Beherbergungsleistungen auf 7% berücksichtigt.

Beförderung im ÖPNV etc. Darüber hinaus sind bestimmte Unternehmen und Dienstleistungen von der Mehrwertsteuer befreit.²

Während es offensichtlich ist, dass durch den ermäßigten Steuersatz der Bruttopreis bestimmter Waren reduziert wird, bedeutet die Befreiung bestimmter Dienstleistungen von der Mehrwertsteuer nicht, dass deren Konsum kein Mehrwertsteueraufkommen generiert. Da die befreiten Unternehmen auch nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, fällt bei Ihnen auch die auf Vorleistungen gezahlte Mehrwertsteuer als Kostenpunkt an, die dem Kunden über den Preis in Rechnung gestellt wird. Daher bezieht sich die Mehrwertsteuerbefreiung folglich nur auf den von dem befreiten Unternehmen selbst erzeugten Mehrwert (Wertschöpfung), während der Bruttowert der steuerbefreiten Dienstleistungen auch die auf die Vorleistungen anfallende Mehrwertsteuer enthält. Aus diesem Grunde handelt es sich bei den mehrwertsteuerbefreiten Dienstleistungen um „unechte“ Steuerbefreiungen.

² Eine detaillierte Auflistung aller Waren und Dienstleistungen, die unter den ermäßigten Steuersatz bzw. die Mehrwertsteuerbefreiung fallen, wird in Abschnitt 3.2 gegeben.

3. Das Mikrosimulationsmodell

Das in dieser Studie verwendete Mikrosimulationsmodell bildet die Besteuerung des privaten Konsums in Deutschland durch die Mehrwertsteuer nach. Das durch Besteuerung des inländischen Konsums privater Haushalte generierte Aufkommen macht mit etwa 75% den größten Anteil des gesamten Mehrwertsteueraufkommens in Deutschland aus.³ Somit gibt die Wirkungsanalyse der Reformvorschläge auf private Haushalte auch entscheidende Anhaltspunkte für die gesamtwirtschaftliche Wirkung dieser Maßnahmen, unter anderem ihre Bedeutung für die Staatseinnahmen.

3.1 Die Datengrundlage

Die in dieser Studie vorgestellten Berechnungen basieren auf einem Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin, mit dem die Belastungs- und Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer auf einzelne Haushalte ausgewiesen werden können (Bach 2005). Datenbasis dieses Modells ist die von den Statistischen Ämtern des Bundes und des Landes erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Mit über 40.000 befragten Haushalten ist sie repräsentativ für ganz Deutschland und stellt die beste Datengrundlage für die Untersuchung des Konsums auf Haushaltsebene dar. Die EVS erfasst die Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte sowie deren wesentliche Vermögensbestände, Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern und Wohnsituation. Die Konsumausgaben der Haushalte werden tief gegliedert nach einzelnen Konsumgütern und -dienstleistungen ausgewiesen. Daraus werden für verschiedene Haushaltstypen Konsumprofile erstellt. Zum Beispiel wird die typische Konsumstruktur einer Familie mit einem mittleren Einkommen nachgebildet. Somit ist eine differenzierte Analyse der Auswirkungen verschiedener Reformvorschläge auf unterschiedliche Haushaltstypen möglich.

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird alle 5 Jahre erhoben. In dieser Studie werden die aktuellsten verfügbaren Daten der EVS des Jahres 2008 verwendet, die seit Anfang 2010 verfügbar sind. Um die Änderungen der Konsumausgaben von 2008 bis zum Jahr 2010 zu berücksichtigen, werden die Konsumausgaben auf Basis der Angaben aus der

³ Wie oben ausgeführt wird das verbleibende Aufkommen durch staatlichen Konsum sowie durch steuerbelastete Investitionen generiert.

Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)⁴, die in hohem Maße mit den Angaben in der EVS übereinstimmen, fortgeschrieben.

3.2 Abbildung der Mehrwertsteuer in den Konsumausgaben

Aufgrund der unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze sowie der geltenden Steuerbefreiungen für bestimmte Dienstleistungen erfordert die Berechnung der in den Konsumausgaben enthaltenen Mehrwertsteuerbelastung eine nach einzelnen Produktgruppen differenzierte Vorgehensweise. Die Zuordnung der unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze auf einzelne Produktgruppen basiert auf dem in Bach (2005) beschriebenen Ansatz. Dabei wurden alle relevanten Parameter so kalibriert, dass das bei der Mikrosimulation geschätzte Mehrwertsteueraufkommen möglichst exakt mit dem tatsächlichen Aufkommen übereinstimmt. Daraus ergeben sich im Wesentlichen die folgenden Annahmen:

- Unter den ermäßigten Steuersatz von 7% fallen insbesondere:
 - Nahrungsmittel (99% der Ausgaben in dieser Kategorie)
 - Therapeutische Mittel und Geräte, deren Vermietung
 - Orthopädische Schuhe
 - Materialkosten für Zahnersatz
 - Zeitungen und Zeitschriften und andere Druckerzeugnisse, Bücher
 - Außer-Haus-Verpflegung von Imbissständen, Restaurants etc. (16% der Ausgaben in der Kategorie Speisen und Getränke in Restaurants)
 - verschiedene Sport- und Kulturdienstleistungen (20% der Ausgaben in dieser Kategorie)
 - Beherbergungsdienstleistungen
 - Gartenerzeugnisse und Schnittblumen
 - verschiedene Verkehrsdienstleistungen

- Unter die „unechte“ Mehrwertsteuerbefreiung fallen (die Angaben in Klammern beziehen sich auf den geschätzten Umsatzanteil für Vorleistungsausgaben, auf den wie in Abschnitt 2 erläutert Mehrwertsteuer in Höhe des Regelsatzes anfällt):
 - Wohnungsmieten einschließlich Nebenkosten (47%)
 - Unterstellte Mieten einschließlich Nebenkosten (40%)
 - Leasing von Kraftfahrzeugen und Krafträdern (90%)
 - Gebrauchte Kraftfahrzeuge (10%)

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Genesis Online-Datenbank.

- Personenbeförderung im Luftverkehr (50%)
- Finanzdienstleistungen (50%)
- Versicherung, Finanzen (50%)
- medizinische Dienstleistungen (50%)
- Post (50%)
- Bildung (25%)

Das auf Basis dieser Vorgehensweise berechnete Mehrwertsteueraufkommen ermöglicht eine gute Abschätzung des tatsächlich aus inländischem Konsum privater Haushalte generierten Mehrwertsteueraufkommens. So weist Bach (2005) in seinen Berechnungen eine 95%ige Übereinstimmung des durch Mikrosimulation ermittelten Mehrwertsteueraufkommens mit dem in der offiziellen Statistik ausgewiesenen Wert aus.

4. Ergebnisse

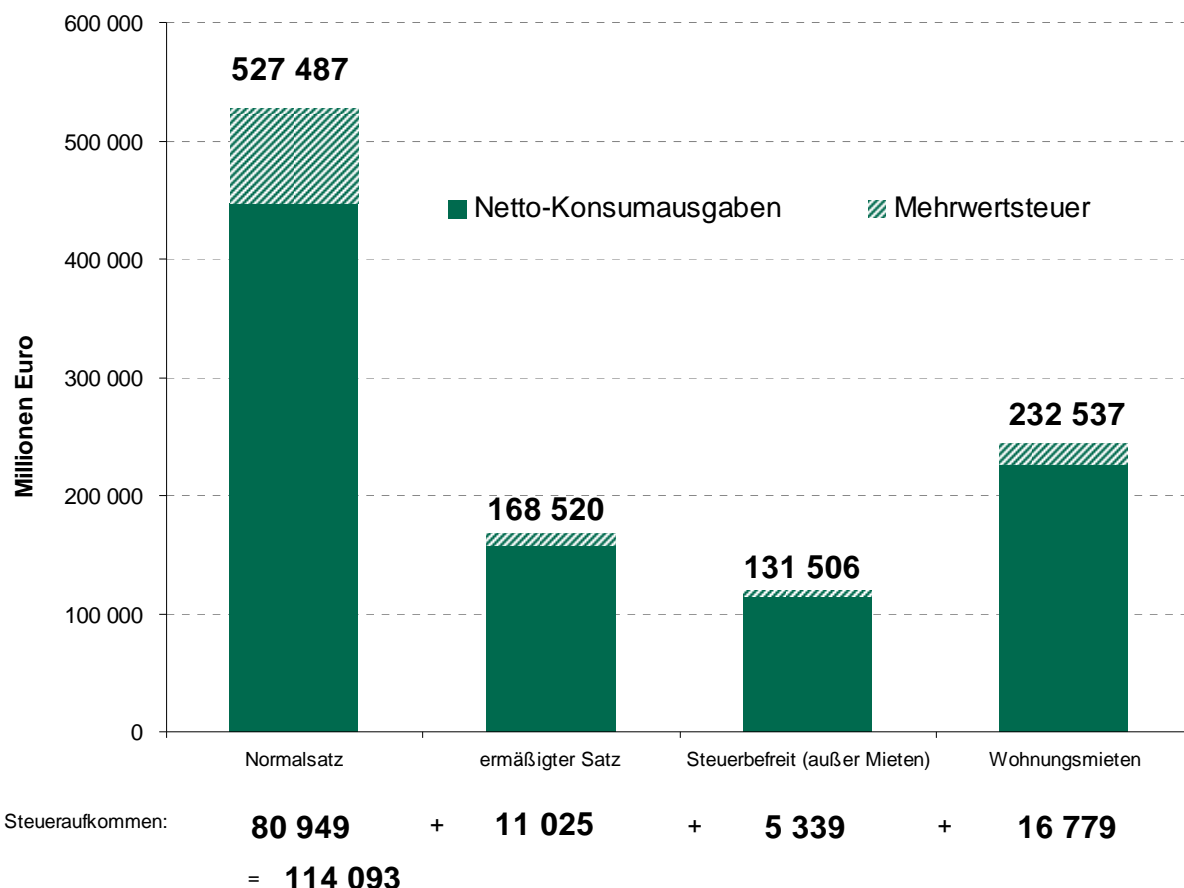
Zur Darstellung der Ergebnisse werden die inländischen Konsumausgaben privater Haushalte der unterschiedlichen Besteuerung entsprechend in vier Gruppen unterteilt:

- 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 Nahrungsmittel, Zeitungen und Zeitschriften, ÖPNV)
- Gruppe iii: aktuell von der Mehrwertsteuer (unecht) befreite Dienstleistungen (beispielsweise Finanzdienstleistungen, medizinische Dienstleistungen, Post, Bildung)
- Gruppe iv: die (unecht) befreiten Wohnungsmieten

4.1 Ausgangssituation im Jahr 2010

Die aktuelle Verteilung des privaten inländischen Konsums auf die Mehrwertsteuersätze und das daraus resultierende Mehrwertsteueraufkommen für 2010 ist in Abbildung 1 dargestellt. Bei der Interpretation der Abbildung muss beachtet werden, dass nur das Mehrwertsteueraufkommen dargestellt wird, das durch die Besteuerung des privaten Konsums zustande kommt (siehe Abschnitt 3).

**Abbildung 1: Privater Konsum und resultierendes Mehrwertsteueraufkommen im Inland
(Angaben hochgerechnet für 2010, in Mio. Euro)**



Quelle: DIW econ

Insgesamt belaufen sich die in der EVS ausgewiesenen inländischen Konsumausgaben der privaten Haushalte im Jahr 2010 auf 1.060 Milliarden Euro. Der weitaus größte Teil hiervon (527,5 Milliarden Euro) wird für die mit dem Regelsteuersatz besteuerten Güter und Dienstleistungen (Gruppe i) ausgegeben. Der zweitwichtigste Ausgabenblock (232,5 Milliarden Euro) entfällt auf die Ausgaben für Mieten (Gruppe iv). Niedriger sind die Ausgaben für die mit dem ermäßigten Satz besteuerten Güter und Dienstleistungen (168,5 Milliarden Euro). Die Ausgaben für zusätzlich zu den Mieten unecht befreite Dienstleistungen machen mit 131,5 Milliarden Euro den kleinsten Anteil aus. Neben den Angaben zu den Konsumausgaben je Gruppe weist Abbildung 1 auch das in jeder Gruppe generierte Steueraufkommen aus (schraffierte Fläche). Separat für jede Gruppe sowie insgesamt ist das Aufkommen aus Mehrwertsteuer unterhalb des Schaubildes nochmals aufgeführt. Für 2010 beläuft es sich auf 114,1 Milliarden Euro, wobei hier die erste Gruppe mit einem Anteil

um die 71% am gesamten Steueraufkommen aufgrund der Gestaltung des Mehrwertsteuerrechts den eindeutig höchsten Anteil einnimmt.

4.2 Auswirkungen der Reformvarianten auf das Steueraufkommen

Wie oben ausgeführt betrug im Jahr 2010 das Mehrwertsteueraufkommen durch die Besteuerung des privaten Konsums 114,1 Milliarden Euro. Das Gesamtaufkommen der Mehrwertsteuer von rund 180 Mrd. Euro (inklusive der Besteuerung des staatlichen Konsums und der steuerbelasteten Investitionen) entsprach etwas mehr als einem Drittel der gesamten staatlichen Steuereinnahmen. Die Mehrwertsteuer ist damit die Steuer mit dem größten Aufkommen in Deutschland. Eine Reform der Mehrwertsteuer hat daher potenziell große Auswirkungen auf die gesamten Staatseinnahmen. Im Folgenden werden die Auswirkungen der einzelnen Reformvarianten auf das Aufkommen der Mehrwertsteuer dargestellt.⁵ Im Einzelnen sind dies:

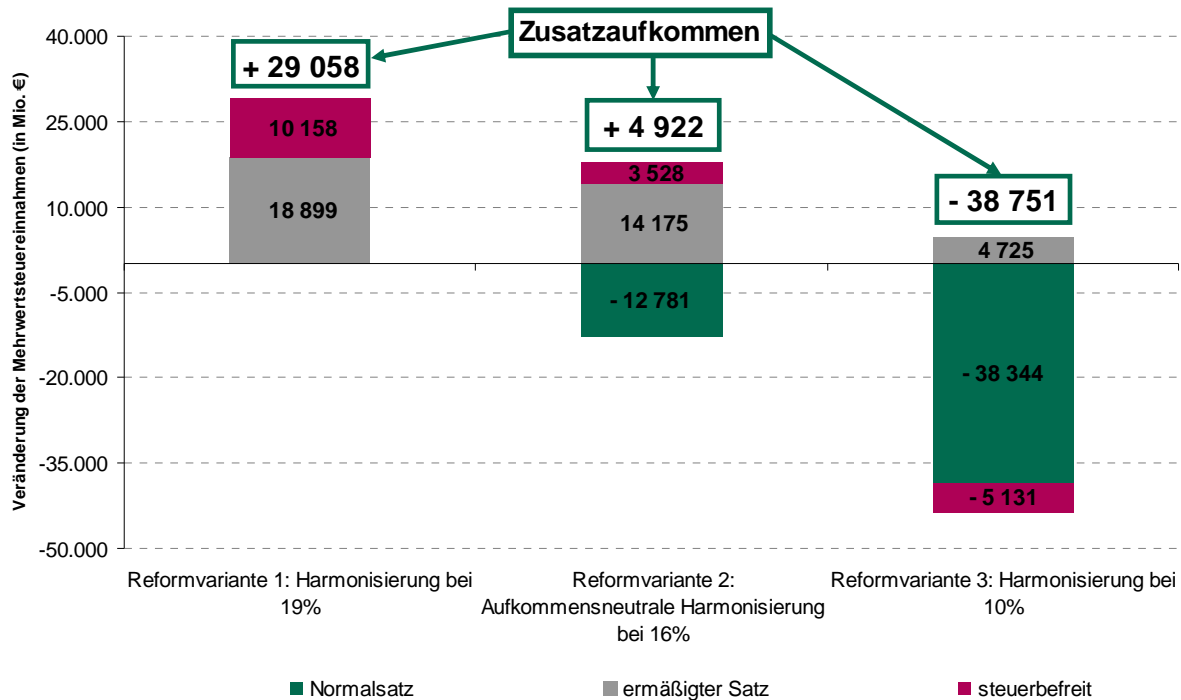
- Reformvariante 1: Wegfall des ermäßigten Steuersatzes für alle Güter und Dienstleistungen sowie aller Steuerbefreiungen (mit Ausnahme der Wohnungsmieten) und Erhöhung auf den einheitlichen Mehrwertsteuersatzes in Höhe von 19%. Dies führt zu einer deutlichen Erhöhung der Mehrwertsteuer.
- Reformvariante 2: Das in Peffekoven (2010) vorgestellte Modell, das die Streichung aller Ausnahmetatbestände bei der Mehrwertsteuer, also aller Steuerbefreiungen (mit Ausnahme der Wohnungsmieten) sowie des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes, vorsieht. Die so realisierte Verbreiterung der Steuerbasis soll dazu verwendet werden, den einheitlichen Mehrwertsteuersatz so abzusenken, dass die Reform insgesamt aufkommensneutral erfolgt. Aktuelle Berechnungen von DIW econ (2010) weisen einen Steuersatz von knapp unter 16% aus. Aus Gründen der Steuereinfachheit wird ein voller Prozentsatz in Höhe von 16% angesetzt.

⁵ Die hier präsentierten Werte unterschätzen 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. Der tatsächliche, aggregierte Konsum liegt um etwa 18% höher. Zum anderen wird nicht nur der private Konsum besteuert, sondern auch der staatliche Konsum und steuerbelastete Investitionen. Der private Konsum umfasst etwa 75% der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer (siehe Abschnitte 2 und 3).

- Reformvariante 3: Wegfall des ermäßigten Steuersatzes für alle Güter und Dienstleistungen sowie aller Steuerbefreiungen (mit Ausnahme der Wohnungsmieten) und Absenkung des einheitlichen Mehrwertsteuersatzes auf 10%. Diese Reformvariante führt zu einer Erhöhung der Besteuerung von vormals ermäßigten oder befreiten Leistungen und einer Steuersenkung von vormals mit dem Regelsatz besteuerten Leistungen.

Abbildung 2 verdeutlicht, dass die Auswirkungen auf das Mehrwertsteueraufkommen entsprechend unterschiedlich ausfallen:

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



Quelle: DIW econ

- *Reformvariante 1:* Das Aufkommen der Mehrwertsteuer aus der Besteuerung des privaten Konsums steigt deutlich an. Insgesamt steigen die Einnahmen um 29,1 Mrd. Euro auf insgesamt 143 Mrd. Euro; dies entspricht einem Anstieg um 25,5%. Davon entfallen 18,9 Mrd. Euro auf die Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes und 10,2 Mrd. Euro auf die Abschaffung der meisten Steuerbefreiungen.

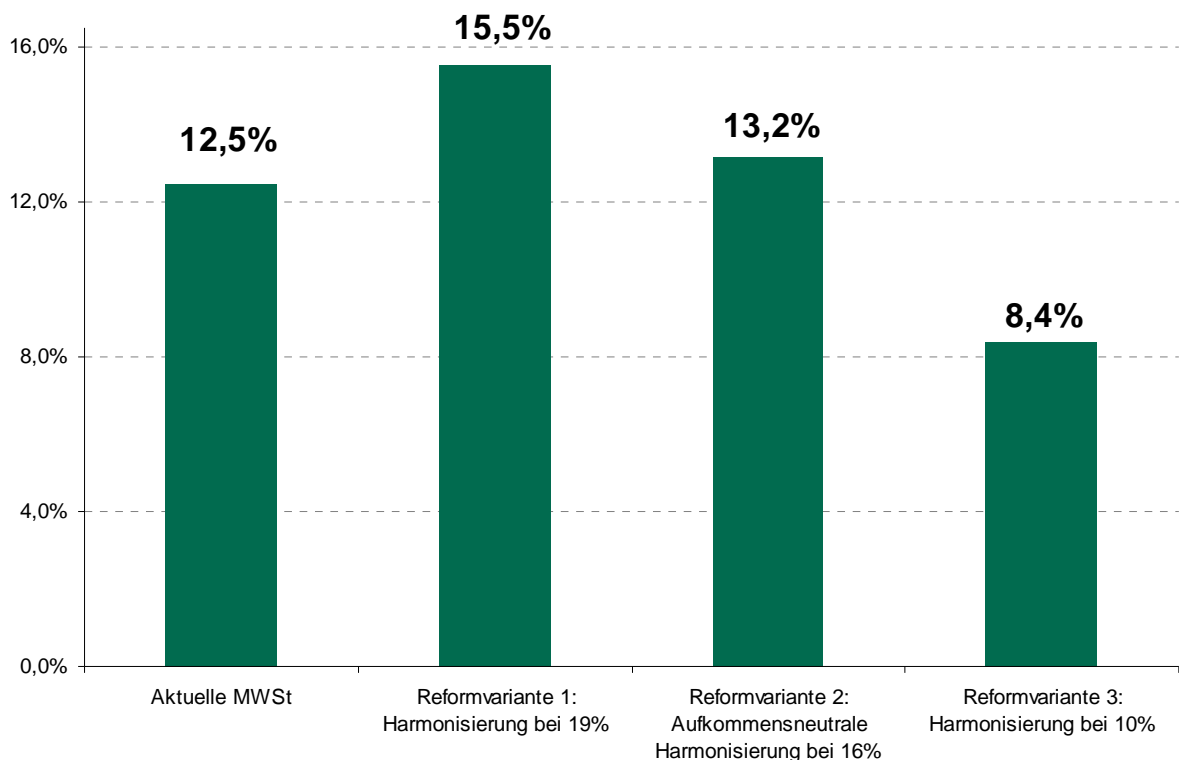
- *Reformvariante 2:* Die Harmonisierung der Steuersätze bei 16% hat zum Ziel, die Mehrwertsteuer zu vereinfachen und dabei in der Summe keine zusätzliche Belastung für die Konsumentinnen und Konsumenten zu erzeugen. Eine vollständige aufkommensneutrale Reform würde zu einem Mehrwertsteuersatz zwischen 15% und 16% führen, so dass eine pragmatische Reform einen Satz von 16% vorsieht. Daher kommt es in der Summe zu einem leichten Zusatzaufkommen von 4,9 Mrd. Euro. Dieser setzt sich aus Mindereinnahmen bei den Gütern und Dienstleistungen, die momentan mit dem Regelsatz von 19% besteuert werden (-12,8 Mrd. Euro), und zusätzlichen Einnahmen bei den steuerermäßigten (+14,2 Mrd. Euro) und steuerbefreiten (+3,5 Mrd. Euro) Gütern und Dienstleistungen zusammen. Das gesamte Aufkommen der Mehrwertsteuer auf den privaten Konsum läge damit bei 119 Mrd. Euro.

- *Reformvariante 3:* Das Aufkommen der Mehrwertsteuer auf privaten Konsum sinkt bei einer Harmonisierung des Steuersatzes bei 10% drastisch um etwa 38,8 Mrd. Euro auf ein Niveau von 75,3 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Rückgang des Mehrwertsteueraufkommens um 34%. Dieser Rückgang ergibt sich zum einen durch Steuerausfälle bei den bisher mit dem Regelsatz von 19% besteuerten Leistungen in Höhe von 38,3 Mrd. Euro. Weiterhin kommt es bei den bisher steuerbefreiten Gütern und Dienstleistungen zu einem *Rückgang* des Steueraufkommens um 5,1 Mrd. Euro. Dieses bemerkenswerte Ergebnis ist darin begründet, dass die Steuerbefreiungen „unecht“ sind (vgl. Abschnitt 2). Das heißt, dass nur die Wertschöpfung des Anbieters selbst befreit ist, die Vorleistungen jedoch im Moment mit dem vollen Satz von 19% besteuert werden. Wenn der Anteil der Vorleistungen hinreichend groß ist, führt die Absenkung des Regelsatzes bei den Vorleistungen zu größeren Einnahmerückgängen als die Abschaffung der Steuerbefreiung zu Mehreinnahmen führt. Diesen Einnahmerückgängen stehen zusätzliche Einnahmen in Höhe von lediglich 4,7 Mrd. Euro bei den Gütern und Dienstleistungen entgegen, die bisher mit dem ermäßigten Satz von 7% besteuert werden.

Die durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung, welche als das Verhältnis von Mehrwertsteuerabgaben zu den gesamten Nettokonsumausgaben berechnet wird, liegt bei der momentanen Ausgestaltung der Mehrwertsteuer aufgrund der zahlreichen Ausnahmen bei 12,5% (vgl. hierzu Abbildung 3). Bei einer Abschaffung aller Steuerbefreiungen und des ermäßigten Steuersatzes ergäbe sich eine deutliche Erhöhung des durchschnittlichen

Mehrwertsteuersatzes auf 15,5%. Durch die fortbestehende Steuerbefreiung von Mieten⁶ bleibt der Durchschnittssatz unterhalb des ansonsten einheitlichen Steuersatzes von 19%. Würde der Reformvorschlag nach Peffekoven (2010) vollständig aufkommensneutral ausgestaltet, bliebe die durchschnittliche Steuerbelastung unverändert. Da aus praktikablen Gesichtspunkten jedoch ein geringfügig höherer Mehrwertsteuersatz als der aufkommensneutrale gewählt werden würde, käme es zu einer geringen Erhöhung der Mehrwertsteuerbelastung um 0,7 Prozentpunkte auf 13,2%. Bei Reformalternative 3, d.h. der Harmonisierung der Steuersätze bei 10%, würde die durchschnittliche Belastung des privaten Konsums deutlich auf 8,4% sinken.

Abbildung 3: Durchschnittlicher Mehrwertsteuersatz bei verschiedenen Reformvarianten



Quelle: DIW econ

4.3 Auswirkungen der Reformvarianten auf verschiedene Haushaltstypen

Um die gesellschaftlichen Auswirkungen der verschiedenen Reformvorschläge in ihrer Gänze beurteilen zu können, müssen vor allem die Effekte auf diejenigen untersucht werden,

⁶ Darüber hinaus sind die Ausgaben für Drogen und Prostitution weiterhin de facto steuerbefreit.

die die Lasten der Steuer tragen. Das sind in erster Linie die privaten Konsumenten. Grundsätzlich gilt dabei, dass mit dem durch eine Reform generierten zusätzlichen Steueraufkommen auch die zusätzliche durchschnittliche Belastung der Haushalte ansteigt. Von Interesse ist jedoch weniger die durchschnittliche Belastung aller Haushalte in Deutschland, sondern vielmehr die zusätzliche Belastung, die Haushalte aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen als Konsequenz einer Reform zu tragen haben.

In dieser Studie werden die Auswirkungen der verschiedenen Reformvarianten auf zwölf verschiedene Haushaltstypen untersucht. Dabei wird nach der Haushaltsgröße, der sozialen Stellung und der Höhe und der Quelle des Einkommens unterschieden. Die Angaben zum Einkommen stammen ebenfalls aus der Einkommens- und Verbrauchstichprobe und beziehen sich auf das Jahr 2008. Die untersuchten Haushaltstypen sind:

- Vierpersonenhaushalte (Familien)
 - mit mittlerem Einkommen (Haushalte mit einem durchschnittlichen monatlichem Einkommen aus Erwerbstätigkeit von zwischen 2265 Euro und 3235 Euro).
 - mit niedrigem Einkommen (Haushalte mit einem monatlichem Einkommen aus Erwerbstätigkeit von unter 2265 Euro)
 - deren Hauptverdiener Arbeitslosengeld 1 bezieht (Nettomedianeinkommen: 1925 Euro)
 - deren Hauptverdiener Arbeitslosengeld 2 bezieht (Nettomedianeinkommen 1492 Euro.)

- 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 (Nettomedianeinkommen: 1024 Euro)
 - die Arbeitslosengeld 2 beziehen (Nettomedianeinkommen: 631 Euro).

- 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 müssen grundsätzlich zwei Dimensionen unterschieden werden. Zum einen hat die Mehrwertsteuer eine regressive Wirkung. Das bedeutet, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen einen größeren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für die Mehrwertsteuer ausgeben müssen als Haushalte mit hohem Einkommen. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer trifft damit ärmere Haushalte stärker als reichere.

Zum anderen muss auch die Struktur der Mehrwertsteuersätze beachtet werden. Die untersuchten Haushalte unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihres Einkommens, sondern vor allem durch ihre unterschiedlichen Konsumstrukturen. Beispielsweise verwenden Familien einen größeren Anteil ihrer gesamten Konsumausgaben für Nahrungsmittel als Einpersonenhaushalte; Einpersonenhaushalte mit mittlerem Einkommen geben dagegen relativ mehr für den Besuch von Kultur- und Sportveranstaltungen aus als Rentnerhaushalte.

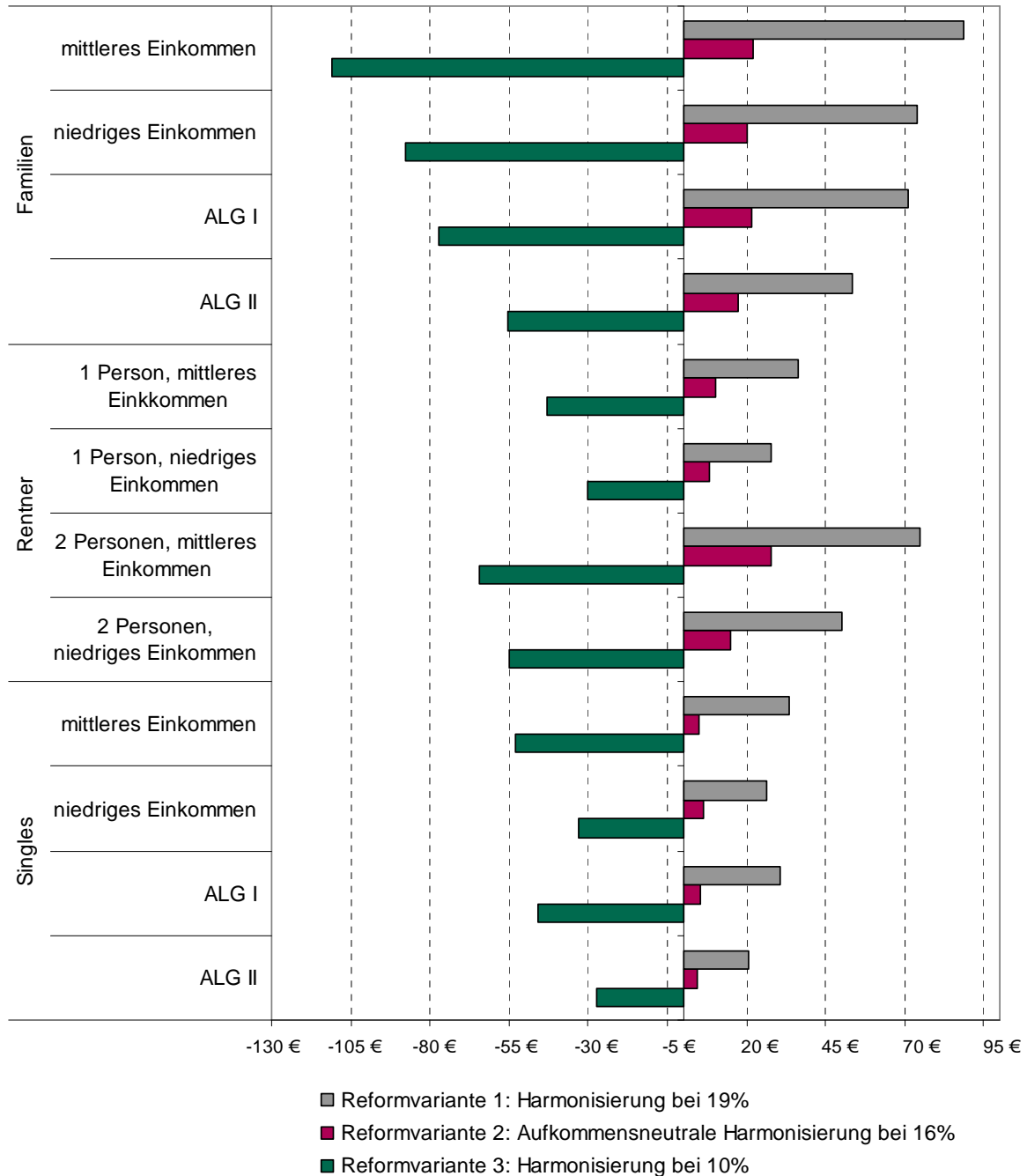
Viele Ausnahmeregelungen, insbesondere der ermäßigte Steuersatz auf Lebensmittel, zielen darauf ab, die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer abzumildern. Andere Ausnahmeregelungen subventionieren jedoch den Konsum bestimmter Produkte und Dienstleistungen, bei denen ein solcher regressionsabmildernder 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 die Konsumstruktur einen wesentlichen Einfluss hat.

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die absolute Be- und Entlastung der verschiedenen Haushaltstypen, die sich im Mikrosimulationsmodell durch die drei diskutierten Reformvarianten ergeben (Tabelle 2 im Anhang stellt die exakten Werte dar).

Reformvariante 1 führt zu einer deutlichen Erhöhung der Mehrwertsteuerbelastung für alle untersuchten Haushalte. Die größte absolute Zusatzbelastung müssten dabei Familien mit einem mittleren Einkommen tragen. Diese müssten monatlich etwa 89 Euro mehr ausgeben, um ihr altes Konsumniveau zu halten. Aber auch Rentner in Zweipersonenhaushalten mit

mittlerem Einkommen (75 Euro), Familien mit niedrigem Einkommen (74 Euro) oder mit Bezug von Arbeitslosengeld 1 (71 Euro) müssten spürbar mehr bezahlen.

Abbildung 4: Be- und Entlastungen (in Euro) der verschiedenen Haushalte durch die Reformvarianten im Vergleich zu den aktuellen Konsumausgaben



Quelle: DIW econ

Reformvariante 2, die eine weitgehend budgetneutrale Vereinfachung der Mehrwertsteuer zum Ziel hat, führt zu vergleichsweise geringen Zusatzbelastungen für die betrachteten Haushalte. Die stärkste Belastung würde Rentner in einem Zweipersonenhaushalt mit mittlerem Einkommen treffen: die Zusatzbeiträge jeden Monat würden sich auf 28 Euro belaufen. Außerdem müssten Familien pro Monat mit etwa 20 Euro einen ebenfalls großen absoluten Zusatzbetrag leisten. Für Einpersonenhaushalte – insbesondere bei den Single-Haushalten – wären die Auswirkungen der Reform sehr gering, so dass ein Zusatzbetrag zwischen 4 Euro und 10 Euro anfiel. Hier 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% fast vollständig aus.

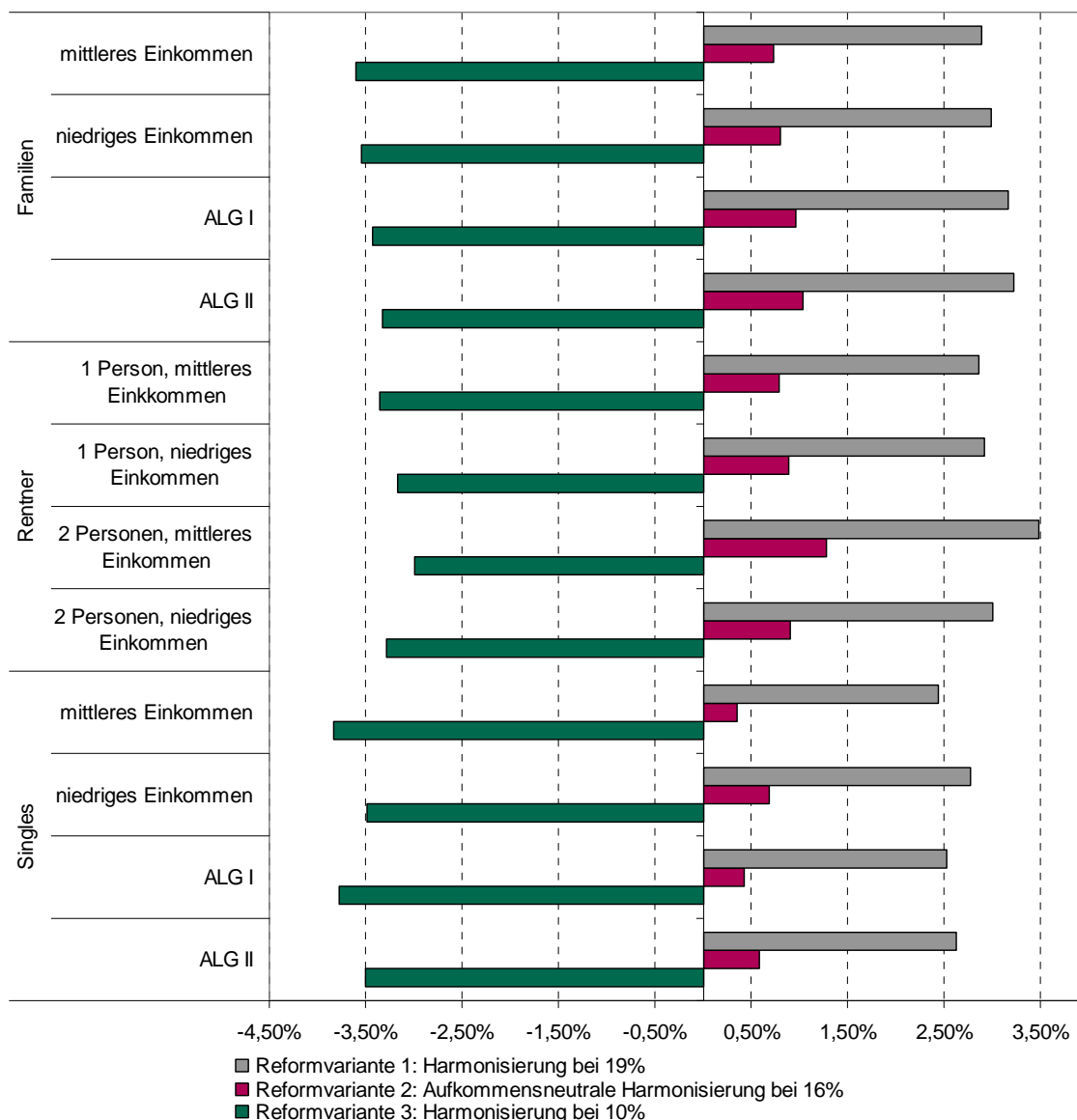
Im Gegensatz zur ersten Reformvariante stellt Reformvariante 3 für alle Haushalte eine deutliche Steuersenkung dar. Absolut gesehen profitieren wiederum Familien mit Erwerbseinkommen oder Arbeitslosengeldbezug (monatliche Entlastung von 111 bis 77 Euro) und Rentnerhaushalte mit 2 Personen (Entlastung von 64 Euro bei mittlerem Einkommen bzw. 55 Euro bei niedrigem Einkommen) am meisten. Aber auch Familien, die von Arbeitslosengeld 2 (55 Euro) leben, und Singles mit mittlerem Einkommen (53 Euro) profitieren deutlich.

Die absolute Be- und Entlastung ist über die verschiedenen Haushaltstypen hinweg schwer vergleichbar. Abbildung 5 präsentiert zusätzlich die Belastungen und Entlastungen der Haushalte relativ zu ihren bisherigen Konsumausgaben (vgl. auch Tabelle 3 im Anhang für die exakten Werte). Die Werte geben damit die zusätzliche Belastung (bzw. Entlastung) in Prozent der aktuellen Konsumausgaben an, den die Haushalte zusätzlich ausgeben müssten, um ihr altes Konsumniveau zu halten (bzw. zusätzlich zur Verfügung hätten, um mehr zu konsumieren oder zu sparen).

Die Betrachtung der relativen Be- und Entlastungen erlaubt einen besseren Vergleich der Auswirkungen der Reformvarianten auf die unterschiedlichen Haushalte als die absoluten Werte. Dabei zeigt sich, dass sich die Auswirkungen der untersuchten Reformvarianten einerseits untereinander deutlich unterscheiden, weil sie deutlich verschiedene Mehrwertsteuersätze vorsehen. Andererseits ergeben sich durch die Änderung der Steuersatzstruktur aber kaum Umverteilungseffekte zwischen den untersuchten Haushalten. Das heißt der Steuererhöhungs- bzw. Steuersenkungseffekt dominiert den Effekt, der sich durch die Abschaffung der ermäßigten Steuersätze und der Steuerbefreiungen ergibt. So führt die Erhöhung aller Steuersätze auf 19% (Reformvariante 1) zu einer weitgehend

gleichmäßig verteilen, zusätzlichen Belastung aller Haushaltstypen zwischen etwa 2,4% und 3,5%. Ein Haushalt mit 2 Rentnern und einem mittlerem Einkommen würden mit 3,5% am stärksten belastet, aber auch Familien mit Arbeitslosengeldbezügen (I und II) müssten eine Zusatzbelastung von etwa 3,2% tragen. Lediglich Singles mit mittlerem Einkommen werden mit nur 2,4% belastet. Dies zeigt, dass die Abschaffung der Steuerermäßigungen und -befreiungen nur in geringem Umfang zu einer überproportionalen Belastung ärmerer Haushalte führt.

Abbildung 5: Be- und Entlastung der Haushalte in Prozent ihrer bisherigen Konsumausgaben



Quelle: DIW econ

Reformvariante 2, das heißt die Harmonisierung der Steuersätze bei 16%, führt zu einer geringen zusätzlichen Belastung aller untersuchten Haushaltstypen. Die Zusatzbelastungen liegen dabei in einem engen Bereich zwischen 0,35% für Singles mit mittlerem Einkommen und 1,28% für Rentnerhaushalte mit zwei Personen und einem mittlerem Einkommen. Auch hier zeigt sich, dass eine Reform, die auf eine Vereinfachung der Mehrwertsteuer abzielt, ärmere Haushalte zwar stärker belastet, dies aber nur in geringem Umfang.

Die dritte Reformvariante, die einen einheitlichen Steuersatz von 10% vorsieht, führt zu einer deutlichen Entlastung aller betrachteten Haushaltstypen. Diese liegt im Bereich von 3,0% bis 3,8% der aktuellen Konsumausgaben. Dabei liegen Rentnerhaushalte mit 2 Personen und einem mittlerem Einkommen im unteren Bereich bei knapp 3% und Singles mit mittlerem Einkommen bei knapp 3,8%. Wieder wird deutlich, dass reichere Haushalte von der Harmonisierung der Steuersätze stärker profitieren als ärmere, der Effekt jedoch sehr klein ist.

Insgesamt zeigen die Berechnungen auf Grundlage des Mikrosimulationsmodells, dass die die Erhöhung oder Senkung des Mehrwertsteuerregelsatzes (und damit des effektiven, durchschnittlichen Steuersatzes) der dominierende Faktor bei den untersuchten Reformvarianten ist. Die grundsätzliche, regressive Wirkung der Mehrwertsteuer bleibt auch bei einer vereinfachten Ausgestaltung der Mehrwertsteuer bestehen. Dies bedeutet, dass eine deutliche Erhöhung der (durchschnittlichen) Mehrwertsteuer, wie beispielsweise die Harmonisierung der Steuersätze bei 19%, einkommensärmere Haushalte stärker trifft als einkommensreiche.

Die Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und der Steuerbefreiungen hat hingegen keine großen Umverteilungswirkungen zwischen den verschiedenen Haushaltstypen. Zwar werden durch diese Änderung der Struktur der der Steuersätze einkommensärmere Haushalte tendenziell stärker belastet als einkommensreiche. Dieser Effekt ist jedoch sehr klein. Dies liegt daran, dass auch einkommensarme Haushalte auf einen signifikanten Anteil ihrer Konsumausgaben den vollen Regelsatz bezahlen müssen und einkommensreiche Haushalte ebenso von Steuerermäßigungen (bspw. bei Theaterbesuchen) profitieren.

5. Auswirkungen der Reform auf die Preise für Lebensmittel und Außer-Haus-Verpflegung

Die Auswirkungen einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf die Preise für Lebensmittel und Außer-Haus-Verpflegung können nicht exakt quantifiziert werden. Verschiedene Einflussfaktoren wirken dabei in teilweise gegensätzliche Richtungen, so dass der endgültig resultierende Effekt unsicher ist. Im Folgenden sollen die wesentlichen Punkte diskutiert werden.

Das in dieser Studie verwendete Mikrosimulationsmodell unterstellt grundsätzlich, dass die Mehrwertsteuer auf die Konsumenten übergewälzt wird, d.h. dass die Steuer vollständig auf den Preis der Güter und Dienstleistungen aufgeschlagen wird und die Konsumenten damit die volle wirtschaftliche Last der Steuer tragen. Die Simulation stellt damit ein „worst case“-Szenario für die Konsumenten dar. Für eine exakte Analyse der Auswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung auf die Lebensmittelpreise ist diese Annahme in der Realität jedoch nicht vollständig zu halten.

Auf einem freien Markt sind die Preise das Resultat von Angebot und Nachfrage. Dabei sind die Präferenzen der Nachfrager und das Verhalten der Anbieter von entscheidender Bedeutung. Konkret ist zum einen das Ausmaß des Nachfragerückgangs bei Preissteigerungen von großer Bedeutung. Dieses Ausmaß wird als Preiselastizität der Nachfrage bezeichnet und nimmt im Allgemeinen negative Werte an, da höhere Preise in der Regel zu geringerer Nachfrage führen. Eine Elastizität von -1 würde beispielsweise bedeuten, dass mit einem Preisanstieg von 1 Prozent die Nachfrage um 1 Prozent zurückgeht.

Zum anderen spielt auch die Reaktion der Anbieter auf eine Preisänderung eine wichtige Rolle. Bei der Reaktion der Anbieter muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Verhandlungspositionen der verschiedenen Hersteller innerhalb der Wertschöpfungskette unterschiedlich stark sind: der Hersteller des Endprodukts kann die Kosten einer Steuererhöhung auch an die Anbieter von Vorleistungsprodukten weitergeben, wenn er über entsprechende Marktmacht verfügt.

Lebensmittel gehören größtenteils zum Grundbedarf, bei denen die nachgefragten Mengen nur vergleichsweise geringfügig auf Preisänderungen reagieren.⁷ In der ökonomischen Literatur finden sich empirische Schätzungen für die Preiselastizitäten der Lebensmittelnachfrage (bspw. USDA 2003). Tabelle 1 präsentiert entsprechende Schätzungen für verschiedene Lebensmittelgruppen. Beispielsweise würde die Erhöhung des Brotpreises um ein Prozent zu einem Nachfragerückgang von 0,12% führen – es handelt sich somit um eine relativ starre Nachfrage. Bei Tabakwaren ist hingegen bei einem Preisanstieg um ein Prozent ein Nachfragerückgang um 0,325% zu erwarten.

Tabelle 1: Nachfragerückgang bei einem Preisanstieg von 10% bei Lebensmitteln

Getränke, Tabak	Back- waren, Getreide	Fleisch	Fisch	Milch- produkte	Fette, Öle	Früchte, Gemüse	restliche Lebens- mittel
-3,25%	-1,24%	-2,65%	-2,92%	-2,84%	-1,43%	-2,09%	-2,64%

Quelle: USDA (2003)

Die geringe Preiselastizität der Nachfrage deutet darauf hin, dass es den Anbietern gelingen könnte, einen wesentlichen Teil (etwa 70-90%) der Steuererhöhung auf die Preise aufzuschlagen. Um den Gesamteffekt beurteilen zu können, müssen aber auch angebotsseitige Reaktionen berücksichtigt werden.

Um die Auswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung auf die Angebotsseite zu erfassen, müssen insbesondere zwei Punkte berücksichtigt werden. Zum einen spielt die Intensität des Wettbewerbs eine wichtige Rolle. Die oben dargestellten Preiselastizitäten beziehen sich auf Produktaggregate. Auch wenn die nachgefragten Mengen grundsätzlich nicht stark schwanken, präferiert die Mehrheit der Konsumenten preisgünstige Angebote. Die hohe Wettbewerbsintensität im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland führt daher dazu, dass Preiserhöhungen nur schwer weitergegeben werden können. Das starke Wachstum des Discountersegments zulasten höherpreisiger Handelsformate im Lebensmitteleinzelhandel dokumentiert dies deutlich (vgl. hierzu DIW econ 2010b).

Zum anderen müssen die Strukturen der Wertschöpfungsketten im Lebensmittelbereich berücksichtigt werden: Die Herstellung und der Vertrieb von Nahrungsmitteln erfolgt entlang einer komplexen vertikalen Wertschöpfungskette. Bei der Analyse der angebotsseitigen

⁷ Im Gegensatz dazu fällt der Verzicht auf Luxusgüter leichter, so dass bei diesen Gütern ein deutlich höherer Zusammenhang zwischen Nachfragemenge und Preis besteht.

Reaktion einer Mehrwertsteuererhöhung ist die Interaktion der Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette zu berücksichtigen. Unter der Annahme vollkommenen Wettbewerbs könnte diese wie auf der Nachfrageseite durch eine Kennzahl zur Preiselastizität (des Angebots) beschrieben werden. Allerdings ist der Wettbewerb durch eine zunehmende Konzentration auf nachgelagerten Verarbeitungsstufen und entsprechende Käufermacht gegenüber den Zulieferern und Primärproduzenten, d.h. der Landwirtschaft, geprägt. Daher können der Lebensmitteleinzelhandel und Verarbeiter (wie zum Beispiel Molkereien) einen Teil der Steuererhöhung auch auf ihre Zulieferer überwälzen. Die Relevanz dieser Zusammenhänge für den Lebensmittelsektor in Deutschland wird durch mehrere empirische Analysen demonstriert, insbesondere DIW econ (2010b) oder Bundeskartellamt (2008, 2009).

Insgesamt ist es daher wahrscheinlich, dass der Einzelhandel eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel nicht oder nur zu einem kleinen Teil an die Konsumenten weitergeben wird. Stattdessen ist damit zu rechnen, dass verstärkter Druck auf die Hersteller ausgeübt werden wird, der zu einem Strukturwandel in der Landwirtschaft führen könnte.

Im Bereich der Außer-Haus-Verpflegung, d.h. fertig zubereiteten Lebensmitteln, die von Restaurants, Cafés oder Imbissständen zum Mitnehmen angeboten werden, ist sowohl die Nachfrage als auch das Angebot bis zu einem gewissen Grade elastisch. Dies heißt, dass die Nachfrage bei einer Preiserhöhung zurückgeht und auch das Angebot auf Preisänderungen reagiert. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Steuerlast von beiden Seiten, d.h. von Konsumenten und Anbietern geteilt wird. Daher würde eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Außer-Haus-Verpflegung zum Teil, aber nicht vollständig, an die Konsumenten weitergegeben werden.

6. Fazit

Die vorliegende Studie untersucht anhand eines Mikrosimulationsmodells die Auswirkungen drei verschiedener Reformvorschläge für die Mehrwertsteuer. Die untersuchten Reformvarianten zielen darauf ab, die Ausgestaltung der Mehrwertsteuer in Deutschland zu vereinfachen, indem mit Ausnahme der Mieten alle Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen gestrichen werden. Dabei soll in Reformvariante 1 der Mehrwertsteuersatz bei 19%, in Reformvariante 2 bei 16% und in Reformvariante 3 bei 10% harmonisiert werden.

Die Auswirkungen der Reformvarianten auf die staatlichen Steuereinnahmen unterscheiden sich deutlich. Während Reformvariante 1 (Harmonisierung der Steuersätze bei 19%) zu deutlichen Mehreinnahmen von 29 Mrd. Euro führt, ist Reformvariante 2 (Harmonisierung der Steuersätze bei 16%) mit einem Mehraufkommen von 5 Mrd. Euro fast aufkommensneutral, und Reformvariante 3 (Harmonisierung der Steuersätze bei 10%) hat große Mindereinnahmen in Höhe von knapp 39 Mrd. Euro zur Folge.

Die Analyse der gesellschaftlichen Folgen eines Wegfalls des ermäßigten Steuersatzes und der Steuerbefreiungen muss zwei Aspekte berücksichtigen. Zum einen hat die Mehrwertsteuer eine regressive Wirkung. Das bedeutet, dass mit zunehmenden Einkommen ein kleinerer Teil des Einkommens für die Belastung durch die Mehrwertsteuer ausgegeben werden muss. Eine Steuererhöhung wie Reformvariante 1 trifft damit einkommensärmere Haushalte härter als einkommensreiche. Zum anderen müssen die Effekte der Strukturänderung bei den Steuersätzen berücksichtigt werden. Hier zeigt sich, dass sich zwischen den betrachteten Haushaltstypen keine großen Umverteilungswirkungen ergeben. Zwar werden einkommensärmere Haushalte tendenziell stärker belastet als einkommensreiche, dieser Effekt ist jedoch sehr klein. Dies ist darin begründet, dass auch einkommensärmere Haushalte auf einen wesentlichen Anteil ihrer Konsumausgaben den vollen Mehrwertsteuersatz bezahlen müssen, wohingegen einkommensreichere Haushalte bisher ebenso von Steuervergünstigungen profitieren.

Die Auswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung auf die Preise für Lebensmittel und Außer-Haus-Verpflegung sind mit der verfügbaren Datengrundlage nicht exakt quantifizierbar. Im Lebensmittelbereich ist damit zu rechnen, dass eine Mehrwertsteuererhöhung nicht in vollem

Umfang an die Konsumenten weitergegeben wird, sondern dass stattdessen verstärkt Druck auf die Produzenten in der Landwirtschaft ausgeübt wird.

Anhang

Tabelle 2: Absolute Belastung der Haushalte durch die Reformvarianten

		Reformvariante 1: Harmonisierung bei 19%	Reformvariante 2: Aufkommens- neutrale Harmonisierung bei 16%	Reformvariante 3: Harmonisierung bei 10%
Familien	mittleres Einkommen	88,69 €	22,20 €	-110,78 €
	niedriges Einkommen	73,98 €	20,04 €	-87,85 €
	Arbeitslosengeld I	70,98 €	21,62 €	-77,10 €
	Arbeitslosengeld II	53,42 €	17,15 €	-55,40 €
Rentner	1 Person, mittleres Einkommen	36,47 €	10,01 €	-42,91 €
	1 Person, niedriges Eink.	27,92 €	8,47 €	-30,44 €
	2 Personen, mittleres Einkommen	74,89 €	27,55 €	-64,31 €
	2 Personen, niedriges Einkommen	50,22 €	15,11 €	-55,10 €
Singles	mittleres Einkommen	33,69 €	4,80 €	-52,98 €
	niedriges Einkommen	26,22 €	6,46 €	-33,06 €
	Arbeitslosengeld I	30,82 €	5,21 €	-46,01 €
	Arbeitslosengeld II	20,62 €	4,56 €	-27,55 €

Zusätzliche Belastung der verschiedenen Haushaltstypen durch die Reformvarianten. Der Betrag entspricht den zusätzlichen Konsumausgaben, die nach einer Reform notwendig sind, um das aktuelle Konsumniveau zu halten. Ein negativer Betrag entspricht einer Entlastung, d.h. dieser Betrag steht dem Haushalt zusätzlich zur Verfügung, um mehr zu konsumieren oder zu sparen.

Quelle: DIW econ

Tabelle 3: Relative Belastung der Haushalte durch die Reformvarianten

		Reformvariante 1: Harmonisierung bei 19%	Reformvariante 2: Aufkommens- neutrale Harmonisierung bei 16%	Reformvariante 3: Harmonisierung bei 10%
Familien	mittleres Einkommen	2,88%	0,72%	-3,60%
	niedriges Einkommen	2,98%	0,81%	-3,54%
	Arbeitslosengeld I	3,16%	0,96%	-3,43%
	Arbeitslosengeld II	3,21%	1,03%	-3,33%
Rentner	1 Person, mittleres Einkommen	2,85%	0,78%	-3,36%
	1 Person, niedriges Eink.	2,91%	0,88%	-3,17%
	2 Personen, mittleres Einkommen	3,49%	1,28%	-2,99%
	2 Personen, niedriges Einkommen	3,00%	0,90%	-3,29%
Singles	mittleres Einkommen	2,44%	0,35%	-3,83%
	niedriges Einkommen	2,76%	0,68%	-3,48%
	Arbeitslosengeld I	2,53%	0,43%	-3,78%
	Arbeitslosengeld II	2,62%	0,58%	-3,50%

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 bzw. den Betrag, den Haushalte bei Reformvariante 3 zusätzlich zur Verfügung hätten, um mehr zu konsumieren oder zu sparen.

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.
- Bundeskartellamt (2008): „2. Beschlussabteilung, B2- 333/07, Fusionsverfahren EDEKA Zentrale AG & Co. KG mit Tengelman Warenhandelsgesellschaft KG“, Veröffentlichung 30.06.2008.
- Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch, Zwischenbericht Dezember 2009.
- Bundesrechnungshof (2010): Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz, Bonn.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2004): Umsatzsteuer; Ermäßigter Steuersatz für die in der Anlage 2 des UStG bezeichneten Gegenstände. Beziehbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/sid_05F99D0AFEB0B9BB0453627C413150A3/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/BMF_Schreiben/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/umsatzsteuer/032_a.property=publicationFile.pdf.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010): Monatsbericht Juli 2010, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011): Monatsbericht Januar 2011, Berlin.
- DIW econ (2010a): Wirkung einer Reform der Mehrwertsteuer auf private Haushalte, DIW econ-Studie für die INSM.
- DIW econ (2010b): Zunehmende Nachfragemacht des Einzelhandels, DIW econ-Studie für den Markenverband.
- Jacobebbinghaus, Peter (2003): Welche Haushalte zahlen wie viel Mehrwertsteuer? Eine empirische Analyse auf der Basis der EVS 1998. ZEW: Mannheim.
- Monopolkommission (2007): Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf um alle Mittel, 51. Sondergutachten.
- Peffekoven, Rolf (2010): Zur Reform der Mehrwertsteuer – Zurück zu einer generellen Konsumbesteuerung. Gutachten erstellt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- USDA – United States Department of Agriculture (2003): “International Evidence on Food Consumption Patterns”, Technical Bulletin 1904.