

Position zum Thema

MEHRWERTSTEUER

Berlin, Oktober 2012

Die Absurditäten des deutschen Mehrwertsteuersystems kennen keine Grenzen. Was sagt es über unsere Gesellschaft aus, wenn Hundefutter mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7%, aber Medikamente und Babywindeln mit dem vollen Steuersatz von 19% zu belegen sind? Im Lebensmittelbereich werden Garnelen mit dem ermäßigten Satz, Langusten jedoch mit dem vollen Steuersatz besteuert. Und auch im Freizeitvergnügen wird streng differenziert: Theateraufführungen und Konzerte werden mit 7% besteuert, Party- und Tanzveranstaltungen dagegen mit dem vollen Mehrwertsteuersatz von 19%. Bei Fahrten mit dem Taxi und dem Skilift ist man mit 7% dabei, für eine Reise mit der Bahn werden dagegen 19% fällig.

Das derzeitige Mehrwertsteuersystem ist schwer nachvollziehbar und kompliziert in der Handhabung. Eine Differenzierung der Sätze bedeutet nicht mehr Gerechtigkeit. Steuervereinfachung und Transparenz sehen anders aus. Die Umsatzsteuerermäßigung ist im Ergebnis nichts anderes als eine Branchensubvention.

Deswegen plädiert die Stiftung Marktwirtschaft für einen einheitlichen Mehrwertsteuersatz von 17% auf alles, was heute der Mehrwertsteuer unterliegt.

Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamts zeigen, dass dieser Vereinfachung keine ernsthaften sozialpolitischen Hindernisse im Weg stehen. Aus fiskalischer Sicht entstünden sogar Mehreinnahmen von mindestens einer Milliarde Euro, mit denen ein derartiger Durchbruch gegebenenfalls zielgerichtet in stärker betroffenen Gruppen flankiert und damit die politische Kommunikation erleichtert werden könnte.

ISSN 2197-3059

Ansprechpartner
Dr. Verena Mertins
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60
10117 Berlin

info@stiftung-marktwirtschaft.de

www.stiftung-marktwirtschaft.de

Abgrenzungsschwierigkeiten und Intransparenz im deutschen Mehrwertsteuersystem

Das derzeitige deutsche Mehrwertsteuersystem weist im Hinblick auf die Differenzierung der Sätze erhebliche **Abgrenzungsschwierigkeiten** auf. Je tiefer man in die Detailregelungen vordringt, desto fragwürdiger wird das gesamte System.

So gilt der ermäßigte Satz beispielsweise für Schnittblumen und Münzen. Hotelübernachtungen werden seit 2010 mit 7% besteuert, das Hotelfrühstück aber mit 19%. Jakobsmuscheln, Tauben und Trüffel werden mit 7% besteuert, auch wenn ihr Grundnahrungscharakter eher fragwürdig ist. Mineralwasser und Fruchtsäfte unterliegen dem Normalsatz von 19%. Schon diese wenigen Beispiele verdeutlichen, dass selbst innerhalb des **Nahrungsmittelbereichs** keine konsequente Regelung herrscht. Dasselbe gilt für den **Kulturbereich**, wo Hörbücher mit 19%, Bücher und Zeitungen jedoch mit 7% besteuert werden.

Statt grundlegender Reform kleine Verbesserungsschritte...

Auch wenn die grundlegende Mehrwertsteuerreform zunächst nicht in Angriff genommen wird und die Ermäßigung des Mehrwertsteuersatzes für Übernachtungen in Hotels zum 01.01.2010 ein Schritt in die falsche Richtung war, gibt es vereinzelt auch erfreuliche Entwicklungen:

*Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für **Personenschifffahrten, insbesondere Ausflugs-schifffahrten von mehr als 50 Kilometern**, lief Ende Dezember 2011 aus und wurde von der Bundesregierung trotz Drängen des Bundesrates nicht verlängert.*

***Pferde** werden ab dem 01.07.2012 grundsätzlich mit dem vollen Mehrwertsteuersatz von 19% besteuert. Zuvor hatte der Europäische Gerichtshof entschieden, dass die geltende Besteuerung mit dem ermäßigten Steuersatz in Deutschland nicht angewandt werden dürfe.*

*Die steuerliche Ermäßigung des **Kunsthandels** steht seit Frühjahr 2012 auf dem Prüfstand. Im Finanzministerium wird über eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes diskutiert, womit Deutschland einer Forderung der EU-Kommission nachkäme, die den ermäßigten Steuersatz aus Gründen der Harmonisierung für unzulässig erklärt hat.*

Vorteile eines einheitlichen Mehrwertsteuersystems

Die Stiftung Marktwirtschaft plädiert für **einen einheitlichen Mehrwertsteuersatz von 17%**. Dieser einheitliche Mehrwertsteuersatz sollte auf alles erhoben werden, was heute der Mehrwertsteuer unterliegt. Aus liberaler Sicht ist nicht nachvollziehbar, warum der Staat die Konsumententscheidungen der Haushalte durch die Verwendung von unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen beeinflussen sollte. Zur Korrektur von externen Effekten stehen dem Staat spezielle Verbrauchsteuern (z. B. für Tabak oder Alkohol) als Instrument zur Verfügung.

Jede Ausnahmeregelung mit dem Ziel einer Ermäßigung ruft neue **Interessengruppen** auf den Plan und zieht die Diskussion über weitere Ermäßigungen aufgrund von tatsächlichen oder nur vorgeschobenen Wettbewerbsverzerrungen für verwandte Branchen nach sich. Der

immer wieder gern vorgenommene Vergleich der inländischen und ausländischen Mehrwertsteuersätze für bestimmte Güter und Dienstleistungen hinkt insofern, als man die Mehrwertsteuer nicht isoliert betrachten sollte, sondern die gesamte Steuer- und Abgabenbelastung sowie die sonstigen Wettbewerbsbedingungen in den Vergleich einbeziehen muss. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Interessenvertreter einiger Branchen den Wettbewerb mit dem Ausland nicht übertrieben intensiv darstellen (z. B. Hoteliers, Betreiber von Skiliften und Bergbahnen). Durch die Beseitigung zahlreicher fragwürdiger Ausnahmen würde ein einheitliches Mehrwertsteuersystem dagegen bestehende **Wettbewerbsverzerrungen beseitigen** und so die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs insgesamt verbessern und zu **Effizienzgewinnen** führen.

Bei einer Vereinheitlichung der Mehrwertsteuersätze würden Unternehmen und Verwaltung außerdem von einer erheblichen Ersparnis bei den **Bürokratiekosten** profitieren, da die komplizierte Auslegung und aufwändige Umsetzung der geltenden Regelungen der Vergangenheit angehörten.

Vor allem aber würde ein einheitliches Mehrwertsteuersystem eine **zielgenauere sozialpolitische Umverteilung** ermöglichen. Mit einem einheitlichen Steuersatz gäbe es keine sozialpolitischen Streuverluste mehr dadurch, dass besserverdienende Haushalte von den ermäßigten Mehrwertsteuersätzen profitieren, ohne bedürftig zu sein (Mitnahmeeffekt).

Mit neuem Zank neue Argumente für eine grundlegende Vereinheitlichung!

*Der **Außer-Haus-Verkauf von Speisen** soll durch ein BMF-Schreiben ab 1. Januar 2013 auf eine neue Grundlage gestellt werden, neue Gewinner (Seniorenheime und Kitas) entstehen ebenso wie neue Verlierer: Bei Imbissständen, die auch Sitzplätze anbieten, werden durch deren bloße Existenz auch im Stehen verzehrte Mahlzeiten auf 19 % gehoben.*

*Neuer Streit entsteht durch die schwierige Abgrenzung zwischen Bildungs- und Freizeitleistungen. **Tanz- und Tauchschulen** laufen Sturm, ebenso **Musik- und Ballettschulen**.*

Sozialpolitische Bedenken unbegründet – zielgenauere Umverteilung möglich

Die Gegner eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes führen häufig **sozialpolitische Bedenken** ins Feld, weil einkommensschwache Haushalte nicht nur eine generell höhere Konsumquote (Anteil der Konsumausgaben am verfügbaren Einkommen) als einkommensstarke Haushalte haben, sondern auch eine höhere Konsumquote bezogen auf Güter und Dienstleistungen des ermäßigten Steuersatzes aufweisen.¹ Deswegen plädieren z. B. Ismer et al. (2010) für eine Beibehaltung der Steuersatzermäßigung für Lebensmittel bei Abschaffung aller übrigen Ermäßigungen.²

¹ Vgl. z. B. Bach, S. (2011), Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener, *DIW-Wochenbericht*, 16, 3–8.

² Vgl. Ismer, R., Kaul, A., Reiß, W. und Rath, S. (2010), *Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten*, Endbericht eines Forschungsgutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Saarbrücken.

Unterschiedliche Konsumquoten sind jedoch kein Grund, die erwähnten sozialpolitischen Streuverluste hinzunehmen. Für eine sozial erwünschte Umverteilung gibt es geeignetere Instrumente als den ermäßigten Mehrwertsteuersatz: nämlich Transferzahlungen, die Bedürftige zielgenauer erreichen. Eine Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersatzes sollte daher von weiteren sozialpolitisch motivierten Begleitmaßnahmen flankiert werden, um ein effizienteres und sozial gerechteres Steuer- und Transfersystem zu erhalten. Hierzu könnte die Anhebung **direkter bedürftigkeitsgeprüfter Transferleistungen** zählen (z. B. ALG II, Grundsicherung im Alter und BAföG). Um die Belastung von Familien mit Kindern zu senken, könnte auch über eine Erhöhung des **Kindergeldes** nachgedacht werden. Um nicht nur die Empfänger direkter Transfers sondern auch die Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit niedrigem Einkommen zu erreichen, könnte der **Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gesenkt** werden. Diese Vorschläge beziehen sich auf schon existierende Transferleistungen und sind deswegen im Gegensatz zum Vorschlag eines neu einzuführenden „Mehrwertsteuer-Bonus“³ nicht mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden.

Die **Gegenfinanzierung** der sozialpolitischen Transfers könnte durch die Mehreinnahmen in Höhe von mindestens einer Milliarde Euro aus der Steuersatzvereinheitlichung⁴ vorgenommen werden.

Verteilungswirkungen eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes

Die **Stiftung Marktwirtschaft hat auf Basis von aktuellen Daten des Statistischen Bundesamts** (Basisjahr 2010) **berechnet**, welche Belastungswirkungen sich bei einer Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer – mit der Konsequenz einer Absenkung des Normalsatzes auf 17 % – für verschiedene Haushaltstypen und Einkommensgruppen ergäben (siehe nachfolgende Tabellen).⁵ Die Berechnungen zeigen, dass die sozialen Umverteilungswirkungen einer Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer in Deutschland äußerst gering wären, so dass die Anpassung des Transfersystems überschaubar wäre:

- Bei einer Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer findet eine beträchtliche **Kompensation der Verteilungswirkungen** bereits innerhalb des Mehrwertsteuersystems statt: Alle Haushaltstypen werden durch den Wegfall des ermäßigten Satzes belastet, aber auch durch die Absenkung des Normalsatzes entlastet.
- Die **Mehrbelastung bei Vereinheitlichung** – inklusive Lebensmittel – beträgt selbst im ungünstigsten Fall weniger als 1,5 % des Haushaltsnettoeinkommens. Bei einigen Haushaltstypen bleibt die Ausgabenhöhe sogar gleich.
- Für Empfänger der **sozialen Grundsicherung** („Hartz IV“) entsteht durch die Vereinheitlichung ohnehin keine Mehrbelastung. Denn infolge der Hartz-Regelungen wird die Höhe ihrer staatlichen Leistungen über einen regelmäßig angepassten Warenkorb bestimmt, in den auch veränderte Mehrwertsteuersätze eingehen.

³ Vgl. Bach, S. (2011), Der Mehrwertsteuer-Bonus: Eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen, *DIW-Wochenbericht*, 24, 12–18.

⁴ Vgl. die Berechnungen auf S. 4 in Drucksache 17/1252 des Deutschen Bundestags vom 26.03.2010.

⁵ Die neuen Berechnungen kommen zu einem ähnlichen Ergebnis wie die Berechnungen mit dem Basisjahr 2008 für einen Einheitssatz von 16%, vgl. die Pressemitteilung der Stiftung Marktwirtschaft vom 8.11.2010, *Letzte Vereinfachungschance? 16% Mehrwertsteuer auf alles – einfacher und gerechter*.

Geringe Belastungswirkungen bei einer Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer auf 17% – nach Haushaltstypen gegliedert

Einkommen/Ausgaben	Allein- lebende	Allein- erziehende	Paare ohne Kind	Paare mit Kind/-ern
Haushaltsnettoeinkommen (im Durchschnitt)	1.784,00 €	2.202,00 €	3.368,00 €	4.280,00 €
Private Konsumausgaben (Status quo)	1.416,00 €	1.722,00 €	2.547,00 €	2.998,00 €
<i>Anteil "steuerermäßigter" Güter an Konsumausgaben (ohne Miete)</i>	25,72%	27,63%	25,03%	26,31%
Private Konsumausgaben (bei Einheitssatz von 17%)	1.427,13 €	1.738,56 €	2.567,52 €	3.025,57 €
Differenz / Mehrausgaben absolut	11,13 €	16,56 €	20,52 €	27,57 €
Mehrausgaben in % des Nettoeinkommens	0,62%	0,75%	0,61%	0,64%

– nach Einkommensgruppen gegliedert

Einkommen/Ausgaben	Haushaltsnettoeinkommen in €				
	< 1.300	1.300– 2.600	2.600– 3.600	3.600– 5.000	5.000- 18.000
Haushaltsnettoeinkommen in € (im Durchschnitt)	900,00 €	1.936,00 €	3.065,00 €	4.222,00 €	6.740,00 €
Private Konsumausgaben in € (Status quo)	986,00 €	1.621,00 €	2.394,00 €	3.016,00 €	4.027,00 €
<i>Anteil "steuerermäßigter" Güter an Konsumausgaben (ohne Miete)</i>	32,08%	28,09%	25,39%	24,44%	22,77%
Private Konsumausgaben in € (bei Einheitssatz 17%)	997,69 €	1.636,91 €	2.413,62 €	3.038,99 €	4.053,04 €
Differenz / Mehrausgaben absolut in €	11,69 €	15,91 €	19,62 €	22,99 €	26,04 €
Mehrausgaben in % des Nettoein- kommens	1,30%	0,82%	0,64%	0,54%	0,39%

Angaben beziehen sich auf Haushalt und Monat. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Laufende Wirtschaftsrechnungen 2010; eigene Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft.

Zur Methodik der Berechnungen und zur Datengrundlage

- *Datengrundlage sind die Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) privater Haushalte für das Jahr 2010.*
- *In der Datengrundlage werden nur Privathaushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von unter 18.000 Euro betrachtet. Nicht einbezogen sind Haushalte von Selbständigen und selbständigen Landwirten, Personen ohne festen Wohnsitz (Obdachlose) sowie Personen in Gemeinschaftsunterkünften und Anstalten.*
- *Die Berechnungen wurden für eine Auswahl von möglichen Haushaltstypen durchgeführt.*
- *Der Großteil der Konsumausgaben konnte nach Mehrwertsteuersatz differenziert werden. Bei einigen Güterkategorien gestaltete sich die Zuordnung des Mehrwertsteuersatzes jedoch schwierig. Dies ist vor allem den unübersichtlichen, teils widersinnigen Regelungen geschuldet, welche Güter dem ermäßigten Satz unterliegen. Behelfsweise wurde in den relevanten Gütergruppen ein pauschaler Anteil für Güter mit ermäßigtem Mehrwertsteuersatz unterstellt.⁶ Nur in Bezug auf diesen Anteil innerhalb einer Güterkategorie erfolgte keine Differenzierung bzgl. der unterschiedlichen Haushaltstypen.*
- *Hinsichtlich der Steuerinzidenz wurde aus Vereinfachungsgründen eine Veränderung der Endverbraucherpreise im Umfang der Veränderung des Mehrwertsteuersatzes unterstellt (Vollüberwälzung). Eine Modellierung bzw. Simulierung der Inzidenzwirkungen durch veränderte Steuersätze fand dementsprechend nicht statt, da diese u. a. von den jeweiligen Marktbedingungen und dem betrachteten Zeithorizont abhängen und von Produkt zu Produkt unterschiedlich sind.*
- *Es wurde vereinfachend unterstellt, dass sich die Konsumstruktur der Haushalte durch die veränderten Mehrwertsteuersätze bzw. Endverbraucherpreise nicht ändert, d. h. die Haushalte nehmen in ihrem Konsumverhalten keine Ausweichreaktionen aufgrund der veränderten Preisverhältnisse vor.*

⁶ Quelle für die Anteile der ermäßigten Güter in den relevanten Gütergruppen: Elbel, G. und Werner, P. (2008), *Die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007: Auswirkungen auf den Verbraucherpreisindex für Deutschland*, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 8, S. 693–703.

Mehrwertsteuer aufkommensneutral vereinfachen!

Stiftung Marktwirtschaft für einheitlichen Mehrwertsteuersatz von 17%

Steuervereinfachung ist auch bei der Mehrwertsteuer möglich – ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Die Stiftung Marktwirtschaft setzt sich dafür ein, auf ALLE Produkte und Dienstleistungen, die bisher der Mehrwertsteuer unterliegen, einen einheitlichen Satz von 17% zu erheben (Mieten müssen mehrwertsteuerfrei bleiben).

Überholte und unsystematische Differenzierung der geltenden Sätze:

Ermäßigte Mehrwertsteuersätze sind zur steuerlichen Entlastung einkommensschwacher Haushalte kaum geeignet. Sie stellen keine soziale Gerechtigkeit, sondern eine Branchensubvention dar. Für die Umverteilung gibt es die Einkommensteuer.

Eine Ausnahme schafft die nächste, jede Begünstigung weckt neue Begehrlichkeiten. Gute, transparente und verständliche Steuerpolitik heißt, auf klientelbezogene Ausnahmen zugunsten niedrigerer Sätze für alle bzw. auf alles zu verzichten.

Überholte und unsystematische Differenzierung der geltenden Sätze:

19%

- Kinderwindeln (*und die Demographie?*)
- Mineralwasser (*ein Luxusgetränk?*)
- Mastdarm- und Herzschrittmacher
- Arzneimittel (*entbehrlich?*)
- Knochen- und Klauenmehl, Fischabfälle
- Mozarts Requiem als CD
- Frühstück und Mini-Bar im Hotel

7%

- Knabberstangen für Goldhamster (*lebensnotwendig?*)
- Jakobsmuscheln (*ein Grundnahrungsmittel?*)
- Mastdarm- und Herzschrittmacherladegerät
- Taxifahrten, Oper, Zoo, Schnittblumen (*unentbehrlich?*)
- Knochenmehl/Blutgemisch, Taubendung
- Salzburg-Bildband und Straßenkarte
- Hauptleistung Hotelübernachtung