

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 10/2010

05. Oktober 2010

Mehrwertsteuer konsequent vereinfachen

Von Johann Eekhoff

Im Auftrag des Bundesfinanzministers haben Wissenschaftler der Universitäten Erlangen-Nürnberg, Mainz und Saarbrücken ein Gutachten erstellt und sich dafür ausgesprochen, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent nur noch für Lebensmittel zu gewähren. Alle anderen Leistungen sollen mit dem Normalsatz von 19 Prozent versteuert werden. Der Bundesrechnungshof hat bereits am 28. Juni 2010 in der gleichen Richtung angemahnt, den Wildwuchs der reduzierten Mehrwertsteuersätze kräftig auszulichten.

Wenn der Gesetzgeber dem Vorschlag der Gutachter folgte, würden viele nicht nachvollziehbare Vergünstigungen entfallen und das System erheblich vereinfacht. Die verbleibende Ermäßigung des Mehrwertsteuersatzes würde dem ursprünglichen Ziel entsprechen, die Lebensmittel zu verbilligen – gemeint ist eigentlich, die Finanzierung des Mindestlebensstandards zu erleichtern.

Die Frage ist allerdings, warum die Gutachter bei diesem Vorschlag stehen bleiben. Die Begründung, dass der ermäßigte Steuersatz für Lebensmittel geeignet sei, die ärmeren Haushalte *relativ* zu entlasten, deutet schon erste Zweifel an. Es ist zwar zutreffend, dass Haushalte mit geringem Einkommen relativ mehr für Lebensmittel ausgeben als Haushalte mit hohem Einkommen. Das ist aber nicht maßgeblich, denn absolut gesehen geben die Haushalte mit hohem Einkommen mehr für Lebensmittel aus als die ärmeren Haushalte. Damit fällt ihnen auch ein größerer absoluter Vorteil aus den ermäßigten Steuersätzen zu.¹

¹ In der theoretischen Diskussion wird häufig von einer regressiven Wirkung der Mehrwertsteuer gesprochen und behauptet, die Einkommensschwachen seien von dieser Steuer stärker betroffen als die Einkommensstarken, weil sie praktisch ihr gesamtes Einkommen für den Konsum verwenden müssten. Die wohlhabenden Personen könnten dagegen Teile ihres Einkommens sparen und müssten darauf keine Mehrwertsteuer zahlen. Diese Argumentation greift insoweit zu kurz, als auch die Ersparnisse dieser Steuer unterworfen werden, sobald sie für Konsumzwecke genutzt werden. Letztlich besteht das Ziel des Sparens darin, den Konsum zu einem späteren Zeitpunkt zu erhöhen.

Der eingeräumte Steuervorteil bewirkt also keine Umverteilung zugunsten der Einkommensschwachen, sondern eine allgemeine Verbilligung der einbezogenen Güter im Vergleich zu allen anderen Gütern für alle Bürger. Soweit die Steuern auf die nicht begünstigten Güter zum Ausgleich entsprechend höher ausfallen müssen, sind davon auch wieder die Einkommensschwachen betroffen.

Um tatsächlich die Lebensbedingungen der Einkommensschwachen zu verbessern, könnte man auf die Idee kommen, die Lebensmittel nur für diese Haushalte steuerlich geringer zu belasten. In der Praxis lassen sich aber unterschiedliche Mehrwertsteuersätze nach der Höhe des Einkommens nicht realisieren. Außerdem ist ein Weiterverkauf gering besteuert Lebensmittel an Haushalte mit hohem Einkommen praktisch nicht zu unterbinden.

Ausgehend von dieser Situation würde kaum jemand vorschlagen, dann eben alle Bürger zu begünstigen, zumal die Steuervergünstigung auch noch mit der Höhe der Ausgaben für Lebensmittel steigt. Dann käme schon eher in Betracht, allen Personen einen gleich hohen pauschalen Betrag auszuzahlen. Nach diesem gedanklichen Umweg kommt man auf die naheliegende Lösung, eine solche Pauschale nur an die Haushalte mit geringem Einkommen zu zahlen. Genauer: Man könnte die bestehenden Transfersysteme nutzen und die Regelsätze anheben.

Statt also die Lebensmittel für alle Bürger zu verbilligen, wäre es sinnvoller, die finanziellen Mittel für Einkommensschwache zu erhöhen. Dann könnten die ermäßigten Steuersätze für alle begünstigten Güter aufgehoben werden. Dadurch würden dem Staat jährlich Mehreinnahmen in Höhe von 23 bis 24 Mrd. Euro zufließen. Würden davon rund 10 Prozent unmittelbar an die Haushalte mit geringem Einkommen ausgezahlt, blieben mehr als 20 Mrd. Euro übrig.

Die Aufhebung der Steuervergünstigungen unter gleichzeitiger Anhebung des sozialen Ausgleichs läuft somit auf eine gezieltere soziale Unterstützung der Einkommensschwachen hinaus. Außerdem verbessert eine solche Reform die Effizienz des Steuersystems. Allerdings führt sie zu einer Steuererhöhung. Letzteres ist aber nicht Ziel der Maßnahmen. Vielmehr sollte die

Bereinigung des Steueraufkommens grundsätzlich nicht verändern. Die naheliegende Option besteht darin, den allgemeinen Mehrwertsteuersatz um 2,5 Prozentpunkte, also auf 16,5 Prozent zu senken. Dann bliebe das gesamte Aufkommen aus der Mehrwertsteuer etwa gleich.

Mit der Senkung des allgemeinen Steuersatzes wäre aber ein großer Schritt zur Vermeidung von Schwarzarbeit getan. Auf diesem Wege würde sich die Basis für die Mehrwertsteuer verbreitern und das Steueraufkommen tendenziell höher ausfallen, so dass vermutlich auch ein allgemeiner Steuersatz von 16 Prozent ausreichend wäre. Außerdem würde ein großer Effizienzvorteil aufgrund der verringerten Bürokratiekosten entstehen. Die gesamten Abgrenzungsprobleme entfielen. Das 140-seitige Anwendungsschreiben des Bundesfinanzhofes von 2004 könnte dem Altpapier anvertraut werden. Dann fiel es auch leichter, Umsatzsteuerbefreiungen wie bei der Post oder im Fährverkehr mit der Insel Helgoland aufzuheben.

Selbstverständlich können die Mehreinnahmen aufgrund des Verzichts auf ermäßigte Mehrwertsteuersätze auch zu anderen Verbesserungen des Steuersystems genutzt werden. Das wäre dann gegen die Vorteile eines geringeren allgemeinen Mehrwertsteuersatzes abzuwägen.

Zu fragen wäre noch, ob die Sorge berechtigt ist, dass die deutschen Bürger verstärkt Lebensmittel im Ausland kaufen würden, wenn der ermäßigte Steuersatz in Deutschland entfiel. Das mag in geringem Umfang in grenznahen Wohnstandorten der Fall sein. Aber gerade für Lebensmitteleinkäufe, also für die Deckung des täglichen Bedarfs nehmen die Menschen keine langen

Wege auf sich. Außerdem sind die Mehrwertsteuersätze der einzelnen Staaten schon heute keineswegs einheitlich.

Der reguläre Import von Lebensmitteln würde durch einen Verzicht auf ermäßigte Steuersätze nicht begünstigt. Die importierten Lebensmittel werden von der ausländischen Mehrwertsteuer befreit und mit der deutschen Mehrwertsteuer belastet. Das bedeutet, dass auf importierte Lebensmittel immer die gleiche Mehrwertsteuer erhoben wird wie auf die heimischen Produkte.

Fazit

Die Anmerkungen des Bundesrechnungshofs und das Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die jüngsten vom Bundesfinanzminister in Auftrag gegebenen Gutachten sollten auf jeden Fall zum Anlass genommen werden, die Mehrwertsteuervergünstigungen gründlich zu durchforsten. Noch besser wäre es, die ermäßigten Steuersätze vollständig aufzuheben. Das angestrebte Ziel, einkommensschwache Haushalte zu entlasten, wird mit manchen Ermäßigungen überhaupt nicht und mit anderen nur teilweise erreicht. Insgesamt sind ermäßigte Mehrwertsteuersätze für dieses Ziel ungeeignet. Das gleiche Ziel lässt sich mit einem Bruchteil der Kosten und mit erheblich geringeren sonstigen Nachteilen erreichen, indem das bestehende Transfersystem entsprechend angepasst wird.

7127 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Prof. Johann Eekhoff ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik und Präsident des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn. Kontakt: Tel: 0221-470 5347 oder E-Mail: j.eekhoff@uni-koeln.de.