

Berlin, 2. Mai 2006

Stellungnahme des DIW Berlin zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Haushaltsbegleitgesetz 2006

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 4. Mai 2006

Bearbeitet von Stefan Bach*

Haushaltskonsolidierung: Mehr Mut zum Sparen

Das DIW Berlin begrüßt die Bemühungen der großen Koalition, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Mit den bereits 2005 eingeleiteten Maßnahmen sowie dem vorliegenden Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 hat sie erste Schritte in diese Richtung getan. Zur nachhaltigen Rückführung der strukturellen Haushaltsdefizite sind aber deutlich größere Anstrengungen zur Senkung von Staatsausgaben und zum Abbau von Steuervergünstigungen unumgänglich. Hier hat die große Koalition den Mut zu schnell sinken lassen. Erforderlich ist eine systematische Bestandsaufnahme und Revision der staatlichen Aufgaben und der notwendigen Staatsausgaben in mittelfristiger Perspektive. Einsparmöglichkeiten gibt es bei den Subventionen, aber auch bei einzelnen Sozialleistungen, bei bestimmten Infrastrukturleistungen oder in der Verwaltung. Politisch als notwendig erachtete Mehrausgaben bei Forschung und Bildung sowie in einzelnen Infrastrukturbereichen können durch Umschichtungen in den Budgets finanziert werden.

Mehrwertsteuererhöhung: Das Pulver nicht zu früh verschießen

Ebenso unumgänglich sind Strukturreformen im Steuer- und Abgabensystem. Die hohen (Grenz-) Steuersätze auf Arbeitseinkommen und Unternehmenseinkommen müssen gesenkt werden. Sofern sich die resultierenden Steuerausfälle nicht durch Abbau von Steuervergünstigungen, die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit oder positive Wachstumseffekte finanzieren lassen, bietet sich eine Ausweitung der indirekten Besteuerung an. Mit den Plänen zur Mehrwertsteuererhöhung gleich um 3 %-Punkte verschießt die große Koalition allerdings ihr Pulver bereits am Anfang. Damit wird der Druck reduziert, unpopuläre Maßnahmen auf der Ausgabenseite oder bei den Steuervergünstigungen umzusetzen. Ne-

* Dr. Stefan Bach. DIW Berlin, Abteilung Staat. 14191 Berlin, sbach@diw.de

ben einer gleichmäßigeren Belastung der Kapitaleinkommen wären Steuererhöhungen auch bei der vermögensbezogenen Besteuerung sinnvoll, die in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig ausfällt. Dies betrifft die Erbschaftsteuer und die Grundsteuer.

Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen im Steuer- und Abgabensystem sollten längerfristig angelegt sein. Es sollten Ausgabenziele formuliert werden und die Reformen schrittweise durchgeführt werden, um Anpassungsfriktionen oder konjunkturelle Wirkungen zu mildern.

Stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung sinnvoll, aber kein Allheilmittel

Das DIW Berlin hält eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen grundsätzlich für richtig, soweit diese über den eigentlichen solidarischen Risikoausgleich hinaus diverse Förderziele verfolgen oder Umverteilungspolitik betreiben. Allerdings lösen höhere Steuern Ausweichreaktionen aus (etwa die „Reichensteuer“) oder bringen unerwünschte Belastungs- und Verteilungswirkungen mit sich (etwa die Mehrwertsteuer, vgl. unten). Daher sollte die Sozialversicherung stärker auf ihr Kerngeschäft des solidarischen Risikoausgleichs bei den fundamentalen Lebensrisiken zurückgeführt und dabei Kostenbewusstsein und Eigenvorsorge gestärkt werden. Die Steuerfinanzierung sollte auf wesentliche Umverteilungsanliegen sowie zentrale familien-, gesundheits- oder arbeitsmarktpolitische Aufgaben beschränkt, wenig effektive „versicherungsfremde“ Leistungen dagegen zurückgefahren werden.

Das DIW Berlin hat die Belastungs- und Umverteilungswirkungen der geplanten Maßnahmen bei Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen untersucht, dazu eine Studie im Anhang zu dieser Stellungnahme. Die Mehrwertsteuererhöhung könnte nach den Berechnungen längerfristig zu einem Anstieg der Verbraucherpreise um 1,7 % führen. Auf kürzere Sicht fällt die Belastung der Masseneinkommen geringer aus, da die Unternehmen die höhere Mehrwertsteuerbelastung nur teilweise in die Preise überwälzen dürften; die Gewinnsituation der Unternehmen verschlechtert sich dann allerdings.

Die Erhöhung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes führt bei Haushalten mit geringem Einkommen zu einer spürbaren Mehrbelastung. Bei Haushalten mit höherem Einkommen fällt die Belastung bezogen auf das laufende Einkommen geringer aus. Diese „Regressivität“ der Verbrauchsbesteuerung bezogen auf das laufende Periodeneinkommen entsteht durch die höheren Sparquoten bei steigendem Einkommen. Die ermäßigt besteuerten und steuerbefreiten Ausgaben, die von der Anhebung der Mehrwertsteuer nicht betroffen sind, machen sich dagegen auch bei den Geringverdienern nur begrenzt bemerkbar. Bezogen auf die laufenden Konsumausgaben wirkt die Mehrwertsteuererhöhung dagegen proportional bis leicht progressiv. Bezogen auf längerfristige Einkommenszusammenhänge, letztlich auf das ge-

samte Lebenseinkommen, dürfte sich ebenfalls eine deutlich weniger regressive Belastungswirkung ergeben. Die Mehrwertsteuer wirkt insoweit wie eine *Flat Tax*.

Im Gegensatz zu einer *Flat Rate* bei der Einkommensteuer mit entsprechendem Grundfreibetrag belastet die Mehrwertsteuer allerdings auch das Existenzminimum in Form des lebensnotwendigen Verbrauchs. Dies hat nicht nur Konsequenzen für die Einkommensverteilung, sondern auch für die Arbeitsanreize vor allem im Niedriglohnbereich. Die ermäßigten Steuersätze sowie die Steuerbefreiungen für Wohnungskosten führen hier nur zu einer teilweisen Entlastung. „Echte“ Steuerbefreiungen bzw. Nullsteuersätze sind nach den Europäischen Rahmenvorgaben nicht zulässig, möglich wäre nur eine Senkung des ermäßigten Steuersatzes auf 5 % oder dessen Ausweitung auf weitere ausgewählte Güter.

Von der Senkung der Sozialbeiträge um per saldo 1,6 %-Punkte profitieren allein die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Haushalte. Spürbar belastet werden die Haushalte von Selbständigen, Beamten und vor allem von Nichterwerbstätigen.

Die Effizienz-, Wohlfahrts- und Wachstumswirkungen derartiger Reformen fallen eher gering aus. Die Beschäftigungswirkungen dürften sich in Größenordnungen von etwa 100 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente) bewegen.¹ Der Entlastung der Arbeitnehmer bei den Sozialbeiträgen steht die höhere Mehrwertsteuer gegenüber, die das Realeinkommen schmälert und damit Konsumnachfrage oder das Arbeitsangebot der Beschäftigten belastet. Insoweit die Vermögenseinkommen und die staatlichen Sozialtransfers mittelbar belastet werden – hier wirkt die Mehrwertsteuererhöhung wie eine Vermögensabgabe kombiniert mit einer Senkung der Renten, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe – lassen sich die Arbeitseinkommen entlasten. Dies geht aber tendenziell mit unerwünschten Verteilungswirkungen einher. Diese können zwar durch Anpassungen bei den Sozialtransfers aufgefangen werden. Dadurch reduziert sich aber das Mehraufkommen, mit dem die Arbeitseinkommen entlastet werden können.

Pauschalbeiträge Minijobs: Regelungen für Nebenjobs generell fragwürdig

Nach unserer Einschätzung ist es für ein endgültiges Urteil über die von April 2003 an geltende Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zu früh. Eine ex-ante Simulationsstudie des DIW Berlin deutet jedoch an, dass die Reform keine durchschlagende Beschäftigungswirkungen haben und fiskalisch eher ein Minusgeschäft sein dürfte, da früher sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren können und die Brückenfunktion für

¹ Vgl. dazu die Übersicht und Diskussion des Sachverständigenrats zu den verschiedenen Studien in seinem aktuellen Jahresgutachten 2005/06, Tz. 577 ff. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga05_v.pdf

Arbeitslose kaum erreicht wird.² Insbesondere werden durch die neuen Minijobs-Regelungen die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II kaum verbessert. Eine Verbesserung ergibt sich vor allem für potenzielle Zweitverdiener in Paarhaushalten, Rentner und Studenten sowie für die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung.³ Inwieweit durch die Reform zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden oder sozialversicherungspflichtige in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt worden sind, ist empirisch schwer zu ermitteln. Daher ist auch die Wirkung der geplanten Erhöhung der Pauschalbeiträge auf 30 % schwer abzuschätzen.

Die Subventionierung der in Nebentätigkeit ausgeübten geringfügigen Beschäftigung lässt sich aus Sicht des DIW Berlin weder arbeitsmarkt- noch finanzpolitisch rechtfertigen. Sollen die finanziellen Anreize für Leistungsbezieher zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung erhöht werden, muss man keine Nebentätigkeiten subventionieren. Sollen hingegen generell die Arbeitsanreize durch Reduktion der Steuern und Sozialbeiträge auf Arbeitseinkommen erhöht und damit auch die Schattenwirtschaft bekämpft werden, besteht kein Grund, zwischen höherem Einkommen aus einer Ausweitung der regulären Erwerbstätigkeit (z.B. durch Überstunden) und aus einer geringfügigen Nebentätigkeit zu differenzieren.

Die Problematik der geringfügigen Beschäftigung zeigt einmal mehr, dass die sehr hohe (Grenz-) Belastung sozialversicherungspflichtiger Arbeitseinkommen reduziert werden sollte. Hier ist neben der Entlastung bei den Arbeitslosenbeiträgen vor allem die Reform der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung angesprochen.

² Steiner und Wrohlich, Wochenbericht des DIW Berlin 8/2005.

<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/paydocs/05-8-1.pdf>

³ Auch eine neuere Studie des DIW Berlin zu den Effekten der Minijobs-Reform deutet darauf hin, dass unmittelbar nach Einführung der Reform kein signifikanter Anstieg der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung festzustellen ist, während die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung signifikant gestiegen ist. Caliendo und Wrohlich: Evaluating the German "Mini-Job" Reform Using a True Natural Experiment. DIW Berlin Discussion Paper 569. 2006.

<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp569.pdf>

Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwert- steuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbei- träge kompensiert

72. Jahrgang/23. November 2005

1. Bericht

Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert
Seite **705**

Stefan Bach
sbach@diw.de

Das von der großen Koalition beschlossene Reformpaket zur Erhöhung der Mehrwertsteuer und zur Senkung der Sozialbeiträge dürfte längerfristig zu Mehrbelastungen für die privaten Haushalte von insgesamt etwa 0,8 % der verfügbaren Einkommen führen. Die Mehrwertsteuererhöhung für sich genommen dürfte längerfristig einen Anstieg der Verbraucherpreise um 1,7 % zur Folge haben. Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 zeigen, dass die Mehrwertsteuererhöhung bezogen auf das laufende Periodeineinkommen regressiv wirkt; die einkommensschwachen Haushalte werden also relativ stärker belastet. Bezogen auf die Konsumausgaben ergibt sich dagegen eine weitgehend proportionale oder sogar leicht progressive Belastungswirkung. Dies dürfte sich auch im langfristigen Einkommenszusammenhang ergeben – etwa bezogen auf das Lebenseinkommen. Die Mehrwertsteuer wirkt insoweit wie eine „Flat Tax“. Einschließlich der Senkung der Sozialbeiträge werden die Haushalte von Arbeitnehmern deutlich weniger belastet und in kurzfristiger Perspektive sogar zum Teil leicht entlastet, sofern nur ein Teil der Mehrwertsteuererhöhung überwältzt wird. Die Haushalte von Selbständigen, Beamten, Arbeitslosen und Rentnern werden dagegen überdurchschnittlich belastet.

In ihrem Koalitionsvertrag hat sich die große Koalition darauf verständigt, den Regelsatz der Mehrwertsteuer Anfang 2007 von 16 % auf 19 % anzuheben. Die Mehreinnahmen werden zum Teil für die Senkung der Sozialbeiträge verwendet. Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung soll 2007 um 2 Prozentpunkte auf 4,5 % sinken; zugleich soll der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte auf 19,9 % steigen.

Das DIW Berlin hat die fiskalischen Wirkungen dieser Maßnahmen sowie deren Belastungs- und Verteilungswirkungen für die privaten Haushalte untersucht. Dabei wurden die „Erstrunden“-Wirkungen ermittelt, die sich auf Grundlage der gegenwärtigen Einkommens- und Verbrauchsstrukturen ergeben. Mögliche Anpassungen bei Güternachfrage und -angebot sowie Wachstums- und Beschäftigungswirkungen wurden ausgeklammert. Allerdings wurden Annahmen zur kurzfristigen Überwälzung der Mehrwertsteuer getroffen. Denn erfahrungsgemäß sind die Güterpreise kurzfristig nur bedingt flexibel. Da eine kräftige Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um 3 Prozentpunkte auf einen Schritt vorgesehen ist, dürfte eine weitgehende Überwälzung erst längerfristig gelingen.

Dazu wurde für die Berechnungen im Rahmen einer kurzfristigen Variante unterstellt, dass die Mehrwertsteuerbelastung lediglich zu zwei Dritteln in die Preise geht und steuerbefreite Leistungen ohne Vorsteuerabzug (z. B. Wohnungsmieten, medizinische Dienstleistungen) sich nur über die vorsteuerbelasteten Vorleistungen verteuern.

Beträchtliches Mehraufkommen für den Fiskus

Die höhere Mehrwertsteuer erbringt bei voller Überwälzung und ohne Verhaltensanpassungen – d. h. bei den gegenwärtigen Verbrauchsstrukturen – ein Mehraufkommen von 25 Mrd. Euro oder 1,1 % des Bruttoinlandsprodukts (Tabelle 1). Dem stehen Entlastungen von gut 12 Mrd. Euro bei den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber. Unterstellt man für die „Erstrunden“-Effekte konstante Bruttolöhne, so erhöht die Senkung

der Arbeitgeberbeiträge die Unternehmensgewinne, was zu entsprechenden Steuermehreinnahmen führt.

Insgesamt resultieren aus dem Reformpaket Mehreinnahmen von 15 Mrd. Euro oder 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts für den Staatssektor. Davon belastet der größte Teil die privaten Haushalte. Die höhere Mehrwertsteuerbelastung von Investitionen in steuerbefreiten Produktionsbereichen (insbesondere Wohnungsbau) in Höhe von 3 Mrd. Euro wird hier zunächst den Unternehmen zugewiesen; längerfristig dürfte sie indes großteils auf den privaten Verbrauch überwältzt werden (was z. B. höhere Mieten zur Folge hätte). Der Staatssektor insgesamt zahlt einen beträchtlichen Anteil des Mehrwertsteuermehraufkommens an sich selbst: Seine Bauinvestitionen und sonstigen Vorleistungen werden teurer, insbesondere die Vorleistungen für die Dienstleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung.

Wird die höhere Mehrwertsteuer nur zu zwei Dritteln in die Preise weitergegeben, fällt das Mehraufkommen niedriger aus, denn der höhere Mehrwertsteuersatz wird dann auf einen niedrigeren Brutto- bzw. Nettopreis berechnet. Private Haushalte und Staatssektor tragen nach diesem Szenario nur zwei Drittel der Steuerbelastung, während der nicht überwältzte Teil der gestiegenen Steuerbelastung die Unternehmensgewinne belastet, was zu entsprechenden Steuerausfällen bei der Unternehmensbesteuerung führt. Die fiskalischen Wirkungen insgesamt summieren sich dann nur auf 11 Mrd. Euro oder 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Allerdings fällt der induzierte Preisanstieg geringer aus, so dass die realen Wirkungen etwas höher liegen.

Zu den Belastungs- und Verteilungswirkungen der Koalitionsvereinbarungen auf Ebene der privaten Haushalte wurden Mikrosimulationsrechnungen auf Grundlage von Einzeldaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 durchgeführt. Hierzu stellt das Statistische Bundesamt wissenschaftlichen Institutionen einen Scientific Use File (80 %-Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial) zur Verfügung. Mit dieser Datenbasis lassen sich die Wirkungen der Mehrwertsteuer und der Sozialbeiträge im Kontext der Einkommen und Ausgaben der Haushalte sowie weiterer soziodemographischer Merkmale gut darstellen (Kasten). Die folgenden Simulationen beziehen sich auf das Datenmaterial aus dem Jahre 2003. Da sich seitdem die Strukturen der Einkommen und Ausgaben der privaten Haushalte nicht wesentlich verändert haben, dürften sie am aktuellen Rand und auch für die nächsten Jahre noch gültig sein.

Tabelle 1

Finanzielle Wirkungen der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Veränderung der Sozialbeiträge durch den Koalitionsvertrag

Volle Jahreswirkung 2007¹ in Mrd. Euro

	Langfristige Wirkungen ²	Kurzfristige Wirkungen ³
Erhöhung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes auf 19 %		
bei privaten Konsumausgaben	17,7	16,8
bei staatlichen Vorleistungen und Investitionen	4,3	4,1
bei sonstigen Investitionen (insbes. Wohnungsbau)	3,0	2,9
Insgesamt	25,0	23,7
<i>In % des BIP</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>
Veränderungen der Sozialbeiträge		
Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 4,5 %	-15,3	-15,3
Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung ⁴ auf 19,9 %	3,0	3,0
Insgesamt	-12,3	-12,3
<i>In % des BIP</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>
Wirkungen auf Unternehmensbesteuerung		
Nichtüberwälzung der Mehrwertsteuer	-	-2,7
Veränderung der Sozialbeiträge ⁵	2,1	2,1
Insgesamt	2,1	-0,5
Finanzielle Wirkungen insgesamt	14,9	10,9
<i>In % des BIP</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>
Davon:		
Belastung der privaten Haushalte	11,6	5,5
Belastung der Unternehmen	-1,0	2,6
Belastung der staatlichen Vorleistungen	4,3	2,8

¹ Wirkung für einen vollen (Veranlagungs-)Zeitraum von zwölf Monaten.

² Vollständige Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer.

³ Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer zu zwei Dritteln.

⁴ Ohne Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen.

⁵ Bei konstanten Bruttolöhnen.

Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Oktober 2005; Arbeitskreis Steuerschätzungen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Kasten

Abbildung der Belastungswirkungen von Mehrwertsteuer und Sozialbeiträgen der privaten Haushalte auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003

Im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Mikroanalysen zum Steuer- und Transfersystem“ nutzt das DIW Berlin die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes, deren Erhebungen als Einzeldatensätze (Scientific Use Files) wissenschaftlichen Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Auf Grundlage der detaillierten Nachweise zu den Einkommen bzw. Einnahmen sowie zu den Ausgaben der privaten Haushalte lassen sich Simulationsrechnungen zur Mehrwertsteuerbelastung oder zur Belastung mit Sozialbeiträgen durchführen.

Mehrwertsteuermodell

Auf Grundlage der EVS-Informationen wurde ein Mikrosimulationsmodell zur Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte entwickelt.¹ Der verfügbare Datensatz der EVS 2003 enthält 132 Einzelpositionen zu den privaten Konsumausgaben. Auf dieser Grundlage können die unterschiedlichen Steuersätze – regelsatzbesteuerte Umsätze (gegenwärtig 16 %), ermäßigt besteuerte Umsätze (gegenwärtig 7 %) sowie steuerfreie Umsätze – recht präzise abgebildet werden. Einzelne Ausgabenpositionen sind allerdings nicht hinreichend detailliert ausgewiesen, um die Steuersatzdifferenzierungen der Mehrwertsteuer exakt abbilden zu können; diese müssen durch Schätzungen aufgeteilt werden.

Ferner müssen bei den „unecht“ steuerbefreiten Umsätzen ohne Vorsteuerabzug Annahmen getroffen werden, in welchem Umfang die Vorsteuerbelastung auf die Endnachfrager überwälzt wird.² Dies löst insbesondere bei den Wohnungsbauinvestitionen Zurechnungsprobleme aus, da sich die Vorbelastung auf lange zurückliegende Bauleistungen beziehen kann. Hierzu wurde bei den Simulationsrechnungen unterschieden zwischen einer laufenden, bei Veränderungen der Mehrwertsteuersätze kurzfristig wirksamen Belastungskomponente, die auf die laufend anfallenden Betriebs- und Bewirtschaftungskosten der Wohnungen entfällt, sowie einer langfristig wirksamen Belastungskomponente, die auf der Vorbelastung der Bauinvestitionen mit nicht abzugsfähiger Vorsteuer beruht.

Sozialbeiträge

Die Sozialbeiträge sind in der EVS für jede Person im Haushalt nach den einzelnen Versicherungsbereichen erfasst, und zwar sowohl die Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer und Selbständigen als auch freiwillige Beiträge, etwa zur Rentenversicherung. Auf dieser Grundlage können für jede Person im Haushalt die Auswirkungen von Veränderungen der Beitragssätze auf das Nettohaushaltseinkommen simuliert werden.

¹ Dazu ausführlich Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte, a. a. O. (siehe Fußnote 3 des Textes).

² Die konkrete Vorgehensweise zur Abbildung der Mehrwertsteuer anhand der Einzeldaten der EVS orientiert sich vor allem an der Methodik, die das RWI Essen in einer Studie auf Grundlage der Einzeldaten der

Scientific Use Files zur EVS 1998 entwickelt hat. Vgl. hierzu Bernd Fritzsche et al.: Empirische Analyse der effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 42. Essen 2003.

Höhere Mehrwertsteuer: Trend zur Flat Tax

Betrachtet man zunächst die isolierte Wirkung der höheren Mehrwertsteuersätze nach Einkommensgruppen und in Relation zu den modifizierten „ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen“, die eine Art verfügbares Einkommen darstellen,¹ so ergibt sich in längerfristiger Perspektive ein Anstieg der Steuerbelastung um 1,2 Prozentpunkte. Diese Belastung ist als Realeinkommenseffekt vor möglichen Anpassungsreaktionen zu interpretieren: Um ihren realen Verbrauch aufrechtzuerhalten, müssen

die Haushalte ihre Konsumausgaben entsprechend ausweiten, der reale Gegenwart des Einkommens sinkt entsprechend.

¹ Diese Größe wird berechnet aus dem Haushaltsnettoeinkommen (Erwerbs- und Vermögenseinkommen, Transfereinkommen abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) zuzüglich der sonstigen Einnahmen (z. B. aus dem Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen). Ferner wird diese Einkommensgröße um die Einnahmen aus der Auflösung von Sach- und Geldvermögen und aus Veränderungen der Verbindlichkeiten modifiziert; so auch Klaus-Dietrich Bedau, Stefan Fahrlander, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann: Wie belastet die Mehrwertsteuererhöhung private Haushalte mit unterschiedlich hohen Einkommen? In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 14/1998.

Tabelle 2

Belastungs- und Verteilungswirkungen von Mehrwertsteuererhöhung und Veränderung der Sozialbeiträge nach den Beschlüssen des Koalitionsvertrages

Simulationsrechnungen auf Grundlage der EVS 2003

Quantile: Haushaltsnettoeinkommen Verteilungsmaße: Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen	Szenario Mehrwertsteuererhöhung auf 19 %		Szenario Koalitionsvertrag	
	Mehrwertsteuer- Regelsatz 19 %, Sozialbeitragssätze konstant		Mehrwertsteuer- Regelsatz 19 %, Veränderung Sozialbeitrags- sätze nach Koalitionsvertrag ¹	
	Langfristig ²	Kurzfristig ³	Langfristig ²	Kurzfristig ³
Veränderung der Steuer- und Beitragsbelastung in Relation zu den modifizierten ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen⁴ in Prozentpunkten				
Untere 1 %	1,55	0,97	1,37	0,80
Untere 5 %	1,47	0,92	1,35	0,79
1. Dezil	1,46	0,91	1,31	0,76
2. Dezil	1,39	0,87	1,11	0,60
3. Dezil	1,38	0,87	1,00	0,49
4. Dezil	1,33	0,84	0,95	0,47
5. Dezil	1,30	0,83	0,94	0,47
6. Dezil	1,31	0,84	0,90	0,43
7. Dezil	1,27	0,81	0,79	0,34
8. Dezil	1,22	0,78	0,71	0,27
9. Dezil	1,15	0,74	0,68	0,26
10. Dezil	0,98	0,63	0,64	0,29
Obere 5 %	0,92	0,59	0,64	0,31
Obere 1 %	0,78	0,50	0,61	0,33
Insgesamt	1,20	0,77	0,80	0,36
Veränderung der Verteilungsmaße für das Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen⁵ in %				
Gini-Koeffizient	0,37	0,22	0,38	0,23
Theil-Maße				
Entropiemaß	0,81	0,49	0,73	0,41
Durchschnittliche logarithmische Abweichung	1,71	1,31	1,76	1,21
Atkinson-Index				
$\varepsilon = 0,5$	0,80	0,49	0,79	0,47
$\varepsilon = 1$	1,59	1,22	1,63	1,12
$\varepsilon = 2$	1,33	1,17	1,26	0,82
Veränderung der Steuer- und Beitragsbelastung in Relation zu den privaten Konsumausgaben in Prozentpunkten				
Untere 1 %	1,65	1,04	1,46	0,85
Untere 5 %	1,56	0,97	1,43	0,84
1. Dezil	1,57	0,98	1,41	0,82
2. Dezil	1,58	0,99	1,26	0,68
3. Dezil	1,62	1,02	1,17	0,58
4. Dezil	1,61	1,02	1,15	0,56
5. Dezil	1,62	1,03	1,17	0,58
6. Dezil	1,68	1,07	1,15	0,54
7. Dezil	1,68	1,08	1,05	0,44
8. Dezil	1,70	1,08	0,99	0,38
9. Dezil	1,71	1,09	1,00	0,39
10. Dezil	1,72	1,11	1,12	0,50
Obere 5 %	1,73	1,11	1,19	0,58
Obere 1 %	1,73	1,12	1,35	0,73
Insgesamt	1,67	1,06	1,11	0,51

1 Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung 4,5 % (–2 Prozentpunkte gegenüber gegenwärtigem Recht), Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung 19,9 % (+0,4 Prozentpunkte gegenüber gegenwärtigem Recht).

2 Vollständige Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer.

3 Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer zu zwei Dritteln, keine Überwälzung der nicht abziehbaren Vorsteuer auf Investitionen, insbesondere Wohnungsbau.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

4 Haushaltsnettoeinkommen zuzüglich sonstiger Einnahmen (z. B. Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen) zuzüglich Auflösung von Sach- und Geldvermögen und Veränderung der Verbindlichkeiten.

5 Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder.

Tabelle 3

Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen, Konsumausgaben und Ersparnisse in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 nach Dezilen/Quantilen des Haushaltsnettoeinkommens

Struktur in %

Dezile, Quantile: Haushalts- nettoeinkommen	Haushalts- nettoeinkommen		Ausgabe- fähige Ein- kommen und Einnahmen	Private Konsumausgaben			Sonstige Aus- gaben ¹	Ersparnis ²	Statis- tische Differenz	Mehrwertsteuerpflichtige Konsumausgaben			
	Klassen- durch- schnitt	Höchstes Ein- kommen (Perzentil)		Insgesamt	Darunter:					Insgesamt	Ermäßigter Steuersatz	Insgesamt	
					Nahrungs- mittel, Getränke	Woh- nungs- kosten							Darunter: unecht befreit
Bezogen auf die ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen													
Untere 1 %	425	554	100,0	196,9	24,0	62,4	18,0	-94,5	-20,4	126,9	28,3	27,7	154,6
Untere 5 %	633	783	100,0	122,1	17,7	40,6	7,4	-20,3	-9,2	74,5	20,1	20,9	95,3
1. Dezil	764	998	100,0	110,8	16,0	36,2	7,3	-10,9	-7,2	68,0	18,2	19,1	87,1
2. Dezil	1 164	1 315	100,0	96,8	13,3	29,1	8,1	-0,4	-4,5	60,4	14,9	16,4	76,8
3. Dezil	1 475	1 638	100,0	92,5	12,1	26,9	9,2	0,6	-2,2	59,5	13,3	14,9	74,4
4. Dezil	1 817	2 003	100,0	88,5	11,6	24,4	10,3	3,0	-1,8	56,9	12,2	14,3	71,1
5. Dezil	2 201	2 404	100,0	85,9	11,2	22,8	10,2	5,4	-1,5	55,9	11,1	13,8	69,7
6. Dezil	2 616	2 835	100,0	82,9	10,6	21,4	11,1	6,4	-0,4	55,9	10,4	12,8	68,7
7. Dezil	3 079	3 334	100,0	79,5	10,0	20,4	11,8	10,5	-1,8	53,4	9,8	12,1	65,5
8. Dezil	3 654	4 022	100,0	74,6	9,0	19,6	13,4	11,4	0,5	50,7	9,3	10,9	61,5
9. Dezil	4 522	5 164	100,0	69,8	8,0	17,7	15,1	13,4	1,7	47,5	8,6	9,8	57,4
10. Dezil	7 066	.	100,0	58,2	5,6	14,2	17,0	22,6	2,2	40,3	7,1	7,3	47,7
Obere 5 %	8 447	.	100,0	54,1	4,9	12,8	17,1	26,7	2,2	37,6	6,6	6,5	44,1
Obere 1 %	12 143	.	100,0	45,4	3,6	10,0	16,2	38,5	-0,1	31,7	5,6	4,9	36,5
Insgesamt	2 836	.	100,0	75,6	9,1	20,0	13,1	11,3	-0,1	50,5	9,8	11,2	61,7
Bezogen auf die privaten Konsumausgaben insges.													
Untere 1 %	425	554	50,8	100,0	12,2	31,7	9,2	-48,0	-10,4	64,4	14,4	14,1	78,5
Untere 5 %	633	783	81,9	100,0	14,5	33,3	6,0	-16,7	-7,5	61,0	16,5	17,1	78,1
1. Dezil	764	998	90,2	100,0	14,4	32,7	6,6	-9,9	-6,5	61,4	16,4	17,2	78,6
2. Dezil	1 164	1 315	103,3	100,0	13,7	30,0	8,4	-0,4	-4,6	62,4	15,4	17,0	79,4
3. Dezil	1 475	1 638	108,1	100,0	13,1	29,1	9,9	0,6	-2,4	64,3	14,4	16,1	80,4
4. Dezil	1 817	2 003	113,0	100,0	13,1	27,5	11,6	3,4	-2,0	64,3	13,8	16,1	80,4
5. Dezil	2 201	2 404	116,4	100,0	13,1	26,6	11,9	6,3	-1,8	65,1	13,0	16,1	81,2
6. Dezil	2 616	2 835	120,6	100,0	12,8	25,8	13,4	7,7	-0,5	67,4	12,6	15,4	82,8
7. Dezil	3 079	3 334	125,8	100,0	12,6	25,6	14,9	13,2	-2,3	67,2	12,3	15,2	82,4
8. Dezil	3 654	4 022	134,1	100,0	12,1	26,3	18,0	15,3	0,7	67,9	12,5	14,6	82,5
9. Dezil	4 522	5 164	143,3	100,0	11,5	25,3	21,7	19,3	2,4	68,2	12,3	14,1	82,2
10. Dezil	7 066	.	171,9	100,0	9,7	24,4	29,2	38,8	3,9	69,3	12,3	12,6	81,9
Obere 5 %	8 447	.	185,0	100,0	9,0	23,7	31,6	49,3	4,1	69,5	12,2	12,0	81,5
Obere 1 %	12 143	.	220,4	100,0	7,9	22,1	35,7	84,9	-0,2	69,8	12,4	10,7	80,6
Insgesamt	2 836	.	132,2	100,0	12,1	26,4	17,4	15,0	-0,1	66,8	13,0	14,9	81,6

¹ Freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Versicherungsprämien/-beiträge, sonstige Steuern (z. B. Kfz-Steuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer), Zinsen für Kredite, sonstige geleistete Übertragungen.

² Ermittelt aus den Ausgaben für die Bildung von Sach- und Geldvermögen.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

DIW Berlin 2005

Nach Einkommensgruppen betrachtet bestätigt sich die klassische These von der „Regressivität“ der Verbrauchsbesteuerung: Bei Haushalten mit niedrigem Einkommen fällt die relative Belastung zum Haushaltseinkommen deutlich höher aus als bei wohlhabenden Haushalten (Tabelle 2). Diese Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Einkommensdezile und auch in den Randbereichen der Einkommensverteilung beobachten.

Die für das Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen² berechneten Verteilungsmaße steigen durchgehend, das heißt, die Einkommensungleichheit nimmt zu. Da die Haushalte mit sehr hohen Einkommen

² Gewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Haushaltsmitglieder. Damit sollen neben der Haushaltsgröße auch Ersparnisse aufgrund der gemeinsamen Haushaltswirtschaft sowie Bedarfsunterschiede zwischen Erwachsenen und Kindern berücksichtigt werden.

(mehr als 18 000 Euro monatliches Nettoeinkommen) in der EVS 2003 fehlen und auch die nachgewiesenen Haushalte schätzungsweise ab dem obersten 5 %-Perzentil eher unterrepräsentiert sind,³ wird die Regressionswirkung im oberen Einkommensbereich tendenziell unterschätzt und somit auch die Zunahme der Einkommensungleichheit.

Zur Illustration dieser Zusammenhänge stellt Tabelle 3 die Strukturen der Einkommens- und Konsumbudgets einschließlich der mehrwertsteuerbelasteten Konsumausgaben im Querschnitt über die Einkommensklassen dar. Sowohl die Anteile der gesamten Konsumausgaben am Haushaltseinkommen als auch die der mehrwertsteuerpflichtigen Komponenten der Konsumausgaben gehen mit steigendem Einkommen kontinuierlich zurück. Über alle Einkommensklassen hinweg machen die mehrwertsteuerbelasteten Konsumausgaben 82 % des gesamten Konsumbudgets aus; im ersten Dezil liegt dieser Anteil nur unwesentlich niedriger. Die Steuerbefreiungen wirken sich nur insoweit auf die relative Belastungsverteilung aus, als sie die eigene Wertschöpfung der leistenden Unternehmen steuerfrei lassen; bei den steuerbefreiten Umsätzen wird die Vorbelastung durch die Vorleistungen berücksichtigt (vgl. Kasten). Insbesondere entlasten sie Haushalte mit niedrigem Einkommen nicht nennenswert.

Die Regressionswirkung im Einkommensquerschnitt wird maßgeblich durch die Sparquote determiniert, die mit zunehmendem Einkommen deutlich steigt (vgl. Tabelle 3). Auch die Bedeutung der sonstigen Ausgaben⁴ erhöht sich mit steigendem Einkommen. Für die Haushalte mit niedrigem Einkommen ist die Sparquote deutlich negativ, das heißt, diese Haushalte verschulden sich oder lösen Vermögensbestände auf, um ihren Konsum zu finanzieren.

Unterstellt man für die kurzfristige Wirkung, dass lediglich zwei Drittel der höheren Mehrwertsteuerbelastung auf die Nachfrage überwältzt werden und bei steuerbefreiten Produktionsbereichen nur die laufende Mehrwertsteuerbelastung auf die Vorleistungen überwältzt wird, ist die Mehrbelastung entsprechend geringer (vgl. Tabelle 2). Die Regressionswirkung der Steuererhöhung sowie die Zunahme der Einkommensungleichheit fallen schwächer aus. Dies liegt daran, dass der Anteil der Wohnungskosten am Haushaltsbudget mit steigendem Einkommen abnimmt (vgl. Tabelle 3).

Allerdings wird hier nur ein jährlicher Einkommensquerschnitt über alle Personen und Haushalte hinweg betrachtet, unabhängig von Alter und Lebenslage. Im Längsschnitt über die Lebensperspektive von Individuen können sich deutlich andere

Effekte ergeben, wenn im Sinne der klassischen Lebenszyklushypothese Ersparnisse später (vor allem im Alter) wieder aufgelöst werden oder umgekehrt langlebige Konsumgüter oder Immobilien auf Kredit angeschafft und über die Tilgung „erspart“ werden. Über die Lebenszeit eines Individuums betrachtet entspricht der Barwert des Konsums der Summe der Barwerte von Arbeitseinkommen (einschließlich der Einkommen aus selbständiger Arbeit), von Reingewinnen und anderen ökonomischen Renten sowie von Erbschaften abzüglich Nachlass. Temporäre Ersparnisse für späteren oder früheren Konsum werden bei dieser Betrachtung bereinigt. In vielen Fällen dürften die laufenden Konsumausgaben das Lebenseinkommen weit aus besser abbilden als das laufende Einkommen in einem bestimmten Jahr. Lediglich die Nettoersparnis im Verlauf des Lebens, die als Erbschaft an kommende Generationen weitergegeben wird, bleibt mehrwertsteuerfrei. Allerdings fällt bei größeren Erbschaften und Schenkungen Erbschaftsteuer an, und wenn die Begünstigten die Vermögen für Konsumzwecke auflösen, entsteht eine Mehrwertsteuerbelastung. Daher wird im Folgenden als Näherung für die Belastung des Lebenseinkommens, über das die EVS nicht informiert, die Mehrwertsteuerbelastung auch auf die laufenden Konsumausgaben bezogen – die eigentliche Besteuerungsgrundlage der Mehrwertsteuer (vgl. Tabelle 2).⁵

Bezogen auf die privaten Konsumausgaben macht die Mehrwertsteuererhöhung 1,7 % aus, wenn vollständige Überwälzung angenommen und weitere Anpassungsreaktionen vernachlässigt werden (vgl. Tabelle 2). Angesichts der breiten Erfassung der privaten Konsumausgaben durch die Mehrwertsteuer und der geringen Differenzierung der Steuerbelastung wirkt die Mehrwertsteuererhöhung über die Einkommensgruppen weitgehend wie eine „Flat Tax“. Im unteren und mittleren Einkommensbereich macht sich eine leichte Progression bemerkbar. Dieser Effekt beruht auf den ermäßigt besteuerten und befreiten Konsumausgaben, deren Anteil am gesamten Konsumbudget mit steigendem Einkommen sinkt (vgl. Tabelle 3).

³ Vgl. dazu Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte. Dokumentation des Mehrwertsteuer-Moduls des Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. DIW Berlin, Data Documentation 10. Berlin 2005, S. 3 (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/datadoc/docs/diw_datadoc_2005-010.pdf).

⁴ Hierbei handelt es sich um freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Versicherungsprämien/-beiträge, sonstige Steuern (z. B. Kfz-Steuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer), Zinsen für Kredite, sonstige geleistete Übertragungen.

⁵ Zu empirischen Untersuchungen, die ebenfalls die laufenden Konsumausgaben als Näherung für das Lebenseinkommen verwenden, vgl. z. B. James M. Poterba: Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes. In: *American Economic Review*, 79, 1989, S. 325–330; sowie Gilbert E. Metcalf: Life Cycle versus Annual Perspectives of the Incidence of the Value Added Tax. In: J. M. Poterba (Hrsg.): *Tax Policy and the Economy*, Vol. 8. Cambridge, MA 1994, S. 45–64.

Tabelle 4

Veränderung der längerfristigen Mehrwertsteuerbelastung¹ der privaten Haushalte bei Erhöhung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes auf 19 % nach Dezilen/Quantilen des Haushaltsnettoeinkommens und Haushalts-/Familientypen²

In Relation zu den modifizierten ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen²

In Prozentpunkten

Dezile, Quantile ³ : Haushaltsnetto- einkommen	Allein- stehende Personen	Alleinerziehende		Ehepaare/zusammenlebende Paare			Sonstige Haushalte	Haushalte insgesamt
		Mit einem Kind	Mit zwei und mehr Kindern	Ohne Kind	Mit einem Kind	Mit zwei Kindern		
Untere 1 %	1,45	.	.	1,64	.	.	.	1,55
Untere 5 %	1,44	1,58	.	1,60	.	.	.	1,47
1. Dezil	1,44	1,50	.	1,52	.	.	1,75	1,46
2. Dezil	1,37	1,47	1,39	1,40	1,63	.	1,50	1,39
3. Dezil	1,35	1,41	1,36	1,43	1,58	1,49	1,44	1,38
4. Dezil	1,28	1,44	1,32	1,37	1,28	1,46	1,52	1,40
5. Dezil	1,21	1,25	1,38	1,34	1,39	1,39	1,35	1,26
6. Dezil	1,17	1,36	1,31	1,35	1,34	1,32	1,29	1,41
7. Dezil	1,14	1,18	1,35	1,28	1,30	1,31	1,31	1,28
8. Dezil	1,03	1,18	1,16	1,25	1,24	1,23	1,24	1,23
9. Dezil	0,99	1,09	1,15	1,18	1,14	1,15	1,17	1,17
10. Dezil	0,79	0,90	1,04	0,97	0,99	1,01	1,02	1,08
Obere 5 %	0,71	0,77	0,91	0,90	0,93	0,95	0,98	1,00
Obere 1 %	0,58	.	.	0,72	0,83	0,79	0,88	0,97
Insgesamt	1,23	1,30	1,27	1,22	1,18	1,16	1,14	1,20
<i>Nachrichtlich:</i> Haushalte in 1 000	14 034	1 382	673	11 200	4 098	3 820	1 383	38 110

1 Annahme: vollständige Überwälzung auf Nachfrager.

2 Haushaltstypisierung in Anlehnung an das Veröffentlichungsprogramm zur EVS; Kinder = Kinder im Haushalt unter 27 Jahren; Ehepaare und zusammenlebende Paare werden zusammengefasst.

3 Bezogen auf Haushalte insgesamt.

4 Haushaltsnettoeinkommen zuzüglich sonstiger Einnahmen (z. B. Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen) und der Auflösung von Sach- und Geldvermögen sowie Veränderung der Verbindlichkeiten.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

DIW Berlin 2005

Analysiert man die Belastungen der Mehrwertsteuererhöhung zusätzlich nach Haushalts- und Familientypen (Tabelle 4), so zeigen sich bei gleichem Haushaltseinkommen keine besonderen Unterschiede etwa zwischen Haushalten mit und ohne Kinder. Die Mehrwertsteuer belastet also Familien mit Kindern nicht systematisch höher, wie man vermuten könnte. Lediglich die Alleinstehenden mit höheren und hohen Einkommen weisen deutlich niedrigere Belastungen auf.⁶

Veränderungen bei den Sozialbeiträgen entlasten nur sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer

Für die Abbildung der veränderten Sozialbeiträge werden konstante Bruttolöhne unterstellt; Anpassungen auf den Arbeitsmärkten bleiben ausgeblendet. Relevant für die Einkommenssituation der privaten Haushalte ist dann nur die Veränderung der Arbeitnehmerbeiträge, die insgesamt um etwa 6 Mrd. Euro oder 0,25 % des Bruttoinlandsprodukts

sinken werden (vgl. Tabelle 1). Bezieht man diese Wirkungen in die Belastungsanalyse mit ein, so reduziert sich der (Real-)Einkommenseffekt des gesamten Reformpaketes für alle Haushalte auf 0,8 Prozentpunkte bei längerfristiger Vollüberwälzung der Mehrwertsteuer und auf 0,36 Prozentpunkte bei kurzfristiger teilweiser Überwälzung (vgl. Tabelle 2).

Über alle Einkommensklassen hinweg ergibt sich eine vergleichbare Regressionswirkung in Relation zu den Haushaltseinkommen wie bei der isolierten Mehrwertsteuererhöhung. Die Verteilungsmaße zeigen eine ähnliche Zunahme der Einkom-

6 Bei der Darstellung in Tabelle 4 sind die Haushalte unabhängig von ihrer Größe nach dem Haushaltsnettoeinkommen eingestuft. Verwendet man für die Schichtung nach Quantilen dagegen ein Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen (z. B. gewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder), um unterschiedliche Haushaltsgrößen besser vergleichbar zu machen, ergeben sich innerhalb einer Einkommensklasse für die Single-Haushalte und Paare ohne Kinder in der Regel höhere Belastungen als bei den Familien mit Kindern. Vgl. dazu Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte, a. a. O., S. 21.

Tabelle 5

Veränderungen von Steuer- und Beitragsbelastung durch Mehrwertsteuererhöhung und Veränderung der Sozialbeiträge nach den Beschlüssen des Koalitionsvertrags nach dem Haushaltsnettoeinkommen und der sozialen Stellung¹

In Relation zu den modifizierten ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen²

In Prozentpunkten

Dezile, Quantile: Haushalts- nettoeinkommen	Selbständige	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Arbeitslose	Rentner und Pensionäre	Sonstige Nicht- erwerbstätige	Haushalte insgesamt
Langfristig³								
Untere 1 %	1,63	.	1,09	.	1,46	1,20	1,52	1,37
Untere 5 %	1,63	.	0,93	1,04	1,46	1,36	1,49	1,35
1. Dezil	1,66	1,58	0,82	0,81	1,45	1,38	1,48	1,31
2. Dezil	1,45	1,37	0,51	0,56	1,46	1,33	1,41	1,11
3. Dezil	1,52	1,29	0,48	0,46	1,42	1,36	1,33	1,00
4. Dezil	1,22	1,33	0,44	0,52	1,29	1,32	1,33	0,95
5. Dezil	1,31	1,29	0,46	0,55	1,32	1,29	1,17	0,94
6. Dezil	1,35	1,18	0,42	0,55	1,15	1,33	1,10	0,90
7. Dezil	1,22	1,15	0,45	0,54	1,26	1,26	1,15	0,79
8. Dezil	1,14	1,13	0,38	0,49	1,06	1,24	1,18	0,71
9. Dezil	1,14	1,07	0,36	0,44	0,94	1,18	.	0,68
10. Dezil	0,90	0,98	0,35	0,47	0,75	0,97	1,08	0,64
Obere 5 %	0,86	0,93	0,36	0,49	0,71	0,92	1,10	0,64
Obere 1 %	0,78	0,91	0,37	.	.	0,71	.	0,61
Insgesamt	1,06	1,06	0,40	0,51	1,30	1,25	1,34	0,80
Kurzfristig⁴								
Untere 1 %	1,03	.	0,50	.	0,90	0,74	0,95	0,80
Untere 5 %	1,05	.	0,38	0,43	0,89	0,83	0,92	0,79
1. Dezil	1,08	0,99	0,26	0,24	0,89	0,85	0,92	0,76
2. Dezil	0,94	0,88	-0,02	0,03	0,91	0,83	0,88	0,60
3. Dezil	1,00	0,81	-0,04	-0,03	0,89	0,86	0,83	0,49
4. Dezil	0,79	0,83	-0,05	0,04	0,80	0,84	0,83	0,47
5. Dezil	0,84	0,82	-0,01	0,08	0,82	0,82	0,73	0,47
6. Dezil	0,86	0,74	-0,04	0,08	0,69	0,85	0,68	0,43
7. Dezil	0,77	0,72	-0,01	0,08	0,77	0,80	0,73	0,34
8. Dezil	0,71	0,69	-0,05	0,05	0,62	0,79	0,76	0,27
9. Dezil	0,72	0,64	-0,05	0,03	0,56	0,75	.	0,26
10. Dezil	0,57	0,59	0,00	0,09	0,46	0,61	0,68	0,29
Obere 5 %	0,55	0,57	0,04	0,15	0,44	0,58	0,70	0,31
Obere 1 %	0,50	0,57	0,10	.	.	0,45	.	0,33
Insgesamt	0,67	0,65	-0,02	0,06	0,80	0,79	0,84	0,36
<i>Nachrichtlich:</i>								
Haushalte in 1 000	2 218	1 635	11 222	6 498	2 071	12 645	1 821	38 110

1 Einstufung nach dem Haupteinkommensbezieher (Person mit dem höchsten Beitrag zum Haushaltseinkommen).

2 Haushaltsnettoeinkommen zuzüglich sonstiger Einnahmen (z. B. Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen) und der Auflösung von Sach- und Geldvermögen sowie der Veränderung der Verbindlichkeiten.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

3 Vollständige Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer.

4 Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer zu zwei Dritteln, keine Überwälzung der nicht abziehbaren Vorsteuer auf Investitionen, insbesondere Wohnungsbau.

DIW Berlin 2005

mensungleichheit an. Insbesondere bei der kurzfristigen Betrachtung steigen die zusätzlichen Belastungen in den beiden oberen Dezilen gegenüber den mittleren Einkommen. Dies liegt vor allem an der Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherungsbeiträge,⁷ die bei höheren Bruttoeinkommen zu einer sinkenden Belastungsquote führt. Entsprechend entlasten Beitragssatzsenkungen die Haus-

halte mit den niedrigen Einkommen relativ stärker.

7 Diese betrug 2003 bei der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung 5 100 Euro im Monat in den alten Ländern und 4 250 Euro in den neuen Ländern; die entsprechenden Werte liegen 2006 bei 5 250 Euro (alte Länder) und 4 400 Euro (neue Länder).

Eine Auswertung nach der sozialen Stellung des Haupteinkommensbeziehers im Haushalt zeigt, dass von den geringeren Arbeitslosenbeiträgen allein die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (abhängig Beschäftigte ohne Beamte und „Minijobber“) profitieren (Tabelle 5). Diese Personen sind in fast allen Fällen auch in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, so dass sie von den höheren Beiträgen dort betroffen sind. Per saldo sinken die Arbeitnehmerbeiträge dieses Personenkreises um 0,8 Prozentpunkte bezogen auf den Bruttolohn. Allerdings sind auch manche Selbständige freiwillig oder verpflichtend rentenversichert; dieser Personenkreis wird zusätzlich belastet.

Durch die Senkung der Arbeitnehmerbeiträge werden die Haushalte von Angestellten und Arbeitern deutlich weniger belastet bzw. in kurzfristiger Perspektive sogar zum Teil etwas entlastet. Besonders stark wirkt sich dieser Effekt bei den Angestelltenhaushalten mit mittleren und höheren Einkommen aus. Die Geringverdiener unter den Arbeitnehmern werden dagegen stärker belastet, da diese Haushalte ihren Lebensunterhalt in geringerem Ausmaß durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bestreiten. Alle anderen Gruppen – sowohl die Selbständigen und Beamten als auch die Arbeitslosen und Ruheständler – werden durch das Reformpaket überdurchschnittlich belastet.⁸ Bei gleichem Haushaltseinkommen sind die Belastungen für diese Gruppen ähnlich. Für die Nichterwerbstätigen (Arbeitslose, Ruheständler) ergeben sich insgesamt die höchsten (Real-)Einkommenseinbußen, da sich in diesen Gruppen Bezieher mit mittlerem und niedrigem Einkommen konzentrieren.

Fazit

Längerfristig ziehen Mehrwertsteuererhöhung und Veränderung der Sozialbeiträge spürbare Mehrbelastungen für die privaten Haushalte nach sich, insgesamt in einer Größenordnung von etwa 0,8 % der verfügbaren Einkommen. Die Mehrwertsteuererhöhung dürfte längerfristig zu einem Anstieg der Verbraucherpreise um 1,7 % führen. Auf kürzere Sicht fällt die Belastung der Masseneinkommen geringer aus, da die Unternehmen die höhere Mehrwertsteuerbelastung nur teilweise in die Preise überwälzen können; die Gewinnsituation der Unternehmen verschlechtert sich dann allerdings.

Insoweit dürften diese Maßnahmen von 2007 an restriktive Impulse auf die konjunkturelle Entwicklung auslösen. Bei höherwertigen und langlebigen Konsumgütern sind angesichts der massiven Anhebung der Mehrwertsteuersätze Vorzieheffekte zu erwarten; dadurch wird die Dämpfung im Jahre 2007 noch verstärkt. Allerdings sind die hier dis-

kutierten Maßnahmen in ein umfassendes Regierungsprogramm eingebunden, das neben der mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen auch eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen sowie weitere investitionsfördernde Maßnahmen vorsieht.

Die Mehrwertsteuererhöhung führt bei Haushalten mit geringem Einkommen zu einer spürbaren Mehrbelastung. Die ermäßigt besteuerten sowie die steuerbefreiten Ausgaben, die von der Anhebung der Mehrwertsteuer nicht betroffen sind, machen sich selbst bei den Geringverdienern nur begrenzt bemerkbar. Bezogen auf das Periodeneinkommen werden die einkommensschwachen Haushalte relativ stärker belastet. Diese Regressionswirkung entsteht durch die höheren Sparquoten bei steigendem Einkommen. Langfristig betrachtet – bezogen auf das Lebenseinkommen – dürfte sich allerdings eine weitgehend proportionale Belastungswirkung ergeben. Die Mehrwertsteuer wirkt insoweit wie eine „Flat Tax“. Im Gegensatz zu einer „Flat Rate“ bei der Einkommensteuer mit entsprechendem Grundfreibetrag belastet die Mehrwertsteuer auch das Existenzminimum. Die ermäßigten Steuersätze sowie die Steuerbefreiungen für Wohnungskosten führen hier nur zu einer teilweisen Entlastung. Das hat nicht nur Konsequenzen für die Einkommensverteilung, sondern auch für die Arbeitsanreize in Niedriglohnbereich.

Von der Senkung der Sozialbeiträge um per saldo 0,8 Prozentpunkte profitieren die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Auch die Arbeitgeber werden in der „ersten Runde“ in dieser Höhe entlastet, so dass die Arbeitskosten entsprechend sinken. Dies führt für sich genommen tendenziell zu steigender Beschäftigung. Würden die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung in voller Höhe in eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge investiert, fielen diese Effekte vermutlich noch stärker aus.⁹

⁸ Vernachlässigt wird bei der statischen Mikrosimulationsanalyse, dass die Gewinneinkommen – die bei den Selbständigen dominieren – sowie weitere Gewinnausschüttungen im Rahmen der Vermögenseinkommen von dem Reformpaket beeinflusst werden. So führt die Senkung der Arbeitgeberbeiträge für sich genommen zu einem Anstieg der Gewinne, die nur teilweise Überwälzung der Mehrwertsteuer belastet die Gewinne dagegen. Insgesamt sind die damit verbundenen Wirkungen per saldo aber gering (vgl. Tabelle 1).

⁹ Vgl. dazu Volker Meinhardt und Rudolf Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung. DIW Berlin, Politikberatung kompakt 7. Berlin 2005; Michael Feil und Gerd Zika: Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigen Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise? In: IAB-Kurzbericht, 4/2005, S. 1–6 (<http://doku.iab.de/kurzber/2005/kb0405.pdf>); Herbert S. Buscher, Hermann Buslei et al.: Empirical Macro Models under Test: A Comparative Simulation Study of the Employment Effects of a Revenue Neutral Cut in Social Security contributions. In: Economic Modelling, 18 (3), 2001, S. 455–474; sowie die Überblicksdarstellung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chance nutzen – Reformen mutig vorantreiben. Jahresgutachten 2005/06, Tz. 546 ff.

Allerdings gilt für eine aufkommensneutrale „Umfinanzierung“ von Sozialbeiträgen durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer: Wenn die Arbeitnehmer entlastet werden, müssen andere Haushalte stärker belastet werden. In den hier durchgeführten Simulationsrechnungen zeigt sich eine überdurchschnittliche Belastung der Haushalte von Selbständigen, Beamten und vor allem der Nichterwerbstätigen. Eine Ausweitung der indirekten Konsumbesteuerung wirkt sich im Übrigen wie eine Vermögensabgabe auf den vorhandenen Kapitalbestand aus.

Wenn die Haushalte künftig Vermögen für Konsumzwecke auflösen, fällt höhere Mehrwertsteuer an. Dies gilt entsprechend für die Einkommenserstattungs- und Versorgungsleistungen der umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme, die real entwertet werden. Dies belastet vor allem Arbeitslose und ältere Personen. Durch Anpassung der staatlichen Sozialtransfers an die höhere Inflation kann dieser Effekt gemildert werden; insoweit fällt dann aber Umfinanzierungsvolumen weg.



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Jan Gottschalk and Ulrich Fritsche

The New Keynesian Model and the Long-Run Vertical Phillips Curve: Does It Hold for Germany?

New-Keynesian macroeconomic models typically assume that any long-run trade-off between inflation and unemployment is ruled out. While this appears to be a reasonable characterization of the US economy, it is less clear that the natural rate hypothesis necessarily holds in a European country like Germany where hysteretic effects may invalidate it. Inspired by the framework developed by Farmer (2000) and Beyer and Farmer (2002), we investigate the long-run relationships between the interest rate, unemployment and inflation in West Germany from the early 1960s up to 2004 using a multivariate co-integration analysis technique. The results point to a structural break in the late 1970s. In the later time period we find for West German data a strong negative correlation between the trend components of inflation and unemployment. We show that this finding contradicts the natural rate hypothesis, introduce a version of the New Keynesian model which allows for some hysteresis and compare the effectiveness of monetary policy in these two models. In general, a policy rule with an aggressive response to a rise in unemployment performs better in a model with hysteretic characteristics than in a model without.

Discussion Paper 521
November 2005

Konstantin A. Kholodilin and Boriss Siliverstovs

On the Forecasting Properties of the Alternative Leading Indicators for the German GDP: Recent Evidence

In this paper we perform a comparative study of the forecasting properties of the alternative leading indicators for Germany using the growth rates of German real GDP. We use the post-unification data which cover years from 1991 through 2004. We detect a structural break in the growth rates that occurs in the first half of 2001. Our results suggest that the forecasting ability of the leading indicators has been rather good in the pre-break period but it significantly deteriorated in the post-break period, i.e. in 2001–2004. None of the leading indicator models was able to predict and accommodate the structural break in the growth rates of the time series under scrutiny.

Discussion Paper 522
November 2005

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als PDF-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Dr. habil. Björn Frank
Kurt Geppert
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 - 30 - 897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88 *dtms/12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Abo-Betreuung durch
Abonnenten Service Center GmbH
Geschäftsführer: Heinz-Jürgen Koch
Marlene Str. 4
77656 Offenburg

Bezugspreis

Jahrgang 180,- €; Einzelheft Euro 7,- €
(jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements bis spätestens sechs Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

Auszugsweise Zitierung nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation, 14191 Berlin, zulässig.