

Rudolf Hickel

Reformbedarf Mehrwertsteuer: Soziale Gestaltung und Bekämpfung von Steuerbetrug

Die Mehrwertsteuer (allgemeine Umsatzsteuer) ist die wichtigste Einnahmequelle der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Aus dieser Gemeinschaftssteuer flossen 2009 dem Bund 54,7%, den Ländern 43,3% und den Kommunen ca. 2% zu. 2009 konnten durch die inländische Umsatzsteuer (142 Mrd. Euro) sowie die Einfuhrumsatzsteuer (35 Mrd. Euro) insgesamt 177 Mrd. Euro an staatlichen Einnahmen erzielt werden. Während 1950 der Anteil der Einnahmen am gesamten Steueraufkommen noch bei 21,7% lag, erreichte sie 2009 knapp 34%. Seit Anfang dieses Jahrtausends hat die Mehrwertsteuer, die „Königin der Steuern“, die Lohnsteuer mit einem Anteil von 25,8% am Gesamtsteueraufkommen (2009) überholt. Gesamtwirtschaftlich erweist sich diese Steuer selbst im konjunkturellen Zyklus als eine recht stabile Einnahmequelle. Diese Einnahmenstabilität wird maßgeblich durch die Bemessungsgrundlage privater Konsum, dessen Wachstumsrate allerdings seit 2003 im Trend stag-

niert, bestimmt. Einnahmensprünge sind maßgeblich auf die Veränderung der Steuersätze zurückzuführen. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird oftmals von einer „heimlichen Steuer“ gesprochen. Allerdings hat der seit der Einführung der Mehrwertsteuer größte Sprung beim Normalsteuersatz von 16% auf 19% ab dem 1.1.2007 eine intensive Debatte über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen vor allem auf das Preisniveau, die Benachteiligung der mittleren und kleinen Zulieferfirmen sowie die zunehmende Umgehung durch Schwarzarbeit ausgelöst.¹ Die Kennzeichnung als „heimliche Steuer“ geht darauf zurück, dass es sich im Gegensatz etwa zur Einkommensteuer um eine indirekte Steuer handelt. Nach

¹ Rudolf Hickel: Gründe gegen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (Normalsteuersatz). Belastung des privaten Konsums, des Handwerks und des von Großkundenaufträgen abhängigen Mittelstands; www.iaw.uni-bremen.de/rhickel.

dem Gesetz soll die Mehrwertsteuer über die verschiedenen Stufen der Produktion und des Handels auf den Endverbrauch überwältzt werden (legale Inzidenz). In welchem Ausmaß die Überwälzung gelingt, hängt von der gesamtwirtschaftlichen Lage sowie vor allem der Preissetzungsmacht der Unternehmen ab. Unternehmen mit Marktmacht sind in der Lage, die Überwälzung der Mehrwertsteuer durch abhängige Zulieferfirmen zu blockieren.

Prinzipien des Mehrwertsteuersystems und Kritik

Das heute gültige Mehrwertsteuersystem ist zum 1.1.1968 in Kraft getreten. Gegenüber der seit 1918 geltenden Allphasenumsatzsteuer ist auf die Netto-Allphasen-Umsatzsteuer umgestellt worden. Dieser tiefgreifende Systemwechsel ist wohl die letzte gelungene, fundamentale Steuerreform in Deutschland. Die Allphasen-Umsatzsteuer, bei der auf jeder Produktions- und Handelsstufe die Steuer erhoben wurde, war nicht wettbewerbsneutral. Dadurch wurde die vertikale Konzentration – also die Zusammenfassung von Produktionsstufen unter einem Dach – befördert. Dagegen sieht die Netto-Allphasensteuer auf jeder Stufe den Abzug der Vorsteuer für Zulieferungen von der für den Weiterverkauf berechneten Bruttosteuer vor. Es handelt sich also um eine Steuer, bei der auf die Nettowertschöpfung („net added value“) abgestellt wird.

Das heute geltende System der Mehrwertsteuer wird vor allem in der Finanz- bzw. Steuerwissenschaft grundlegend kritisiert. Dabei ist die Beobachtung wichtig: An dem zum 1.1.1968 gesetzlich verankerten Prinzip der Besteuerung der unternehmerischen Wertschöpfung durch das Institut des Vorsteuerabzugs gibt es keinen Zweifel. Die an Bedeutung zunehmende Kritik konzentriert sich dagegen auf folgende Schwerpunkte:

- Grundsätzlich wird eine Ausweitung der indirekten Besteuerung vor allem mit dem Instrument der Mehrwertsteuer zum Abbau der direkten Steuern angestrebt. Dieser Umbau des Steuersystems zielt maßgeblich auf eine Zurückdrängung der Progression des Einkommensteuertarifs, die dafür sorgt, dass mit wachsendem, zu versteuerndem Einkommen die relative Steuerlast zunimmt (derzeit linear steigende Grenzsteuersätze in der Zone der Progression). Gegen diesen Vorschlag spricht, wie noch nachzuweisen sein wird, die Tatsache, dass die relative Belastung mit Mehrwertsteuer bei steigendem Einkommen regressiv verläuft. Die Ablösung einer wenigsten noch im Bereich der linearen Progression gerecht angelegten Einkommensteuer durch die regressiv wirkende Mehrwertsteuer würde zu einer stärkeren Steuerbelastung vor allem in den unteren Einkommensgruppen führen.
 - Ein weiterer Schwerpunkt der Kritik konzentriert sich auf die derzeit geltende Differenzierung der Sätze bei der Mehrwertsteuer. Dabei sind die folgenden Steuersätze zu unterscheiden: Der Normalsteuersatz von derzeit 19% sowie der ermäßigte Steuersatz von 7% für definierte Güter- und Dienstleistungen. Es gibt jedoch auch im Gesetz kasuistisch aufgelistete Warenumsätze, für die die Nullbesteuerung („unechter“ Steuersatz, d.h. ohne Vorsteuerabzug, § 4 UStG) gilt. Schließlich werden Umsätze im Rahmen von Exporten (mit Vorsteuerabzug) nicht besteuert. Importe werden von der ausländischen Steuer freigestellt und nach dem deutschen Recht besteuert. Der Normalsteuersatz ist vom Ausgangswert mit 10% (1968) in sieben Schritten um jeweils einen Prozentpunkt bis 2006 angehoben worden. Zum 1.1.2007 sprang der Steuersatz erstmals in diesem Ausmaß um drei Prozentpunkte auf 19%. Der ermäßigte Steuersatz mit 5% ab dem 1.1.1968 ist in vier Schritten erhöht worden und liegt seit dem 1.1.1993 bis heute bei 7%.
- Der nach einem gesetzlich definierten Katalog von Gütern und Dienstleistungen ermäßigte Steuersatz von 7% sowie die Ausnahmen mit einer Nullsteuer stehen in der Kritik. So schlägt Rolf Peffekoven vor, den ermäßigten Steuersatz sowie die Nullbesteuerung zugunsten eines einheitlich geltenden Normalsteuersatzes von 16% abzuschaffen. Die Reform reduziert sich nicht auf die unbestreitbare berechnete Überprüfung von geringer besteuerten Produkten, die nichts mit der grundsätzlichen Begründung eines sozialen Ausgleichs bei der relativen Belastung Einkommensschwacher mit Mehrwertsteuer zu tun hat (etwa 7% für Umsätze mit Zuchtpferden, Mauleseln, Hundefutter, Trüffel). Vielmehr wird die grundlegende soziale Rechtfertigung dieser Ausnahmen für Waren, die der Sicherung des Existenzminimums dienen, angezweifelt. Anstatt der bisherigen Steuerung mit Steuern zum sozialen Ausgleich soll dieses Ziel nicht mehr mit der Gestaltung der Mehrwertsteuer, sondern durch eine auf Personen bezogene soziale Hilfe zur Sicherung des Existenzminimums im Falle der Armut durchgesetzt werden. Diesem Vorschlag wird nachfolgend massiv widersprochen.
- Bei der Realisierung der Mehrwertsteuer zeigt sich ein riesiges Potenzial an Steuerhinterziehung. Die Bekämpfung dieses Steuerbetrugs wird im Rahmen einer entsprechenden Reform des Mehrwertsteuersystems viel zu wenig behandelt. Das Ifo-Institut hat für das Jahr 2007 die Einnahmeausfälle durch Umsatzsteuerbetrug auf über 17 Mrd. Euro geschätzt. Dazu gehört im Inland das Ausweichen auf Schwarzarbeit. Allerdings wird der Steuerbetrug durch die oftmals kri-

tisierte Unterscheidung zwischen 7% bei Mitnahme gastronomischer Produkte außer Haus und 19% beim Verzehr im Haus überschätzt. Dagegen hat der organisierte Steuerbetrug beim EU-inneregemeinschaftlichen Handel mit sogenannten Karussellgeschäften enorme Ausmaße angenommen. Dieses Betrugspotenzial entsteht durch die immer noch geltende Besteuerung mit Mehrwertsteuer auf importierte Produkte nach dem Bestimmungsland, also nicht nach dem Herstellerland innerhalb der EU. Im Mittelpunkt stehen kriminell organisierte sogenannte Karussellgeschäfte. Im April 2010 ist der Betrug mit dem Handel von CO₂-Umweltzertifikaten durch ein kriminalistisches Netzwerk aufgefliegen. Deutschland präferiert zur Vermeidung dieser Karussellgeschäfte das Reverse-Charge-Verfahren innerhalb der EU. Danach wird die Umsatzsteuerschuld vom leistenden Unternehmen auf den unternehmerischen Leistungsempfänger verlagert. Leider findet dieses Verfahren nicht in allen Ländern der EU Zustimmung.²

Steuerlastverteilung: Regressiver Belastungsverlauf

Bei dem durch Rolf Peffekoven unterbreiteten Vorschlag geht es um die Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes sowie der Nullsteuer zugunsten eines einheitlichen Steuersatzes von 16% für alle Waren und Handelsumsätze. Die gegenüber dem Normalsteuersatz herausgenommenen Güter und Dienstleistungen mit 7% bzw. 0% sind bisher mit der sozialen Funktion einer geringeren Belastung für Einkommensschwache bei der Sicherung des Existenzminimums begründet worden. Damit stellt sich zuerst die Frage, inwieweit mit den beiden Steuersätzen die relative Belastung mit Mehrwertsteuer bei den unteren Einkommensbeziehern bzw. bei Armut erfolgreich reduziert werden konnte. Spiegelbildlich dazu ist die Frage zu beantworten, ob ohne die prinzipiell sozial ausgerichtete Besteuerung mit 7% bzw. 0% mit steigendem Einkommen der relative Belastungsverlauf signifikant sinken würde, also ein verschärfter regressiver Verlauf zu erwarten wäre. Zu untersuchen ist dann, inwieweit diese soziale Zielsetzung für die einkommensschwachen Schichten durch eine Erhöhung sozialer Hilfen auf Personen bezogen treffsicher erreicht werden kann und sich die entsprechende Neuregelung auch politisch als stabil erweist.

Zwei umfangreiche Studien zum Verlauf der Belastung mit Mehrwertsteuer bezogen auf steigende Einkommen der privaten Haushalte liegen für Deutschland vor. Trotz empirischer und methodischer Unterschiede kommen die Studie von Stefan Bach (Deutsches Institut für Wirt-

schaftsforschung, DIW) sowie der Forschungsbericht des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI Essen) zusammen mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (Fifo Köln) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum gleichen Ergebnis: Die relative Belastung nach dem geltenden Mehrwertsteuersystem verläuft regressiv, d.h. mit wachsendem Nettoeinkommen der privaten Haushaltseinkommen nehmen die darauf bezogenen Ausgaben für die Mehrwertsteuer ab.³ Die Studie von Stefan Bach lässt auch eine separierte Betrachtung der relativen Belastungen bei 7% und dem Normalsteuersatz in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe zu. Beim Verlauf der Belastung mit Mehrwertsteuer in Abhängigkeit vom Haushaltsnettoeinkommen müssen folgende Einflüsse unterschieden werden: (1) Die Entwicklung der Sparquote hat deutlichen Einfluss auf den Regressionsverlauf. Nach Einkommensdezilen differenziert, verfügen die oberen 10% in der Einkommenshierarchie über die höchsten Sparquoten, während die „armen Einkommensgruppen“ kaum sparen bzw. Kredite aufnehmen müssen. Wer mehr spart, der zahlt auch weniger Mehrwertsteuer. (2) Einfluss auf das Ausmaß der Regression haben die nach den drei Steuersätzen unterschiedenen Konsumausgaben. Es liegt auf der Hand, dass durch die Besteuerung der Güter und Dienstleistungen mit dem ermäßigten Steuersatz von 7% bzw. 0% die ansonsten durchgängige regressiv Wirkung zumindest reduziert wird.

Aus den national wie international umfangreichen Untersuchungen werden hier zwei Ergebnisse referiert: Erstens sinkt bezogen auf das steigende Haushaltsnettoeinkommen die Belastung mit den Ausgaben für Mehrwertsteuer kontinuierlich. Zweitens würde der regressiv Verlauf ohne den ermäßigten Steuersatz und die Nullbesteuerung deutlich stärker ausfallen. Im Mittelpunkt der hier zusammengefassten Studien steht der Vergleich des Verlaufs der Mehrwertsteuerbelastung für die Jahre 1998 und 2003 bzw. das Jahr 2003. Die empirische Basis bildet die jeweilige Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). 2003 wurden 132 Endprodukte nach den damals geltenden Steuersätzen 16%, 7% und 0% berücksichtigt. Mangels ausreichender Daten wird von der kompletten Überwälzung über alle Produktions- und Handelsstufen der Mehrwertsteuer auf den Endverbraucher (legale Inzidenz) ausgegangen.⁴ Somit wird die nicht gelungene

2 Vgl. Rudolf Hickel, Milliardenschwere Steuerhinterziehung; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9/2010

3 Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte; Data Dokumentation 10/DIW Berlin, November 2005; Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Der Zusammenhang zwischen Steuerlast und Einkommensverteilung, Endbericht des Forschungsprojekts für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales; RWI-Projektberichte, Dezember 2007.

4 Bei der RWI-FiFo-Studie wird die Zahlung von Mehrwertsteuer der öffentlichen Hand herausgerechnet.

Umsatzsteuerbetrug durch Karussellgeschäfte im innergemeinschaftlichen Handel der EU

Im Rahmen der Bewertung des Systems der Umsatzbesteuerung stellt sich die Frage, inwieweit dieses systematisch betrugsanfällig ist. Das Ifo-Institut hat die Verluste aus dem jährlichen Umsatzsteuerbetrag auf insgesamt 17 Mrd. Euro geschätzt. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass sich beispielsweise beim Verkauf durch gastronomische Anbieter die Möglichkeit des Betruges ergeben kann. Speisen, die im Hause verzehrt werden, werden mit 19% gegenüber 7% bei Außer-Hausverkäufen versteuert. Von viel größerer Relevanz ist die Umgehung der Mehrwertsteuer im Zuge von Schwarzarbeit bzw. der dokumentenlosen Barzahlung zwischen dem Leistungsnehmer und Leistungsanbieter. Ein weiteres Feld der Steuerhinterziehung stellt der Umsatzsteuerbetrug im innergemeinschaftlichen Handel dar. Das Ifo-Institut hat für 2008 diese Ausfälle an Einnahmen aus dem organisierten Mehrwertsteuerbetrug durch netzwerkartig organisierte „Karussellgeschäfte“ zwischen den EU-Ländern auf über 2 Mrd. Euro geschätzt.

Betrüger nutzen die Tatsache, dass Lieferungen über die EU-Binnengrenze umsatzsteuerfrei sind. Dazu bauen sie grenzüberschreitende Lieferketten vor allem für hochwertige Waren auf. Am Fall des Handels mit CO₂-Rechten sind die Strukturen und Prozesse dieses Karussells deutlich geworden. Wie der Mehrwertsteuerbetrug unter Beteiligung von Bankangestellten, die innerhalb des kriminellen Netzwerks aktiv sind, betrieben wird, ist im April 2010 an die Öffentlichkeit gelangt. Durch abgehörte Telefongespräche von Betrugshelfern bei der Deutschen Bank sind mehr als 1000 Steuerfahnder fündig geworden. Aufgebaut wurden grenzüberschreitende Lieferketten mit Zertifikaten, die an den Börsen in London, Amsterdam und Leipzig gehandelt werden. Im ersten Schritt werden die Verschmutzungsrechte an eine in einem EU-Staat ansässige Scheinfirma („Missing Trader“) geliefert. Auf diesen Import wird nach deutschem Recht Mehrwertsteuer fällig. Die Scheinfirma verkauft die Zertifikate im Inland an zwischenge schaltete Mittelspersonen („Broker“). Die erforderliche Umsatzsteuer wird zwar dem Finanzamt bekannt gegeben, jedoch nicht abgeführt. Die Empfänger machen jedoch die auf ihrer Rechnung deklarierte Umsatzsteuer beim Finanzamt als Vorsteuer geltend. Zwischenzeitlich ist die Scheinfirma, die die angemeldete Umsatzsteuer zahlen soll, verschwunden. Diese Geschäfte lassen sich beliebig wiederholen. Schließlich verkauft das letzte Glied der Kette wieder ins Ausland. Dieser Export ist umsatzsteuerfrei. Die dann geltend gemachte Umsatzsteuer wird im Zuge des Exports erstattet. Allerdings ist die Frage, wie die Erträge aus dem Abbau der Steuerhinterziehung verteilt werden, kaum zu beantworten.

Bei dem bestehenden Umsatzsteuerregime innerhalb der EU sollte das „Reverse-Charge-Verfahren“ für alle EU-Länder durchgesetzt werden. Nach dem Reverse-Charge-Verfahren wird die Umsatzsteuerschuld vom leistenden Unternehmer auf den unternehmerischen Leistungsempfänger bzw. die die Leistung empfangende juristische Person übertragen. Neu ist, dass beim Leistungsempfänger die Steuerschuld abzüglich des Vorsteuerabzugs anfallen. Neben der Verhinderung des Steuerbetrugs führt bei „grenzüberschreitenden“ Umsätzen das Reverse-Charge-Verfahren auch zu administrativen Erleichterungen für die am Umsatz beteiligten Parteien. Auch durch die Meldungen der innergemeinschaftlichen Dreiecksgeschäfte würde bei der Besteuerung das realistische Ist-Prinzip hergestellt.

Die EU geht dabei viel zu zögerlich vor. Auf der Basis der im Dezember 2008 verabschiedeten Richtlinie der EU sowie der dazu vorgelegten Mitteilung zur intensiven Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs hat die EU mit der neuen Richtlinie 2009/69/EU die Kontrollen bei der Einfuhr durch die Einführung obligatorischer Informationen und Nachweise für die Befreiung von der Einfuhrumsatzsteuer bei Einfuhren mit anschließender innergemeinschaftlicher Lieferung verbessert. Diese Änderungsrichtlinie muss ab dem 1. Januar 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. Mit der angestrebten Erweiterung der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers wird die Manipulation zumindest erschwert.

Leider findet die von Deutschland geforderte Einführung eines Reverse-Charge-Verfahrens, bei anderen EU-Ländern keine Zustimmung. Immerhin hat der ECOFIN-Rat eine neue Richtlinie angeregt, die fakultativ, jedoch nur befristet die Anwendung des „Reverse-Charge-Verfahrens“ zulässt.

Überwälzung auf einzelnen Stufen ausgeschlossen. Dabei ist klar, dass bei Unternehmen, die in der Überwälzungskette über ökonomische Macht verfügen, den kleinen und mittleren Zulieferunternehmen die Weitergabe der Mehrwertsteuer im Preis auch verweigert werden kann. Dann entstehen dort entweder Kosten und/oder Preiserhöhungen werden erforderlich. Derartige Einflüsse werden hier nicht berücksichtigt. Auch werden nach der EVS die Einkommensgruppen mit mehr als 18 000 Euro pro Monat Haushaltsnettoeinkommen aus der Untersuchung ausgeschlossen. Diese beiden methodischen Annahmen – legale Inzidenz sowie die Abschneidegrenze bei den hohen Einkommensbeziehern – ändern jedoch grundsätzlich nicht das Prinzip der Regressivität.

Bezogen auf die Haushaltsnettoeinkommen in Euro pro Monat ergeben sich nach der Untersuchung von Stefan Bach die folgenden Eckwerte: Die unteren 10% der privaten Haushalte (1. Dezil) wurden mit 9,2% an Mehrwertsteuer belastet. Bei den oberen 10% (10. Dezil) in der Einkommenshierarchie liegt die relative Belastung nur bei 5,8%. Zwar steigen absolut die Ausgaben für die Mehrwertsteuer

er, jedoch nehmen die Einkommen deutlich stärker zu, der Belastungsverlauf ist also regressiv. Über den gesamten Verlauf von den untersten bis zu den obersten 10% sinkt die relative Belastung mit Mehrwertsteuer kontinuierlich. Die Untersuchung der Verteilungswirkung des ermäßigten Steuersatzes von 7% zeigt, dass der regressive Verlauf deutlich schwächer ausfällt. Die obere Einkommensgruppe wird mit 0,7%, das untere Zehntel mit 1,0% belastet. Der leicht höhere Prozentsatz der Belastung bei den unteren 10% lässt darauf schließen, dass der Anteil der Waren der für eine Mehrwertsteuer mit 7% ausgegeben wird, gegenüber den Spitzenverdienern deutlich höher ausfällt. Zu vergleichbaren Ergebnissen führt die Untersuchung des einkommensabhängigen Belastungsverlaufs für Güter und Dienstleistungen, die nicht besteuert werden. Durch die Abschaffung des Steuersatzes von 7% vor allem auf Nahrungsmittel wäre die Regressionswirkung eines einheitlichen Normalsteuersatzes erheblich höher.⁵

⁵ Wird nach Haushalts- und Familientypen unterschieden, so werden die Ergebnisse auch unter Nutzung des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens bestätigt.

Würde schließlich die Besteuerung der Umsätze mit 0% (unecht, von Vorsteuerabzug befreit) abgeschafft, würde die Regressionswirkung noch stärker ausfallen. Bei den unteren 10% in der Einkommenshierarchie lag 2003 die relative Belastung bei 2,1% während das obere Zehntel nur 1,0% an Mehrwertsteuer auf das Haushaltsnettoeinkommen zu tragen hatte. Auf der Basis dieser Daten zeigt sich, dass für die unteren und ärmsten Einkommensgruppen mit dem auf die Produkte bezogenen 7%- und 0%-Steuersatz eine soziale Entlastung bei der Bezahlung der Mehrwertsteuer sichergestellt wird. Wenn also diese beiden Steuersätze abgeschafft werden sollten und eine unzumutbare Zusatzbelastung für Einkommensschwache zu vermeiden wäre, dann müssten entsprechende soziale Ausgleichsleistungen durch politische Entscheidungen erfolgen.

Kritik des Vorschlags eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes

Rolf Peffekoven schlägt vor, einen einheitlichen Satz von 16% bei der Mehrwertsteuer durchzusetzen. Dabei wird durchaus anerkannt, dass dadurch die soziale Entlastungswirkung der Steuersätze mit 7% und 0% für die unteren Einkommensbezieher verloren gehen würde. Daher wird ein Wechsel von der konsumwarenbezogenen sozialen Entlastung zu einem auf Subjekte bezogenen sozialen Ausgleich eingefordert. Im Ausmaß der erhöhten Anforderungen an das Existenzminimum soll die subjektbezogene Sozialhilfe so angepasst werden, dass steigende Armut durch diese Steuerreform verhindert wird. Bei den über 6 Mio. Beziehern von Arbeitslosengeld II (Hartz IV) müssten im Prinzip entsprechend die Regelsätze erhöht werden. Zu diesem Reformvorschlag liegt auch eine grobe Modellrechnung (von DIW Ecom) vor: Einerseits werden Steuerausfälle im Umfang von 25 Mrd. Euro durch die Senkung des Einheitssteuersatz von 19% auf 16% ausgelöst. Andererseits wird mit 35 Mrd. Euro an Mehreinnahmen durch die Abschaffung der vom einheitlichen Steuersatz abweichenden Besteuerung gerechnet. Der Saldo an Steuermehreinnahmen mit 10 Mrd. Euro soll für die Erhöhung personenbezogener Sozialleistungen genutzt werden. Es müsste aber noch die Frage, ob die 10 Mrd. Euro auch ausreichen, die wegen der Mehrwertsteuererhöhung steigenden Lebenshaltungskosten für Einkommensschwache zu kompensieren, geklärt werden.

Die kritische Überprüfung zeigt, die Nachteile dieses Reformvorschlags sind deutlich größer als die vor allem mit politischen Risiken behafteten Vorteile:

1. Durch die Abschaffung der vom Normalsteuersatz abweichenden Besteuerung, die im Prinzip der Entlastung der unteren Einkommensbezieher bei der Vorsor-

gung mit Waren zur Sicherung des Existenzminimums dient, verschärft sich der heute schon regressive Verlauf der Belastung mit Mehrwertsteuer bei steigenden Haushaltseinkommen deutlich.

2. Die angestrebte Kompensation der Kosten durch die Mehrwertsteuerbelastung von Waren (objektbezogen) über eine subjektbezogene Erhöhung der Sozialhilfe ist höchst problematisch. Beispielsweise sorgt die Besteuerung der Milch mit dem ermäßigten Steuersatz von 7% dafür, dass das Produkt verbilligt wird. Da dieses Produkt für einkommensschwache Familien sowie Alleinerziehende existenziell wichtig ist, ist die generelle Entlastung zu rechtfertigen. Bei der subjektbezogenen Sozialhilfe hängt es von der Entscheidung ab, ob bei knappem Budget auch genügend Milch gekauft wird. Der Vorteil der produktbezogenen Entlastung ist darin zu sehen, dass bei der Kaufentscheidung niedrige Lebenshaltungskosten anfallen. Das dagegen gewendete Beispiel dadurch erzeugter sozialer Ungerechtigkeit ist sattsam bekannt: Der Millionär, der seine Katze mit Milch füttert, profitiert ebenfalls. Da die Entlastung für Einkommensschwache beim Kauf des Grundnahrungsmittels Milch massiv zu Buche schlägt, muss (leider) diese allerdings vergleichsweise geringfügige soziale Fehlwirkung in Kauf genommen werden. Jedenfalls ist unabhängig von der Sozialhilfe den Einkommensschwachen der Vorteil beim Kauf von Produkten zur Sicherung des Existenzminimums gewiss.
3. Während die soziale Ausgleichsfunktion per differenzierter Mehrwertbesteuerung gleichsam an den Produkten klebt, wird die ersatzweise Erhöhung der Sozialhilfe zur Absicherung des Existenzminimums der unberechenbaren Alltagspolitik übereignet. Nicht aus der sozialen Ausgleichsfunktion begründete Argumente, sondern die allgemeinen Haushaltszwänge machen diese zum Spielball politischen Opportunismus. Dagegen ist die differenzierte Mehrwertbesteuerung politisch einigermaßen stabil zu kalkulieren.
4. Schließlich würde das Reformmodell von Rolf Peffekoven wegen einer langen Umstellungsphase die private Konsumtion vor allem einkommensschwacher Schichten belasten. Die Folge wäre eine Schwächung der ohnehin gegenüber der Exportwirtschaft unterentwickelten Binnenwirtschaft. Wachstumsverluste mit sinkenden Steuereinnahmen könnten die Folge sein.

Gegenüber dem radikalen Modell von Rolf Peffekoven wird wegen der negativen Verteilungswirkungen und dem Zweifel an einer verlässlichen Sozialhilfepolitik an den drei Steuersätzen festgehalten: Normalsteuersatz sowie ein ermäßigter Steuersatz und eine Nullbesteuerung für

Waren zur Sicherung des Existenzminimums. Allerdings sind die derzeit vielen begünstigten Produktgruppen, die im Widerspruch zur sozialen Ausgleichsfunktion stehen, dringend zu beseitigen. Die bevorteilten Produkttypen müssen dringend auf Zielsetzung des sozialen Ausgleichs durchforstet werden. Wenn sie diese nicht erfüllen, dann ist unverzüglich der Normalsteuersatz einzusetzen.

Im Prinzip sollten nur noch folgende Produktgruppen dem ermäßigten Steuersatz von 7% unterliegen: Lebensmittel, Bücher, Zeitungen, Zeitschriften und sonstige Druck-erzeugnisse (bei denen der Werbecharakter nicht überwiegt), Beförderung im öffentlichen Nahverkehr (unter 50 km), ausgewählte Leistungen im Bereich Sport, Kultur, Freizeit. Alle anderen Waren, die zum Prinzip des sozialen Ausgleichs im Widerspruch stehen (u.a. Trüffel, Maulesel, Pferde, aber auch Schnittblumen und neuerdings Übernachtungsdienstleistungen), sind mit dem Normalsteuersatz zu besteuern. Auch der Bereich der „unechten“, also steuerfreien Umsätze muss durchforstet werden. Medizinische Dienstleistungen, Altenpflege sowie Dienstleistungen von Wohlfahrtsverbänden sollten beibehalten werden. Abzuschaffen sind beispielsweise Ausnahmen für Finanzdienstleistungen im Geld- und Kreditverkehr sowie die Beförderung der Luftfahrt und Seeschiffahrt. Bei dieser Durchforstung sollte in Anlehnung an die Erfahrungen anderer Länder ebenfalls überprüft werden, inwieweit für das Existenzminimum wichtige Produktgruppen, die derzeit hier mit 7% besteuert werden, von der Steuer freizustellen sind (etwa Babynahrung). Schließlich steht die Überprüfung von Steuersätzen über dem Normalsteuersatz für Luxusgüter auf der Agenda (Trüffel, Langusten, Hummer sowie Luxusautomobile, Schmuck, Kunsthandel).

Die Erfahrung lehrt, bisher sind mehrfache Versuche, bei der Mehrwertsteuer unsinnige Vorteile für viele Produkte abzuschaffen, gescheitert. Die jüngst vollzogene Aufnahme der Hoteldienstleistungen in den 7%-Katalog zeigt, wie durch Lobbyismus Steuerprivilegien durchgesetzt werden. Deshalb bedarf es politisch endlich eines riesigen Kraftakts und des Mutes gegenüber Unternehmensverbänden, um sozial unsinnige Steuersubventionen abzubauen. Dabei stehen die legalen Ziele der Mehrwertbesteuerung im Mittelpunkt. Die Wahrscheinlichkeit ist allerdings groß, dass der gut gemeinte Vorschlag von Rolf Peffekoven, über die Erhöhung etwa des Regelsatzes beim Arbeitslosengeld II (Hartz IV) die bisherige soziale Ausgleichsfunktion im Mehrwertsteuersystem zu ersetzen, am politischen Opportunismus unter dem Druck von Einsparungen scheitern wird. Die Alternative lautet: Durchforstung derzeitiger Steuersubventionen innerhalb des derzeit geltenden Mehrwertsteuersystems sowie Reformen, mit denen die regressive Belastungswirkung reduziert werden kann.

Die Autoren des Zeitgesprächs



Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist emeritierter Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Gerold Krause-Junk lehrte bis zu seiner Emeritierung Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Steuerwesen der Universität Hamburg und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Ralph Brügelmann, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Berliner Büro des Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Prof. Dr. Rudolf Hickel ist Direktor des Instituts für Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen.