

Verteilungswirkung der Umsatzsteuer¹

Wieder einmal - so läßt die politische Diskussion der letzten Zeit vermuten - steht in der Bundesrepublik Deutschland eine Umsatzsteuererhöhung vor der Tür: Die Dementis häufen sich auffällig.

Wenn von der Belastung der Haushalte die Rede ist, wird folgerichtig auf den Verbrauch des einzelnen Haushalts Bezug genommen und die Belastung folgt dem Verbrauch (progressiv). Zwischen den Haushalten wirkt aber die Umsatzsteuer regressiv! Mit anderen Worten: Untere Einkommensschichten werden - zugunsten der oberen Einkommensschichten - besonders belastet. Auf eine Umsatzsteuererhöhung bezogen bedeutet das, eine Umverteilung von „unten nach oben“, von „arm zu reich“. Und alle Versuche die Regressionswirkung zu leugnen gehen fehl ...

Inhaltsverzeichnis:

1. Problemstellung	1
2. Exkurs: Die Geschichte der Umsatzsteuer in Deutschland - eine Erfolgsstory.....	3
3. Steuerbelastung aller Bundesbürger.....	5
3.1. Steuer- und Abgabenquote.....	5
3.2. Direkte und indirekte Steuern	6
3.3. Fazit	7
4. Auswirkungen einer Umsatzsteuererhöhung auf die einzelnen Haushalte.....	8
4.1. Einzelne Forschungsergebnisse	8
4.2. Problematik der Bezugsgrößen	9
4.3. Problematik der Abgrenzungen.....	11
5. Argumente gegen eine Regressionswirkung	12
5.1. Die „soziale Komponente“ der Umsatzsteuer	12
5.2. Die Ersparnis.....	13
5.3. Tatsächliches Umsatzsteueraufkommen	13
6. Ergebnis	15

1. Problemstellung

Wieder einmal - so läßt die politische Diskussion der letzten Zeit vermuten - steht in der Bundesrepublik Deutschland eine Umsatzsteuererhöhung vor der Tür: Die Dementis häufen sich auffällig. Mit den Mehreinnahmen aus der erneuten Anhebung

Achtung! Alle Links: Stand Anfang 1999! Einschübe in Zitate wurden mit „[]“ gekennzeichnet!

¹ Im Text wird der Gesetzesbegriff „Umsatzsteuer“ und nicht „Mehrwertsteuer“ verwendet. Eine Ausnahme bilden regelmäßig Zitate. Da in der Bundesrepublik die Umsatzsteuer seit 1968 als Mehrwertsteuer (Prinzip der Allphasen-Nettoumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug) ausgestaltet ist, sind die Begriffe weitgehend synonym.

der Umsatzsteuer sollen nicht zuletzt die zu erwartenden Steuerausfälle, aufgrund der Entlastungen im Einkommensteuerbereich, gegenfinanziert werden.

Ursprünglich war die Rede davon, die aus einer Einkommensteuerreform resultierenden Einnahmeausfälle vor allem durch den radikalen Abbau von Steuervergünstigungen auszugleichen. Vorgeschlagen zur „Verbreiterung“ der Bemessungsgrundlage wurden u.a. Abstriche bei steuerfreien Einnahmen, Werbungskosten und Sonderausgaben, sowie des Ehegatten - Splittings. Vermutlich aufgrund erheblicher Widerstände von betroffenen Interessengruppen, rückt eine Umsatzsteuererhöhung wieder in den Bereich des Möglichen.

Anders als im Einkommensteuerbereich ist hier kaum Widerstand zu befürchten:

„Alle bezahlen doch die gleiche Steuer, abhängig von ihrem Konsum!“

Seit einer Rede von Ferdinand Lassalles (1825-1864) vor dem Berliner Kammergericht steht dazu die Behauptung im Raum:

Indirekte Steuern² haben eine Regressionswirkung zur Folge!

Mit anderen Worten:

Untere Einkommenschichten werden - zugunsten der oberen Einkommenschichten - besonders belastet.

Auf eine Umsatzsteuererhöhung bezogen bedeutet das, eine Umverteilung von „unten nach oben“, von „arm zu reich“. Ursache hierfür ist die (unbestrittene!) Tatsache³, daß Einkommensschwache einen größeren Anteil ihres Einkommens für den Konsum verwenden müssen als Bezieher hoher Einkommen. Einkommensschwache können sich - aufgrund ihrer höheren Konsumquote und einer vergleichsweise niedrigeren Sparquote - Umsatzsteuererhöhungen vergleichsweise schwerer entziehen als „Reiche“.

² hier i.S. von Verbrauchsteuern, zu denen - von ihrer Wirkung her - die Umsatzsteuer gerechnet wird: „Hat den Charakter einer Verbrauchsteuer“

³ s.a. Familien in Baden-Württemberg - Familienbericht 1998 -, Tab. 19 S. 456: demnach liegt die Konsumquote - als Relation des privaten Verbrauchs zu den ausgabenfähigen Einkommen und Einnahmen für 1993 - z.B. bei Einkommen von 2.000 - 2.500 DM für Ehepaare bei 97 %, bei Einkommen zwischen 10.000 - 25.000 DM nur noch bei 54 %

Noch im Jahr 1991 äußerte sich der (damals SPD dominierte) Bundesrat dazu wie folgt:

„Eine solche Steuerpolitik verstößt gegen das Gebot der sozialen Ausgewogenheit, weil die Umsatzsteuer von allen Bürgern, insbesondere auch von den Bürgern mit kleinstem Einkommen aufgebracht wird, während die Senkung der betrieblichen Vermögensteuer sowie der Gewerbesteuern wenigen, größtenteils finanziell sehr gut ausgestatteten Unternehmen zugute kommt.“⁴

2. Exkurs: Die Geschichte der Umsatzsteuer in Deutschland - eine Erfolgsstory⁵

Da die Anlässe zur Kreierung von Steuern leicht in Vergessenheit geraten (und damit auch der Zwang zu ihrer Abschaffung, wenn der ursprüngliche Grund weggefallen ist⁶), sollen die Anfänge etwas näher betrachtet werden.

Der akuten finanziellen Notlage des Deutschen Reiches während des Ersten Weltkrieges haben wir die Erschließung neuer, rasch fließender und ergiebiger Steuerquellen zu „verdanken“.

Das Warenumsatzstempelgesetz wurde mit Gesetz vom 26. Juni 1916 eingeführt. Es gilt als Vorläufer des heutigen Umsatzsteuergesetzes und sah die Erhebung einer Abgabe i.H.v. 0,1 Prozent von den Entgelten für alle Warenlieferungen vor. Die Steuerpflicht wurde mit Gesetz vom 26. Juli 1918 auf alle - im Rahmen einer selbständigen Tätigkeit - erbrachten Leistungen, mit Ausnahme der freien Berufe, ausgedehnt. Zugleich stieg der allgemeine Steuersatz auf 0,5 Prozent. In diesem Gesetz wird das erste Umsatzsteuergesetz (UStG) gesehen, es handelte sich um eine Allphasen-Bruttoumsatzsteuer (ohne Vorsteuerabzug), d.h. die Besteuerung erfolgte kumulativ auf jeder Produktions- oder Handelsstufe. Mit diesem Gesetz wurde auch eine Luxusbesteuerung - mit wechselnden Steuersätzen, je nach Produktions- bzw. Handelsstufe - eingeführt. Durch das Gesetz vom 24. Dezember 1919 wurden die

⁴ BR-Drucksache 522/91 (Beschluß), S. 83

⁵ siehe im Detail: Allgemeine Begründung zum Regierungsentwurf eines Umsatzsteuergesetzes vom 30. Oktober 1963 - BT-Drucksache IV/1590 - USt-Kommentar Hartmann/Metzenmacher, Lfg. IX.67

⁶ man denke nur an das Beispiel Sektsteuer (Solidaritätszuschlag?)

Umsätze der Freiberufler in die Besteuerung einbezogen und der allgemeine Steuersatz auf 1,5 Prozent erhöht.

Da bereits damals ein soziales Defizit der Umsatzsteuer (Verbraucher zu besteuern, deren Einkommen unter dem steuerlich anerkannten Existenzminimum liegt) bekannt war, sah der § 14 UStG 1919 (RStBl. 1919, Seite 2157) vor, „daß aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer eine Vergütung an die Bezieher geringer Einkommen zu zahlen sei. Damit sollte die >unsoziale Wirkung< der Umsatzsteuer ausgeglichen werden, Diese Bestimmung wurde bereits im März 1920 wieder gestrichen, weil sie offenkundig nicht praktikabel war, ...“⁷

Die (inzwischen verschiedenen) Steuersätze schwankten in der Folgezeit, der allgemeine Steuersatz stieg nach wiederholten Änderungen 1931⁸ auf 2 Prozent. Die o.g. Luxusbesteuerung wurde bereits 1926 wieder aufgehoben (Steuermilderungsgesetz vom 31. März 1926).

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde durch Kontrollratsgesetz Nr. 15 vom 11. Februar 1946 der allgemeine Steuersatz um einen Prozentpunkt auf 3 v.H. angehoben, mit Gesetz vom 28. Juni 1951 erhöhte er sich auf 4 Prozent.

Der zweifellos tiefste Einschnitt in der Geschichte der Umsatzsteuer stellt die Einführung des Mehrwertsteuersystems (Allphasen-Nettoumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug) im Jahre 1967 dar. Es galten seither in der Bundesrepublik Deutschland folgende allgemeine Steuersätze:⁹

ab:

Steuersatz [v.H.]	01.01.68	01.07.68	01.01.78	01.07.79	01.07.83	01.01.93	01.04.98
	10	11	12	13	14	15	16

Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer stieg von rd. 27 Mrd. DM in 1970¹⁰, das waren etwa 17 Prozent der gesamten Steuereinnahmen, auf rd. 204 Mrd. DM in 1998¹¹. Bereits ¼ der Steuereinnahmen der Bundesrepublik kommen somit allein aus der Umsatzsteuer (ohne Einfuhrumsatzsteuer).

⁷ Umsatzsteuer in nationaler und europäischer Sicht von Dr. L. Woerner, DStJG Bd. 13, Schmidt-Verlag Köln 1990, Seite 6, Fn. 8 (Reiß, Der Belastungsgrund der Umsatzsteuer)

⁸ Vierte VO des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931; nach der Informationsbroschüre des Bundesministerium der Finanzen: Unsere Steuern - Ausgabe 1997 - S. 147 erst 1935

⁹ aus USt-Kommentar Hartmann/Metzenmacher, Lfg. 6/98, E vor § 12, Rz. 8 (Langer)

¹⁰ Ein Vergleich mit einem früheren Zeitpunkt ist, aufgrund der Systemumstellung, nicht sinnvoll.

¹¹ Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen (Tabelle 13), Tel. 0228 / 3 82 08 40

„Mehrwertsteuersätze im Ausland“,

siehe: <http://www.ihk-nuernberg.de/faq/mwst.htm>!

3. Steuerbelastung aller Bundesbürger

3. 1. Steuer- und Abgabenquote

Die Notwendigkeit einer Umsatzsteuererhöhung wurde in der Vergangenheit gern damit begründet, daß die Steuerbelastung der Bürger zu hoch bzw. das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern „aus dem Ruder gelaufen“ sei. Da man ja grundsätzlich nichts glauben soll, hilft manchmal nicht nur ein Blick ins Gesetz, sondern auch ein Blick in die Statistik¹²:

Die **Steuerquote**¹³ im internationalen Vergleich¹⁴

Land	1970	1975	1980	1985	1990	1995
BRD	22,8	23,6	24,8	24,0	22,7	23,6
Belgien	22,9	23,8	25,1	24,2	22,9	23,8
Dänemark	24,9	28,5	30,9	32,0	29,4	31,1
Frankreich	22,3	21,9	23,9	25,2	24,4	25,2
Italien	16,3	14,2	18,8	22,6	26,3	28,2
Luxemburg	20,0	27,4	29,8	34,4	21,5	32,2
Niederlande	24,0	26,5	28,0	24,6	27,9	25,6
Japan	15,3	14,9	18,0	19,3	22,2	18,1
USA	23,0	21,3	21,0	19,5	19,8	20,9

So betrachtet ist die Bundesrepublik im europäischen Vergleich eher ein stabiles Niedrigsteuerland¹⁵. Lediglich Japan und die USA haben niedrigere Steuerquoten aufzuweisen, mit denen es zu konkurrieren gilt?

Ein ganz anderes Bild ergibt sich, betrachtet man die **Abgabenquote**¹⁶, in welche die Sozialabgaben der Arbeitnehmer (bis zu einem bestimmten Einkommen) bzw. der freiwillig Versicherten mit einfließen¹⁷:

¹² ja, ich kenne auch die Vorbehalte gegenüber der Statistik. Nach meiner Erfahrung stimmen die reinen Zahlen aber immer! Es ist regelmäßig „nur“ eine Frage der Bezugsgröße und Abgrenzung!

¹³ Steuern in v.H. des BIP (Bruttoinlandsprodukt), nach Abgrenzungsmethoden der OECD

¹⁴ aus: Finanzbericht 1999 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 355

¹⁵ die so „beliebten“ **Grenzsteuersätze** sind beim Vergleich der Steuerbelastung nur eine Seite, es kommt auch ganz erheblich auf die Bemessungsgrundlage an (z.B. Stichwort „Sonderabschreibung“), beide Seiten manifestieren sich in der Steuerquote

¹⁶ Steuern und Sozialabgabe in v.H. des BIP

¹⁷ aus: Finanzbericht 1999 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 355

Land	1970	1975	1980	1985	1990	1995
BRD	34,4	38,6	40,4	40,3	38,5	41,9
Belgien	35,7	41,8	44,4	47,3	44,4	46,5
Dänemark	40,4	41,4	45,5	49,0	48,7	51,3
Frankreich	35,1	36,9	41,7	44,5	43,7	44,5
Italien	26,1	26,2	30,4	34,5	39,2	41,3
Luxemburg	28,0	38,8	42,0	46,7	43,4	44,0
Niederlande	37,1	43,0	45,2	44,1	44,6	44,0
Japan	19,7	20,9	25,4	27,6	31,3	28,5
USA	27,4	26,7	26,9	26,0	26,7	27,9

Es ist ersichtlich, daß eher die Belastung mit Sozialabgaben, als die Belastung mit Steuern zu hoch bzw. in Laufe der Jahre angewachsen ist. Aber selbst hier liegt die BRD im europäischen Vergleich am unteren Level.

3. 2. Direkte und indirekte Steuern

Unter **direkten Steuern** werden in der Politik Steuern auf das Einkommen und unter **indirekten Steuern**¹⁸ solche auf den Verbrauch verstanden. Die Auswertung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)¹⁹ ergibt - hinsichtlich des Verhältnisses direkter und indirekter Steuern - folgendes²⁰:

[%]	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 ^{*)}	1992	1993	1994	1995
direkte Steuern	49,9	50,1	50,0	49,8	50,3	47,2	48,0	48,3	47,0	45,3	46,7
indirekte Steuern	50,1	49,9	50,0	50,2	49,7	52,8	52,0	51,7	53,0	54,7	53,2

Das sind auch die Zahlen, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) verwendet.²¹ Merkwürdigerweise veröffentlicht das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in seinem Finanzbericht 1999 auf Seite 123 fast exakt entgegengesetzte Zahlen!? Da diese offenbar aufgrund anderer Abgrenzungskriterien im Zusammenhang mit der Steuerschätzung ermittelt wurden, soll hier nur dieser Fakt selbst zur Kenntnis genommen werden.²²

¹⁸ die Steuern, die beim Produzenten bzw. Händler erhoben werden und von diesen - idealtypisch - auf den Kunden überwältzt werden, so daß der Endverbraucher die Steuerlast trägt.

¹⁹ In der VGR sind die direkten Steuern als die Steuern beim Bürger und die indirekten Steuern als Unternehmensteuern definiert, d.h. die den Bürger betreffenden Steuern werden den direkten Steuern und die die Unternehmen betreffenden Steuern den indirekten Steuern zugeordnet. Steuern, die sowohl im Sektor Haushalt als auch im Sektor Unternehmen anfallen, werden mit Hilfe von Schätzungen beiden Sektoren zugeordnet (z.B. Kfz- und Vermögensteuer).

²⁰ Statistisches Bundesamt: Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1950 bis 1995, Arbeitsunterlage, Stand März 1996, S 52f

²¹ s.a. <http://wuzz.diw-berlin.de/diwwbd/96-38-1.html>

²² Die Merkwürdigkeit wird noch dadurch verstärkt, daß in der Kassenstatistik des BMF (vermutlich nicht unerheblich) die Einkommensteuer um die Investition- und Eigenheimzulage, die Körperschaftsteuer um die Investitionszulage und für die Jahre 1996 bis 1998 die Lohnsteuer um das von den Ar-

Anhand der Zahlen aus der VGR können wir unschwer erkennen, daß in den 80er-Jahren sich das Verhältnis im großen und ganzen die Waage hielt. „Die dritte Stufe der Einkommensteuerreform in den Jahren 1986 bis 1990 hatte zur Folge, dass der Anteil der direkten Steuern deutlich abnahm. Mehrmalige Erhöhungen von Mineral- und Tabaksteuer sowie die Mehrwertsteueranhebung von 1995 führten zu einer weiteren Strukturverschiebung von den direkten (1995: 47 vH) zu den indirekten Steuern (1995: 53 vH). Sollte es 1999 zu einer neuen Einkommensteuerreform kommen, würde das Gewicht der indirekten Steuern am Gesamtaufkommen abermals zunehmen.“²³

In der BRD stellen somit die indirekten Steuern - wie auch in den anderen EU-Staaten - den höheren Anteil am Steueraufkommen. Die USA und Japan erheben dagegen mehr direkte Steuern.²⁴ In der Schweiz liegt der Anteil der direkten Steuern bei über 65 %!²⁵

3. 3 Fazit

Wir können also zusammenfassen, weder ist die Steuerbelastung aller Bürger im internationalen Vergleich besonders hoch, noch steigt sie signifikant. (Eine Entlastung der Arbeitnehmer durch Reduzierung der Sozialabgaben - von „Rot/Grün“ zumindest geplant - ist dagegen vordringlicher und eher geboten.) Ebenso ist das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern nicht „aus dem Ruder gelaufen“.

Eine Umsatzsteuererhöhung, um eine Entlastung bei der Einkommensteuer zu erreichen, würde aber eine weitere Umverteilung von direkten zu den indirekten Steuern bedeuten.

beitagern ausgezahlte Kindergeld gekürzt wird, während in der VGR diese **direkten** Steuern ungekürzt ausgewiesen werden (vgl. auch: DIW-Wochenbericht 46/95, Fn. 6; <http://www.diw-berlin.de/diwwbd/95-46-1.html>).

²³ Zitat aus DIW Wochenbericht 38/96, <http://wuzz.diw-berlin.de/diwwbd/96-38-1.html>

²⁴ vgl. Europäische Zentralbank (EZB)-Monatsbericht Januar 1999, S. 13

²⁵ Tages-Anzeiger vom 14.08.1998, <http://www.tages-anzeiger.ch/archiv/98august/980814/24299.htm>

Das führt perspektivisch auch zu einer Verabschiedung von Besteuerungsprinzip „nach der Leistungsfähigkeit“, hin zur Besteuerung „nach dem Konsum“.²⁶

4. Auswirkungen einer Umsatzsteuererhöhung auf die einzelnen Haushalte²⁷

4. 1. Einzelne Forschungsergebnisse

Zu dieser Problematik liegen eine Reihe von empirischen Untersuchungen vor²⁸. Die Familienwissenschaftliche Forschungsstelle - Projektgruppe im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg - hatte sich bereits 1988 der Aufgabe unterzogen, einzelne Ergebnisse zusammenzutragen und auszuwerten.²⁹ Es wird erstaunt registriert, das die empirischen Studien über die Verteilungswirkungen von Verbrauchsteuern in der Bundesrepublik zu oftmals völlig unterschiedlichen Ergebnissen führte.³⁰ Als Grund hierfür werden „statische Probleme“ angeführt.³¹ Es wird sich dabei um unterschiedliche Bezugsgrößen und Abgrenzungskriterien handeln.

Im Ergebnis kommt die Familienwissenschaftliche Forschungsstelle 1988, aber auch der Familienbericht 1998³² - Familien in Baden-Württemberg - des dortigen Sozialministeriums zum Ergebnis, daß Umsatzsteuererhöhungen sich grundsätzlich proportional auswirken, d.h. eine Regressionswirkung eher nicht erkennbar sei. Wobei aber unbedingt erwähnt werden muß, daß die Belastungswirkung und nicht die Verteilungswirkung Gegenstand der Analyse war.³³

²⁶ ... was ggf. verfassungsrechtliche Probleme aufwirft, s.a. Umsatzsteuer in nationaler und europäischer Sicht von Dr. L. Woerner, DStJG Bd. 13, Schmidt-Verlag Köln 1990, Seite 6ff, (Reiß, Der Belastungsgrund der Umsatzsteuer)

²⁷ als Datenmaterial wurden die Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) verwendet, deren Mangel besteht allerdings darin, daß Bezieher geringer Einkommen unterrepräsentiert und Einkommen > 25.000 DM pro Monat gleich gar nicht erfaßt sind, die regressive Wirkung der Umsatzsteuer wird damit tendenziell unterschätzt.

²⁸ s.a. <http://www.stendal.fh-magdeburg.de/project/konjunktur/sonstber.htm>

²⁹ „Materialien und Berichte“, Heft 20, „Belastungsprofile einer Mehrwertsteuererhöhung für Familien“ von Dr. Manfred Hilzenbecher, Stuttgart 1988, ISSN 0930 - 0589

³⁰ a.a.O. S. 11

³¹ a.a.O. S. 14

³² CD-ROM-Version

³³ a.a.O. Fn. 39 S. 459f

4. 2. Problematik der Bezugsgrößen

Zu dem angeführten Ergebnis kommt man nur, wenn man konsequent als Bezugsgröße den **Verbrauch** der Haushalte zugrunde legt. In diesem Fall wirkt sich eine Steuererhöhung grundsätzlich proportional aus.

Das konterkariert aber die Ausgangsthese!

Ausgangspunkt unserer Untersuchung ist gerade die höhere Konsumquote. Bei den o.g. Untersuchungen wird faktisch so getan, als wäre sie gleich, um dann - mit viel Zahlenmaterial untermauert - zu dem, in diesen Fall zutreffenden, Ergebnis zu kommen: Umsatzsteuererhöhungen würden proportional wirken.

Bezugsgröße muß hier das **Einkommen** sein.

Diese Bezugsgröße ist auch deshalb zutreffend, weil das Einkommen - zumindest theoretisch - progressiv³⁴ versteuert wird. Der progressiven Einkommensteuer würde somit eine regressive Umsatzsteuer gegenüber stehen. Das Ergebnis wäre - so tatsächlich gewollt und wünschenswert³⁵ - ein „Patt“, eine Gleichbesteuerung. Zu Vergleichszwecken bietet sich allerdings besser das Verfügbare Einkommen³⁶, d.h. ohne die Zwangsabgaben - wie Einkommensteuer oder Sozialabgaben, an.

Die Familienwissenschaftliche Forschungsstelle kommt 1988 auch - so ziemlich am Schluß - folgerichtig zu der Aussage:

„Erst wenn das über die Verbrauchsausgaben hinausgehende gesamte verfügbare Einkommen herangezogen wird, ist eine >unsoziale Verteilungswirkung< unverkennbar. Hier führt die einkommensabhängige Sparquote dazu, daß ... die Belastung durch eine Mehrwertsteueranhebung mit wachsenden Einkommen abnimmt.“³⁷

³⁴ mit zunehmenden Einkommen steigen die Steuersätze, das hat sicher schon jeder bemerkt dessen Weihnachtsgeld zusammen mit dem Dezemberlohn der Lohnsteuer unterworfen wird

³⁵ Diese Auffassung würde allerdings sogar noch hinter der Eingangs angeführten Einsicht aus dem Jahre 1919 zurückfallen, daß die Umsatzsteuer auch das Existenzminimum besteuert. Im Sozialstaat werden damit sogar die Transfereinkommen (z.B. Sozialhilfe) besteuert und deren Wirkung geschmälert.

³⁶ ausgabenfähige Einkommen und Einnahmen

³⁷ a.a.O. S. 35

So sank die Mehrbelastung, aufgrund der Umsatzsteuererhöhung von 13 % auf 14 %, von 0,54 % bei geringen Haushaltseinkommen (< 1.600 DM pro Monat) kontinuierlich auf 0,41 % bei Beziehern hoher Einkommen (5.000 - 25.000 pro Monat)³⁸.

Der Familienbericht 1998 kommt bei „richtiger“ Bezugsgröße - hinsichtlich der Umsatzsteuererhöhung von 15 % auf 16 % - zur gleichen Aussage:

„... denn mit zunehmenden Einkommen geht die Belastung durch die Mehrwertsteuererhöhung signifikant zurück.“³⁹

„Die stärkste Belastung erfahren mit 0,51 % Ehepaare mit einem Kind in der Einkommensklasse 2 500 DM bis 3 000 DM, am schwächsten werden kinderlose Ehepaare mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 10 000 DM bis 25 000 DM belastet. ... [Es] werden Elternteile mit Kindern - verglichen mit alleinlebenden Personen - deutlich stärker belastet.“⁴⁰

Ebenfalls in 1998 hat das DIW⁴¹ die Belastungswirkung, unter Einbeziehung der bisher letzten Steuersatzerhöhung von 15 auf 16 v.H., untersucht. Es kommt u.a. zu folgendem Ergebnis:

„Die Belastung in Form einer höheren Mehrwertsteuer trifft nun alle Schichten der Bevölkerung in Relation zu den Konsumausgaben [zum Verbrauch!]. Die Berechnungen zeigen, dass die Mehrbelastung - für sich genommen - die Haushalte in den unteren Einkommensklassen etwas stärker trifft als Haushalte mit hohem Einkommen. Damit wird die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer aber nicht nennenswert verschärft.“⁴²

Abgesehen von der Frage, was die Autoren des DIW unter „etwas“ und „nicht nennenswert“ verstehen, bestätigt dieses Ergebnis die Ausgangsthese:

Die Umsatzsteuer trifft Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker als Haushalte mit hohem Einkommen **und** jede Umsatzsteuererhöhung verstärkt diesen regressiven Effekt!

³⁸ a.a.O. S. 33 (Übersicht 10), Basis: EVS 1983

³⁹ a.a.O. S. 457

⁴⁰ a.a.O. S. 457, vgl. auch die dortige Tabelle 20 auf S. 458 (EVS 1993)

⁴¹ DIW-Wochenbericht 14/98 (<http://www.diw-berlin.de/diwwbd/98-14-1.html>)

⁴² a.a.O.

4. 3. Problematik der Abgrenzungen

Nach diesen m.E. eindeutigen Aussagen, erübrigt sich fast ein Blick ins Detail. Deshalb möchte ich nur der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, daß bei nichtbesteuerten Gütern und Dienstleistungen in den Preisen implizit, über die Vorsteuern auf die darin enthaltenen Fremdleistungen, auch eine Belastung mit Umsatzsteuer enthalten ist. Das betrifft vor allem Ausgaben für Gesundheit (z.B. Apperatekosten) und Mieten.⁴³

Beispiel Mietkosten:

Diese wurden bei den Studien von Baden-Württemberg - auf dem ersten Blick korrekt - nicht in die Berechnung der Umsatzsteuerbelastung einbezogen⁴⁴. So bestimmt zwar der § 4 Nr. 12 Buchst. a) UStG, daß Vermietungsleistungen steuerfrei sind, aber gem. § 15 Abs. 2 Nr. 1 ist der Vorsteuerabzug aus damit zusammenhängenden Vorleistungen für den Unternehmer ausgeschlossen, d.h. die Umsatzsteuer ist für ihn ein Kostenfaktor⁴⁵, der selbstverständlich an die Mieter weitergereicht wird. Dem steht die Tatsache gegenüber, daß das Entgelt beim Bauherrn für erhaltene Bauleistungen Umsatzsteuer enthält, die dann im Vergleich auch berücksichtigt wird. Wenn wir jetzt unterstellen, daß Bezieher höherer Einkommen eher zum Eigenheim neigen, ergibt sich - nur aufgrund der unterschiedlichen Berücksichtigung - bereits eine Schieflage.

In der Studie des DIW⁴⁶ wird dieser Aspekt berücksichtigt, allerdings ohne über das Volumen Aussagen zu machen.

⁴³ a.a.O.

⁴⁴ zumindest wurden keine Aussagen dazu getroffen, ebenso regelmäßig bei Politikern

⁴⁵ als volkswirtschaftliche Größe ließe sich diese sicher ermitteln, im einzelnen wird sie vom Zeitpunkt der Errichtung des Gebäudes abhängen

⁴⁶ DIW-Wochenbericht 14/98 (<http://www.diw-berlin.de/diwwbd/98-14-1.html>)

5. Argumente gegen eine Regressionswirkung

5. 1. Die „soziale Komponente“ der Umsatzsteuer

Unbeeindruckt von den o.a. empirischen Ergebnissen, werden eine Reihe von Argumenten gegen eine Regressionswirkung angeführt⁴⁷. So sei z.B. der größte Ausgabe„brocken“, die Miete, steuerfrei (s.o.) bzw. ist der ermäßigte Steuersatz (z.Z. 7 %) - die „soziale Komponente“ der Umsatzsteuer - seit einiger Zeit unverändert. Da diese Warengruppen von den Beziehern geringer Einkommen vergleichsweise mehr nachgefragt werden, sei bereits ein sozialer Ausgleich gegeben.

Im Jahre 1965 lag der Anteil der Wohnungsmieten am Privaten Verbrauch noch bei 11 %, 1995 bereits bei 24 %.⁴⁸ Der Anteil der Position Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren sank von 40 % auf 22 %⁴⁹. Aus diesen Veränderungen der Kostenstruktur resultierte notwendigerweise eine Veränderung der Besteuerung der privaten Haushalte, der Belastung der Lebenshaltung (= 100 %) mit Umsatzsteuer⁵⁰:

Steuersatz	BRD ca. 1967	früheres Bundesgebiet 1997	Neue Bundesländer 1997 (nachrichtlich)
Regelsteuersatz	60 %	59 %	64 %
ermäßigter Steuersatz	28 %	17 %	21 %
Steuerfrei	12 %	23 %	15 %

Es ist deutlich erkennbar, daß die durchschnittliche Belastung der Haushalte mit dem Regelsteuersatz quasi gleich geblieben ist, während sich das Verhältnis zwischen ermäßigtem Steuersatz und steuerfreien Ausgaben fast umgekehrt hat. Was auf dem ersten Blick günstig aussieht, ist es nicht. Wie bereits oben ausgeführt, schließt die Steuerfreiheit beim Unternehmer regelmäßig den Vorsteuerabzug aus⁵¹ und damit wird die Umsatzsteuer Kostenelement, das wieder erwirtschaftet werden muß. Der ermäßigte Steuersatz auf die Ausgangsumsätze des Unternehmers ermöglicht dagegen den vollen Vorsteuerabzug. Eine „positive“ soziale Wirkung ist zweifellos gegeben, doch schwächte sich diese - durch Verschiebungen in der Kostenstruktur - in den letzten 30 Jahren ab.

⁴⁷ vgl. dazu die aufgeführten Quellen, s.a. <http://wiesbaden-online.de/on/97/10/31/topnews/mwstbel.html>; wobei da kurioserweise (sofern keine Nebenleistung vorliegt) sogar noch Garagenmieten als steuerfrei betrachtet werden

⁴⁸ Haushaltstyp 2, aus: Datenreport 1997, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 340, S. 113, Tab. 6 (früheres Bundesgebiet)

⁴⁹ a.a.O.

⁵⁰ USt-Kommentar Hartmann/Metzenmacher, 2. Lfg. XII.67, D 130 S. 8; Wochenbericht des DIW 14/98, Abb. 2 (basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes und Schätzungen des DIW); eigene Berechnungen

⁵¹ Ausnahme bildet lediglich der Export, von dem aber die Inländer hier nichts haben

5. 2. Die Ersparnis

Das zweifellos stichhaltigste Argument aber ist, daß Ersparnis heutiger Konsumverzicht zugunsten eines Mehrkonsums in der Zukunft sei⁵². Das stimmt selbstverständlich bei denen, die ausschließlich für ein neues Auto, die Ausbildung ihrer Kinder oder für den Lebensunterhalt im Alter sparen und ihre Ersparnisse später **vollständig** auflösen. Aber genau die letztere Annahme kann stark bezweifelt werden. Beim Sparen geht es auch - nicht zuletzt für „Besserverdienende“ - um Vermögensbildung, aus welchen später wiederum Einkommen „geschöpft“ wird (Geld bringt Geld)⁵³. Die Auffassung Ersparnis sei vollständig Zukunftsverbrauch würde darüber hinaus auch verfassungsrechtliche Probleme (Vertrauensschutz) aufwerfen⁵⁴.

„In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß sich bei den sehr hohen Einkommen die zunehmende Sparquote zweifellos so stark auswirkt, daß die Regressionswirkung der Mehrwertsteuer [...] bzw. einer Mehrwertsteuererhöhung kaum zu bezweifeln ist, da es bei - im Rahmen der EVS nicht erfaßten - Beziehern dieser Einkommen wohl zeitlebens nie zu einer vollständigen Auflösung der Ersparnisse kommt.“⁵⁵

5. 3. Tatsächliches Umsatzsteueraufkommen

Ein weiterer Kritikpunkt der Berechnungen zur Umsatzsteuerbelastung ist, daß diese - notgedrungen - von einem konstanten Verbrauch (zu Lasten der Sparquote) ausgehen. Nun würde das Umsatzsteueraufkommen nicht in dem Maße steigen, wie es den Berechnungen nach steigen sollte.⁵⁶ tatsächlich stieg das Umsatzsteueraufkommen⁵⁷ von 240,9 Mrd. DM 1997 um 3,9 % auf 250,2 Mrd. DM (+ 9,3 Mrd. DM)⁵⁸. Allerdings schrieb auch die Bundesbank (mit Hinblick auf das 4. Quartal 1998): „Der

⁵² vgl. Familien in Baden-Württemberg - Familienbericht 1998 - S. 459

⁵³ offensichtlich nicht ohne Grund sind Bankgeschäfte (Wertpapier-, Gold-, Devisenhandel) sowie der Immobilienhandel weitgehend umsatzsteuerfrei

⁵⁴ s.a. „Ersparnisse und Umsatzsteuer“ von Dr.-Ing. J. Schöne, DStZ 1997, S. 633ff

⁵⁵ Familien in Baden-Württemberg - Familienbericht 1998 - S. 460

⁵⁶ theoretische Fausformel: Ein Prozentpunkt Umsatzsteuererhöhung = 15 Mrd. DM Mehraufkommen; das hieße für 1998 rd. 9,6 Mrd. DM ($15/12 \cdot 9 \cdot 0,85$).

⁵⁷ incl. EUSt

⁵⁸ Deutsche Bundesbank-Monatbericht Februar 1999, S. 40

Anstieg blieb hier hinter der Rate zurück, die der Steuersatzerhöhung vom April 1998 für sich genommen entsprochen hätte.⁵⁹ Nach meinen Berechnungen in 1998 allerdings lediglich um 0,05 (sic!) Prozentpunkte (0,3 Mrd. DM), für eine Faustformel m.E. nicht schlecht⁶⁰. Zu Beachten ist hierbei nämlich - neben der Geltungsdauer des neuen Steuersatzes in 1998 (9 Monate) - auch, daß erfahrungsgemäß das rechnerische Mehraufkommen **im ersten Jahr** nur zu 85 % realisiert wird. Zumal die Bundesbank weiter schreibt: „Retardierende Einflüsse auf die Umsatzsteuer - Bemessungsgrundlage gingen vor allem von dem weiteren Rückgang der steuerbelasteten Investitionen im Wohnungs- und Staatssektor aus.“⁶¹

Hinzu kommt m.E. ein Mißverständnis: Der Preisindex für die Lebenshaltung stieg 1998 im Jahresdurchschnitt um 0,9 %.⁶² Das Statistische Bundesamt schreibt dazu: „Dies ist die geringste Jahresveränderungsrate seit Beginn der Indexberechnungen für ganz Deutschland im Jahre 1991, obwohl im April 1998 die Umsatzsteuer auf 16 % angehoben wurde.“⁶³ Nun ist der Preisindex nicht zuletzt wegen der drastisch gefallen Rohstoffpreise so gering⁶⁴, aber auch ein **Prozentpunkt** mehr Umsatzsteuer bedeutet nicht etwa um ein Prozent höhere Preise, sondern auch „rechnerisch“ nur ein Anstieg um rd. 0,9 Prozent⁶⁵.

Ein signifikanter Widerspruch, zwischen den tatsächlichen Aufkommen an Umsatzsteuer und den theoretischen Annahmen, ist somit nicht gegeben. Bezahlt wurden die Umsatzsteuererhöhungen vermutlich vorrangig aus dem Ersparten, betrug die Sparquote⁶⁶ 1992 rd. 13,9 %, lag sie 1998 nur noch bei ca. 11,9 %⁶⁷.

⁵⁹ a.a.O., S. 39

⁶⁰ es liegt nach meiner Auffassung nur eine Rundungsabweichung vor

⁶¹ a.a.O.

⁶² Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 13. Januar 1999, <http://statistik-bund.de/presse/deutsch/pm/p9011051.htm>

⁶³ a.a.O.

⁶⁴ s.a. im Detail: Günter Weinert „Weltwirtschaft weiterhin labil“, <http://hwwa.uni-hamburg.de>

⁶⁵ Rechenbeispiel: Ein Produkt kostet 1 DM Netto, d.h. 1,15 DM bzw. 1,16 DM.

$((1,16/1,15)-1)*100 = 0,86956521739$

Das Produkt kostet also rd. 0,9 % mehr als vor der Steuererhöhung

⁶⁶ Ersparnis in % des Verfügbaren Einkommens

⁶⁷ eigene Berechnung auf Grundlage der Daten des Statistischen Beiheftes zum Monatsbericht 4 der Deutschen Bundesbank, Februar 1999, S.28

6. Ergebnis

Gegenstand meiner Überlegungen war die Verteilungswirkung der Umsatzsteuer bzw. von Umsatzsteuererhöhungen. Ich bin zu dem Ergebnis gekommen, daß die Aussage von Ferdinand Lassalles, indirekte Steuern haben eine Regressionswirkung zur Folge, nach wie vor - steigende - Bedeutung hat.

Für die Beantwortung der Frage, ob das gesamte Steuersystem sozial ist, müßten alle Änderungen im Steuer- (besser noch Abgaben-)system - auch in ihrer Wechselwirkung - untersucht werden. Partiiell hat sich das DIW - in bereits zitierten Schriften - dieser Aufgabe angenommen. So im Wochenbericht 14/98 vom 2. April 1998, indem die letzte Umsatzsteuererhöhung - im Zusammenhang mit der Vermeidung eines weiteren Anstieges der Beiträge zur Rentenversicherung - untersucht wird. Hier kommt der DIW zum Ergebnis (salopp formuliert): Regressionswirkung ja, aber alles nicht so schlimm, es hätte bei Anhebung der Rentenbeiträge schlimmer kommen können. Im DIW-Diskussionspapier Nr. 176 vom Dezember 1998 - Senkung des Solidaritätszuschlages und Erhöhung der Mehrwertsteuer - heißt es in der Zusammenfassung⁶⁸ wörtlich: „Per Saldo wurden die Haushalte mit niedrigen Einkommen steuerlich um 0,4 Prozentpunkte, die mit mittleren Einkommen um 0,1 Prozentpunkte zusätzlich belastet; die Haushalte mit höherem Einkommen wurden um 0,2 Prozentpunkte entlastet.“!

quod erat demonstrandum



© veith@snafu.de

Eine Weiterverbreitung des Textes ist ausdrücklich gewünscht. Über Information darüber, ggf. Belegexemplare, würde ich mich freuen (lechz)...

Kommerzielle Verwendung ist nur nach individueller Erlaubnis des Autors gestattet.

⁶⁸ <http://www.diw-berlin.de/Diskussionspapiere/summary/s176.htm>