

An Herrn
Claus Christian Claussen
Vorsitzender des
Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

T +49 431 8814 210

F +49 431 8814 525

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2467

Kiel, 06.01.2024

Mehrwertsteuerermäßigung auf Gas und Fernwärme beibehalten – Drucksache 20/1459

Sehr geehrter Herr Claussen,

die Stellungnahme des IfW Kiel teilt sich in zwei Abschnitte. Im ersten Abschnitt werden allgemeine Überlegungen zu Mehrwertsteuerermäßigungen angestellt, während der zweite Teil explizit auf die Mehrwertsteuerermäßigung bei Gas und Fernwärme eingeht.

Abschnitt 1: Allgemeine Überlegungen

Generell wird ein differenzierter Mehrwertsteuersatz in der ökonomischen Literatur anhand allokativer, distributiver und steuerpraktischer Aspekte diskutiert (vgl. u.a. Eggert, Krieger und Stöwhase 2010).¹ Aus steuerpraktischer Sicht ist es selbsterklärend auf eine Differenzierung der Steuersätze zu verzichten. Aus allokativen Gesichtspunkten – das bedeutet aus Sicht eines möglichst effizienten Wirtschaftsprozesses – hingegen gibt es mit der Optimalsteuertheorie eine Sichtweise, die eine differenzierte Besteuerung befürwortet, doch dürfte diese geradezu im Widerspruch zu distributiven Aspekten stehen, da nach der Optimalsteuertheorie gerade die Güter hoch besteuert werden sollen, bei denen kaum Ausweichreaktionen zu erwarten sind. Hier wären insbesondere Güter des täglichen Bedarfs zu nennen. Aus distributiver Sicht wird hingegen eine Differenzierung der Steuersätze befürwortet, bei der Güter, die zum täglichen Bedarf gehören und relativ zum Einkommen besonders stark von Personen mit niedrigem Einkommen nachgefragt werden, niedriger besteuert werden.

Bei der Würdigung dieser gegenläufigen Sichtweisen sind weitere Aspekte des Steuer- und Transfersystems zu berücksichtigen. Hier sind insbesondere Sozialleistungen und die Einkommensteuer zu nennen. Beide interagieren mit Aspekten, die aus distributiver wie

¹ Wolfgang Eggert, Tim Krieger und Sven Stöwhase (2010). Sollte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz abgeschafft werden? [Wirtschaftsdienst 90\(11\), 742-748.](#)

auch aus allokativer Sicht eine Differenzierung der Mehrwertsteuersätze rechtfertigen sollen. So dürfte angesichts der Berücksichtigung des Existenzminimums in der Grundsicherung sowie der Ausgestaltung weiterer Sozialleistungen wie dem Wohngeld die distributive Wirkung von unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen an Bedeutung verlieren. So würden zum Beispiel die Sätze des Bürgergelds für sich genommen steigen, wenn der reduzierte Mehrwertsteuersatz in Gänze entfallen würde. Dieser Effekt wäre nochmals deutlich höher, wenn wie von der Optimalsteuertheorie nahe gelegt, Güter des täglichen Bedarfs höher besteuert würden. Die Finanzierung der mit dem Existenzminimum zusammenhängenden Sozialleistungen erfolgt ihrerseits teilweise durch verzerrende Steuern, so dass aus allokativer Sicht eine Differenzierung der Mehrwertsteuersätze mit Blick auf das Gesamtsystem nicht den in der Partialbetrachtung der Optimalsteuertheorie vermuteten Ertrag bringen dürfte.

In der Summe befürworten daher viele Ökonomen Ausnahmen bei Mehrwertsteuersätzen zu vermeiden und einen möglichst einheitlichen Satz für alle Güter anzustreben. Zu diesem Ergebnis kommt auch der viel beachtete Mirrlees Review für das Vereinigte Königreich.² An dieser Stelle sei die Anmerkung erlaubt, dass eine sofortige Vereinheitlichung aller Steuersätze kurzfristig durchaus zu verteilungspolitischen Verwerfungen führen dürfte. Zwar werden inzwischen die Sätze in der Grundsicherung zügig angepasst, doch dürften gerade die Haushalte, deren Einkommen knapp über den entsprechenden Bedürftigkeitsgrenzen liegen, zunächst spürbare Einbußen haben, da die Reaktionen im Preis- und Lohngefüge nur mit Verzögerung erfolgen dürften.

Abschnitt 2: Mehrwertsteuerermäßigung bei Gas und Fernwärme

Neben den in Abschnitt 1 diskutierten strukturellen Aspekten können Mehrwertsteuersenkungen – und dies gilt auch für partielle Ermäßigungen – mit Erwägung makroökonomischer Stabilisierungspolitik begründet werden. Dies gilt es im vorliegenden Fall besonders zu berücksichtigen. Die bisherige Mehrwertsteuerermäßigung ist nämlich im Zusammenhang mit dem „Preisbremsen“ und der Zuspitzung der Energiepreise im Verlauf des Jahres 2022 zu sehen. Die Gaspreise an den sogenannten Spot-Märkten hatten sich im Jahr 2022 vervielfacht und es waren erhebliche Erhöhungen der Preise für Endkunden zu erwarten. Um dies abzufedern, wurden beide Maßnahmen ergriffen. Der derzeit für Endkunden zu verzeichnende Preisanstieg ist, zumindest bei Erdgas, deutlich geringer als in der Spitze befürchtet. Die „Preisbremsen“ spielen für einen Großteil der Verträge keine Rolle mehr. Eine akute Notwendigkeit, die Mehrwertsteuerermäßigung aus Sicht makroökonomischer Stabilisierung beizubehalten, scheint daher kaum gegeben.

Somit bleibt zu prüfen, wie sich die Fortsetzung der Mehrwertsteuerermäßigung zu den drei in Abschnitt 1 genannten Aspekten verhält. Steuerpraktische und allokativer Aspekte dürfte dabei eine untergeordnete Rolle spielen. So scheint es für die Steuerpraxis von geringer Bedeutung, welchem der beiden Steuersätze, 7 % oder 19 %, Gas und Fernwärme zugeordnet werden. Aus allokativer Sicht stellt sich die Frage, warum ein bestimmter Energieträger für Wärme gegenüber anderen (Heizöl, Strom) bevorzugt werden sollte. Eine klare Begründung für die Fortsetzung scheint hier nicht zu liegen.

So wird der Antrag vordringlich auch mit distributiven Überlegungen vom Antragssteller begründet. Doch auch hier stellt sich die Frage, ob es sich um eine verteilungspolitisch sinnvolle Maßnahme handelt. Bayer, C., A. Kriwoluzky, F. Seyrich und A. Vogel (2023) legen dar, dass der Verbrauch von Gas in den Haushalten relativ zum Einkommen keinem klaren

² J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, J. Poterba (Hrsg.): *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford 2010.

Muster unterliegt.³ Aus verteilungspolitischer Sicht kommt es somit zu erheblichen Streuverlusten, da auch Haushalte mit hohem Einkommen relativ stark begünstigt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Haushalte die Leistungen der Grundsicherung oder Wohngeld erhalten, bereits eine teilweise sehr umfassende Absicherung gegen hohe Heizkosten haben. Das sozialpolitische Ziel, sofern es denn verfolgt werden soll, dürfte mit anderen Mitteln zielgenauer erreicht werden.

Abschließend ist festzuhalten, dass die absehbar steigende Belastung durch höhere CO₂-Preise, ein klares Lenkungsziel verfolgt. Dass der Gaspreis immer noch deutlich höher liegt als vor dem Krisenjahr 2022 und gegebenenfalls weiter steigen wird, dürfte den klimafreundlichen Umbau des Gebäudesektors in der Tendenz beschleunigen. Der geringere Mehrwertsteuersatz auf Gas würde die Anreize für sparsames Verhalten mindern, den Wechsel zum Beispiel zu Wärmepumpen verlangsamen und den Nutzen von Gebäudesanierungen reduzieren.

Fazit

Die drastische Zuspitzung der Heizkostensituation, wie sie sich gegen Ende 2022 abzeichnete und aus der sich gegebenenfalls eine Begünstigung von Gas gegenüber anderen Wärmequellen ableiten ließ, ist überstanden. Verteilungspolitisch, klimapolitisch und mit Blick auf die allokative Effizienz lassen sich keine starken Argumente finden, am reduzierten Mehrwertsteuersatz festzuhalten. Es ist sicher richtig, dass einzelne Haushalte weiterhin vor gewissen Herausforderungen angesichts höherer Heizkosten stehen, doch bleibt das Instrument reduzierter Mehrwertsteuersätze wenig zielgenau und konterkariert andere Politikziele. Es ist daher nicht zu empfehlen.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Boysen-Hogrefe

³ Bayer, C., A. Kriwoluzky, F. Seyrich und A. Vogel (2023), Makroökonomische Effekte der finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Entlastungspakete I – III sowie des wirtschaftlichen Abwehrrschirms, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Entlastungen/makrooekonomische-effekte-entlastungspakete-und-abwehrrschirm.pdf> (27. Juni 2023).