

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Ziele und Optionen der Steuerreform:
Reformoptionen für den Bereich der
indirekten Steuern**

Georg Gottholmseder

Dezember 2008

Ziele und Optionen der Steuerreform: Reformoptionen für den Bereich der indirekten Steuern

Georg Gottholmseder

Dezember 2008

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Inhalt

Indirekte Steuern sind im österreichischen Steuersystem ein wichtiger Faktor. Sie leisten einerseits einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Staatsaufgaben und entfalten andererseits ökonomisch und gesellschaftlich erwünschte Lenkungseffekte. Die vorliegende Untersuchung möglicher Reformoptionen für den Bereich der indirekten Steuern geht insbesondere auf potentielle Erhöhungen spezifischer Verbrauchsteuern ein. Maßnahmen in diesem Bereich würden neben Lenkungseffekten auch einen Spielraum für eine Verbesserung der Steuerstruktur hin zu einem beschäftigungsfreundlicheren System schaffen. Durch eine Annäherung von Tabaksteuer, Alkohol- und Biersteuer an das Durchschnittsniveau der EU 15 sowie durch die Wiedereinführung der Weinsteuern könnten insgesamt Einnahmen von mehr als 0,5 Mrd. € für eine umfangreiche Tarifreform erzielt werden. Eine Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuertarifs wird hingegen nicht empfohlen.

Rückfragen: Georg.Gottholmseder@wifo.ac.at

2008/312/S/WIFO-Projektnummer: 4608

© 2008 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> •
Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30,00 € • Download 24,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33942&typeid=8&display_mode=2

Reformoptionen für den Bereich der indirekten Steuern

Lenkungseffekte verstärken – Gegenfinanzierungspotenzial nützen

Georg Gottholmseder

Kurzzusammenfassung

Indirekte Steuern stellen einen zentralen Bestandteil des österreichischen Steuersystems dar und sollten daher auch im Rahmen einer Diskussion rund um eine Steuerreform nicht außer Acht gelassen werden. Die Bedeutung der indirekten Steuern liegt zum einen in der Aufkommensstärke, andererseits aber auch in der Möglichkeit durch spezielle Verbrauchsteuern ökonomisch und gesellschaftlich gewünscht Lenkungseffekte zu erzielen, begründet.

Ziel dieser Arbeit ist es, verschiedene Reformoptionen für den Bereich der indirekten Steuern darzustellen. Die vorgeschlagenen Optionen sehen Erhöhungen einzelner Verbrauchsteuern vor. Neben einer Erhöhung der Tabaksteuer, welche eine Reduktion der Folgekosten des Tabakkonsums bewirken und selbst bei moderater Erhöhung ein Zusatzaufkommen von 300 bis 500 Mio. € bringen würde, sieht die Arbeit insbesondere im Bereich der alkoholischen Getränke Maßnahmen vor. So würde beispielsweise eine Erhöhung der Alkoholsteuer dazu beitragen, dass Österreich sich bei der Besteuerung alkoholischer Getränke dem Schnitt der EU-15- bzw. EU-27-Staaten annähert. Eine Erhöhung auf das Niveau der EU 15 könnte einen hohen zweistelligen Millionenbetrag an zusätzlichem Steueraufkommen einbringen.

Gleich wie die Alkoholsteuer fällt auch die Biersteuer in Österreich geringer aus als in den EU-15-Staaten. Eine Erhöhung der Biersteuer von 2 € je Grad Plato auf 3 € je Grad Plato würde eine Annäherung an den EU-15-Schnitt und zusätzliche Steuereinnahmen in der Höhe von 100 Mio. € bewirken.

Aus ökonomischer Sicht ist die Verbrauchssteuerfreiheit von Wein, wie sie in Österreich seit der Abschaffung der Weinsteuern im Jahr 1994 existiert, nicht zu rechtfertigen. Je nach Höhe der Weinsteuern kann auch mit vergleichsweise moderaten Steuersätzen ein Steueraufkommen von 100 bis 125 Mio. € erzielt werden.

Glücksspiel ist gleich wie Alkohol- und Tabakkonsum mit externen Kosten verbunden. Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll über eine verstärkte Besteuerung des Glücksspiels nachzudenken. Dies kann einerseits durch die Erhöhung bestehender Abgaben oder durch eine

bundesweite Freigabe des kleinen Glücksspiels erfolgen. In diesem Zusammenhang sind neben ökonomischen Faktoren jedoch auch politische Fragen von Relevanz.

Die Erhöhung der Umsatzsteuer könnte durch das hohe potenzielle Zusatzaufkommen als Gegenfinanzierungsmaßnahme für andere Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Auf Grund der damit verbundenen Verteilungswirkungen und etwaiger Nachfrageeffekte bei den Tourismusexporten wird diese Option aber nicht empfohlen. Umverteilungseffekte der angeführten Verbrauchsteuererhöhungen sollten im Zuge einer Tarifreform ausgeglichen werden.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Optionen würde ökonomisch sinnvolle Lenkungseffekte verstärken und könnte darüber hinaus auch zu einer Verbesserung der Steuerstruktur beitragen. Das zusätzlich erzielte Aufkommen aus diesen Erhöhungen würde einen größeren Spielraum für eine umfangreiche Senkung des Lohn- bzw. Einkommensteuertarifs schaffen und damit eine stärkere Entlastung des Faktors Arbeit ermöglichen.

Reform Options for Indirect Taxes

Strengthening the incentive effects – Exploiting the potential of finance other fiscal measures

Georg Gottholmseder

Brief Summary

Indirect taxes are a core component of the Austrian tax system and should not be disregarded when discussing a tax reform. The significance of indirect taxes lies, on the one hand, in the volume of revenue, and on the other, in the possibility of achieving desired incentive effects in the economy and society through specific excise taxes.

The aim of this study is to present the various reform options in the area of indirect taxes. The options proposed include the increase of certain excise taxes. Apart from a higher tobacco tax, which would also reduce the consequential costs of tobacco consumption and even if raised only moderately would still generate additional tax revenue of € 300 to 500 million, the study also focuses on the area of taxes on alcoholic beverages. Thus, for example, an increase in taxes on alcoholic beverages would help Austria to come closer to the average level of the EU 15 or EU 27. An increase to the level of the EU-15 could generate high double-digit million amounts in additional tax revenue.

Alike the tax on alcoholic beverages, the tax on beer is lower in Austria than in the EU-15 member states. An increase of the beer tax from € 2 per degree Plato to € 3 per degree Plato would bring it closer to the EU-15 average and generate additional tax revenues of € 100 million.

The exemption of wine from excise duty, which has been the case in Austria since the abolition of the wine tax in 1994, is not justified from an economic standpoint. A relatively moderate tax rate would generate tax revenue of € 100 to 125 million.

Gambling incurs external costs just like tobacco consumption and alcohol. Therefore, it would seem reasonable to consider higher taxes on gambling. This could be achieved by raising existing taxes or by legalizing so-called "minor gambling" (slot machines) in all provinces of Austria.

An increase in value added tax has a high potential of generating additional revenue and could be taken into consideration to finance other measures. However, due to the related distributional effects and possible negative demand effects in the area of tourism exports, this

option is not recommended. The re-distributional effects of the increases in excise duties mentioned should be balanced within the scope of a tax reform.

The implementation of the options proposed would strengthen economically useful incentive effects and furthermore improve the tax structure. The additional revenue generated from these increases would create more scope for a broader cut in payroll taxes and income taxes, and thus make it possible to lower the burden on labour.

Reformoptionen für den Bereich der indirekten Steuern

Lenkungseffekte verstärken – Gegenfinanzierungspotenzial nützen

Georg Gottholmseder

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	1
<i>Umsatz und Verbrauchsteuern in Österreich</i>	1
Umsatzsteuer	1
Verbrauchsteuern	2
<i>Internationaler Vergleich</i>	3
2. Ziele einer Reform	4
3. Mögliche Maßnahmen im Bereich der indirekten Steuern	4
<i>Verlagerung des Steueraufkommens hin zu mehr indirekten Steuern</i>	4
Erhöhung einzelner Verbrauchsteuern	5
Erhöhung der Umsatzsteuer	12
<i>Senkung der Umsatzsteuer auf einzelne Produktgruppen</i>	14
Reformoptionen	16
Literaturhinweise	17

Reformoptionen für den Bereich der indirekten Steuern

Lenkungseffekte verstärken – Gegenfinanzierungspotenzial nützen

Georg Gottholmseder

1. Ausgangslage

Umsatz und Verbrauchsteuern in Österreich

Umsatz und Verbrauchsteuern stellen im österreichischen Steuersystem wichtige Bestandteile und in Bezug auf das Budget wichtige Einnahmequellen dar. In der vorliegenden Hintergrundstudie soll insbesondere auf das Umsatzsteuersystem sowie auf einzelne Verbrauchsteuern, wie etwa die Tabaksteuer und Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke, eingegangen werden.

Umsatzsteuer

Das österreichische Umsatzsteuersystem ist anders als etwa das US-Amerikanische System der Sales Tax ein Mehrwertsteuersystem. Das bedeutet, dass bei jeder Produktionsstufe nur der Wertzuwachs besteuert wird. Erreicht wird dies durch den Vorsteuerabzug für Unternehmen.

Das Umsatzsteuergesetz sieht in Österreich zwei unterschiedliche Steuersätze vor: Neben dem **allgemeinen Steuersatz in der Höhe von 20%** existieren auch noch zwei ermäßigte Steuersätze. **Der ermäßigte Steuersatz in der Höhe von 10%** gilt z.B. für Lebensmittel, das Vermieten von Grundstücken für Wohnzwecke, Beherbergung, Beförderung von Personen im Inland, Theater, Museen usw. Ein weiterer **ermäßigter Steuersatz von 12%** wird auf ab Hof Lieferung von Wein der im Inland produziert wurde angewendet, wobei auch die Rohstoffe aus Eigenproduktion stammen müssen. Bei den indirekten Steuern bestehen von Seiten der Europäischen Union äußerst detaillierte und verbindliche Vorgaben über den Aufbau der nationalen Steuersysteme. Für die Umsatzsteuer sind diese Vorgaben in der **6. Mehrwertsteuerrichtlinie** geregelt. Diese regelt unter anderem auch die Höhe und Zahl der Umsatzsteuersätze. Neben dem **allgemeinen Steuersatz**, welcher **mindestens 15%** betragen muss, können die Mitgliedstaaten noch **zwei ermäßigte** Steuersätze einführen. Diese müssen mindestens 5% betragen und dürfen nur auf Güter und Leistungen angewendet werden welche in der Liste der Mehrwertsteuerrichtlinie enthalten sind. Sollte ein Mitgliedstaat einen ermäßigten Steuersatz auf

Produkte die nicht in der Richtlinie erwähnt sind bereits am 01.01.1991 angewendet haben, so kann er diesen ermäßigten Satz weiterhin als einen der beiden ermäßigten Sätze anwenden. Diese Regelung der parking rates war ursprünglich nicht als dauerhafte Lösung geplant.¹ Österreich hat mit dem 12% Steuersatz auf Weine im Ab Hof Verkauf eine derartige parking rate. Neben den parking rates besteht noch eine Sonderregelung für ermäßigte Steuersätze unter 5%. Diese super reduced rates dürfen ebenfalls dann weiterhin angewendet werden, wenn sie bereits zum 01.01.1991 in Kraft waren.

Verbrauchssteuern

Die Verbrauchssteuern unterliegen, gleich wie die Umsatzsteuer, strengen Vorgaben von Seiten der EU, sind jedoch unabhängig von der Umsatzsteuer geregelt. Die Vorgaben beziehen sich einerseits auf die Höhe der Steuern (Mindesthöhe), zum anderen aber auch auf die Struktur der Steuer, so ist beispielsweise bei der Tabaksteuer sowohl eine Mengensteuer als auch eine Wertsteuer vorgegeben.

Die **Tabaksteuer** setzt sich aus einer Wertsteuer, welche in Österreich 43% des Kleinverkaufspreises beträgt, und einer Mengensteuer in der Höhe von 26,69 € pro 1.000 Stück zusammen. Mindestens jedoch muss die Steuerbelastung in Österreich 90% der Tabaksteuerbelastung der meistverkauften Preisklasse, sowie mindestens 83 € je 1.000 Stück betragen. Darüber hinaus besteht in Österreich auch ein Mindestpreis von 3,25 € pro Packung (20-Stück) Zigaretten.

Im Bereich der alkoholischen Getränke kommt unter anderem der **Alkoholsteuer** eine besondere Bedeutung zu. Diese beträgt **1.000 € je 100 Liter Alkohol** (Ausnahme Abfindung und Verschlussbrennerei). Für die Alkoholsteuer gilt gemäß Richtlinie 92/84/EEC eine Mindesthöhe von 1.000 € für Staaten deren Steuersatz bereits über 1.000 € liegt bzw. 550 € für jene Staaten deren Steuersatz unter 1.000 € liegt.

Während Spirituosen mit Alkoholsteuer belastet werden, bestehen bzw. bestanden für Bier und Wein eigene Steuergesetze. So beträgt etwa die eigens geregelte **Biersteuer** 2 € je Hektoliter Bier je Grad Plato (Stammwürzegehalt). Für kleine Brauereien bestehen Ermäßigungen. Eine **Weinsteuer** existiert in Österreich derzeit nicht, diese ist mit Ende 1994 ausgelaufen. Wein ist damit nur mit Umsatzsteuer belastet. Im Jahr 1994 war Wein mit 1,15 S pro Liter belastet.

Die **Mineralölsteuer** beträgt in Österreich derzeit 44,2 Cent je Liter Benzin und 34,7 Cent je Liter Diesel sofern der Mindestanteil von biogenen Treibstoffen nicht unter- und der Schwefelgehalt eine gewisse Schwelle nicht überschreiten.²

¹ Siehe dazu beispielsweise Mathis (2004).

² Dies ist mit Ausnahme der Premiumtreibstoffe in den meisten Fällen gegeben.

Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich liegt Österreich mit einem ermäßigten Steuersatz von 20% im oberen Mittelfeld. Während es nur fünf Staaten in den EU 27 gibt die einen höheren Regelsteuersatz anwenden, existieren 15 Staaten die einen geringeren Umsatzsteuersatz haben. Dieses Bild trifft in ähnlicher Form auch auf den ermäßigten Steuersatz zu, wobei der Vergleich hier nicht ganz einfach ist, da einige Länder mehrere ermäßigte Sätze anwenden und die Produkte bzw. Leistungen auf die diese angewendet werden unterschiedlich sein können. Was das Aufkommen betrifft sind die indirekten Steuern in allen EU-Mitgliedsstaaten von großer Bedeutung. Im EU-Schnitt (EU 27) lag der Anteil der Umsatzsteuer an den gesamten Steuereinnahmen im Jahr 2006 bei 17,6%,³ für Österreich lag der Wert mit 18,8% über dem EU-Durchschnitt. Mit einem Aufkommen von 20,171 Mrd. € im Jahr 2007 stellt die Umsatzsteuer in Österreich die aufkommensstärkste Steuer dar. Bei den Verbrauchsteuern liegt Österreich exakt im Schnitt der EU 15.

Übersicht 1: Europäische und internationale USt Sätze und Aufkommen

Land	Regelsatz	Ermäßigter Tarif	Super reduced und parking rates	Anteil der USt am gesamten Steueraufkommen	Anteil der Verbrauchsteuern am gesamten Steueraufkommen
Belgien	21	6/12	12	16,0	5,1
Bulgarien	20	7		36,3	15,3
Tschechien	19	9		18,2	10,2
Dänemark	25			20,8	6,8
Deutschland	19	7		16,1	7,2
Estland	18	5		29,6	11,1
Griechenland	19	9	4,5	22,6	7,8
Spanien	16	7	4	17,5	6,2
Frankreich	19,6	5,5	2,1	16,5	5,2
Irland	21	13,5	4,8/13,5	24,2	7,6
Italien	20	10	4	14,9	5,2
Zypern	15	5/8		28,5	10,7
Lettland	18	5		28,2	10,9
Litauen	18	5/9		25,9	10,0
Luxemburg	15	6/12	3/12	15,3	10,7
Ungarn	20	5		20,4	9,0
Malta	18	5		23,9	9,2
Niederlande	19	6		18,9	6,4
Österreich	20	10	12	18,3	6,2
Polen	22	7	3	24,1	11,9
Portugal	20 ¹	5/12	12	24,7	8,9
Rumänien	19	9		27,7	11,1
Slowenien	20	8,5		22,2	8,6
Slowakei	19	10		25,4	9,8
Finnland	22	8/17		19,9	8,4
Schweden	25	6/12		18,6	5,9
Großbritannien	17,5	5		17,5	8,7
EU15 ²				16,9	6,2
EU27 ²				17,6	6,8
Kroatien	22	0,10		34,8	11,5
Türkei	18	1/8		22,1	24,5
Norwegen	25	8/14		18,1	4,9
Schweiz	7,6	2,4/3,6		13,2	7,6
USA	0-7,25% je nach Bundesstaat			7,7	6,1
Japan	5			9,5	7,7

Q: Eurostat, OECD, IMF (Aufkommenswerte Stand 2006). – ¹ Wurde mit 01.01.2008 von 21% auf 20% gesenkt. – ² Gewichteter Durchschnitt.

³ Dies entspricht dem gewichteten Mittelwert. Der arithmetische Mittelwert liegt bei 22%.

2. Ziele einer Reform

Neben dem Ziel Steueraufkommen zu generieren, welches bei der Umsatzsteuer im Vordergrund steht, haben die spezifischen Verbrauchsteuern auch die Aufgabe, externe Effekte und damit von den Individuen nicht berücksichtigte Kosten in den Entscheidungsprozess zu internalisieren. Ziel einer Reform sollte es damit sein diese Kosten so weit wie möglich zu internalisieren und dort wo noch Handlungsbedarf besteht nachzubessern. Das bietet auch die Möglichkeit die spezifischen Verbrauchssteuern (sowohl der Umweltsteuern als auch der anderen Verbrauchssteuern) in ein Abgabenstrukturreformkonzept zu integrieren, um dadurch eine doppelte Dividende zu erzielen – beschäftigungspolitische Effekte durch Senkung lohnbezogener Abgaben und umwelt-/gesundheitspolitische Effekte durch Erhöhung der spezifischen Verbrauchssteuern auf umwelt-/gesundheitsschädliche Aktivitäten.

3. Mögliche Maßnahmen im Bereich der indirekten Steuern

Im Bereich der indirekten Steuern können Modifikationen im Wesentlichen nur darin liegen die Steuersätze innerhalb der von der EU vorgegebenen Rahmenbedingungen zu verändern. Im Folgenden sollen zwei mögliche Handlungsoptionen dargestellt und analysiert werden. Das ist zum einen eine Verlagerung des Steuersystems hin zu mehr indirekten Steuern, zum anderen soll auf eine mögliche Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Lebensmittel, welcher im Rahmen aktueller politischer Diskussionen eine Rolle spielt, eingegangen werden.

Verlagerung des Steueraufkommens hin zu mehr indirekten Steuern

Im Lichte der Diskussion über die Entlastung des Faktors Arbeit wird bzw. wurde in einigen Ländern – beispielsweise Deutschland – eine Erhöhung der indirekten Steuern als mögliche Finanzierungsalternative insbesondere für die Sozialversicherung diskutiert. Dies liegt zum einen an der Aufkommensstärke vor allem der Umsatzsteuer, die in der Regel einen bedeutenden Anteil am gesamten Steueraufkommen erbringt. Eine derartige Vorgehensweise wird aber auch durch eine aktuelle Studie der OECD, welche die Wirkungen verschiedener Steuerarten auf das Wirtschaftswachstum untersucht, unterstützt. Die vom Economic Department der OECD herausgegebene Studie "Tax and Economic Growth" (Johansson *et al.*, 2008) versucht mit Hilfe ökonomischer Schätzungen ein Ranking verschiedener Steuerarten in Bezug auf das Wirtschaftswachstum zu erstellen. Die Umsatz- und speziellen Verbrauchssteuern⁴ liegen dabei, hinter den Vermögensteuern auf unbewegliches Vermögen, auf Platz zwei. Der negative Effekt der Umsatzsteuer auf das Wachstum ist damit laut Studie geringer als jener der persönlichen Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer. Dies wird vor allem damit argumentiert, dass Umsatz- und Verbrauchssteuern die Entscheidungen von Individuen und Unter-

⁴ Im Begriff der Consumption Taxes sind neben der Umsatzsteuer auch die Verbrauchsteuern enthalten.

nehmen in einem geringeren Ausmaß negativ beeinflussen als andere Steuern. Spezifische Verbrauchsteuern wie etwa die Tabaksteuer oder die Mineralölsteuer dienen im Gegensatz zu der allgemeinen Umsatzsteuer sogar als Lenkungsinstrument zur Internalisierung externer Effekte und haben dabei aus Effizienz Gesichtspunkten einen positiven Effekt.

Im Folgenden sollen nun kurz die Vor- und Nachteile einer Verlagerung des Steueraufkommens hin zur Umsatzsteuer sowie zu anderen indirekten Steuern dargestellt werden.

Erhöhung einzelner Verbrauchsteuern

Neben der allgemeinen Umsatzsteuer wäre eine Erhöhung der indirekten Besteuerung auch noch auf dem Wege einer Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern wie etwa **Tabaksteuer**, **Alkoholsteuer** oder **Mineralölsteuer** möglich. Diese Vorgehensweise hätte neben dem daraus resultierenden zusätzlichen Steueraufkommen auch den Vorteil, dass man damit gesundheits- sowie umweltpolitische Ziele verfolgen kann. Übersicht 2 gibt einen Überblick über das derzeitige Aufkommen der in weiterer Folge diskutierten Verbrauchsteuern.

Übersicht 2: Aufkommen und Erhöhungspotenziale einzelner Verbrauchsteuern

Steuer	Aufkommen 2007 in Mio. €	Potenzielles Zusatzaufkommen in Mio. € ¹
Tabaksteuer	1.446,2	311-520
Alkoholsteuer	121,7	~100
Biersteuer	199,9	80-110
Weinsteuer	0	27-130

¹ Hier wird auch das zusätzliche Aufkommen im Bereich der Umsatzsteuer hinzugerechnet.

Tabaksteuer

Der Konsum von Tabakwaren verursacht Kosten, welche von den KonsumentInnen nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden. Derartige Kosten wären etwa Behandlungskosten von Krankheiten die mit dem Rauchen in Zusammenhang stehen, Kosten durch Arbeitsausfall, Kosten auf Grund eines früheren Todes, Kosten durch Umweltverschmutzung oder Kosten die durch das Passivrauchen dritter entstehen. Im Gegensatz dazu werden verminderte Pensionszahlungen durch einen früheren Tod oft als ein Faktor erwähnt der die oben genannten Kosten zumindest teilweise kompensieren kann.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage auf welchem Weg eine Internalisierung der Kosten und eine Reduktion des Tabakkonsums erreichbar sind. Empirisch kann trotz eher geringer Preiselastizität der Nachfrage vielfach ein Zusammenhang zwischen dem Preis und der konsumierten Menge festgestellt werden. Die Schätzungen der Preiselastizität der Zigarettennachfrage liegt in einem großen Teil der Studien zwischen $-0,2$ und $-0,6$.⁵ Lopez (2002) belegt,

⁵ Vgl. Huang –Yang –Hwang (2004), Chaloupka (1991, 1998).

dass der Preis von Zigaretten, insbesondere im Billigsegment, einen bedeutenden Effekt auf die Dauer bis zum Beenden des Rauchens hat. Weiters kann auch ein Effekt der Tabaksteuern auf die Sterberate durch Lungenkrebs nachgewiesen werden.⁶ Steuern stellen somit ein geeignetes Instrument zur Reduktion von Zigarettenkonsum dar. In Österreich liegt die Gesamtsteuerbelastung von Zigaretten sowohl absolut als auch in Prozent des Verkaufspreises unter dem Durchschnitt der EU-15-Länder.

Übersicht 3: Zigarettenpreise der meistverkauften Preiskategorie (MPPC) und Steuerbelastung

	Meistverkaufte Preisklasse pro 20 Stück	Steuerbelastung absolut in €	Steuerbelastung in % des Preises
Belgien	4,2	3,2	77,4
Bulgarien	1,3	1,0	81,6
Tschechien	2,1	1,7	80,4
Dänemark	4,3	3,2	73,4
Deutschland	4,7	3,6	75,8
Estland	1,4	1,3	91,5
Griechenland	3,0	2,2	73,5
Spanien	2,4	1,9	77,6
Frankreich	5,3	4,3	80,4
Irland	7,5	5,8	78,4
Italien	3,5	2,6	75,2
Zypern	2,8	2,0	72,1
Lettland	1,2	1,1	89,8
Litauen	1,4	1,0	66,9
Luxemburg	3,2	2,2	70,1
Ungarn	2,1	1,6	73,9
Malta	3,6	2,7	76,1
Niederlande	4,6	3,5	74,5
Österreich	3,5	2,6	74,9
Polen	1,6	1,4	87,1
Portugal	3,3	2,6	79,6
Rumänien	1,7	1,2	74,0
Slowenien	2,2	1,6	74,9
Slowakei	1,6	1,5	93,6
Finnland	4,3	3,2	75,1
Schweden	5,2	3,7	72,3
Großbritannien	8,1	6,2	76,5
EU15 ¹	4,5	3,4	75,6
EU27 ¹	3,3	2,5	77,6

Q: Europäische Kommission und eigene Berechnung, Stand 07/2008. – ¹ Arithmetischer Durchschnitt.

Dieser Vergleich allein lässt jedoch noch keinen direkten Schluss in Bezug auf die optimale Höhe der Tabakbesteuerung zu. Hierzu ist eine genaue und umfassende Abschätzung der Kosten, welche man internalisieren möchte, nötig. Eine aktuelle Studie für Österreich legt nahe, dass auch nach Berücksichtigung dieses Effekts und des Aufkommens der Tabaksteuer

⁶ Vgl. Escario und Molina (2004). Die Autoren verwenden dabei auch österreichische Daten.

noch Nettokosten für die Gesellschaft übrig bleiben.⁷ Dieses Ergebnis würde eine Erhöhung der Tabaksteuer nahe legen.

- Eine **Anhebung der Tabaksteuer** in Österreich könnte einen erheblichen Finanzierungsbeitrag zu anderen Maßnahmen im Rahmen der Steuerreform leisten. So würde beispielsweise eine Anhebung der Mengensteuer auf Zigaretten von derzeit 26,69 € auf 46,25 € pro 1000 Zigaretten ein zusätzliches Steueraufkommen in der Höhe von 311 bis 520 Mio. € jährlich einbringen. Die Schwankungsbreite ergibt sich durch unterschiedliche Annahmen über die Preiselastizität der Nachfrage sowie den Grad der Überwälzung der Steuer.⁸ Die Inlandsnachfrage wird durch diese Maßnahme zum einen durch Änderungen im Rauchverhalten und zum anderen durch verstärktes Einkaufen von Tabakwaren im Ausland zurückgehen. Die Preise würden sich durch diese Erhöhung dem Niveau der EU-15-Staaten nähern, so würde der Preis für die meistverkaufte Preisklasse bei voller Überwälzung der Steuer in etwa 4,47 € (EU-15-Schnitt) pro Packung betragen. Werden hingegen nur 80% der Steuererhöhung an die Konsumenten weitergegeben, so würde die meistverkaufte Preisklasse nach der Erhöhung etwa 4,1 € kosten. Das zusätzliche Steueraufkommen würde zu einem Großteil im Bereich der Tabaksteuer anfallen, es würde jedoch auch das Umsatzsteueraufkommen ansteigen. In Bezug auf relative Gesamtsteuerbelastung würde Österreich nach Einführung dieser Maßnahme mit einer Steuerbelastung von knapp über 80% zu den Ländern mit der höchsten relativen Steuerbelastung innerhalb der EU zählen. Die absolute Gesamtbelastung wäre mit einem Wert zwischen 3,37 € und 3,59 € nur leicht über dem EU-15-Schnitt.

Verbrauchssteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke

Gleich wie Tabakkonsum stellt auch der Konsum von Alkohol einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Diese entstehen ebenfalls zu einem wesentlichen Teil durch die verstärkte Notwendigkeit medizinischer Behandlungen, geringere Arbeitsproduktivität sowie eine eingeschränkte Lebensqualität. Die Höhe dieser Kosten ist beträchtlich, so geben beispielsweise *Anderson – Baumberg (2006)* die direkt messbaren Kosten für die EU mit 1,3% des BIP im Jahr 2003 an. Die intangiblen Kosten sind dabei noch um ein Vielfaches höher. Während die ökonomischen Kosten welche durch Tabakkonsum und Alkoholkonsum verursacht werden in etwa gleich hoch geschätzt werden,⁹ liegen das Steueraufkommen aus Tabaksteuer und jenes aus **Alkohol- und Biersteuer** in Österreich weit auseinander. Die Tabaksteuer hat im Jahr 2006 ein Auf-

⁷ Vgl. Pock et al. (2008). Für einen Überblick zu internationalen Schätzungen der ökonomischen Kosten des Rauchens siehe Lightwood et al. (2000).

⁸ Bei Steuern auf Tabakwaren muss von einem hohen Grad an Überwälzung ausgegangen werden, da bei diesen Produkten einerseits eine geringe Preiselastizität der Nachfrage zu beobachten ist und die Wettbewerbssituation auf diesen Märkten ebenfalls dazu beiträgt dass Steuern auf die Konsumenten überwältigt werden können.

⁹ Vgl. Andersen und Baumberg (2006).

kommen von ca. 1,4 Mrd. € eingebracht, wohingegen Alkohol- und Biersteuer gemeinsam nur für etwa 310 Mio. € Aufkommen verantwortlich sind.

Übersicht 4: Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke

	Bier ¹	Wein ²	Alkohol ³
Belgien	4,3	47,1	1752
Bulgarien	1,9	0	562
Tschechien	2,2	0	962
Dänemark	6,8	82,4-123,1	2012
Deutschland	2	0	1303
Estland	4,9	66,5	1291
Griechenland	2,8	0	1090
Spanien	2,3	0	830
Frankreich	2,6	3,4	1450
Irland	19,9	273	3925
Italien	5,9	0	800
Zypern	4,8	0	598
Lettland	1,9	42,6	895
Litauen	2,2	52,1	1112
Luxemburg	2	0	1041
Ungarn	5,4	0	939
Malta	1,9	0	2300
Niederlande	13,8-78,5	68,5	1504
Österreich	5	0	1000
Polen	4,6	36,1	1207
Portugal	21,1-59,2	0	977
Rumänien	1,9	0	750
Slowenien	6,9	0	695
Slowakei	3,7	0	834
Finnland	21,4	233	3250
Schweden	18,1	234,7	5454
Großbritannien	21,5	278,6	3062
EU15 ⁴			1963
EU27 ⁴			1541

Q: Europäische Kommission und eigene Berechnung. – ¹ Dieser Wert gilt, mit Ausnahme von Portugal und den Niederlanden, pro Hektoliter und pro Volumsprozent Alkohol. In den Niederlanden und Portugal sind die Sätze nach Alkoholgehalt gestaffelt, weshalb die in der Übersicht angeführten Werte nur pro Hektoliter zu verstehen sind. Die Bemessungsgrundlage der Biersteuer ist in einigen Ländern, darunter auch Österreich, die Stammwürde gemessen in Grad Plato. Diese kann jedoch auf Volumsprozent umgerechnet werden. – ² Pro Hektoliter. – ³ Pro Hektoliter reinem Alkohol. – ⁴ Arithmetischer Durchschnitt.

Auch bei der Besteuerung von Alkohol gehört Österreich innerhalb der EU 15 zu jenen Ländern mit einer eher geringen Besteuerung. Hier wären insbesondere bei der (Nicht-)Besteuerung von Wein, welcher seit dem Wegfall der Weinsteuern ab dem Jahr 1995 verbrauchsteuerfrei ist, Maßnahmen sinnvoll. Die Verbrauchsteuerfreiheit von Wein ist innerhalb der EU-Staaten zwar keine Seltenheit, dennoch ist es ökonomisch nicht erklärbar warum ein alkoholisches Getränk wie Wein nicht mit Verbrauchsteuern belastet wird um externe Effekte zu internalisieren. Bei alkoholischen Getränken scheint es auf Grund der Substituierbarkeit dieser Güter notwendig, Änderungen koordiniert durchzuführen. Eine einseitige Erhöhung einer einzelnen Steuer

würde zu einer Verlagerung des Konsums auf jene Güter, welche nicht von einer Erhöhung betroffen sind, führen und würde den gewünschten Lenkungseffekt damit nur teilweise erzielen. Vor diesem Hintergrund scheinen folgende Maßnahmen sinnvoll:

- Die **Wiedereinführung einer Weinsteu**er würde dem ökonomisch sinnvollen Prinzip der Besteuerung alkoholischer Getränke zur Internalisierung nicht ausreichend berücksichtigter Effekte Rechnung tragen und könnte darüber hinaus Spielraum für eine Strukturreform schaffen. Wie hoch dieser Beitrag ist hängt erwartungsgemäß vom Steuersatz ab. Bei Einführung einer Weinsteuer in der Höhe von 11 Cent pro Liter¹⁰ könnte ein Aufkommen von ca. 27 Mio. € erzielt werden. Dies würde immer noch eine durchaus niedrige Besteuerung von Wein darstellen und es wären nur sehr begrenzte Mengenreaktionen zu erwarten. Im Gegensatz dazu könnte eine Weinsteuer mit einem Steuersatz von 0,5 € pro Liter ein zusätzliches Steueraufkommen von 100 bis 125 Mio. € erzielen. Hier könnte bzw. müsste man dann mit bedeutenden Mengenreaktionen, die in einer Größenordnung von bis zu –20% liegen können, rechnen. Dies entspricht zwar dem gewünschten Lenkungseffekte würde aber für Produzenten die sehr stark auf dem österreichischen Markt anbieten Umsatzeinbußen bedeuten. Anbieter billiger Weine wären hierbei stärker betroffen als Produzenten die im oberen Preissegment anbieten. In einzelnen EU-Staaten wie etwa Irland, Finnland und Schweden wird Wein mit mehr als 2 € Verbrauchsteuer pro Liter belastet. Für die österreichischen Weinproduzenten wäre eine moderate Weinsteuer insofern verkraftbar als auch importierte Weine dieser Steuer unterliegen würden und die Exporte davon nicht betroffen wären. Es wäre somit kein Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Produzenten zu befürchten.
- Eine weitere Option im Bereich der Verbrauchsteuern wäre eine **Anhebung der Alkoholsteuer**. Derzeit beträgt die Alkoholsteuer nur in etwa 50% des Durchschnitts der EU-15-Staaten. Eine Angleichung an das Niveau der EU 15 würde daher eine Erhöhung der Alkoholsteuer von 1.000 € auf 1.963 € erfordern. Ausgehend vom Aufkommen 2007, das 121,7 Mio. € betrug, könnte durch diese Erhöhung ein zweistelliger Millionenbetrag eingehoben werden.
- Neben der Wein- und Alkoholsteuer würde ein gezieltes Maßnahmenpaket im Bereich der Steuern auf alkoholische Getränke auch eine **Erhöhung der Biersteuer** nahe legen. Die Biersteuer ist mit einem Satz von derzeit 2 € pro Hektoliter und pro Grad Plato unter dem Niveau der EU-15-Staaten, welches in etwa bei 3,25 € liegt. Mit Slowenien und Ungarn haben auch zwei der vier an Österreich grenzenden neuen Mitgliedsstaaten höhere Biersteuersätze als Österreich. Eine Erhöhung der Biersteuer von derzeit 2 € auf 3 € pro Hektoliter und pro Grad Plato könnte je nach Preiselastizität der Nachfrage und Grad der Überwälzung zwischen 80 und 110 Mio. € an zusätzlichem Steueraufkommen bringen. Dieses Zusatzaufkommen würde, gleich wie bei

¹⁰ Dies würde dem inflationsbereinigten Steuersatz der Weinsteuer im Jahr 1994 entsprechen.

Tabak-, Wein- und Alkoholsteuer, durch zusätzliche Einnahmen bei der erhöhten Steuer selbst als auch durch Zusatzeinnahmen bei der Umsatzsteuer anfallen. Die vorgeschlagene Erhöhung der Biersteuer würde eine Preiserhöhung von durchschnittlich 5 bis 6 Cent pro 0,5 Liter Bier bewirken.

Die aufkommensstärkste unter den speziellen Verbrauchsteuern ist mit einem Aufkommen von 3,55 Mrd. € im Jahr 2006 die **Mineralölsteuer**. Auf diese wird im Abschnitt zur Umweltbesteuerung näher eingegangen.

In Bezug auf die Verteilungswirkungen sind die speziellen Verbrauchsteuern ähnlich zu bewerten wie die Umsatzsteuer. Die Steuerbelastung durch Tabak-, Alkohol- und Mineralölsteuern ist bezogen auf das Einkommen im unteren Einkommensdrittel deutlich höher als im mittleren und oberen Einkommensdrittel. Dies ergibt sich durch die unterschiedlich hohen Anteile an Einkommen, welche für diese Güter ausgegeben werden. Während beispielsweise im unteren Einkommensdrittel rund 2,86% des Einkommens für Tabak ausgegeben werden, sind es im oberen Drittel nur 1,11 Prozent. Eine Erhöhung dieser Abgaben würde somit isoliert betrachtet regressiv wirken. Sollte daher eine Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern durchgeführt werden, so müssten zur Gewährleistung einer verteilungsneutralen Umsetzung Maßnahmen in anderen Bereichen wie etwa der Einkommensteuer oder im Bereich der Sozialversicherungsabgaben getroffen werden.

Übersicht 5: Ausgaben nach Einkommensgruppen

	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil
	In % der verfügbaren Einkommen		
Tabak	2,86	1,76	1,11
Alkoholische Getränke	1,54	1,16	0,91
Bier	0,69	0,55	0,37
Wein	0,49	0,35	0,33
Mineralöle	4,56	4,94	3,80
Treibstoff, Schmiermittel	3,76	4,07	3,20
Flüssige Brennstoffe	0,80	0,87	0,60

Q: Guger et al. (2008).

Besteuerung von Glücksspiel

Neben dem Konsum von alkoholischen Getränken sowie von Tabakwaren weist auch das Glücksspiel Suchtpotenzial auf. Dieses Suchtverhalten kann ebenfalls dazu führen, dass Entscheidungen nicht unter optimaler Berücksichtigung aller derzeitigen und zukünftigen Auswirkungen und Kosten getroffen werden. Auch kann ein Effekt der Existenz von Einrichtungen in denen Glücksspiel betrieben wird auf die Kriminalität beobachtet werden. Für die USA konnte

beispielsweise gezeigt werden, dass in Bundesstaaten mit Casinos etwa 8% der Delikte auf diese zurück zu führen sind.¹¹ Diese Faktoren legen auch eine Besteuerung des Glücksspiels nahe.

In der gegenwärtigen Situation können in Österreich grob zwei Arten des Glücksspiels unterschieden werden. Das sind zum einen jene Spiele, wie etwa Poker, welche dem Glücksspielmonopol unterliegen und damit nur von der Casinos Austria AG betrieben werden dürfen und zum anderen Automaten Spiele, welche unter das so genannte kleine Glücksspiel fallen. Unter dem Begriff kleines Glücksspiel werden (Automaten) Glücksspiele verstanden bei denen der Einsatz nicht mehr als 50 Cent beträgt und der Gewinn den Betrag oder Gegenwert von 20 € nicht übersteigt. Das kleine Glücksspiel ist Ländersache und derzeit nur in Niederösterreich, Kärnten, der Steiermark und Wien erlaubt.

Für jene Arten des Glücksspiels, welche dem Glücksspielmonopol unterliegen, bestehen derzeit zwei unterschiedliche Abgaben. Das ist einerseits die **Konzessionsabgabe**, welche im Bereich der diversen Lotteriespiele und Bingo eingehoben wird, und die **Spielbankabgabe** welche im Bereich der Casino Spiele eingehoben wird. Das Aufkommen der Konzessionsabgabe betrug 2007 202 Mio. €, jenes der Spielbankabgabe 71 Mio. €.

Die Budgetären Zusatzeinnahmen einer Erhöhung dieser Abgaben würden durch die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Casinos Austria AG netto etwas geringer ausfallen als das Zusatzaufkommen dieser Steuer, da durch die Steuererhöhung mit einem Gewinnrückgang und damit auch mit einem Rückgang der Ausschüttungen an den Bund zu rechnen ist.

Eine andere Option das Glücksspiel steuerlich stärker zu belasten wären Maßnahmen im Bereich des kleinen Glücksspiels. Derzeit heben jene Länder, in denen dieses erlaubt ist Automatenabgaben ein. In Wien sind diese beispielsweise im Rahmen der Vergnügungssteuer erfasst. Die Vergnügungssteuer für einen Glücksspielautomaten beträgt in Wien derzeit 1.400 € pro Monat. Um in diesem Bereich weitere Einnahmen zu erzielen wird bzw. wurde eine bundesweite Legalisierung des kleinen Glücksspiels diskutiert.¹² Durch diese Legalisierung könnte auch in den übrigen fünf Bundesländern eine Automatenabgabe eingehoben werden. Laut einer Studie von Kreuzer Fischer & Partner wäre durch diese Legalisierung ein zusätzliches Steueraufkommen von rund 104 Mio. € pro Jahr erzielbar.¹³ Ob eine bundesweite Legalisierung sinnvoll erscheint ist neben einer ökonomischen auch eine Frage, welche die Politik entscheiden muss.

¹¹ Vgl. Grinols und Mustard (2006).

¹² Neben anderen fordern auch Ditz et al. (2008) eine bundesweit Freigabe des kleinen Glücksspiels.

¹³ Vgl. http://www.kfp.at/documents/download/EB_PT%20272%20Luck.pdf oder <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/314676/index.do>.

Erhöhung der Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer stellt im Großteil der OECD sowie der EU Staaten eine der größten Einnahmequellen für die öffentlichen Haushalte dar.

Während es in Österreich seit 1984 keine Veränderung des Regelsteuersatzes gegeben hat, haben einige andere Mitgliedstaaten ihre Steuersätze in den letzten Jahren verändert, wobei es sowohl zu Erhöhungen als auch zu Senkungen der Steuersätze kam. Senkungen haben größtenteils in den neuen EU-Mitgliedsstaaten wie Ungarn, Tschechien, Slowakei und Rumänien, aber auch in geringerem Umfang in Staaten der EU 15 wie Frankreich und Portugal stattgefunden. Erhöht wurden die Steuersätze beispielsweise in Deutschland, Griechenland und Belgien. Langfristig ist jedoch – anders als bei den direkten Steuern – der EU-durchschnittliche USt-Steuersatz relativ stabil.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse von *Johansson et al. (2008)* könnte eine Erhöhung der Umsatzsteuer, zumindest in Hinblick auf deren Wachstumseffekte, als eine attraktive Möglichkeit zur Verbesserung der Steuerstruktur erscheinen. Versucht man jedoch die Ergebnisse der Studie auf Österreich umzulegen, so gibt es zwei Faktoren, welche eine uneingeschränkte Validität für Österreich in Frage stellen könnten. So ist zum Beispiel auch in Bezug auf indirekte Steuern und damit auch bei der Umsatzsteuer eine internationale Dimension zu berücksichtigen. Gemeint ist damit in erster Linie die Möglichkeit von grenzüberschreitenden Einkäufen. Die OECD Studie erwähnt zwar, dass cross-border Shopping ein relevanter Faktor sein könnte, stellt jedoch die quantitative Bedeutung dieses Phänomens in Frage. Dies mag zwar für einen Großteil der OECD Staaten zutreffen, letztlich hängt die quantitative Bedeutung von cross-border Shopping jedoch von geographischen Faktoren wie etwa der Länge der Außen- und den Distanzen der Wohnbevölkerung zur Grenze ab.¹⁴ Für Österreich ist die internationale Dimension insofern nicht ganz vernachlässigbar, als ein großer Teil der österreichischen Bevölkerung innerhalb von 60 Minuten zur nächsten Grenze wohnt. In Süden und Osten Österreichs¹⁵ sind das ca. 84% der Bevölkerung. Für Tirol und Vorarlberg ist hier mit einem noch höheren Anteil zu rechnen, lediglich in den Bundesländern Oberösterreich und Salzburg dürfte der Anteil geringfügig darunter liegen. Neben dem cross-border Shopping wirkt auch der Versandhandel in ähnlicher Weise. Ein weiterer Faktor welcher die Schlussfolgerung der OECD-Studie relativieren könnte, ist die Tourismusbranche. Mit einer Erhöhung der Umsatzsteuer und einem daraus resultierenden Anstieg der Preise wird Österreich als Tourismusdestination im Vergleich zu anderen Staaten teurer. Dieser Preisanstieg könnte einen Rückgang der Umsätze in der Tourismusbranche nach sich ziehen. Für das Vereinigte Königreich wurde beispielsweise gezeigt, dass der Tourismusexport sehr elastisch auf Preisänderungen reagiert.¹⁶ Bedenkt man die wichtige Rolle des Tourismus in Österreich – Österreich ist mit

¹⁴ Siehe dazu Asplund, Friberg und Wilander (2007).

¹⁵ Burgenland, Wien, Niederösterreich, Steiermark, Kärnten.

¹⁶ Siehe dazu Durbarry (2008).

einem Anteil der Tourismusexporte am BIP von 5,01% hinter Griechenland jenes Land mit den zweithöchsten Tourismusexporten innerhalb der EU 15¹⁷ – so ist dies ein Faktor der bei einer etwaigen Erhöhung der Umsatzsteuer bedacht werden muss. Vorteilhaft wäre eine Erhöhung der Umsatzsteuer hingegen in Bezug auf andere Exportbereiche, welche von dieser Maßnahme auf Grund des Bestimmungslandprinzips nicht betroffen wären.

Neben diesen Effekten kommt auch der Frage der Verteilungswirkung eine wichtige Rolle zu. Dies wird auch in der OECD Studie deutlich herausgestrichen. Indirekte Steuern und insbesondere die Umsatzsteuer wirken auf Grund ihres proportionalen Tarifs und des unterschiedlichen Konsumverhaltens je nach Einkommensgruppe regressiv. Da Individuen mit geringen Einkommen einen höheren Anteil ihres Einkommens für Konsum verwenden als Personen mit hohem Einkommen, wird bei diesen auch ein höherer Anteil mit Umsatzsteuer belastet. Die folgende Übersicht stellt die Umsatzsteuerbelastung nach Einkommensterzilen dar.

Übersicht 6: Umsatzsteuerbelastung

	1. Terzil	2. Terzil In %	3. Terzil
In % des Gesamtkonsums	14,1	14,4	14,7
In % des Einkommens	17,2	14,7	12,1
langfristige Konsumneigung	1,222	1,025	0,824

Q: Guger et al. (2008).

Aus der Übersicht wird ersichtlich, dass die durchschnittliche Umsatzsteuerbelastung für das untere Einkommensterzil mit 17,2% deutlich höher ist jene in den oberen beiden Einkommensterzilen. Die Durchschnittsbelastung in Prozent des Gesamtkonsums steigt hingegen mit dem Einkommen. Dies ist durch den bei unteren Einkommen höheren Anteil an Waren mit dem ermäßigten Steuersatz, insbesondere Lebensmittel, zu erklären. Eine weitere Verlagerung des Steueraufkommens von der Einkommen- oder Körperschaftsteuer hin zu mehr indirekten Steuern würde damit eine Verschiebung zu einer stärker regressiven Belastung bedeuten. Diese Wirkung wird auch in diversen Mikrosimulationen bestätigt.¹⁸

Auch in Bezug auf das Preisniveau sind durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer Reaktionen zu erwarten. Wie hoch dieser Effekt ist hängt sehr stark davon ab, inwieweit die Erhöhung an die Konsumenten übertragen wird. Schätzungen für Deutschland legen nahe, dass die Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahr 2007 für ca. zwei Drittel der Kerninflation der Jahre 2006 und 2007

¹⁷ Vgl. Smeral (2007).

¹⁸ Siehe dazu beispielsweise Decoster und Van Camp (2001). Für eine Analyse der Wirkungen von Aufkommensverschiebungen zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und indirekten Steuern siehe Guger et al. (2008) oder Decoster, Swerdts und Verbist (2007).

verantwortlich war.¹⁹ Im Jahr der Erhöhung hat die Kerninflation mit einem Wert von 2,1% einen Höchstwert seit Einführung des HVPI erreicht.

Sollte eine Erhöhung der Umsatzsteuer ins Auge gefasst werden, so kann bei einer Erhöhung des Regelsteuersatzes von 20 auf 21%, und des ermäßigten Steuersatzes von 10 auf 11% mit einem zusätzlichen Steueraufkommen von ca. 900 Mio. € gerechnet werden.²⁰

Senkung der Umsatzsteuer auf einzelne Produktgruppen

Im Rahmen der Diskussionen rund um die angestiegene Inflation und mögliche Maßnahmen dagegen wurde von mehreren Seiten eine Senkung der Umsatzsteuer auf Lebensmittel gefordert. Derzeit werden Lebensmittel mit einem ermäßigten Steuersatz von 10% besteuert. Eine Senkung wäre gemäß der 6. Mehrwertsteuerrichtlinie der EU bis auf 5% möglich. Wie eingangs erwähnt ist aber die Begrenzung auf zwei ermäßigte Tarife zu berücksichtigen. Innerhalb der EU 27 gibt es 18 Staaten die einen geringeren Steuersatz auf bestimmte Lebensmittel haben als Österreich. Dieser Vergleich ist aber insofern mit Vorsicht zu interpretieren, als in vielen anderen Staaten differenzierte Steuersätze auf Lebensmittel angewendet werden, wohingegen in Österreich auf alle Lebensmittel ein einheitlicher Satz von 10% angewendet wird.

Ob eine Senkung der Umsatzsteuer auf Lebensmittel eine geeignete Maßnahme zum Ausgleich teurerungsbedingter Härten darstellt, hängt unter anderem davon ab in welchem Ausmaß die Steuersenkung vom Handel an die Konsumenten weitergegeben wird. Dies wird wiederum einerseits durch die Elastizitäten von Angebot und Nachfrage, und zum anderen von der Intensität des Wettbewerbs zwischen den Anbietern bestimmt. Die Erfahrungen aus der Abschaffung der Getränkesteuer sowie die Wettbewerbssituation im Lebensmittelhandel lassen hier Zweifel an einer vollständigen Weitergabe der Steuersenkung gerechtfertigt erscheinen.

Neben der Frage der Weitergabe der Steuersenkung ist auf Grund der Zielsetzung, soziale Härten auszugleichen auch die Verteilungswirkung dieser Maßnahme ein wesentlicher Faktor bei der Beurteilung. Hier ist zwischen einer absoluten und einer relativen Betrachtungsweise zu unterscheiden. Betrachtet man die Veränderung der durchschnittlichen Umsatzsteuerbelastung der gesamten Haushaltsausgaben (siehe Übersicht 8), so ist bei den unteren EinkommensbezieherInnen ein größerer Effekt durch die Senkung der Umsatzsteuer auf Lebensmittel feststellbar als bei den BezieherInnen hoher Einkommen. Während die Umsatzsteuerbelastung im unteren Terzil um 0,84 Prozentpunkte sinkt, beträgt der Rückgang der Umsatzsteuerbelastung im obersten Quartil nur 0,43 Prozentpunkte. Ein ähnlicher Effekt lässt sich auch bei der Veränderung der durchschnittlichen Umsatzsteuerbelastung gemessen an den Haushaltsausgaben

¹⁹ Vgl. Carrare und Danninger (2008). Die Umsatzsteuer wurde in Deutschland zwar erst 2007 erhöht, ein Teil der Inflation 2006 ist aber auf einen Vorzieheffekt der Preiserhöhung zurück zu führen. Diese erfolgten um die Preise zu glätten.

²⁰ Vgl. Guger et al. (2008).

feststellen. Das bedeutet, dass die Senkung der Umsatzsteuer auf Lebensmittel eine progressive Wirkung aufweist und untere Einkommen relativ gesehen stärker entlastet als hohe Einkommen.

Übersicht 7: USt-Sätze auf Lebensmittel

Land	USt-Sätze auf Lebensmittel
Belgien	6/12/21
Bulgarien	20
Tschechien	9
Dänemark	25
Deutschland	7/19
Estland	18
Griechenland	9
Spanien	4/7
Frankreich	5,5/19,6
Irland	0/4,8/13,5
Italien	4/10
Zypern	0/5/15
Lettland	5/18
Litauen	5/9/18
Luxemburg	3
Ungarn	20
Malta	0
Niederlande	6
Österreich	10
Polen	3/7/22
Portugal	5/12/20
Rumänien	19
Slowenien	8,5
Slowakei	19
Finnland	17
Schweden	12/25
Großbritannien	0/17,5

Q: DOC.2441/2008 – EN, Europäische Kommission.

Bei absoluter Betrachtungsweise stellt sich die Situation etwas anders dar. Auf Grund der in absoluten Werten betrachtet höheren Ausgaben für Lebensmittel profitieren Haushalte mit höheren Einkommen absolut gesehen auch stärker von einer Senkung der Umsatzsteuer. Dies steht jedoch nicht in Gegensatz zu der weiter oben angeführten Bewertung der Maßnahme als progressiv. Dieser Effekt wäre auch bei anderen Maßnahmen wie etwa einer Senkung des Eingangsteuersatzes, welcher ebenfalls die Progression erhöhen würde, gegeben. Auch in diesem Fall würden BezieherInnen höherer Einkommen absolut gesehen stärker profitieren. Die Betrachtung der absoluten Entlastung ist aber insofern von Interesse da sie etwas über die Kosten einer Maßnahme aussagen kann. Im Falle der Umsatzsteuersenkung liegen diese Kosten auf Grund der Entlastung aller Bevölkerungsgruppen unabhängig vom Einkommen deutlich höher als beispielsweise eine gezielte Entlastung von BezieherInnen niedriger Einkommen,

welche etwa über einen direkten Transfer erfolgen könnte. Abschließend ist damit festzuhalten, dass die Maßnahme untere Einkommen zwar überdurchschnittlich entlastet, dass ein derartiger Effekt aber auch mit geringeren Kosten realisierbar wäre.

Übersicht 8: Veränderung der Steuerbelastung durch USt-Senkung auf Lebensmittel

Einkommensterzil	1	2	3
Veränderung der USt-Durchschnittsbelastung des Haushaltseinkommens in Prozentpunkten	-0,84	-0,61	-0,43
Veränderung der USt-Durchschnittsbelastung der Haushaltsausgaben in Prozentpunkten	-0,69	-0,6	-0,52
Veränderung der absoluten Umsatzsteuerbelastung in %	-4,07	-3,45	-2,95

Q: Konsumerhebung 2004/05, eigene Berechnungen.

Reformoptionen

- Mit einer **Erhöhung der Tabaksteuer** könnte eine Reduktion der Folgekosten des Tabakkonsums erreicht werden und darüber hinaus würde diese Maßnahme auch zusätzliche Steuereinnahmen generieren. Bei einer Erhöhung der Mengensteuer um 20 € pro 1.000 Zigaretten würde das Steueraufkommen der Tabak- und Umsatzsteuer insgesamt um 311 bis 520 Mio. € ansteigen.
- Eine **Erhöhung der Alkoholsteuer** würde dazu beitragen, dass Österreich sich bei der Besteuerung alkoholischer Getränke dem Schnitt der EU-15- bzw. EU-27-Staaten annähert. Während der durchschnittliche Alkoholsteuersatz der EU-15-Staaten 1.963 € und jener der EU 27 1.541 € beträgt hebt Österreich nur den Mindeststeuersatz von 1.000 € ein. Eine Erhöhung auf das Niveau der EU 15 könnte einen hohen zweistelligen Millionenbetrag an zusätzlichem Steueraufkommen erbringen.
- Gleich wie die Alkoholsteuer fällt auch die Biersteuer in Österreich geringer aus als in den EU-15-Staaten. Eine **Erhöhung der Biersteuer** von 2 € je Grad Plato auf 3 € je Grad Plato würde eine Annäherung an den EU-15-Schnitt und zusätzliche Steuereinnahmen in der Höhe von 100 Mio. € bewirken.
- Aus ökonomischer Sicht ist die Verbrauchssteuerfreiheit von Wein, wie sie in Österreich seit der Abschaffung der Weinsteuer im Jahr 1994 existiert, nicht zu rechtfertigen. Wein stellt gleich wie Bier und Spirituosen ein Konsumgut dar, welches negative externe Effekte verursacht. Die **Wiedereinführung einer Weinsteuer** ist daher aus ökonomischer Sicht zu befürworten. Je nach Höhe der Weinsteuer kann damit auch mit vergleichsweise moderaten Steuersätzen ein Steueraufkommen von 100 bis 125 Mio. € erzielt werden.
- Glücksspiel ist gleich wie Alkohol- und Tabakkonsum mit externen Kosten verbunden. Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll über eine **verstärkte Besteuerung des Glückspiels** nachzudenken. Dies kann einerseits durch die Erhöhung bestehender

Abgaben erfolgen oder durch eine bundesweite Freigabe des kleinen Glücksspiels. In diesem Zusammenhang sind neben ökonomischen Faktoren auch politische Fragen von Relevanz.

- Die **Erhöhung der Umsatzsteuer** könnte auf Grund des hohen potenziellen Zusatzaufkommens als Gegenfinanzierungsmaßnahme für andere Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Auf Grund der damit verbundenen Verteilungswirkungen und etwaiger Nachfrageeffekte bei den Tourismusexporten wird diese Option aber nicht empfohlen.

Literaturhinweise

- Asplund, M., Friberg, R., Wilander, F., Demand and distance: Evidence on cross-border shopping, *Journal of Public Economics*, 2007, 91(1-2), S. 141-157.
- Carare, A., Danninger, St., "Inflation Smoothing and the Modest Effect of VAT in Germany", IMF Working Paper, 2008, (175).
- Chaloupka, F., Rational Addictive Behavior and Cigarette Smoking, *The Journal of Political Economy*, 1991, 99(4), S. 722-742.
- Chaloupka, F., How Effective Are Taxes in Reducing Tobacco Consumption?, Lausanne, 1998, verfügbar unter: <http://tigger.uic.edu/~fjc/Presentations/Papers/lauspapr.pdf>.
- Decoster, A., Van Camp, G., Redistributive Effects of the Shift from Personal Income Taxes to indirect Taxes: Belgium 1988-93, *Fiscal Studies*, 2001, 22(1), S. 79-106.
- Decoster, A., De Swert, K., Verbist, G., Indirect taxes and social policy: distributional impact of alternative financing of social security, *Centre for Economic Studies Discussion Paper Series (DPS)*, 7.11. 2007.
- Durbarry, R., Tourism Taxes: Implications for Tourism Demand in the UK, *Review of Development Economics*, 2008, 12(1), S. 21-36.
- Escario, J. J., Molina, J. J., Will a special Tax on Tobacco reduce lung cancer Mortality, *Applied Economics*, 2004, 36(15), S. 1717-1722.
- Europäische Kommission, Report from the commission to the council and the european parliament on the use of administrative cooperation arrangements in the fight against VAT fraud, COM(2004) 260 final, Brüssel, 2004.
- Europäische Kommission, Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States and Norway, Brüssel, 2008.
- Grinold, E. L., Mustard, D. B., Casinos, Crime and Community Costs, *The review of Economics and Statistics*, 2006, 88(1), S. 28-45.
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M.s, Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme, WIFO, 2008.
- Huang, B.-N., Yang, Ch.-w., Hwan, M.-j., New Evidence on Demand for Cigarettes: A Panel Data Approach, *International Journal of Applied Economics*, 2004, 1(1), S. 81-97.
- Johansson, A., Christopher, H., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L., Tax and Economic Growth, *Economics Department Working Paper*, OECD, 2008, (620).
- Keen, M., VAT Attacks!, *International Tax and Public Finance*, 2007, 14(4), S. 365-381.
- Lightwood, J., Collins, D., Lapsley, H., Novotny, Th. E., "Estimating the costs of tobacco use", in Jha, P., Chaloupka, F., (Hrsg.), *Tobacco Contrl in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Lopez, N. A., How important are tobacco prices in the propensity to start and quit smoking? An analysis of smoking histories from the Spanish National Health Survey, *Health Economics*, 2002, 11 (6), S. 521-535.

Pock, M., Czypionka, Th., Mühlbacher, S., Schnabl, S., Volkswirtschaftliche Effekte des Rauchens, Eine ökonomischer Analyse für Österreich, Projektbericht IHS, April 2008.

Smeral, E., Tourismusstrategische Ausrichtung 2015: Weichenstellung im österreichischen Tourismus für mehr Wachstum und Beschäftigung, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2007.