

Kurzanalyse: Konsumeffekte der temporären Umsatz- steuersenkung



Autorin: Anna Hehenberger

Die österreichische Bundesregierung hat als Entlastungsmaßnahme eine temporäre Umsatzsteuersenkung auf 5% für die Gastronomie- und Hotelleriebranche, sowie die Bereiche Publikationen, Kunst und Kultur beschlossen. Österreich ist nicht das erste Land, das diese Maßnahme setzt. Schon nach der Finanzkrise setzten Großbritannien und Frankreich eine Umsatzsteuersenkung um. Während diese Länder auf die Entlastung der KonsumentInnen und die Wirkung als Nachfragestimulus setzten, ist Österreichs Ziel, UnternehmerInnen zu entlasten. Wirkt die Umsatzsteuersenkung dennoch nachfragestiftend, könnten Ausgaben in den entlasteten Bereichen im Jahr 2020 um EUR 170 Mio. steigen.

Die Senkung der Umsatzsteuer ist beschlossen und gilt für Umsätze, die zwischen 01.07.2020 und 31.12.2020 anfallen. Die Idee der Umsatzsteuersenkung ist nicht neu. Deutschland führte ebenfalls für denselben Zeitraum eine Senkung der Umsatzsteuer ein, Großbritannien und Frankreich machten damit bereits in der Zeit nach der Finanzkrise Erfahrungen. Mit einer Umsatzsteuersenkung können einerseits angebotsseitige Entlastungen und andererseits nachfrageseitige Anreize geschaffen werden. Ersteres wird durch eine Entlastung der Unternehmen, die die Umsatzsteuer abführen, erreicht. Zweiteres wird durch niedrigere Preise erzielt, die wiederum Nachfragesteigerungen aufseiten der VerbraucherInnen bewirken. Während Deutschland explizit letzteres mit der Maßnahme verfolgt, setzt Österreich auf die Entlastung der Unternehmen.

/ Die Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer trug im Jahr 2019 EUR 30,4 Mrd. zu den Staatseinnahmen bei, das sind 18 % der gesamten Steuereinnahmen (Statistik Austria 2020). Sie ist als Durchlaufsteuer konzipiert, das heißt, sie wird nicht von jener Partei bezahlt, die die Steuer einhebt und abführt, sondern von der Endkonsumentin. Die Steuerinzidenz (Trägerlast) der Umsatzsteuer liegt somit auf der Verbraucherin, die die im Preis enthaltenen Steuer zahlt. Mit den Steuersätzen 10%, 13% und 20% stellt die Umsatzsteuer – im Gegensatz zur Lohnsteuer – eine Flat Tax dar, die sich nicht mit der Einkaufswerthöhe nach oben entwickelt. EndkonsumentInnen werden dadurch nicht ihrer grundsätzlichen Leistungsfähigkeit nach besteuert.

/ Die Umsatzsteuersenkung

Nun wird die Umsatzsteuer für Leistungen der Branchen Beherbergung und Gastronomie sowie für Publikationen, Kunst und Kultur zwischen dem 01. Juli und dem 31. Dezember dieses Jahres deutlich gesenkt: der neue temporär geltende Steuersatz liegt bei 5%, was einer Senkung von 5–15 Prozentpunkten entspricht (Parlament 2020).¹ Laut Budgetdienst (2020) soll das eine Entlastung von EUR 1 Mrd. bewirken (0,25% des Vorjahres-BIP), die nach Intention der Bundesregierung größtenteils in den Unternehmen verbleiben soll.² Der Budgetdienst betont mit Blick auf den Preiswettbewerb zwischen Unternehmen einzelner Branchen jedoch, dass die Weitergabe der Steuersenkung an KonsumentInnen

nicht vollständig ausgeschlossen werden kann. Somit würde die Umsatzsteuersenkung eine Entlastung der Unternehmen (durch die Einbehaltung der Umsatzsteuersenkung) sowie eine Entlastung der KonsumentInnen darstellen. Letzteres könnte durch niedrigere Preise nachfragestimulierend wirken.

/ Ein Mehrwert woraus und für wen?

Zur Einschätzung, wer davon wieviel profitieren wird und wodurch dies beeinflusst wird, lohnt es sich, Erfahrungen mit früheren Umsatzsteuersenkungen heranzuziehen. Crossley et al. (2014) beziehen sich auf verschiedene Studien über die Rate der Weitergabe der Umsatzsteuersenkung in Großbritannien nach der Finanzkrise: Demzufolge reicht die Bandbreite einer generellen „Pass-through rate“ von 38%–75%. Die Aussicht auf eine 100%-ige Weitergaberate schätzten Crossley et al. (2014) ein. Ihr Ergebnis: Eine vollständige Weitergabe ist am wahrscheinlichsten am Beginn des Umsatzsteuersenkungs-Zeitraumes. Nach vier Monaten gab es keine Anzeichen für eine hundertprozentige Weitergaberate mehr, wonach sich darauf schließen lässt, dass Unternehmen ihre zuerst gesenkten Preise nach kurzer Zeit wieder an jene vor der Steuersenkung angeglichen haben (Crossley et al. 2014).

Benzarti und Carloni (2019) fanden heraus, dass RestaurantbetreiberInnen insgesamt über 55% der französischen Umsatzsteuersenkung für Restaurants einbehielten, während KonsumentInnen über einen Zeitraum von 30 Monaten nach Einführung 13,6% der Entlastung durch die Umsatzsteuersenkung erlangten (Benzarti/Carloni 2019).³

Aus Crossley et al. (2014) geht außerdem hervor, dass eine Umsatzsteuersenkung drei verschiedene Auswirkungen auf das Verhalten der KonsumentInnen haben kann:

- / Kaufen VerbraucherInnen mehr als üblich, weil ihre Kaufkraft durch niedrigere Preise gestiegen ist, tritt ein Einkommenseffekt auf.
- / Ziehen sie geplante Einkäufe zeitlich vor, weil diese nun günstiger sind als zu einem späteren Zeitpunkt, stellen diese nur klassische Vorzieheffekte dar, die eine Umsatzsteuersenkung mit sich bringt.
- / Zuletzt gibt es noch den Lagerungseffekt: Dieser wird im Kontext der Umsatzsteuersenkung in Großbritannien nach der Finanzkrise mit einer

verstärkten Nachfrage nach lagerungsfähigen Gütern, während der tatsächliche Verbrauch nicht verändert wird, beschrieben (Original: „arbitrage effect“, Crossley et al. 2014).

Grundsätzlich hatte die Umsatzsteuersenkung in Großbritannien einen stärkeren Vorzieheffekt.

Das Zusammenspiel aus der Weitergaberrate und dem Effekt auf das Konsumverhalten sind entscheidende Faktoren dafür, wie gut die Maßnahme als Nachfrageimpuls funktioniert. In Großbritannien konnte die generelle, jedoch temporäre Umsatzsteuersenkung von 2,5 Prozentpunkten eine 1%-ige Steigerung der Handelserlöse bewirken, welche sich in eine 0,4%-ige Erhöhung der gesamten Konsumausgaben übersetzte (Crossley et al. 2014).⁴ Die Studie zur französischen Umsatzsteuersenkung von 14,1 Prozentpunkten für Restaurants kommt zu keinem expliziten Konsumimpuls, der aus der Maßnahme resultiert wäre. Die Conclusio von Benzarti und Carloni (2019) ist, dass RestaurantbetreiberInnen nicht mehr Beschäftigte einstellten, obwohl sie höhere Profite machten.

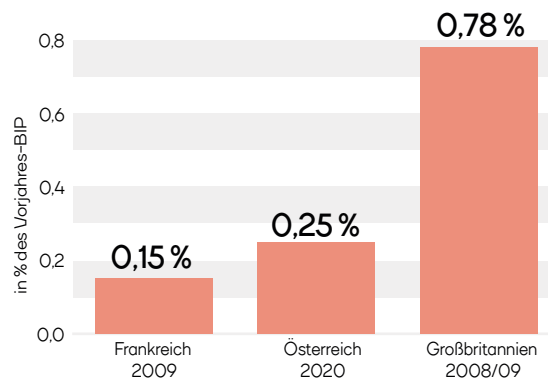
Trotzdem könnte die Umsatzsteuersenkung eine sozial sinnvollere Verteilung der Steuerlast darstellen, sofern sie an KonsumentInnen weitergegeben wird: Wie oben besprochen wird die Umsatzsteuer nicht nach Leistungsfähigkeit eingehoben. Im Gegensatz zu einer Einkommenssteuersenkung ist sie verteilungspolitisch daher für die unteren Einkommensgruppen vorteilhafter. Zudem beeinflusst das Konsumverhalten der unteren Einkommen die Höhe der getragenen Umsatzsteuerlast. Haushalte unterer Einkommensgruppen konsumieren mehr von ihrem Einkommen als Haushalte höherer Einkommen, die mehr Geld zur Seite legen und demnach, gemessen an ihrem Einkommen, weniger Umsatzsteuer zahlen als ökonomisch schwächere Haushalte.

/Vergleich: Von Großbritannien und Frankreich lernen

Zur Beantwortung dieser Frage muss beachtet werden, dass gravierende Unterschiede zwischen den Maßnahmen in den drei Ländern bestehen. Nicht nur der Kontext ist ein anderer – die Finanzkrise und die wirtschaftliche Krise infolge der Coronapandemie sind grundsätzlich verschieden – auch war die britische Maßnahme mit GBP 12,4 Mrd. (EUR 15,61 Mrd.)⁵ höher dotiert als die Umsatzsteuersenkung in Frankreich (EUR 3 Mrd.) und Österreich (EUR 1 Mrd.). Abbildung 1 zeigt zusätzlich, dass dies auch relativ gesehen zutrifft.

Abbildung 1: Die Umsatzsteuersenkungen in Prozent des Vorjahres-BIP: Frankreich, Österreich und Großbritannien

Kosten der Umsatzsteuersenkung im Vergleich
Die temporäre Maßnahme in Großbritannien war fast dreimal so hoch dotiert wie Österreichs

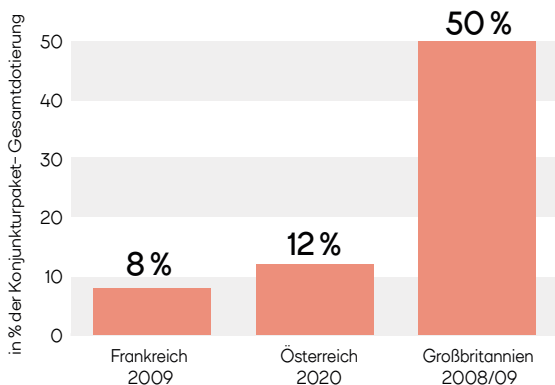


Quelle: Crossley et al. (2014), AMECO

In den drei Ländern stellt die Umsatzsteuersenkung nur eine Maßnahme aus einem Maßnahmenbündel dar, das die Aufgabe hat, die Konjunktur anzukurbeln. Hierbei ist der Ländervergleich erneut von Bedeutung: Während die Umsatzsteuersenkung in Großbritannien eine der größten Maßnahmen darstellte, nimmt sie in Österreich und Frankreich lediglich 8% bzw. 12% der Konjunkturpaket-Dotierung ein, wie Abbildung 2 darstellt (Europäische Kommission 2020; Mathieu/Sterdyniak 2014).

/Abbildung 2: Anteil der Umsatzsteuersenkungen an der Dotierung der Konjunkturpakete

Umsatzsteuersenkung in Österreichs Konjunkturpaket nur kleiner Teil
In Österreich ist die Maßnahme nur ein kleiner Teil des gesamten Konjunkturpakets während sie in Großbritannien eine größere Rolle spielte



Quelle: Quelle: Crossley et al. (2014), AMECO, Budgetdienst, Mathieu & Sterdyniak (2009)

Anmerkungen: Für Österreich werden EUR 12 Mrd. dem Konjunkturpaket zugeordnet, da EUR 7 Mrd. den Covid-Rettungsmaßnahmen zugerechnet werden

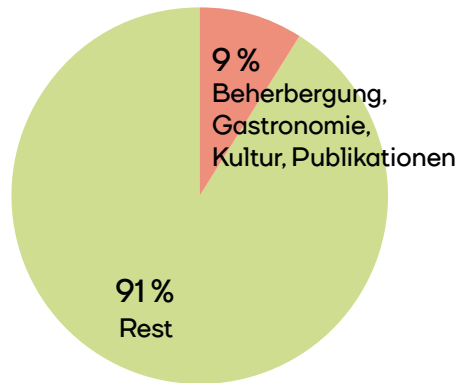
Ein weiterer unterscheidender Punkt stellt das Ausmaß der Steuersatzsenkung dar: Diese fiel in Großbritannien mit 2,5 Prozentpunkten im Gegensatz zu Frankreich und Österreich mit 14,1 bzw. 5–15 Prozentpunkten vergleichsweise gering aus.

/ Abschätzung des Effekts für Österreich

Um dennoch einen Effekt der Maßnahme abzuschätzen, werden die Ergebnisse der besprochenen Länderstudien verwertet. Natürlich müssen die sozioökonomischen Unterschiede der Länder und ihrer BürgerInnen bei solchen Vergleichen im Hinterkopf behalten werden, da sie wesentliche Limitierungen für die Aussagekraft abgeleiteter Ergebnisse darstellen. Wird Großbritanniens Anstieg in Handelserlösen auf Österreich umgelegt, kann eine Annäherung erreicht werden. Die Ausgaben der österreichischen Haushalte für jene Bereiche, für die die Umsatzsteuersenkung nun gilt, stellten 2014 rund ein Zehntel aller Haushaltsausgaben dar (Abbildung 3) (Statistik Austria 2015).

/Abbildung 3: Konsumausgaben der Privathaushalte 2014

Fast jeder 10. Euro fließt in Gastronomie, Beherbergung oder Kunst- und Kulturbranche

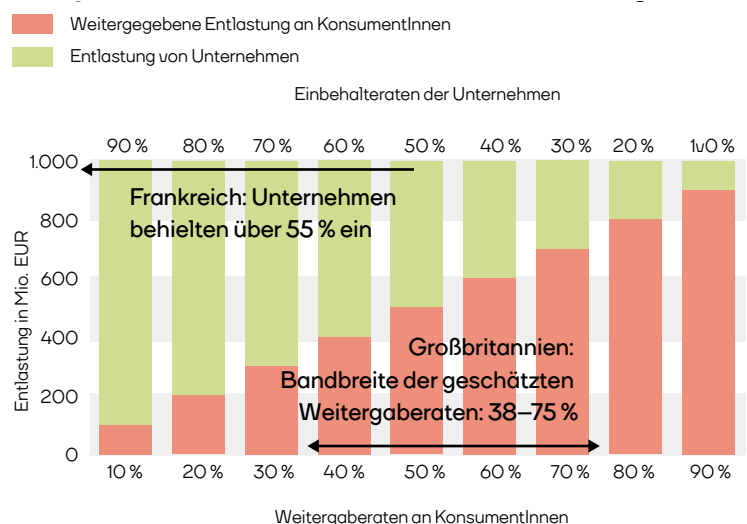


Quelle: Konsumerhebung 2014/2015

Legt man den Zuwachs der Handelserlöse der generellen Umsatzsteuersenkung in Großbritannien (+1%), auf die Ausgaben der österreichischen Privathaushalte in den von der Umsatzsteuersenkung betroffenen Bereiche um, könnten die Konsumausgaben in den Zielbranchen in 2020 um rund EUR 170 Mio. steigen.⁶

Betrachtet man verschiedene Weitergaberraten-Szenarien der österreichischen Umsatzsteuersenkung in Kombination mit Ergebnissen der oben zitierten Studien, wird klar, dass eine Umsatzsteuersenkung keine eindeutige Entlastung einer einzelnen Gruppe zur Folge haben muss (Abbildung 4):

/Abbildung 4: Szenarienrechnung mit Weitergaberraten der Umsatzsteuersenkung



Quelle: Budgetdienst, Crossley et al. (2014), Benzarti & Carloni (2017)

/ Fazit

Eine Umsatzsteuersenkung kann zwei Ziele verfolgen – einerseits die Entlastung der steuerabführenden UnternehmerInnen, andererseits die Entlastung der steuerzahlenden KonsumentInnen. Das erklärte Ziel der Bundesregierung ist ersteres, wobei durch Wettbewerbseffekte nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Teil der Umsatzsteuersenkung als Entlastung an die EndverbraucherInnen weitergegeben wird. Inwieweit diese potenzielle Entlastung sich in einen Nachfrageimpuls übersetzt, ist schwierig abzuschätzen. Eine Überschlagsrechnung ergibt, dass der private Konsum in die von der Umsatzsteuersenkung betroffenen Branchen um 1% bzw. EUR 170 Mio. steigen könnte. Grundsätzlich bleibt die Frage, ob die Umsatzsteuersenkung das geeignete Mittel zur

Zielerreichung der Bundesregierung (die Unterstützung der Unternehmen) ist. Während Betriebe dadurch zwar einen Anreiz erhalten, aufzusperren und Umsätze zu machen, ist nicht garantiert, dass KonsumentInnen überhaupt ausgehen und Geld ausgeben werden. Damit nützt z.B. GastronomInnen die Umsatzsteuersenkung wenig, wenn Umsätze, auf die sie nun weniger Steuer abführen müssen, dennoch ausbleiben. Somit ist eine Umsatzsteuersenkung eine ambivalente Maßnahme, die von vielen Faktoren wie der Weitergaberate, dem Konsumverhalten, der Sparquote, dem Wettbewerbsverhalten etc. abhängt. Und obwohl sie die verteilungspolitisch begrüßenswertere steuerliche Maßnahme neben Einkommens- oder Körperschaftssteuersenkung darstellt, könnten betroffenen Branchen durch die rasche Auszahlung angebrachter Zuschüsse wahrscheinlich administrativ einfacher und effektiver unterstützt werden.



/ Weitere Informationen zum Thema Umsatzsteuersenkung

- Aktuelle Fassung des Umsatzsteuergesetzes
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004873>
- Anlage 1 des Umsatzsteuergesetzes
<https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004873&Artikel=&Paragraf=&Anlage=1&Uebergangsrecht=>
- Anlage 2 des Umsatzsteuergesetzes
<https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004873&FassungVom=2016-01-01&Artikel=&Paragraf=&Anlage=2&Uebergangsrecht=>
- §7 Preisgesetz
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007215>
- Studie über Finnlands Umsatzsteuersenkung für FriseurInnenbetriebe
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272715001541?via%3Dihub>

/ Referenzen

Benzarti, Y./Carloni, D. (2019): Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France. *American Economic Journal: Economic Policy* 2019, 11 (1), 38–63. Online: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20170504> [07.07.2020].

Budgetdienst (2020): *Information des Budgetdienstes, Konjunkturpaket Aktuelle Gesetzesvorhaben*. Wien. Online: <https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2020/BD - Aktuelle Gesetzesvorhaben zum Konjunkturpaket.pdf> [06.07.2020].

Crossley, T./Low, H./Sleeman, C. (2014): Using a Temporary Indirect Tax Cut as a Fiscal Stimulus: Evidence from the UK. *Institute for Fiscal Studies: Economic & Social Research Council*. IFS Working Paper W14/16. Online: <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/wps/wp201416.pdf> [07.07.2020].

Europäische Kommission (2020): *AMECO Database: DOMESTIC PRODUCT*. Online: https://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm [08.07.2020].

Mathieu, C./Sterdyniak, H. (2014): *Global financial crisis: the French policy answer in a EU perspective*. OFCE – Centre de recherche en économie de Sciences Po. Paper präsentiert im Rahmen der 13. Konferenz des Research Netzwerks 'Macroeconomics and Macroeconomic Policies' (FMM): 'The World Economy in Crisis – The Return of Keynesianism?'. Online: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01069371/document> [08.07.2020].

Parlament (2020): *Beschluss des Nationalrates vom 30. Juni 2020 betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Umsatzsteuergesetz 1994 geändert wird*. Wien. Online: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/BNR/BNR_00077/index.shtml [06.07.2020].

Statistik Austria (2020): *Steuern und Sozialbeiträge in Österreich: Einzelsteuerliste/National Tax List* Wien. Online: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/steuereinnahmen/index.html [07.07.2020].

Statistik Austria (2015): *Konsumerhebung 2014/2015*. Wien. Online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/verbrauchsangaben/konsumerhebung_2014_2015/index.html [08.07.2020].

/ Fußnoten

16

¹ Für die Liste der der Umsatzsteuersenkung unterliegenden Güter und Dienstleistungen siehe Anlagen 1 und 2 des Umsatzsteuergesetzes 1994 wie auch den Beschluss des Nationalrates mit dem das Umsatzsteuergesetz geändert wird. Abhängig von der Art des Produktes oder der Dienstleistung entspricht die Senkung zwischen 5–15 Prozentpunkten, da Produkte und Dienstleistungen, die nun begünstigt sind, vor der temporären Senkung mit den Umsatzsteuersätzen von 10% bzw. 20% besteuert wurden.

² Diese Einschätzung wird untermauert durch den für diesen Fall nicht zur Anwendung kommenden §7 des Preisgesetzes, welcher die Verpflichtung zur Weitergabe von Abgabensenkungen regelt (Parlament 2020).

³ Den Rest der Entlastung teilten sich ArbeitnehmerInnen (12,1%) und LieferantInnen (18,6%) (Benzarti/Carloni 2019).

⁴ Crossley et al. (2014: 21) beziehen sich auf „Total Domestic Expenditure and its components“. Diese werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung („National Accounts“) als jene Konsumausgaben definiert, die in Großbritannien getätigt werden (inkl. Touristen) weniger jene Konsumausgaben, die BritInnen im Ausland tätigen.

⁵ Konvertiert mit dem durchschnittlichen Wechselkurs zwischen Pfund Sterling und Euro für 2008, ausgewiesen durch die [Europäische Zentralbank](#).

⁶ Neben den sozioökonomischen Unterschieden zwischen Großbritannien und Österreich und dem Unterschied einer generellen und einer branchenbeschränkten Umsatzsteuersenkung ist hier zu berücksichtigen, dass diese Einschätzung auf die wirtschaftlichen Umstände der Finanzkrise zurückgeht, die sich von der aktuellen wirtschaftlichen Situation aufgrund der Corona-Pandemie unterscheidet. Zusätzlich stammen die Daten über Ausgaben in die Bereiche Gastronomie, Beherbergung und Kultur aus 2014, einem Jahr, in dem Österreich keine wirtschaftliche Krise zu bewältigen hatte. Um die Zahl von EUR 170 Mio. zu erhalten, werden die Konsumausgaben privater Haushalte für 2019 um den vom WIFO erwarteten Rückgang um 2,9% nach unten korrigiert. Davon wird der Anteil der im Jahr 2014 in die Bereiche Gastronomie, Beherbergung sowie Kunst und Kultur floss, auch für die Konsumgewohnheiten dieses Jahres übernommen. Im Anschluss wird die Steigerung, die die generelle Umsatzsteuersenkung in Großbritannien auf Handelserlöse auslöste, auf diese privaten Konsumausgaben in den von der österreichischen Umsatzsteuersenkung betroffenen Bereiche angewendet.

/ Kontakt

/ Momentum Institut

Märzstraße 42/1, 1150 Wien, Österreich

kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at

