ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heinemann, Friedrich; Nicolay, Katharina; Steinbrenner, Daniela

Research Report

Die ermäßigte Mehrwertsteuer in der Gastronomie: Bewertung und subventionspolitische Schlussfolgerungen

ZEW-Kurzexpertise, No. 23-04

Provided in Cooperation with:
ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Heinemann, Friedrich; Nicolay, Katharina; Steinbrenner, Daniela (2023) : Die ermäßigte Mehrwertsteuer in der Gastronomie: Bewertung und subventionspolitische Schlussfolgerungen, ZEW-Kurzexpertise, No. 23-04, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/278760

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ZEW-Kurzexpertise

NR. 04 // 9. Oktober 2023

// Friedrich Heinemann (ZEW und Universität Heidelberg),
Katharina Nicolay (ZEW und Universität Mannheim),
Daniela Steinbrenner (ZEW)

Die ermäßigte Mehrwertsteuer in der Gastronomie

Bewertung und subventionspolitische Schlussfolgerungen

Leibniz Gemeinschaft

ZEW

Das Wichtigste in Kürze

Die Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Restaurant-Dienstleistungen wird nach jetzigem Rechtsstand zum Jahresende auslaufen. Diese Ausnahme war 2020 als vorübergehende steuerpolitische Hilfe für die Gastronomie in der Pandemie beschlossen worden. Aktuell wird diskutiert, diese Ermäßigung zu entfristen. Die hier vorgelegte Analyse setzt sich mit den Argumenten dieser Diskussion auseinander und leitet Empfehlungen ab.

Bei der Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes handelt es sich um eine Steuersubvention, mit der jährliche Steuerausfälle von derzeit gut drei Milliarden Euro verbunden sind. Bei einer Entfristung würden diese Kosten mit dem nominalem Umsatzwachstum der Branche kontinuierlich zunehmen. Für das kommende Jahrzehnt wäre mit Gesamtkosten in Höhe von etwa 38 Mrd. Euro zu rechnen, die durch höhere Steuern an anderer Stelle oder Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden müssten.

Ausnahmen vom Normalsatz in der Mehrwertsteuer erhöhen Abgrenzungsprobleme, Verwaltungsaufwand, Wettbewerbsverzerrungen und die mit der Besteuerung verbundenen Wohlfahrtseinbußen. Ausnahmen unterliegen deshalb einer strengen Begründungspflicht. Die steuerpolitische Diskussion kritisiert seit langem eine unzulässig umfangreiche Anwendung des ermäßigten Steuersatzes und empfiehlt die Beseitigung von Ausnahmen.

Die Analyse beleuchtet folgende Gesichtspunkte, die in der aktuellen Debatte genannt werden:

- Krisenfolgen und Strukturwandel: Mit dem Ende der Pandemie ist die ursprüngliche krisenbezogene Begründung für die Sieben-Prozent-Besteuerung von Speisen in Restaurants weggefallen. Auch im Krisenkontext war die Maßnahme nicht unumstritten. Die Erholung der Branche verläuft differenziert, besonders in den Metropolen liegen die realen Umsätze bereits wieder über dem Vorkrisenniveau, aber es gibt auch Verlierer. Dieser Strukturwandel aufgrund sich ändernder Konsumgewohnheiten liefert kein Argument für die Fortsetzung der Subventionierung.
- Inflationsfolgen: Die Erwartung, dass es bei plangemäßer Beendigung der temporären Steuersubvention zu einem Preissprung der Restaurantpreise in vollem Umfang der Steuersatzdifferenz käme, ist nicht plausibel. Zum einen hat die Branche trotz Steuerprivileg bereits erhebliche Preissteigerungen durchgesetzt. Außerdem sind wichtige Input-Preise für Strom und Gas wieder rückläufig. Unabhängig davon ist der Versuch, Inflation durch schuldenfinanzierte Preissubventionen bekämpfen zu wollen, nicht aussichtsreich. Das Festhalten an kostspieligen Krisenhilfen trotz Ende der Pandemie ist aus makroökonomischer Perspektive kontraproduktiv und erschwert die Aufgabe der Europäischen Zentralbank, dauerhaft zur Preisstabilität zurückzukehren.
- Planbarkeit: Mit der Rückkehr zum Normalsatz zum Jahresbeginn sind keine nennenswerten Probleme für die unternehmerische Planung verbunden. Diese Rückkehr ist aufgrund der Gesetzeslage seit langem bekannt. Restaurants können zudem Angebote für das kommende Jahr mit Preisen zuzüglich der jeweils geltenden Mehrwertsteuer abgeben. Die Bundesregierung kann etwaige Unsicherheiten zur Besteuerung im kommenden Jahr durch ein einfaches

Bekenntnis zu den geltenden Beschlüssen ausräumen.

- **Arbeitskräftemangel**: Der Mangel an Arbeitskräften kann die steuerliche Sonderbehandlung einer Branche nicht rechtfertigen. Die deutsche Wirtschaft ist in der Breite, in allen Sektoren und den meisten Qualifikationsstufen mit einem wachsenden Arbeitskräftemangel konfrontiert. Die Subventionierung ausgewählter Branchen würde die Probleme nur zwischen den Sektoren verschieben und ist daher kein sinnvoller Lösungsweg. Noch dazu würden Steuerausfälle bei der Mehrwertsteuer den Druck auf eine Erhöhung anderer Steuern wie der Einkommensteuer erhöhen und durch die dann weiter sinkenden Leistungsanreize den Arbeitskräftemangel weiter verschärfen.
- **Internationaler Wettbewerb**: Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten wendet für Restaurant-Dienstleistungen den ermäßigten Steuersatz an. Eine nennenswerte Benachteiligung der deutschen Gastronomie im Wettbewerb resultiert daraus nicht. Gastronomische Dienstleistungen sind lokal und eine Umlenkung von Tourismus oder Geschäftsreisen durch unterschiedliche Mehrwertsteuern auf Restaurantdienstleistungen ist aufgrund der geringen Bedeutung in den gesamten Reisekosten nicht zu erwarten.
- **Verteilungseffekte**: Die durchschnittlichen Haushaltsausgaben für Restaurations- und Verpflegungsleistungen steigen mit dem Haushaltseinkommen. Kinderlose Haushalte fragen im Verhältnis mehr von diesen Dienstleistungen nach als Haushalte mit Kindern. Die Steuerermäßigung für Restaurants ist somit regressiv: Sie begünstigt relativ reiche und kinderlose Haushalte. Eine Entfristung wäre somit verteilungspolitisch kritisch zu beurteilen.
- **Ungleichbehandlung mit Lebensmitteln und Lieferdiensten**: Die ermäßigte Besteuerung für Lebensmittel ist im Gegensatz zu den Gastronomiedienstleistungen verteilungspolitisch erklärbar. Umgekehrt zu den Restaurantbesuchen ist der Anteil von Lebensmitteln im Warenkorb ärmerer Haushalte vergleichsweise hoch. Die Ermäßigung vor Lieferdiensten ist damit begründet, dass diese keine umfangreiche Dienstleistung im Lokal bereitstellen. Tatsächlich ist diese Abgrenzung schwammig. Fragwürdigen Anwendungen des ermäßigten Steuersatzes sollte aber nicht dadurch begegnet werden, diese noch auszuweiten.
- **Kulturgut Restaurants und ländlicher Raum**: Die Sichtweise, dass die Steuersubvention geeignet sein könnte, nicht mehr nachgefragte Restaurants in Innenstädten oder in Dörfern zu bewahren, überzeugt nicht. Das Verschwinden der Dorfkneipen ist ein langfristiger Trend, der letztlich sich verändernde Präferenzen und Lebensgewohnheiten widerspiegelt. Steuersubventionen sollten mit substanziellen inhaltlichen Argumenten begründet werden, für die es noch dazu empirische Belege gibt. Beide Kriterien sind für dieses „Kultur-Argument“ der Gastronomie nicht erfüllt.
- **Nachhaltigkeit und Gesundheit**: Mit der Steuerermäßigung für Restaurants sind keinerlei Auflagen zur Ökologie oder zur Gesundheit der angebotenen Speisen verbunden. Insofern muss die mehrwertbezogene Steuersubvention bereits im Ansatz als ungeeignet angesehen werden, Nachhaltigkeits- oder Gesundheitsziele auf effektive und effiziente Art und Weise anzusteuern.

Im Ergebnis können die vorgebrachten Argumente für eine Entfristung der Mehrwertsteuer für die Gastronomie nicht überzeugen. Die Post-Pandemie-Zeit bürdet der Gastronomie wie anderen Branchen auch einen weiteren Strukturwandel auf, der aber keine Rechtfertigung für eine dauerhafte Subventionierung liefert. Auch darf die Verteilungswirkung dieser Steuersubvention nicht übersehen werden, die eher wohlhabende und kinderlose Haushalte begünstigt, aber letztlich von der Gemeinschaft aller Steuerzahlenden zu finanzieren ist.

Stichhaltig sind die Argumente für einen ermäßigten Steuersatz hingegen möglicherweise für die gastronomische Versorgung von Schulen und Kindergärten. Hier sprechen nicht nur verteilungspolitische Argumente – die zielgenauere Begünstigung ärmerer Haushalte – sondern auch der Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Elternschaft für eine besondere Betrachtung. Darüber hinaus sollte eine weitere Aushöhlung der Umsatzsteuer vermieden werden und tendenziell bereits bestehende Ausnahmen zurückgefahren werden.

Die Bundesregierung sollte sich nun umgehend zum Ende des ermäßigten Steuersatzes für Restaurantdienstleistungen zum Jahresende bekennen, um etwaige Planungsunsicherheiten für das kommende Jahr endgültig zu beseitigen.

1. Sachstand

Die Gastronomie wurde als Sektor für kontaktintensive Dienstleistungen durch die Corona-Pandemie mit ihren gesetzlich verpflichtenden Lockdowns und den freiwilligen Verhaltensreaktionen massiv getroffen. Die Politik hat auf diese für viele Betriebe existenzielle Bedrohung umfangreich reagiert. Zu nennen sind hier die ausgeweiteten Kurzarbeiterhilfen und die finanzielle Direkthilfen über Zuschüsse und Kredite. Zu diesen Direkthilfen zählen die „November- und Dezemberhilfen", bei denen Dienstleistern, die aufgrund der Lockdowns ihre Geschäftstätigkeit einstellen mussten, Ende 2020 bis zu 75% des Vorjahresumsatzes der betroffenen beiden Monate (unter Anrechnung anderer Hilfen wie Kurzarbeitergeld sowie des Außer-Haus-Umsatzes) erstattet wurden. Außerdem wurde im Zuge der fiskalischen Krisenmaßnahmen in der Corona-Pandemie die Mehrwertsteuer für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen mit Ausnahme der Abgabe von Getränken zum 1. Juli 2020 temporär auf den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent abgesenkt. Ursprünglich nur bis zur Jahresmitte 2021 befristet, wurde diese Krisenmaßnahme im Frühjahr 2021 noch einmal bis Ende 2023 verlängert und läuft nach der jetzigen rechtlichen Lage zum 31.12.2023 aus. Ab Januar 2024 wird Essen in der Gastronomie nach dem aktuellen Rechtsstand somit wieder regulär zum Normalsatz besteuert.

Bei der vorübergehenden Ermäßigung um Restaurantdienstleistungen handelt es sich um eine Steuervergünstigung, die als Subvention zu klassifizieren ist. Eine Steuersubvention ist definiert als mittelbare oder unmittelbare steuerliche Begünstigung einzelner Wirtschaftssektoren (Subventionsbericht, 2021, S. 11). Weil die Gastronomie hier gegenüber anderen Dienstleistungssektoren steuerlich privilegiert wird, ist der Subventionstatbestand erfüllt.

Die Kosten dieser Steuersubvention belaufen sich derzeit auf gut drei Milliarden Euro pro Jahr. Für das Jahr 2024 ist mit 3,3 Mrd. Euro zu rechnen (Deutscher Bundestag, 2023). Im Unterschied zu einer in Absolutbeträgen festgelegten Finanzhilfe wäre bei Entfristung der Steuersubvention im Gleichklang mit dem weiteren nominalen Wachstum der Umsätze mit einem Anstieg der jährlichen Kosten zu rechnen. Über das kommende Jahrzehnt (2024-2033) wäre unter der Annahme eines nominalen Wachstums von drei Prozent mit Subventionskosten von insgesamt 37,8 Mrd. Euro zu rechnen.

Mit dem sich nähernden gesetzlichen Auslaufdatum dieser Steuersubvention ist eine Diskussion entbrannt, ob eine Entfristung geboten sein könnte. Branchenverbände haben vielfältige neue Argumente in die Diskussion gebracht, die über die unmittelbaren krisenbezogenen Argumente hinausgehen und aus der Branchenperspektive in Richtung einer wünschenswerten dauerhaften Entfristung der Ermäßigung zeigen (Dehoga, 2023). Nach kurzen steuersystematischen Vorbemerkungen nennt und bewertet diese Analyse diese Argumente und macht auf bislang zu wenig beachtete Aspekte wie die Verteilungsfolgen aufmerksam. Der Beitrag schließt mit einer Empfehlung.

2. Steuersystemische Vorbemerkung

Die Mehrwertsteuer ist für Unternehmen formal ein durchlaufender Posten. Einzelhandel, Handwerk und Dienstleister erheben diese Steuer vom Kunden, um sie ans Finanzamt abzuführen. Über die tatsächliche ökonomische Lastenteilung („Inzidenz") dieser Steuer entscheiden jedoch nicht die forma-

len Zahllasten, weil die Höhe der Steuer auch das Marktgleichgewicht und damit die Preise beeinflusst. Inwieweit die Anbieter oder die Nachfrager die Belastung final tragen, hängt davon ab, wie sensibel Konsumenten auf höhere Preise reagieren (Preiselastizität der Nachfrage) und inwieweit die Anbieter angesichts ihrer Kostensituation, Gewinnmargen und der Wettbewerbssituation die Steuer voll oder nur eingeschränkt in den Bruttopreisen weitergeben können (Preiselastizität des Angebots).

Wie jede Steuer ist auch die Mehrwertsteuer mit Verzerrungen verbunden, weil sie in der Tendenz die Transaktionen im Markt reduziert (oder in die Schattenwirtschaft verdrängt) und die Akteure daran hindert, ein wohlfahrtsoptimales Niveau des Austausches zu realisieren. Viele der jetzt in der Diskussion vorgebrachten Argumente – Belastung einer Branche in schwieriger Markt- und Kostensituation bis hin zum Problem, dass die Steuerbelastung für manche Unternehmen sogar die Geschäftstätigkeit gefährden könnte – gelten ganz allgemein für jede Art der Besteuerung und sind nicht spezifisch für die Mehrwertbesteuerung der Gastronomie.

Steuern, die wie die Mehrwertsteuer am Konsum ansetzen, gelten dennoch als besonders sinnvolles Steuerinstrument im modernen Staat, dem eine unverzichtbare Rolle für die Finanzierung des Gemeinwesens mit seinen vielfältigen öffentlichen Aufgaben zukommt. Alternative Steuerquellen wie die Einkommensteuer haben den Nachteil, dass sie Arbeitseinsatz und Investitionen direkt belasten und damit noch schädlicher für Arbeitsanreize, Investitionsbereitschaft und Wachstum sind als Konsumsteuern. Generell gilt dabei für ein kluges Design einer Mehrwertsteuer, dass sie nicht ohne überzeugende Gründe zwischen verschiedenen Gütern und Dienstleistungen diskriminieren und soweit wie möglich mit einem einheitlichen Satz operieren sollte. Eine gleichmäßige Anwendung des Normalsatzes verringert den Verwaltungsaufwand sowie Abgrenzungsprobleme und vermeidet Wettbewerbsverzerrungen. Zudem ist zu beachten, dass mit einer weiteren Ausweitung der Anwendung des ermäßigten Steuersatzes Aufkommensverluste durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze (oder anderer Steuersätze) gegenfinanziert werden müssten. Aus all diesen Gründen gelten für Ausnahmen vom Normalsatz hohe Anforderungen an deren Begründungspflicht.

Des Weiteren dürfen EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich nur auf solche Arten von Umsätzen einen ermäßigten Steuersatz anwenden, die in der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (MwStSystRL) ausdrücklich aufgeführt sind. Seit dem 1. Juni 2009 kann gemäß Richtlinie 2009/47/EG zur Änderung der MwStSystRL in Bezug auf ermäßigte Steuersätze (ABl EU 2009 Nr. L 116 S. 18) auch auf Gastronomieumsätze ein ermäßigter Steuersatz erhoben werden. Allerdings sind die EU-Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, von einer unionsrechtlich möglichen Steuerermäßigung Gebrauch zu machen (Rondorf, 2020).

In Deutschland beträgt der ermäßigte Steuersatz sieben Prozent. Er muss durch zweifelsfreie Begründungen gerechtfertigt werden. Beispielsweise kann sich die Siebenprozentbesteuerung von Lebensmitteln auf das empirisch gültige Argument bedeutender Verteilungswirkungen stützen, weil Lebensmittel im Warenkorb ärmerer Haushalte einen relativ hohen Anteil aufweisen. Deutschland nutzt seinen unionsrechtlichen Spielraum, in dem es den siebenprozentigen Satz für Lebensmittel im Einkauf sowie im Gastronomiebereich für To-go-Bestellungen anwendet. Dienstleistungen werden in Deutschland hingegen grundsätzlich mit neunzehn Prozent besteuert. Die Klassifikation des Restaurant-Angebots als Dienstleistungen ist dadurch begründet, dass in Restaurants nicht mehr nur der Konsum der Speisen im Vordergrund steht, sondern auch andere Faktoren wie die Atmosphäre des

bereitgestellten Raumes, der Service und das soziale Miteinander. Um eine gleichmäßige Besteuerungen von Dienstleistungen zu gewährleisten, macht Deutschland von der unionsrechtlich möglichen Steuerermäßigung für Gastronomieumsätze keinen Gebrauch.

3. Krisenkontext

Die Corona-Pandemie ist überwunden und Kontaktbeschränkungen spielen heute keine Rolle mehr für das gesellschaftliche Leben und Wirtschaften. Dennoch hat die Pandemie auf vielen Gebieten zu Verhaltensänderungen und strukturellen Umbrüchen geführt. Dies betrifft etwa das dauerhaft vermehrte Arbeiten im Home Office und die gewachsene Bedeutung von digitalen Meetings, wodurch Geschäftsreisen eingespart werden. Damit können permanente Einbußen für die Gastronomie in bestimmten Segmenten (z.B. Geschäftsreisen und Mittagstische) verbunden sein. Hier ist subventionspolitisch jedoch genau zwischen den Folgen einer akuten pandemiebedingten Krise und den Konsequenzen eines dauerhaften Strukturwandels zu unterscheiden.

In der Corona-Pandemie wurde die temporäre Mehrwertsteuersenkung de facto als Instrument der raschen Liquiditätshilfe für die Gastronomie in ihrer akuten Krisensituation eingesetzt. Allerdings war dieses konkrete Instrument auch im Krisenkontext nicht unumstritten (Deutscher Bundestag, 2020, Feld et al., 2020, Spengel, 2020). Kritisiert wurde unter anderem, dass diese selektiv auf die Gastronomie ausgerichtete Maßnahme andere ebenfalls von Kontaktbeschränkungen betroffene Dienstleister vernachlässigt und ihr die Zielgenauigkeit im Hinblick auf die Pandemiebetroffenheit fehle.

Unabhängig von der Frage der richtigen Instrumentenwahl gab es gleichwohl in der Phase der Lockdowns im Grundsatz überzeugende Gründe zugunsten von staatlichen Hilfen für die Gastronomie und andere kontaktintensive Dienstleister. So sollte die Zerstörung lebensfähiger Geschäftsmodelle und Arbeitsverhältnisse verhindert werden, die nach einer vorübergehenden Phase der Kontaktbeschränkungen wieder prosperieren können. Hingegen gibt es keine überzeugende Begründung, dauerhafte Verhaltensänderungen, die auf neue Technologien und Lerneffekte zurückgeführt werden können, durch fiskalische Maßnahmen wieder korrigieren zu wollen.

Die Branche argumentiert, dass das Gastronomiegewerbe auch 2022 noch nicht das Vorkrisenniveau wieder erreicht hat und die Zahl der steuerpflichtigen Unternehmen im Sektor deutlich rückläufig ist (Dehoga, 2023). Allerdings ist das Schrumpfen einer Branche kein stichhaltiges Argument für staatliche Hilfen, wenn dieses die Folge des allgemeinen Strukturwandels etwa aufgrund sich ändernder Verbrauchgewohnheiten ist. Auch verläuft die Entwicklung in der Gastronomie differenziert. Aktuelle Analysen legen nahe, dass sich dieser Sektor zumindest in den Metropolen wieder erholt hat und die Umsätze hier teilweise preisbereinigt bereits wieder über dem Vor-Corona-Niveau liegen; auch gelang es der Gastronomie, Preiserhöhungen durchzusetzen, die höher ausgefallen sind als in der Gesamtwirtschaft (Krause et al., 2023). Insgesamt ist es zu Verschiebungen gekommen. Aufgrund der gewachsenen Bedeutung des Home Offices haben sich Umsätze an Wochentagen oftmals aus den Innenstädten in die Vororte verlagert. Somit gibt es in der Branche Gewinner und Verlierer.

Strukturelle Veränderungen sind Kennzeichen einer sich wandelnden Wirtschaft und rechtfertigen keine Steuersubvention. Die Politik sollte den Strukturwandel durch gute Rahmenbedingungen, wie

beispielsweise einer effektiven Arbeitsmarktpolitik begleiten. Mit dem Wegfall der Pandemie-Beeinträchtigungen ist die (nicht unumstrittene) krisenbezogene Begründung für die Steuersubvention der ermäßigten Mehrwertsteuer für die Gastronomie zweifelsfrei entfallen. Insofern müssen die andersgearteten Argumente näher in den Blick genommen werden.

4. Inflationsfolgen

Für die Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes wird des Weiteren angeführt, dass die Rückkehr zum Normalsatz zu Preiserhöhungen in der Gastronomie führen und damit die Inflation weiter anheizen würde. Die Branche spricht sogar von einem möglichen „Preisschock“ (Dehoga, 2023). Dieses Argument ist mit Vorsicht zu betrachten.

Erstens ist unsicher, wie stark der Inflationseffekt der Rückkehr zum Normalsatz sein wird. Auch für die Gastronomie haben sich wichtige Input-Preise wie die für Strom und Gas wieder ermäßigt. Auch sind die starken Preiserhöhungen in Betracht zu ziehen, welche die Branche seit 2020 trotz der gleichzeitig erfolgten temporären Mehrwertsteuersenkung durchgesetzt hat. Hier dürfte somit zumindest für einen Teil der Branche ein gewisser Spielraum in den Margen entstanden sein. Dieser Spielraum sollte somit einen Teil des mit dem Ende der Steuersubvention verbundenen Preisdrucks auffangen können. Auch dürften die erfolgten starken Preiserhöhungen von vorausschauenden Gastronomen vielfach bereits mit der Erwartung der Rückkehr zum normalen Mehrwertsteuersatz kalkuliert worden sein. Auch deshalb ist die Erwartung eines Preisschocks mit voller Weitergabe der zum 1. Januar 2024 wieder normalisierten Mehrwertsteuer nicht plausibel.

Zweitens muss das Argument im Zusammenhang einer auch gesamtwirtschaftlich sinnvollen Strategie der Inflationsbekämpfung betrachtet werden. Aus dieser umfassenden Perspektive ist der Versuch steigende Preise durch Subventionen zu bekämpfen, kein aussichtsreicher Weg zur nachhaltigen Verringerung des Inflationsdrucks. Übersehen werden dabei makroökonomische Zusammenhänge: Die Subventionierung von Gastronomiedienstleistungen wirkt als Stütze privater Konsumausgaben. Diese Nachfragestimulierung wirkt inflationär und ist genau das Gegenteil dessen, was ratsam ist. Während die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank durch Zinserhöhungen versucht, die Nachfrage und damit den Inflationsdruck zu dämpfen, sollte die Fiskalpolitik nicht das Gegenteil tun und die Konsumnachfrage stimulieren. Zudem vergrößern die mit dieser Steuersubvention verbundenen Steuerausfälle das gesamtstaatliche Defizit in einer Zeit, in der die Fiskalpolitik zur Inflationsbekämpfung eigentlich ihr Defizit zurückfahren müsste.

Insgesamt kann somit das Inflationsargument keine Rechtfertigung für eine Beibehaltung der Steuersubvention für Restaurantdienstleistungen bieten. Ganz im Gegenteil wäre die Aufrechterhaltung von kostspieligen Krisenmaßnahmen trotz Ende der Pandemie letztlich kontraproduktiv für das Ziel einer dauerhaften Preisstabilität.

5. Wirtschaftliche Planbarkeit

Für eine Entfristung der Steuersubvention wird das Argument angeführt, dass die Unternehmen der Branche Planbarkeit zur Erstellung von Angeboten für das nächste Jahr benötigen. So argumentiert der Gesetzesentwurf der Union: „Die Gastronomie benötigt möglichst frühzeitig Planungssicherheit für die Situation ab 2024, nicht zuletzt aufgrund von Familien- und Betriebsfeiern, die oft viele Monate im Voraus gebucht und entsprechend kalkuliert werden müssen. Kurzfristige Verlängerungen wie kurz vor dem Jahresende 2022 erschweren diese Planung erheblich. Ebenso erwarten Kreditinstitute bei Kreditverlängerungen eine Aussage über Umsatz- und Gewinnerwartungen für die nächsten Jahre“ (Deutscher Bundestag, 2023).

Nach aktueller gesetzlicher Lage ist die Besteuerungsperspektive hinreichend geklärt, weil die Ermäßigung zum Jahresende 2023 ausläuft. Unternehmen, die für 2024 Angebote erstellen, wissen somit, dass für nächstes Jahr der Normalsatz der Mehrwertsteuer gilt. Auch ist es für etwaige Unsicherheiten ein leichtes und entspricht der geschäftlichen Praxis, das Angebot mit einer Formulierung wie „zuzüglich der jeweils aktuellen Umsatzsteuer“ zu versehen.

Sollte aufgrund der politischen Debatte derzeit tatsächlich eine Unsicherheit über die Mehrwertsteuerbelastung ab 2024 entstanden sein, dann kann die Bundesregierung diese Unsicherheit sehr einfach durch eine sofortige öffentliche Klarstellung beseitigen, dass es keine gesetzliche Änderung in dieser Sache mehr geben wird. Auch der Bundesrechnungshof hebt positiv hervor, dass die Absenkung des Mehrwertsteuersatzes (im Gegensatz zu anderen Subventionen) zeitlich befristet erfolgte (Bundesrechnungshof, 2022).

6. Arbeitskräftemangel

Befürworter einer Beibehaltung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für die Gastronomie argumentieren, dass eine solche Hilfe angesichts des Arbeitskräftemangels in dieser Branche nötig sei. In ihrer Petition argumentiert der Branchenverband, dass die ermäßigte Mehrwertsteuer eine Zahlung von „faire Löhnen“ ermögliche.

Auch dieses Argument hält einer näheren Betrachtung nicht stand. So ist ungewiss, ob eine niedrigere Mehrwertsteuer wirklich dem Personal über höhere Löhne oder aber den Besuchern über niedrigere Preise oder den Eigentümern über eine höhere Gewinnmarge zugutekommt. Eine ermäßigte Mehrwertsteuer ist daher kein zielgenaues Instrument, das zuverlässig in Richtung höherer Löhne wirkt.

Außerdem ist die deutsche Wirtschaft in der Breite, in allen Sektoren und den meisten Qualifikationsstufen mit einem wachsenden Arbeitskräftemangel konfrontiert. Die Subventionierung ausgewählter Branchen ist für dieses umfassende Problem kein aussichtsreicher Lösungsweg. Auch ist kaum nachvollziehbar, warum etwa der Arbeitskräftemangel in der Gastronomie für die deutsche Wirtschaft ein schwerwiegenderes Problem darstellen sollte als der im Handwerk, im Einzelhandel oder bei anderen Dienstleistern. Arbeitskräftemangel muss durch Maßnahmen wie Bildungspolitik, eine zielgenaue Migrationspolitik und verbesserte Arbeitsanreize im Steuer- und Transfersystem umfassend für alle

Sektoren adressiert werden. Eine sektorale Subvention würde das Problem nur zwischen den Sektoren verlagern.

Übersehen wird in den Branchenargumenten zudem, dass in der Gesamtbetrachtung öffentlicher Haushalte eine kostspielige Steuersubvention für einen Sektor durch höhere Steuern an anderer Stelle gegenfinanziert werden muss. Letztlich würde die ermäßigte Mehrwertsteuer in der Gastronomie also etwa durch höhere Abgaben an anderer Stelle erkauft. Hohe Abgaben und damit verbundene Grenzbelastungen in der Einkommensteuer sind aber in Deutschland besonders ausgeprägt und einer der Gründe für zu geringe Arbeitsanreize und den Arbeitskräftemangel (z.B. Bick, 2019, Heinemann, 2023). Erneut zeigt sich somit, dass eine umfassendere gesamtwirtschaftliche Perspektive die Argumente zugunsten einer sektoralen Einzelmaßnahme ins Leere laufen lässt.

7. Internationaler Wettbewerb

Die Gastronomie-Branche verweist darauf, dass in der großen Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten für die Gastronomie ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz zur Anwendung kommt (Dehoga, 2023). Es ist richtig, dass die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten für Gastronomiedienstleistungen den ermäßigten Satz anwenden. Ein nennenswerter Wettbewerbsnachteil ist damit jedoch nicht verbunden. Gastronomie-dienstleistungen sind ihrem Wesen nach lokal. Angesichts des geringen Anteils der Mehrwertsteuer für Restaurantdienstleistungen an den Gesamtkosten einer Deutschland-Reise ist es zudem nicht plausibel, aufgrund dieser unterschiedlichen Behandlung nennenswerte Umlenkungseffekte von Touristen oder Geschäftsreisenden zu erwarten. Auch sollten problematische steuerpolitische Entscheidungen nicht mit dem Argument begründet werden, dass dies von einer Mehrheit an EU-Staaten ebenso praktiziert werde.

8. Verteilungseffekte

Verteilungsaspekte haben bislang zu wenig Beachtung in der Debatte um den ermäßigten Mehrwertsteuersatz für Restaurantdienstleistungen erfahren. Eine mögliche verteilungspolitische Rechtfertigung würde sich ergeben, wenn diese Steuersubvention besonders ökonomisch schwächere Haushalte begünstigen würde. Branchenvertreter suggerieren in ihren Positionierungen eine entsprechende sozialpolitische Funktion dieser Steuervergünstigung: „Wir wollen, dass für Normalverdiener und Familien auch in Zukunft ein Gaststättenbesuch bezahlbar ist“ (Dehoga, 2023).

Empirisch ist das Gegenteil der Fall, da diese Steuervergünstigung wohlhabende Haushalte stärker begünstigt als ärmere. Ismer et al. (2010) haben die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe untersucht. Dabei zeigt sich, dass die durchschnittlichen Haushaltsausgaben für Restaurations- und Verpflegungsleistungen mit dem Haushaltseinkommen steigen und kinderlose Haushalte mehr von diesen Dienstleistungen nachfragen als kinderreiche Haushalte. Die gegenwärtige Steuerermäßigung für Restaurants ist somit regressiv: Sie begünstigt relativ reiche und kinderlose Haushalte.

Lediglich für die Subkategorie der in Schulen und Kindergärten angebotenen gastronomischen

Dienstleistungen gilt eine Steuerermäßigung im Hinblick auf die Entlastung ärmerer Haushalte als zielgenauer (Ismer, 2010, S. 206). Dies könnte somit allenfalls für ein klar umgrenztes Teilsegment der gastronomischen Dienstleistungen ein valides Argument für eine Entfristung liefern.

9. Ungleichbehandlung mit Essenslieferungen und Supermärkten

Die Branche argumentiert, dass es wettbewerbsverzerren wirken würde, Restaurantdienstleistungen dem Normalsatz zu unterwerfen, „während auf Essen zum Mitnehmen, im Supermarkt oder bei der Essenslieferungen weiterhin nur sieben Prozent Mehrwertsteuer erhoben werden“ (Dehoga, 2023).

Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz auf im Einzelhandel erworbene Lebensmittel wird in Deutschland mit dem verteilungspolitischen Argument begründet, dass Lebensmittel im Warenkorb ärmerer Haushalte einen größeren Anteil besitzen. Dieses Argument ist empirisch stichhaltig: Eine Anhebung der Mehrwertsteuer für Lebensmittel auf den Normalsatz würde insbesondere kinderreiche Haushalte und Haushalte im unteren Einkommensbereich überdurchschnittlich belasten (Feld et al., 2020; Ismer et al., 2010). Dieser Gesichtspunkt rechtfertigt somit tatsächlich die Ungleichbehandlung zwischen Lebensmitteleinzelhandel und Gastronomie, weil gastronomische Dienstleistungen wie zuvor belegt von ärmeren und kinderreichen Haushalten weniger stark als von reicheren oder kinderlosen Haushalten nachgefragt werden; für im Einzelhandel erworbene Lebensmittel ist es umgekehrt.

Die Ungleichbehandlung mit den Essenlieferungen ist inhaltlich daraus begründet, dass der Essenslieferant keine umfangreiche Dienstleistung vor Ort anbietet und insofern mit seiner Leistung näher am Lebensmitteleinzelhandel verortet ist. Allerdings ist diese Begründung tatsächlich wenig eindeutig. Dies spricht jedoch eher dafür, die Steuersubvention von Essenlieferungen zu beenden, als diese Steuersubvention weiter auf die Gastronomie vor Ort auszuweiten.

Es wäre steuerpolitisch falsch, fragwürdigen Anwendungen des ermäßigten Steuersatzes dadurch zu begegnen, diese immer weiter auf andere Sektoren auszuweiten. So empfiehlt der Bundesrechnungshof in einem aktuellen Bericht zur Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes: „Weitere Steuervergünstigungen sollten vermieden und bestehende Vergünstigungen konsequent gestrichen werden“ (Bundesrechnungshof, 2022, S. 2).

10. Kulturgut und ländlicher Raum

Für das Anliegen des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes wir außerdem angeführt, dass er indirekt einen struktur- und regionalpolitischen Beitrag leistet, indem er die Präsenz von Restaurants in den Innenstädten und auf dem Land ermöglicht: „Sterben die Restaurants und Cafés, sterben auch die Innenstädte. Schließt das Gasthaus im Dorf, verschwindet auch ein Stück Heimat und Kultur“ (Dehoga, 2023).

Die Sichtweise, dass die ermäßigte Mehrwertsteuer einen nennenswerten Beitrag liefern könnte, Restaurants in Innenstädten oder in Dörfern zu bewahren, die ohne diese Maßnahme schließen müssten, dürfte einer empirischen Grundlage entbehren. Die differenzierte Entwicklung der Gastronomie

(Krause et al., 2023) ist wesentlich auf sich verändernde Präferenzen, soziale Interaktionen und Gewohnheiten der Menschen zurückzuführen.

Fraglich ist ohnehin, ob es tatsächlich überzeugende Argumente gibt, dass die „Restaurantkultur" ein förderungswürdiges öffentliches Gut darstellt, dass dafür Steuersubventionen gezahlt werden sollten. Mühelos ließen sich genau umgekehrte Argumente finden wie etwa, dass gemeinsames Kochen zu Hause Freundeskreise und Familien in besonderer Weise zusammenführen und damit soziale Interaktionen und wertvolles Wissen über Lebensmittel und deren Zubereitung stärken würde. Letztlich sind aber all derartige Argumente beliebig. Jede Branche könnte ohne Mühe ein ähnliches Argument zur Schutzbedürftigkeit der eigenen Aktivitäten formulieren. Eine derartig extensive Auslegung von „öffentliches Gut"-Argumentationen würde zu einer ungezielt breiten Subventionierung der gesamten Wirtschaft führen.

Steuersubventionen müssen sollten substanziellen inhaltlichen Argumenten begründet werden, für die es noch dazu empirische Belege gibt. Beide Kriterien sind für dieses „Kultur-Argument" der Gastronomie nicht erfüllt.

11. Nachhaltigkeit und Gesundheit

Unter den Argumenten zugunsten der Beibehaltung der ermäßigten Mehrwertsteuer wird auch ein Nachhaltigkeitsgesichtspunkt angeführt: „Es sind unsere Restaurants, die auf regional erzeugte Produkte von Lieferanten aus der Umgebung setzen und damit nachhaltig wirtschaften. 7% helfen, einen Beitrag für regionale, gesunde und ausgewogene Ernährung zu leisten" (Dehoga, 2023).

Mit der Steuerermäßigung sind jedoch keinerlei Auflagen dazu verbunden, wie regional, ökologisch oder gesund ein Gastronomieunternehmen seine Speisen anbietet. Ein argentinisches Steakhaus kommt in gleicher Weise in den Genuss dieser Steuersubvention wie ein veganes Restaurant, das nur lokale Lebensmittel verarbeitet. Insofern muss die mehrwertbezogene Steuersubvention bereits im Ansatz als ungeeignet angesehen werden, Nachhaltigkeitsziele auf effektive und effiziente Art und Weise anzusteuern.

12. Fazit

Die Argumente für eine Entfristung der Mehrwertsteuer für die Gastronomie können nicht überzeugen. Der Grund für die befristete Einführung waren die enormen Härten der Pandemie für diese Branche. Die Post-Pandemie-Zeit mutet der Gastronomie wie anderen Branchen auch einen weiteren Strukturwandel zu, der aber keine Rechtfertigung für eine dauerhafte Subventionierung liefert. Auch darf die Verteilungswirkung dieser Steuersubvention nicht übersehen werden, die eher wohlhabende und kinderlose Haushalte begünstigt, aber letztlich von der Gemeinschaft aller Steuerzahlenden zu finanzieren ist.

Gleichzeitig muss beachtet werden, dass die Mehrwertsteuer eine der wichtigsten Quellen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben darstellt. Die vorübergehende Senkung des Steuersatzes für die Gastronomie war im letzten Jahr eine der kostspieligsten Steuersubventionen (Bundesrechnungshof,

2022). Diese Maßnahme hat hauptsächlich einer spezifischen Branche genutzt, löst jedoch nicht grundlegende Probleme wie Fachkräftemangel und Preissteigerungen, die alle Branchen betreffen.

Stichhaltig sind die Argumente für einen ermäßigten Steuersatz hingegen möglicherweise für die gastronomische Versorgung von Schulen und Kindergärten. Hier sprechen nicht nur verteilungspolitische Argumente – die zielgenauere Begünstigung ärmerer Haushalte – sondern auch der Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Elternschaft für eine besondere Betrachtung. Darüber hinaus sollte eine weitere Aushöhlung der Umsatzsteuer vermieden werden und tendenziell bereits bestehende Ausnahmen zurückgefahren werden.

Die Bundesregierung sollte sich nun umgehend zum Ende des ermäßigten Steuersatzes für Restaurantdienstleistungen zum Jahresende bekennen, um etwaige Planungsunsicherheiten für das kommende Jahr endgültig zu beseitigen. Gleichzeitig sollte sie eine eng umgrenzte Reduktion des Steuersatzes für Schulkantinen prüfen.

Literatur

Bick, Alexander, Bettina Brüggemann, Nicola Fuchs-Schündeln und Hannah Paule-Paludkiewicz (2019): Long-term Changes in Married Couples' Labor Supply and Taxes: Evidence from the US and Europe Since the 1980s. In: Journal of International Economics 118 (May), S. 44–62.

Bundesrechnungshof (2022): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages , Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes lange überfällig.

Dehoga (2023): 7% MWSt. auf Speisen müssen bleiben, damit wir erhalten, was unser Land lebenswert und liebenswert macht, Petition, https://www.openpetition.de/petition/online/keine-steuererhoehung-7-mehrwertsteuer-auf-speisen-in-der-gastronomie-muessen-bleiben

Deutscher Bundestag (2020): Öffentliche Anhörung zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz), 25. Mai 2020, https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a07/Anhoerungen/705756-705756

Deutscher Bundestag (2023): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes, Drucksache 20/5810 vom 28.02.2023.

Feld, Lars, Lukas Nöh, Malte Preuss und Mustafa Yeter (2020): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020.

Heinemann, Friedrich (2023): Wege aus der Steuer-Demographie-Falle: Zusatzarbeit muss sich wieder lohnen, Merkur: Stimme der Ökonomen, https://www.merkur.de/wirtschaft/wege-aus-der-steuer-demographie-falle-zusatzarbeit-abgaben-last-friedrich-heinemann-zew-stimme-der-oekonomen-zr-92186096.html

Ismer, Roland, Ashok Kaul, Wolfram Reiß und Silke Rath (2010): Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten, Endbericht eines Forschungsgutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).

Rondorf, Hans-Dieter (2020): Befristete Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, NWB Nr. 25 vom 19.06.2020 Seite 1838.

Krause, Simon, Carla Krolage, Christoph Ungemach, Jennifer Meder, Jonas Riefle, Stefanie Schill und Lena Fischer (2023): Gastronomie im Aufschwung trotz vieler Krisen: Wie sieht das neue Konsumverhalten nach Corona aus?, ifo Schnelldienst 9/2023, S. 51-56.

Spengel, Christoph (2020): Kurzstellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020, Mannheim.

Subventionsbericht (2021): Bundesministerium der Finanzen, 28. Subventionsbericht des Bundes 2019-2022, Berlin, 2021.

Autorenteam

Prof. Dr. Friedrich Heinemann
ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
friedrich.heinemann@zew.de
Tel.: +49 (0)621 1235-149

Prof. Dr. Katharina Nicolay
ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
katharina.nicolay@zew.de
Tel.: +49 (0)621 1235-397

Dr. Daniela Steinbrenner
ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
daniela.steinbrenner@zew.de
Tel.: +49 (0)621 1235-390

ZEW-Kurzexpertise

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführer: Thomas Kohl
Redaktionelle Verantwortung: Pascal Ausäderer · cvd@zew.de
Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

Leibniz Gemeinschaft

ZEW