

## STEUERN

### Umsatzsteuerreform: Ganz oder gar nicht!

von Dr. Susanne Cassel und Dr. Tobias Thomas

Eine (Umsatz-)Steuerreform lässt sich nur in einem großen Schritt oder gar nicht politisch nachhaltig umsetzen. Ziel der geplanten Umsatzsteuerreform sollte es daher sein, den reduzierten Steuersatz vollständig abzuschaffen. Im Gegenzug könnte der reguläre Satz von derzeit 19 Prozent haushaltsneutral auf 16 Prozent abgesenkt werden. Die Hartz IV-Sätze würden entsprechend der gestiegenen Lebenshaltungskosten um ca. sechs Euro pro Monat angehoben. Eine solche Umsatzsteuerreform würde Bürokratiekosten senken, Wettbewerbsverzerrungen abbauen und zu mehr Planungs- und Rechtssicherheit für Bürger und Unternehmen führen. Zudem würden die Anreize für Unternehmen deutlich vermindert, ihre knappen Ressourcen für den Erhalt bestehender oder die Einführung neuer Sondertatbestände einzusetzen. Diese könnten sie stattdessen in die gesellschaftlich produktive Suche nach neuen Produkten und Verfahren investieren.

**Koalitionsvertrag 2009:** „...Daneben gibt es Handlungsbedarf bei den ermäßigten Mehrwertsteuersätzen. Benachteiligungen gehören auf den Prüfstand. Aus diesem Grund wollen wir eine Kommission einsetzen, die sich mit der Systemumstellung bei der Umsatzsteuer sowie dem Katalog der ermäßigten Mehrwertsteuersätze befasst. Dabei gilt es auch, die europäische Wettbewerbssituation bestimmter Bereiche zu berücksichtigen. Deshalb wollen wir ab dem 1.1.2010 für Beherbergungsleistungen im Hotel- und Gastronomiegewerbe den Mehrwertsteuersatz auf 7 Prozent ermäßigen.“

Ökonomisch vernünftige Reformen lassen sich im politischen Prozess nur allzu oft nicht umsetzen. Dies gilt in besonderem Maße für Reformen, die darauf abzielen, einen allgemeingültigen Regelrahmen vorzugeben anstatt selektiv in das Marktgeschehen einzugreifen. Beispiele sind die Einführung allgemeiner Wettbewerbsregeln oder die Abschaffung von Ausnahmen im Steuersystem. Die ökonomische Theorie der Politik liefert hierfür eine Erklärung: Für Politiker, die wiedergewählt werden wollen, ist es vielfach attraktiver, Sonderregeln für einzelne Gruppen zu beschließen, als ordnungspolitische Reformen durchzuführen, die keinen Spielraum für Wahlgeschenke – z. B. an einzelne Branchen – lassen. Das ist auch bei der Umsatzsteuer der Fall. So konnten bisherige Vorschläge, Steuervergünstigungen im Bereich der Umsatzsteuer abzubauen, politisch nicht durchgesetzt werden – zu groß war der Widerstand derjenigen, die um den

Verlust ihrer Privilegien fürchteten. Und das sind bei der Umsatzsteuer viele: So listet §12 (2) Umsatzsteuergesetz und die dazugehörige Anlage 2 über 100 Produktarten und Tatbestände auf, für die der ermäßigte Satz gilt. Darunter fallen viele Nahrungsmittel, bestimmte Leistungen der Land- und Forstwirtschaft, des Gartenbaus, des Gesundheits-, Kultur- und Gemeinnützigkeitsbereichs sowie der Personennahverkehr und nach der fragwürdigen Entscheidung der Bundesregierung seit dem 1.1.2010 auch Hotelübernachtungen.

Eine Systematik der reduzierten Sätze ist kaum noch zu erkennen. Man wähnt sich vielmehr auf einer Reise nach Absurdistan: so werden Smoothies und Maultiere mit sieben Prozent Mehrwertsteuer belegt, Säfte und Esel mit 19 Prozent. Die aus den ermäßigten Sätzen resultierenden Mindererlöse summieren sich auf rund 23 Mrd. Euro jährlich. Allein rund 17 Mrd. Euro davon entfallen auf die Vergünstigungen im Bereich der Nahrungsmittel.

Die Ermäßigungen, die im Wesentlichen seit 1967 bestehen, begründete der Gesetzgeber insbesondere mit sozial- und kulturpolitischen Zielen. Umsatzsteuerermäßigungen sind jedoch nicht das geeignete Instrument, um diese Ziele treffsicher und kostengünstig zu erreichen. Insbesondere das Ziel, Geringverdiener zu entlasten, wird verfehlt, da die Umsatzsteuerermäßigungen in erster Linie als Subventionen für bestimmte Branchen wirken und damit zum Großteil bei den Falschen landen.

Die Ausnahmetatbestände und Sondervergünstigungen machen das Umsatzsteuerrecht sehr kompliziert. Die Kosten für Rechtsstreitigkeiten, staatliche Bürokratie und die Befolgung der Regeln durch die Unternehmen sind hoch. Genauso die Anreize, die Steuer zu umgehen. Außerdem ist das geltende System widersprüchlich und wird daher als ungerecht empfunden.

Die Vereinheitlichung der Umsatzsteuersätze würde das System transparenter machen, zu einer effizienteren Steuererhebung beitragen und Gestaltungsspielräume beseitigen. Für eine umfassende Reform, die sämtliche ermäßigten Sätze abschafft, sprechen neben den oben genannten Gründen vor allem polit-ökonomische Argumente. So hätte eine Reform, die die ermäßigten Sätze etwa für Lebensmittel bestehen lässt, keine Aussicht auf nachhaltigen Erfolg. Denn die Gruppen, die ihre Ausnahmen schwinden sehen, während sie für andere bestehen bleiben, würden massiv dafür eintreten, ihre Privilegien zu erhalten. Für Politiker wäre es wiederum schwierig, über-

## KERNAUSSAGEN

### Politikanalyse:

- Das Umsatzsteuersystem ist intransparent, verursacht hohe Kosten und lädt Unternehmen dazu ein, ihre Ressourcen für den Erhalt oder die Einführung von Sondertatbeständen einzusetzen.
- Umsatzsteuerermäßigungen wirken wie Subventionen für bestimmte Branchen. Sie sind kein geeignetes Instrument, soziale Ziele treffsicher zu erreichen.
- Sonderregelungen sind für Politiker attraktiv, da sie sich von Wahlgeschenken Wählerstimmen erwarten. Allerdings führt eine Ausnahme meist zur nächsten.

### Politikempfehlung:

- Vereinheitlichung des Umsatzsteuersatzes ohne Ausnahme auf 16 Prozent.
- Automatische Anhebung der Hartz IV-Sätze infolge der steigenden Lebenshaltungskosten um ca. sechs Euro.

zeugend zu begründen, warum eine Ausnahme bestehen bleibt, während andere gestrichen werden. Sobald Ausnahmen zugelassen werden – wie berechtigt sie aus Sicht des Einzelnen auch sein mögen –, wird eine Spirale in Gang gesetzt, die zu immer weiteren Ausnahmen führt. Am Ende resultiert ein völlig intransparentes und widersprüchliches System. Einzelfallgerechtigkeit im Steuerrecht herzustellen, ist ein polit-ökonomischer Irrweg. Allgemeingültige Regeln bieten im Gegensatz dazu partikularen Interessengruppen kaum Ansatzpunkte für Sonderbehandlungen auf Kosten der Allgemeinheit.

Eine so weit reichende Reform wie die Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bedarf einer guten Kommunikationsstrategie. Die mehrfachen Anläufe zu einer Reform haben den Boden bereits etwas bestellt. Auch hat die Einführung des Hotelprivilegs die Akzeptanz der ermäßigten Umsatzsteuersätze vermindert. Die Bundesregierung hat inzwischen ihr Versprechen eingelöst, eine Kommission einzusetzen, die sich mit den ermäßigten Steuersätzen befasst. Soll eine Reform noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden, muss die Arbeit allerdings sehr bald beginnen.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Meetings „Umsatzsteuerreform: ökonomische Vernunft und politische Realität“ mit Prof. Dr. Michael Eilfort (Stiftung Marktwirtschaft) am 2. Mai 2011 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

### Impressum ECONWATCH

Gesellschaft für Politikanalyse e.V.  
Poststraße 12  
10178 Berlin