

# Reform der Umsatzsteuer kommt nicht voran

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009 soll in der laufenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages „die Umsatzsteuer an die modernen Anforderungen angepasst werden“. Als konkrete Reformfelder nennt der Vertrag die Ausweitung des Prinzips der Ist-Besteuerung (an Stelle der Soll-Besteuerung), die umsatzsteuerliche Gleichbehandlung kommunaler und privater Anbieter sowie die Umsatzbesteuerung von Postdienstleistungen. Daneben gibt es nach Meinung der Koalitionäre vor allem „Handlungsbedarf bei den ermäßigten Mehrwertsteuersätzen“. Inzwischen hat sich die Reformdiskussion sogar auf diesen Punkt konzentriert.

Zunächst ist eine Expertenkommission (aus Wissenschaftlern) eingesetzt worden, die sich mit der „Systemumstellung bei der Umsatzsteuer sowie dem Katalog der ermäßigten Mehrwertsteuersätze“ befassen sollte. Das Gutachten dieser Kommission liegt seit über einem halben Jahr vor. Daraufhin ist eine weitere Kommission (aus Politikern der Koalitionsfraktionen) eingesetzt worden, die nun Vorschläge für konkrete Reformschritte erarbeiten soll. Diese Kommission hat jedoch bisher nicht getagt, und es ist auch nicht abzusehen, wann einvernehmliche Beschlüsse zu erwarten sind. Die Vorstellungen der Koalitionsparteien und des Bundesministers der Finanzen über Richtung und Ausmaß, aber auch über die politische Opportunität einer Reform gehen offenbar weit auseinander. Die Kommission und der Bundesminister der Finanzen schieben sich momentan die Zuständigkeit für einen Reformvorschlag gegenseitig zu.

Die Koalition hat es sich allerdings selbst schwer gemacht, als sie zum Einstieg in die Reformdiskussion mit dem Hinweis auf die „europäische Wettbewerbssituation“ für Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (Hotels) den ermäßigten Steuersatz einführt. Da schon die Große Koalition im Jahr zuvor den Betreibern von Skiliften und Bergbahnen den ermäßigten Satz zugebilligt hatte, musste der Eindruck entstehen, im Zuge einer geplanten Reform könnten auch andere Branchen mit Subventionierung rechnen. Entsprechende Forderungen stellten sich sofort ein. So verlangt das Hotel- und Gaststättengewerbe den ermäßigten Steuersatz generell für all seine Leistungen, die Deutsche Bahn AG forderte ihn zumindest für ihre Leistungen im Fernverkehr, und einige Gesetzliche Krankenkassen – unterstützt von Koalitionspolitikern – wollen Medikamente ermäßigt besteuert sehen. In diesem Zusammenhang müsste die Regierungskommission zunächst einmal ein klares Zeichen setzen, dass der „Handlungsbedarf bei den ermäßigten Steuersätzen“ nicht heißt, dass der Katalog der ermäßigten Steuersätze ausgeweitet, sondern umgekehrt deutlich eingeschränkt, wenn nicht ganz gestrichen werden soll. Sodann müsste der schwere steuerpolitische Fehler der Bundesregierung, die zum 1.1.2010 eingeführte Subventionierung der Hotelbetriebe, wieder rückgängig gemacht werden.

Die Chancen dafür sind allerdings gering: Befürworter dieser Regelung waren seinerzeit vor allem die FDP und die CSU. Nach dem Stand der Diskussion dürften die Liberalen wohl bereit sein, die Steuervergünstigung für die Hoteliers zurückzunehmen; nicht so die CSU. Sie weist nach wie vor auf die „europäische Wettbewerbssituation“ hin, in die sich aber die Steuerpolitik (der Großen Koalition unter Beteiligung der CSU) selbst hinein manövriert hat. Durch ein Veto im EU-Ministerrat hätte verhindert werden können, dass die EU den Kreis der Güter und Dienstleistungen, die ermäßigt besteuert werden dürfen, erweiterte – zum Beispiel auf Leistungen der Hotels und Restaurants, auf haushaltsnahe und generell auf lokale und arbeitsintensive Dienst-



Rolf Peffekoven ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

leistungen. Es war geradezu naiv zu glauben, dass deutsche Unternehmen (Hotels, Restaurants, Friseure und andere Handwerker) nicht sogleich mit Forderungen nach dem ermäßigten Steuersatz kommen würden, sobald in (benachbarten) Mitgliedsländern der EU solche Vergünstigungen eingeführt wurden.

Als Rechtfertigung für die ermäßigten Steuersätze werden zwei Argumente vorgetragen: Die Preise bestimmter Güter sollen gesenkt werden, um damit die Bezieher niedriger Einkommen zu entlasten (verteilungspolitische Zielsetzung) oder die Nachfrage nach solchen Gütern zu erhöhen, denen der Staat meritorischen Charakter beimisst (allokationspolitische Zielsetzung).

Anhand dieser Zielsetzungen müsste der Katalog der ermäßigt besteuerten Güter und Leistungen im Einzelnen überprüft werden, wie es auch der Bundesrechnungshof im Juni 2010 gefordert hat. Im Ergebnis müssten dann sicher viele Ermäßigungen gestrichen werden, weil sie mit der verteilungspolitischen oder der allokationspolitischen Zielsetzung gar nicht begründet werden können, sondern das Ergebnis erfolgreich vertrittener Einzelinteressen sind. Übrig bleiben dann die meisten der (heutigen) Vergünstigungen für Lebensmittel und für einige Kulturgüter (wie Bücher, Zeitschriften, kulturelle Veranstaltungen). Das wäre die „kleine Lösung“, wie sie auch von der Expertenkommission vertreten wird.

Aber auch bei Lebensmitteln und Kulturgütern wird die beabsichtigte Wirkung nur erreicht, wenn der ermäßigte Steuersatz durch entsprechende Senkung der Bruttopreise an die Konsumenten weitergegeben wird, was keineswegs gesichert ist. Kommt dieser Effekt aber zustande, werden auch Bezieher sehr hoher Einkommen in den Genuss der Preissenkung kommen, was verteilungspolitisch gar nicht beabsichtigt ist. Deshalb empfiehlt sich schon eher die „große Lösung“: Der ermäßigte Steuersatz wird abgeschafft und nur noch der Regelsatz angewendet. Das ist die Lösung, die in einem von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft vergebenen Gutachten vertreten wird. Dieser Vorschlag hat eine weitere Attraktion: Bei differenzierten Umsatzsteuersätzen für ähnliche Produkte ist immer wieder mit Streitigkeiten zwischen Unternehmen und der Verwaltung über die „richtige“ Abgrenzung zu rechnen, die letzten Endes vor den Finanzgerichten entschieden werden müssen. Die „compliance costs“ dürften demnach sehr hoch liegen. Mit dem Streichen des ermäßigten Steuersatzes würde für Verwaltung, Wirtschaft und Rechtsprechung erheblicher Aufwand vermieden und auch wohl mehr Rechtssicherheit geschaffen.

Die Politik hat also durchaus Handlungsalternativen: Entscheidet sie sich für die „kleine Lösung“, dann werden die Steuernehreinnahmen bei etwa 4 Mrd. Euro liegen; denn auf die dann weiterhin ermäßigt besteuerten Lebensmittel und Kulturgüter entfallen gut 80% des Aufkommens aus der Besteuerung zum ermäßigten Satz. Politischen Ärger wird es dennoch geben, weil gegen viele bisher erfolgreich vertretene Sonderinteressen einzelner Branchen vorgegangen werden muss. Das wird im Ergebnis für den Finanzminister wenig attraktiv sein. Entscheidet er sich für die „große Lösung“, wird der politische Widerstand noch größer werden, zumal dann der Vorwurf gemacht werden wird, die Reform sei verteilungspolitisch unausgewogen. Zwar steigt auch das Mehraufkommen (auf etwa 20 Mrd. Euro), in diesem Fall müsste aber wohl gleichzeitig der Regelsatz abgesenkt und den Beziehern sehr niedriger Einkommen eine Kompensation über höhere Transferzahlungen geboten werden. Zur Konsolidierung des Staatshaushaltes trägt die Reform der Umsatzsteuer also kaum bei – gleichgültig für welche Lösung sich die Politik entscheidet. Die „große Lösung“ hat aber noch einen anderen Vorteil: Sie wäre ein Beitrag zu einer einfacheren, gerechteren und effizienteren Besteuerung – angeblich Leitlinie der Steuerpolitik der Bundesregierung.