

Stellungnahme

**des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes
(DEHOGA Bundesverband)**

zum

**Konsultationspapier der Europäischen Kommission,
Generaldirektion Steuern und Zollunion, vom 6. März 2008**

**„Überarbeitung der geltenden Rechtsvorschriften zu
ermäßigten Mehrwertsteuersätzen“**

<u>Inhaltsverzeichnis:</u>	<u>Seite</u>
1. Historie der Mehrwertsteuerharmonisierung	4
1.1 Zweite Richtlinie des Rates (67/288/EWG)	4
1.2 Steuersatzharmonisierungsrichtlinie (92/77/EWG)	4
1.3 Ermäßigte Mehrwertsteuersätze für arbeitsintensive Dienstleistungen (1999/85/EG)	5
1.4 Verlängerung der Anwendung ermäßigter MwSt.-Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen bis zum 31. Dezember 2010 (2006/774/EG)	6
1.5 Bewertung	6
2. Derzeitige Rechtslage für Hotels und Gaststätten	6
2.1 Hotellerie	7
2.2 Gastronomie	8
3. Gründe für die Festsetzung ermäßigter Mehrwertsteuersätze	8
4. Versuchsweise Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen	9
4.1 Zugrundegelegter Mechanismus	10
4.2 Ergebnisse des Feldversuches	10
4.3 Bewertung durch den DEHOGA Bundesverband	11

5. Untersuchungen und Studien zur Auswirkung ermäßigter MwSt.-Sätze in der deutschen Gastronomie und Hotellerie	13
6. Bewertung der Vorschläge der Kommission aus Sicht der Hotellerie und Gastronomie	14
6.1 Hotellerie	14
6.2 Gastronomie	16
7. Zu Kapitel 8 des Konsultationspapiers „Fragen an die Öffentlichkeit und an alle Beteiligte“	18
8. Fazit	24

1. Historie der Mehrwertsteuerharmonisierung

Die Mehrwertsteuerharmonisierung ist in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand ausführlicher und intensiver Beratungen auf EU-Ebene gewesen. Nachstehende Regelungen und Entscheidungen verdeutlichen, dass einerseits der Wunsch besteht, die Mehrwertsteuersätze in gewissem Umfang zu harmonisieren, andererseits dem Bedürfnis der Staaten Rechnung getragen wird, einen definierten Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung der Mehrwertsteuer zu haben. Ein Blick auf die ersten Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Mehrwertsteuer der Jahre 1967 und 1993 sowie die versuchsweise Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze zeigen dies.

1.1 Zweite Richtlinie des Rates (67/288/EWG)

Bereits den Regelungsprinzipien der 2. EG-Richtlinie vom 11. April 1967 liegen folgende grundsätzliche Erwägungen zugrunde:

- Völlige Gestaltungsfreiheit der einzelnen Mitgliedstaaten zur Bestimmung ihres allgemeinen Steuersatzes;
- Festschreiben der Möglichkeit, für bestimmte Lieferungen und bestimmte Dienstleistungen einen erhöhten oder ermäßigten Steuersatz anwenden zu können;
- Grundsätzliche Verpflichtung, die Höhe der Steuersätze so auszugestalten, dass der Abzug der gesamten Vorsteuer von dem Steuerbetrag möglich ist

1.2 Steuersatzharmonisierungsrichtlinie (92/77/EWG)

Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass nur eine EU-Harmonisierung der Steuersätze auch zu einem funktionierenden Binnenmarkt führen kann, wurde mit Wirkung zum 1. Januar 1993 die Steuersatzharmonisierungsrichtlinie erlassen, die jedoch auch berücksichtigt, dass jeder Mitgliedstaat die Höhe der Mehrwertsteuersätze in den gesetzten Grenzen als politisches Steuerungselement selbst festlegen kann.

Wesentliche Neuerungen der Steuersatzharmonisierungsrichtlinie waren:

- Der allgemeine Steuersatz wurde für alle Mitgliedstaaten auf mindestens 15 Prozent festgelegt;
- Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten einen oder zwei ermäßigte Sätze anwenden, die nicht niedriger als 5 Prozent sein, und nur auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen der in Anhang H der 6. Mehrwertsteuerrichtlinie genannten Kategorien angewendet werden dürfen.

Damit wurde einerseits dem Harmonisierungsgedanken als auch der notwendigen und von allen Mitgliedstaaten gewünschten Flexibilität Rechnung getragen.

1.3 Ermäßigte Mehrwertsteuersätze für arbeitsintensive Dienstleistungen (Richtlinie 1999/85/EG)

Der Rat hat 1999 mit der Richtlinie 1999/85/EG die Anwendung eines ermäßigten MwSt.-Satzes auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise für einen Zeitraum von drei Jahren gestattet, die im Anhang K der 6. Mehrwertsteuerrichtlinie, nunmehr Anhang IV der Richtlinie 2006/112/EG, aufgeführt sind. Es sollte festgestellt werden, wie sich diese Regelung auf das ökonomische Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen, das Funktionieren des Binnenmarktes und die Bekämpfung der Schattenwirtschaft auswirkt.

Die Kategorien von Dienstleistungen, auf welche die Mitgliedstaaten ermäßigte Sätze anwenden durften, waren:

- Reparaturdienstleistungen betreffend: Fahrräder, Schuhe und Lederwaren,
- Kleidung und Haushaltswäsche (einschließlich Ausbesserung und Änderung).
- Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, mit Ausnahme von Materialien, die einen bedeutenden Teil des Wertes der Dienstleistung ausmachen
- Reinigung von Fenstern und Reinigung in privaten Haushalten
- Häusliche Pflegedienste (z.B. Haushaltshilfe und Betreuung von Kindern sowie älteren, kranken oder behinderten Personen)
- Friseurdienste.

Neun Mitgliedstaaten (Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich) haben an diesem Versuch teilgenommen und für einige der in der obigen Liste aufgeführten Tätigkeiten den ermäßigten MwSt.-Satz genutzt.

1.4 Verlängerung der Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen bis zum 31. Dezember 2010 (2006/774/EG)

Am 7. November 2006 erließ der Rat eine Entscheidung, die es 17 Mitgliedstaaten (BE, CZ, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, SI, FI, UK) erlaubt, auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen bis 31. Dezember 2010 einen ermäßigten MwSt.-Satz anzuwenden (Entscheidung des Rates 2006/774/EG).

1.5 Bewertung

Diese Rechtsetzung, die bisherigen Erfahrungen sowie die gängige Praxis sind ein Beleg dafür, dass alle EU-Mitgliedstaaten aus guten Gründen Flexibilität und Freiräume bei der Gestaltung der Mehrwertsteuersätze haben wollen. Die gebietet allein schon der Subsidiaritätsgrundsatz.

2. Derzeitige Rechtslage in der Hotellerie und Gastronomie

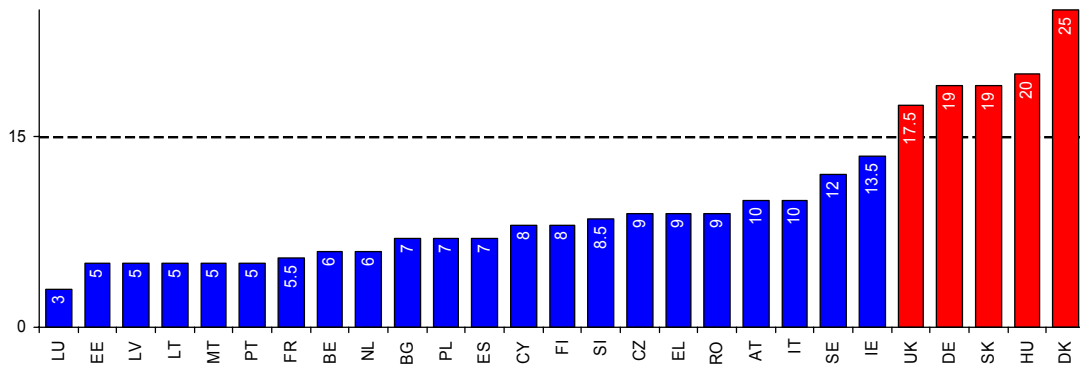
Insgesamt gibt es zur Zeit knapp 50 Produkte und Dienstleistungen, für die alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark teilweise reduzierte Mehrwertsteuersätze festgesetzt haben. Diese sind in den Anhängen III und IV der Richtlinie 2006/112/EG genannt.

2.1 Hotellerie

Beherbergungsumsätze sind im seinerzeitigen Anhang H, nunmehr Anhang III der MwSt.-Systemrichtlinie 2006/112/EG enthalten. In 22 von 27 Mitgliedstaaten der EU gilt der reduzierte Steuersatz für Hotelumsätze.

Die Bandbreite reicht von 3 Prozent in Luxemburg bis zu 13,5 Prozent in Irland. Lediglich fünf EU-Staaten haben für Beherbergungsumsätze einen Mehrwertsteuersatz von über 15 Prozent festgesetzt. Die Anwendung des allgemeinen Steuersatzes auf diese Umsätze ist daher als Ausnahme zu betrachten.

VAT rates for hotels in EU-27 as of 1 January 2008
22 Member States apply a rate lower than 15%



AT: Austria	ES: Spain	MT: Malta
BE: Belgium	FI: Finland	NL: Netherlands
BG: Bulgaria	FR: France	PL: Poland
CY: Cyprus	HU: Hungary	PT: Portugal
CZ: Czech Republic	IE: Ireland	RO: Romania
DE: Germany	IT: Italy	SE: Sweden
DK: Denmark	LT: Lithuania	SI: Slovenia
EE: Estonia	LU: Luxembourg	SK: Slovakia
EL: Greece	LV: Latvia	UK: United Kingdom

2.2 Gastronomie

Elf Mitgliedstaaten wenden im Bereich der Gastronomie den reduzierten Steuersatz an. Dies war bislang allen Ländern gestattet, die bereits bei der Verabschiedung der Mehrwertsteuerrichtlinie einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz hatten. Weiterhin nutzen einige neue Mitgliedstaaten den reduzierten Steuersatz aufgrund von Gestattungen in ihren Beitrittsverträgen.

Luxemburg hat auch in der Gastronomie wie in der Hotellerie mit 3 Prozent den niedrigsten Steuersatz. Die Bandbreite der ermäßigten Sätze in der Gastronomie reicht von 3 Prozent in Luxemburg bis zu 13,5 Prozent in Irland.

Frankreich wollte bereits wiederholt für Restaurationsumsätze den ermäßigten Mehrwertsteuersatz einführen. Da diese weder in Anhang III noch IV aufgeführt sind, ist Frankreich die Einführung des reduzierten Satzes nicht möglich ohne gegen EU-Recht zu verstoßen.

3. Gründe für die Festsetzung ermäßigter Mehrwertsteuersätze

Die Anwendung von reduzierten Mehrwertsteuersätzen unterliegt unterschiedlichen Zielsetzungen, die auch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat aufgrund verschiedener politischer und tatsächlicher, aber auch historischer Motive gerechtfertigt sind. Die Gewährung der Steuerermäßigung für Lebensmittel hat sozialpolitische Gründe, andere Ermäßigungstatbestände haben kultur- und bildungspolitische Gründe oder sind agrarpolitischen Zielsetzungen geschuldet. Alle lebensnotwendigen Güter unterliegen in Deutschland der ermäßigten Besteuerung, um bei den Produkten des täglichen Bedarfs eine spürbare Entlastung der Endverbraucher zu gewähren.

Von den 27 Nationen hat sich allein Dänemark für das Modell des Regelsteuersatzes für alle Gegenstände und Leistungen, ausgenommen Personalbeförderung und Zeitungen, für die der Nullsatz gilt, entschieden. Dies kann jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Denn in Dänemark besteht die Besonderheit, dass über die Mehrwertsteuereinnahmen das Sozialversicherungssystem vollständig finanziert wird und damit ist die Abgabenbelas-

tung sowohl der Unternehmer als auch der Beschäftigten deutlich geringer als in allen anderen Mitgliedstaaten.

So wohlklingend die Vorschläge sind, eine Vereinheitlichung im Sinne von „keine Ausnahmen, einfachen Regelungen, keine Privilegierungen“, so unrealistisch sind sie auch. Sie sind definitiv nicht mehrheitsfähig, da die Festsetzung unterschiedlicher MwSt.-Sätze ein wichtiges – sowohl fiskal- wie auch arbeitsmarktpolitisches Gestaltungsinstrument ist.

Zudem sind ermäßigte MwSt.-Sätze auch eine lohnende Investition in einen bestimmten Wirtschaftszweig, um mittelfristig mehr Wachstum und Beschäftigung zu generieren.

Letztlich entscheidet das Preis-/Leistungsverhältnis über die Annahme oder Ablehnung eines Angebotes am Markt. Um ein in jeder Hinsicht attraktives Angebot vorhalten zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass reduzierte Mehrwertsteuersätze den Unternehmern die notwendige Flexibilität geben. Bei einem hohen Mehrwertsteuersatz und einem annehmbaren, attraktiven Preis-/Leistungsverhältnis bleibt – solange konkurrierende Betriebe in Nachbarstaaten mit dem ermäßigten Satz arbeiten dürfen – kein Raum für notwendige Investitionen, Innovationen und Motivationen der Mitarbeiter, beispielsweise in Form von Gehaltsanpassungen, Fort- oder Weiterbildungsmaßnahmen.

4. Versuchsweise Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen

Dass ein reduzierter Mehrwertsteuersatz in bestimmten Bereichen auch geeignet ist, für mehr Beschäftigung und weniger Schattenwirtschaft zu sorgen, wurde bereits auf EU-Ebene erkannt. Daraus resultierte die Entscheidung des Europäischen Rates aus dem Jahr 1999, mit der Richtlinie 1999/85/EG, den Mitgliedsstaaten zu gestatten, auf arbeitsintensive Dienstleistungen einen reduzierten Mehrwertsteuersatz zu erlauben:

„Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte den Mitgliedsstaaten, die dies wünschen, die Möglichkeit eingeräumt werden, zu erproben, wie sich eine Ermäßigung der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen auf

die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirkt. Diese Ermäßigung könnte für die Unternehmen zudem den Anreiz mindern, sich in der Schattenwirtschaft zu betätigen.“ (Erwägungsgründe zur Richtlinie 2006/112/EG, Abs. 33)

4.1 Zugrundegelegter Mechanismus

Die im Anhang K der seinerzeitigen 6. Mehrwertsteuerrichtlinie aufgeführten Dienstleistungen haben bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen (Richtlinie 1999/85/EG des Rates, Artikel 1, Unterabsatz 1):

1. sie müssen arbeitsintensiv sein;
2. sie müssen in weitgehendem Maße direkt an Endverbraucher erbracht werden;
3. sie müssen überwiegend lokalen Charakter aufweisen und dürfen nicht geeignet sein, Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen;
4. es muss ein enger Zusammenhang zwischen den durch die Ermäßigung des MwSt.-Satzes bedingten Preissenkungen und der absehbaren Zunahme der Nachfrage und der Beschäftigung bestehen.

Der Wirtschaftsmechanismus, der durch die Regelung ausgelöst werden sollte, basiert auf der Annahme, dass eine ausreichend starke Senkung des Endpreises einer Leistung – bei sonst unveränderten Bedingungen – positive Effekte auf den Arbeitsmarkt hat und zur Reduzierung der Schattenwirtschaft beiträgt.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Dienstleistungen ihrer Art nach dazu geeignet sind, bei gesenkten Preisen eine Nachfragesteigerung bewirken zu können.

4.2 Ergebnis des Feldversuches

Die neun an diesem Feldversuch teilnehmenden Mitgliedstaaten haben nach einem Versuchszeitraum von drei Jahren über ihre Erfahrungen berichtet, woraufhin die Kommission am 2. Juni 2003 einen Gesamtbericht

über die versuchsweise Anwendung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen vorgelegt hat (COM 2003 (309)). Dieser kommt zu dem Ergebnis, dass die Anwendung ermäßigter Steuersätze keine eindeutigen Auswirkungen auf die Beschäftigung hat:

„Bei der versuchsweisen Anwendung eines ermäßigten MwSt.-Satzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen konnte - unter Berücksichtigung der von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Informationen und der inhärenten Beschränkungen der angewandten analytischen Methoden - keine eindeutig positive Auswirkung dieser MwSt.-Ermäßigung auf die Beschäftigung festgestellt werden. Im Hinblick auf die Eindämmung der Schattenwirtschaft wurde die gleiche Beobachtung gemacht.“ (COM 2003 (309); Kapitel 5, Seite 27)

4.3 Bewertung durch den DEHOGA Bundesverband

Positive Beschäftigungseffekte lassen sich nur dann realisieren, wenn als Folge der Einführung des ermäßigten Satzes die Nachfrage steigt. Die im Anhang K bzw. Anhang IV der Mehrwertsteuersystemrichtlinie 2006/112/EG aufgeführten Dienstleistungen erfüllen diese Voraussetzungen jedoch nur zum Teil, da die Preiselastizität der Nachfrage in diesen Wirtschaftssegmenten eher gering ist.

Ein Fahrrad wird nicht deshalb zur Reparatur gegeben, weil die Reparatur preiswert ist, sondern nur, wenn es defekt ist. Ebenso verhält es sich mit der Reparatur von Schuhen und Kleidung. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Endverbraucher öfter zum Friseur gehen, wenn der Preis gesenkt wird. Dagegen haben zum Beispiel Frankreich und Italien im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, die durch eine hohe Preiselastizität der Nachfrage gekennzeichnet sind, im Versuchszeitraum einen signifikanten Beschäftigungszuwachs verzeichnen können.

Aus Sicht des DEHOGA Bundesverbandes sind die falschen Dienstleistungsbereiche ausgewählt worden, um positive Beschäftigungseffekte durch eine Reduktion der Mehrwertsteuersätze nachzuweisen. Zudem ist ein Beobachtungszeitraum von drei Jahren zu kurz, um für alle Dienstleistungsbereiche nachhaltige Effekte feststellen zu können. Dies zeigten auch

die Berichte derjenigen Mitgliedstaaten, die versuchsweise reduzierte Mehrwertsteuersätze auf bestimmte Dienstleistungen angewendet haben. Obwohl die Berichte wenig Aussagekraft zu den Wirkungen der reduzierten Steuersätze hatten, haben sich die selben Mitgliedstaaten vehement dafür eingesetzt, den Versuchszeitraum auszudehnen, was letztlich dazu führte, dass nunmehr bis Ende 2010 reduzierte Steuersätze auf die vorerwähnten arbeitsintensiven Dienstleistungen gestattet sind.

Die Gastronomie wäre geradezu prädestiniert dafür, den Nachweis zu erbringen, dass die Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes bei Weitergabe des Steuervorteils, zumindest anteilig, an den Endverbraucher zu mehr Nachfrage und damit zu mehr Beschäftigung führt, da die Gastronomie eine sehr personalintensive Branche ist.

Zu diesem Ergebnis kommt auch der von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Bewertungsbericht über die Auswirkungen ermäßigter MwSt.-Sätze auf lokal erbrachte Dienstleistungen vom 5. Juli 2007 („Copenhagen Economics“). Darin werden im Vergleich zu anderen Branchen vor allem dem Gastgewerbe bei einer Anwendung reduzierter MwSt.-Sätze positive Effekte auf Beschäftigung und Konsum prognostiziert.

So teilt auch die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über vom Normalsatz abweichende Mehrwertsteuersätze vom 05.07.2007 in Reaktion auf die Studie von Copenhagen Economics mit (COM (2007) 380, Kapitel 2, Seite 6):

*„Bei den Leistungen des Gaststättengewerbes ruft die Untersuchung einerseits zur Vorsicht hinsichtlich der grenzüberschreitenden Wirkungen ermäßigter Sätze auf, da solche Leistungen in einigen Fällen Bestandteil eines umfassenderen Tourismussektors sein können, der für den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten geöffnet ist; **andererseits deutet sie jedoch darauf hin, dass es hier ziemlich gute Chancen für die Wirksamkeit ermäßigter Sätze gibt.**“*

5. Untersuchungen und Studien zur Auswirkung ermäßigter Mehrwertsteuersätze in der deutschen Gastronomie und Hotellerie

Zu den möglichen Auswirkungen der Anwendung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes im Gastgewerbe wurde bereits auf nationaler Ebene die Untersuchung „Ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf arbeitsintensive und konsumnahe Dienstleistungen“ des Institutes für Mittelstandsforschung (ifm) an der Universität in Mannheim durchgeführt. Obwohl zum Zeitpunkt der Studie der allgemeine Steuersatz, den Hotellerie und Gastronomie anwenden mussten, noch bei 16 Prozent lag, kam die Studie zu dem Ergebnis, dass durch die Anwendung des reduzierten MwSt.-Satzes von 7 Prozent 70.000 zusätzliche Arbeitsplätze in Deutschland im Gastgewerbe geschaffen werden könnten. Bei voller Weitergabe der Mehrwertsteuerreduzierung an die Gäste wäre sogar ein Beschäftigungszuwachs in Höhe von 108.000 Arbeitsplätzen möglich.

Eine neuere Studie des VAT Clubs Jacques Borel vom Juni 2007 belegt, dass je nach zugrundegelegter Preiselastizität der Nachfrage von einem direkten Umsatzzuwachs in Höhe von 2,4 bis 4,7 Milliarden Euro im deutschen Gastgewerbe ausgegangen werden kann. Dies hätte bis zu 90.000 neue Arbeitsplätze zur Folge (bei Senkung des MwSt.-Satzes von 19 Prozent auf 7 Prozent).

Eine durch eine Mehrwertsteuersenkung ausgelöste Umsatz- und Beschäftigungssteigerung hätte auch positive Ausstrahlungseffekte auf vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche. In der VAT Club-Studie wird allein aufgrund von Multiplikatoreffekten je nach Szenario mit rund 15.000 bis 52.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen und staatlichen Einnahmen zwischen 190 und 799 Millionen Euro gerechnet.

Die von der deutschen Bundesregierung befürchteten fiskalischen Einnahmeverluste sind bisher statisch, d.h. ohne Berücksichtigung von Preiselastizitäten und indirekten Einkommens- und Steuereffekten ermittelt worden. Zudem relativieren sich die Befürchtungen aufgrund der Tatsache, dass schon heute viele Umsätze im Gastgewerbe umsatzsteuerneutral ausgeführt werden. So sind die geschäftlich veranlassten Bewirtungen und Hotelübernachtungen unter umsatzsteuerlichen Gesichtspunkten für den Staatshaushalt neutral, weil die von den Gästen zunächst gezahlte Mehrwertsteuer als Vorsteuer vom Finanzamt zurückerstattet wird.

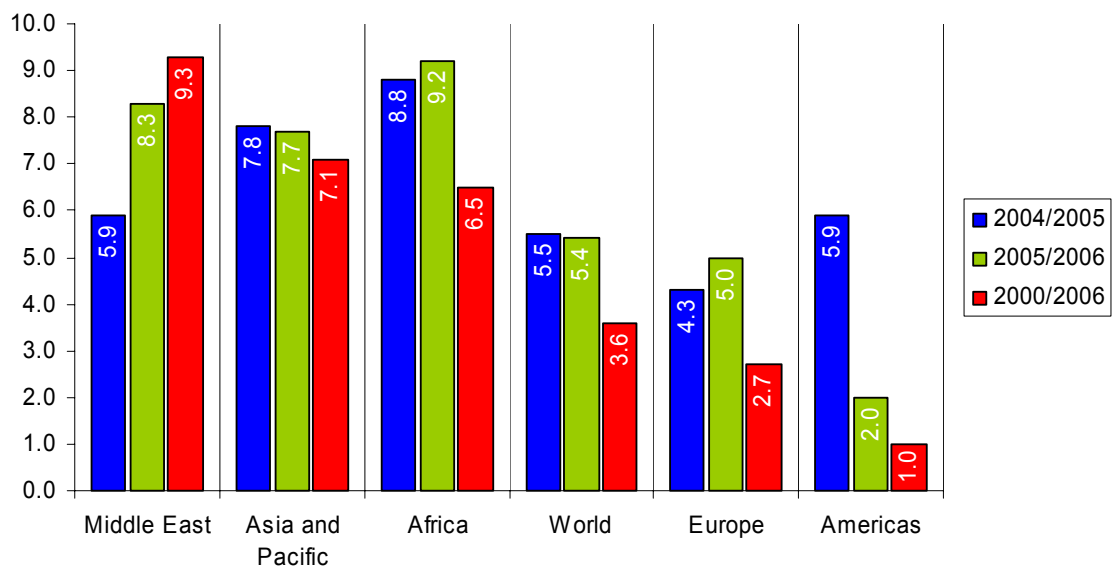
Darüber hinaus belegen weitere Studien, dass eine Mehrwertsteuersenkung gerade in einer personalintensiven Branche wie dem Gastgewerbe ein wertvoller Beitrag zur erfolgreichen Bekämpfung der Schattenwirtschaft sein kann. Nach Schätzungen von Prof. Friedrich Schneider von der Universität Linz dürfte die Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 19 Prozent auf 7 Prozent zur Schaffung von 27.000 bis 40.000 zusätzlichen legalen Arbeitsplätzen in Deutschland führen und dem Fiskus Mehreinnahmen beschaffen.

6. Bewertung der Vorschläge der Kommission aus Sicht der Hotellerie und Gastronomie

6.1 Hotellerie

Es wäre fatal, wenn die Hotellerie, wie im Konsultationspapier im Anhang 2 (Seite 15) vorgeschlagen, aus dem Anhang III (früher Anhang H) der Mehrwertsteuerrichtlinie (2006/112/EG) gestrichen wird. Dies würde den insgesamt für Europa wichtigen Wirtschaftszweig des Tourismus bedeutend schwächen. Schon heute ist Europa die Region, deren Anteil am Welttourismus rückläufig ist:

Growth rate of international tourist arrivals



Diese Entwicklung würde sich noch verstärken, sollte es in Zukunft nicht mehr möglich sein, reduzierte Mehrwertsteuersätze in der europäischen Hotellerie anzuwenden. Von den 27 Mitgliedsstaaten wenden heute schon 20 einen Steuersatz von 10 Prozent und weniger an. Eine Änderung würde sich unmittelbar negativ auf die Anzahl der Übernachtungen und damit auf den Tourismus in Europa insgesamt auswirken.

Damit wäre auch ein wesentliches Ziel der EU-Tourismuspolitik konterkariert. So heißt es in der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 17.03.2006 „Eine neue EU-Tourismuspolitik: Wege zu mehr Partnerschaft für den europäischen Tourismus“ in Kapitel 2, Seite 4 (COM (2006) 134):

„Zentrales Ziel dieser Politik wird es sein, durch den nachhaltigen Ausbau des Tourismus in Europa und weltweit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Tourismusindustrie zu stärken und mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen.“

Vielmehr müssen reduzierte Mehrwertsteuersätze für die Hotellerie in allen EU-Staaten verbindlich werden. Ein einheitlicher EU-Binnenmarkt in einem gemeinsamen Währungsraum kann nicht nach dem Prinzip des „Beggary-neighbour“ organisiert werden. Dieses Problem ist insbesondere für die deutsche Hotellerie virulent, die von den unmittelbaren Nachbarländern mit erheblichen niedrigeren Mehrwertsteuersätzen massiv konkurrenziert wird – in der Ferienhotellerie im grenznahen Bereich ebenso wie deutschlandweit im Städte- und Kulturtourismus, wo sich aufgrund der rapide verbessernden Bahn- und Flugverbindungen die Konkurrenzsituation stark verdichtet.

Schließlich sollte auch eine internationale Betrachtung erfolgen: Staaten, die mit hohen Mehrwertsteuersätzen oberhalb von 15 Prozent belastet sind (Deutschland, Dänemark, Frankreich, Großbritannien), haben zwischen 1980 und 2000 ein Drittel bis die Hälfte ihres Anteils am Weltmarkt der Tourismusindustrie verloren. Alle anderen Staaten, die den Vorteil einer Mehrwertsteuer oder Verkaufssteuer unterhalb von 12,5 Prozent haben, konnten ihren Anteil am Weltmarkt in diesem Segment erhöhen. Das heißt, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die der gastgewerblichen Branche einen reduzierten Mehrwertsteuersatz erlauben, einen größeren Anteil am Welttourismus und damit auch mehr Staatseinnahmen an Mehrwertsteuer haben, als diejenigen Länder, in denen ein hoher Mehrwertsteuersatz gilt.

Die Destinationen außerhalb Europas haben im gastgewerblichen Bereich durchweg niedrige Mehrwertsteuersätze, Japan beispielsweise lediglich 5 Prozent, Singapur und Thailand 7 Prozent und Australien 10 Prozent. In den USA gibt es sowohl einen Steuersatz der einzelnen Bundesstaaten und zusätzlich einen gemeindlichen Steuersatz, wobei der Höchstsatz des einzelstaatlichen plus des gemeindlichen Steuersatzes festgelegt und in der überwiegenden Zahl der Staaten deutlich unter 10 Prozent liegt.

Island hat die Zeichen der Zeit erkannt und den Mehrwertsteuersatz für Gastronomieleistungen am 1. März 2007 von 24,5 Prozent auf 7 Prozent gesenkt.

6.2 Gastronomie

Wie schon an obiger Stelle erläutert, wurde für Restaurationsumsätze nicht die Möglichkeit der versuchsweisen Anwendung reduzierter Mehrwertsteuersätze geschaffen, obwohl diese Dienstleistungen alle Voraussetzungen arbeitsintensiver Dienstleistungen gemäß der Richtlinie 1999/85/EG erfüllen:

- Gastronomieleistungen sind arbeitsintensiv,
- werden in weitgehendem Maße direkt an Endverbraucher erbracht,
- haben überwiegend lokalen Charakter,
- sind nicht geeignet, Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen,
- und es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem durch die Ermäßigung des MwSt-Satzes verbesserten Preis- Leistungsverhältnis und einer daraus resultierenden Steigerung der Nachfrage, die dazu geeignet ist, positive Beschäftigungsimpulse auszuüben.

Der DEHOGA Bundesverband begrüßt es daher ausdrücklich, wenn die Europäische Kommission auf Seite 7 im Abschnitt 5. „Gaststättengewerbe“ des vorliegenden Konsultationspapiers feststellt:

„Angesichts der Argumente in der Studie und der Tatsache, dass ermäßigte Sätze in der Europäischen Union weit verbreitet sind, erscheint es gerechtfertigt, in den für 2008 geplanten Kommissionsvorschlag eine endgültige Bestimmung aufzunehmen, die es allen Mitgliedstaaten ermöglicht, auf Dienstleistungen des Gaststättengewerbes ermäßigte Sätze in der Höhe

anzuwenden, die in den geltenden Gemeinschaftsvorschriften vorgesehen ist.“

Da bislang kein Mitgliedstaat in der Gastronomie vom allgemeinen zum reduzierten Steuersatz übergegangen ist, sondern lediglich reduzierte Steuersätze aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Hintergründe beibehalten hat, liegen hier belastbare Erfahrungswerte zu fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen nicht vor.

Aus Sicht des deutschen Gastgewerbes bestehen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen der klassischen Gastronomie einerseits und Bäckern, Fleischern und dem übrigen Einzelhandel andererseits: Bei gastfreundlichen Dienstleistungen der klassischen Gastronomie wird der allgemeine Steuersatz von 19 Prozent fällig, während Tiefkühlpizza, Supermarkt-Salat und Hundefutter mit dem reduzierten Steuersatz belegt sind.

In der klassischen Gastronomie, in der Esskultur gepflegt wird, sind die Unternehmer mit hohen Personal-, Energie-, Pacht- und weiteren Kosten belastet und werden mit dem Regelsteuersatz für ihre Dienstleistung bestraft. Dagegen wird der Bäcker und Fleischer, der die belegten Brötchen und das Würstchen in der Mittagspause zum Verzehr am Arbeitsplatz verkauft, mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz belohnt. Dabei sind immer mehr Menschen auf das tägliche Essen außer Haus angewiesen, da auch zunehmend die weibliche Bevölkerung heutzutage berufstätig ist und keine Zeit mehr für das Zubereiten der häuslichen Mahlzeiten hat.

Mit einer Harmonisierung des Mehrwertsteuersatzes für Nahrungs- und Genussmittel - unabhängig davon, ob sie in einer Gaststätte, einem Hotel bzw. außerhalb des Hotel- und Gaststättensektors zu sich genommen werden – wäre eine Grundforderung nach einheitlicher Besteuerung erfüllt.

7. Zu Kapitel 8 des Konsultationspapiers „Fragen an die Öffentlichkeit und an alle Beteiligten“

- 1) *Haben Sie hinsichtlich der Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen, lokal erbrachte Dienstleistungen, den Wohnungsbausektor und Dienstleistungen des Gaststättengewerbes Auswirkungen festgestellt? Verfügen Sie über Zahlen zu den Auswirkungen auf Preise, Nachfrage, Beschäftigung, Verwaltungs- oder Befolgungskosten für Unternehmen, die Umwelt oder zu sonstigen Auswirkungen?*

Antwort:

Auswirkungen von reduzierten Mehrwertsteuersätzen im Bereich der Gastronomie lassen sich nicht darstellen, da es keinen Mitgliedstaat in der Europäischen Union gibt, der vom allgemeinen Steuersatz zum reduzierten Steuersatz für die Gastronomie übergegangen ist. Umso wichtiger ist es, durch Aufnahme der Restaurationsumsätze in den Anhang III allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu eröffnen, die positiven Effekte der Mehrwertsteuersenkung in diesem Bereich zu realisieren.

- 2) *Hatten Sie Probleme mit der Anwendung unterschiedlicher MwSt-Sätze in Ihrem Mitgliedstaat oder in anderen Mitgliedstaaten, in denen Sie nicht niedergelassen sind? Falls ja, welche?*

Antwort:

Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Anwendung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Lieferungen von Speisen und des allgemeinen Steuersatzes für sonstige Leistungen sind durch unterschiedliche Auslegungen der Gerichte in Deutschland keine Seltenheit. Treten zur reinen Anlieferung der Speisen noch geringfügige Dienstleistungen hinzu, wie beispielsweise die Bereitstellung von Mehrweggeschirr, gehen Finanzverwaltung und teilweise die Gerichte von einer sonstigen Leistung insgesamt aus, für die der allgemeine Steuersatz Anwendung findet. Eine einheitliche Handhabung, wann eine Speisenerlieferung zur sonstigen Leistung wird, gibt es rechtssicher nicht. Die unterschiedliche Besteuerung von Speisen stellt eine grundsätzliche Benachteiligung dar.

zu Frage 3)

aus Sicht des Gastgewerbes keine Aussage möglich.

- 4) *Sehen Sie mögliche Probleme für das Funktionieren des Binnenmarkts? Hatten Sie derartige Probleme?*

Antwort:

Probleme für das Funktionieren des Binnenmarktes bei der Gewährung reduzierter Mehrwertsteuersätze im Bereich der Gastronomie sind nicht zu erwarten, da diese Leistungen in erster Linie lokal erbracht werden. Die deutsche Hotellerie dagegen ist gegenüber ihren Wettbewerbern im europäischen Ausland durch den in Deutschland besonders hohen MwSt.-Satz auf Beherbergungsleistungen krass benachteiligt. Es wird hierzu auf Kapitel 2 dieser Stellungnahme verwiesen.

- 5) *Wie beurteilen Sie die Argumentation in den Kapiteln 3 bis 6 betreffend arbeitsintensive Dienstleistungen, lokal erbrachte Dienstleistungen, den Wohnungsbau und das Gaststättengewerbe sowie die eventuelle Ausweitung der Möglichkeit, ermäßigte Sätze auf alle diese Dienstleistungen anzuwenden?*

Antwort:

Die versuchsweise Anwendung reduzierter Mehrwertsteuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen ist grundsätzlich positiv zu bewerten, jedoch fehlten Gastronomieleistungen im Anwendungskatalog. Es wird auf die Ausführungen unter Kapitel 4.3 auf Seite 11 dieser verwiesen.

- 6) *Gibt es weitere Argumente, die für oder gegen ermäßigte Sätze in diesen Bereichen sprechen?*

Antwort:

Hinsichtlich der Restaurantumsätze spricht eine Vielzahl von Gründen dafür, es jedem Mitgliedstaat selbst zu überlassen, einen reduzierten Steuersatz anzuwenden. Es wird auf die ausführliche Darstellung dieser Stellungnahme verwiesen.

- 7) *Sind Ihnen grenzüberschreitende Handelsverzerrungen aufgrund der Tatsache bekannt, dass in zwei Mitgliedstaaten auf Dienstleistungen des Gaststättengewerbes unterschiedliche MwSt.-Sätze angewandt werden? Liegen Ihnen Informationen darüber vor, ob sich ermäßigte MwSt.-Sätze in diesem Bereich auf das Verhalten der Verbraucher auswirken? Spielt beispielsweise ein ermäßigter MwSt.-Satz für das*

Gaststättengewerbe bei der Wahl einer Pauschalreise oder eines Reiseziels generell eine Rolle?

Antwort

In der Hotellerie liegen die grenzüberschreitenden Handelsverzerrungen wie im Gliederungsabschnitt 6 dargelegt auf der Hand. Unter der heroischen Annahme ansonsten identischer Kostenfaktoren beispielsweise für einen zweiwöchigen Urlaub ist die deutsche Hotellerie gegenüber ihren Wettbewerbern aus den Nachbarländern in der Größenordnung von einigen hundert Euro allein aufgrund der unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze diskriminiert. Diese Beträge liegen deutlich über der Wahrnehmungsschwelle der Gäste.

Wie die Kommission selbst annimmt, sind grenzüberschreitende Handelsverzerrungen im Bereich der Gastronomie allenfalls im unmittelbaren Grenzgebiet möglich.

Im Bereich des Catering gilt innerhalb der EU ohnehin, dass die Cate-
ringleistung am Ort der Dienstleistung besteuert wird, so dass bei grenzüberschreitenden Lieferungen und Leistungen etwaige unterschiedliche Mehrwertsteuersätze nicht relevant sind.

zu Fragen **8)** und **9)**

aus Sicht des Gastgewerbes keine Aussage möglich.

- 10)** *Sind Ihnen inländische Verzerrungen zwischen ähnlichen Arten von Dienstleistungen oder sogar zwischen unterschiedlichen Sektoren aufgrund der Anwendung ermäßigter MwSt.-Sätze bekannt? Wirkt sich die ermäßigte Mehrwertsteuer in einem Sektor direkt oder indirekt auf andere Sektoren aus, für die keine ermäßigten Sätze gelten?*

Antwort

Es gibt Verzerrungen, Widrigkeiten und Wertungswidersprüche im Mehrwertsteuersystem in Deutschland. Eine vertiefende Darstellung ist in Kapitel 6 auf Seite 15 f. dieser Stellungnahme vorgenommen.

- 11)** *Haben Sie sonstige Anmerkungen oder Anregungen zu Kapitel 7? Aus technischen Gründen und um der Klarheit willen könnte es erforderlich sein, das Verzeichnis der Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen, auf die die Mitgliedstaaten ermäßigte Sätze anwenden können (Anhang III der MwSt.-Richtlinie), zu ändern. Sind Sie mit den bereits genannten Fällen einverstanden? Haben Sie andere Anregungen und können Sie diese begründen?*

Antwort:

Die Möglichkeit der Anwendung reduzierter Steuersätze auf bestimmte Gegenstände und Dienstleistungen sollte unbedingt als politisches Steuerungselement erhalten bleiben. Nähere Ausführungen dazu sind in Kapitel 6 dieser Stellungnahme zu finden.

zu Fragen **12)** bis **15)**

aus Sicht des Gastgewerbes keine Aussage möglich.

- 16)** *Würden Sie empfehlen, in das Verzeichnis der Gegenstände und Dienstleistungen, auf die nach den EU-Mehrwertsteuerbestimmungen ein ermäßigter MwSt.-Satz angewandt werden kann, weitere Punkte aufzunehmen oder Punkte aus dem Verzeichnis zu streichen? Weshalb?*

Antwort:

Für Beherbergungsumsätze muss die Möglichkeit der Gewährung reduzierter Mehrwertsteuersätze erhalten bleiben. In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass alle Mitgliedstaaten unter gleichen Bedingungen agieren. Der DEHOGA Bundesverband begrüßt daher den Vorschlag der Kommission, zukünftig Dienstleistungen des Gaststättengewerbes in den Anhang III der MwSt.-Richtlinie aufzunehmen. Es wird hierzu auf die Ausführungen in Kapitel 6 dieser Stellungnahme verwiesen.

- 17)** *Hauptzweck der Mehrwertsteuer ist es, die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Einnahmen zu erzielen und diese entsprechend der gewählten Haushalts- und Steuerpolitik zu verteilen. Ermäßigte MwSt.-Sätze gelten als nicht zielführend. Ein ermäßigter MwSt.-Satz für Elektrizität käme beispielsweise der Zentralheizung eines Hauses zugute, wäre aber auch für die Heizung eines Luxusschwimmbads von Vorteil.*

Somit profitieren wohlhabendere Endabnehmer davon genauso wie die Zielgruppe der weniger wohlhabenden Menschen.

Daher halten viele Wirtschaftswissenschaftler gezieltere direkte Beihilfen für Endverbraucher mit geringem Einkommen (zum Beispiel Erziehungszulagen, Sonderrabatt auf Heizkosten oder auf die Isolierung des Hauses usw.) für ein besseres Instrument. Wie sehen Sie das?

Antwort:

Es sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten bleiben, reduzierte Mehrwertsteuersätze als politische Lenkungsinstrumentarien einsetzen zu können. Die bisherigen Erfahrungen und die gängige Praxis zeigen, dass Flexibilität und Freiräume bei der Gestaltung der Mehrwertsteuer von allen Mitgliedstaaten benötigt werden. Es wird auf die weitergehenden Ausführungen in Kapitel 1 und 3 dieser Stellungnahme verwiesen.

Daneben bleibt es jedem Mitgliedstaat unbenommen, von direkten Beihilfen in den Lebensbereichen Gebrauch zu machen, in die diese gezielt eingesetzt werden können und der politische Wille vorhanden ist.

- 18)** *Es gibt eine wirtschaftliche Denkrichtung, die generell eine Verlagerung von der direkten Besteuerung auf die indirekte Besteuerung als Hauptfinanzquelle für öffentliche Haushalte und als Mittel zur Schaffung eines beschäftigungsfreundlicheren Steuersystems befürwortet. Würden Sie in diesem Zusammenhang der Auffassung beipflichten, dass eine Senkung der Arbeitnehmersteuern und der Sozialkosten bei gleichzeitiger Erhöhung der indirekten Steuern zur Förderung von Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beiträgt? Trifft es Ihrer Ansicht nach zu, dass die Senkung von MwSt-Sätzen diesem politischen Ansatz generell entgegen steht? Glauben Sie, dass selbst wenn eine derartige Politik nicht verfolgt wird, eine gezielte Senkung der Sozialbeiträge, direkter Steuern usw. ein geeigneteres oder sogar besseres Instrument wäre als ermäßigte MwSt-Sätze? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.*

Antwort

Die Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes ist ein politisches Lenkungsinstrument, das auch unter wirtschaft- und arbeits-

marktpolitischen Gründen eingesetzt werden kann und nicht nur den Endverbraucher im Blick hat.

So hat die Kommission auch reduzierte Mehrwertsteuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise mit dem Ziel gestattet, Arbeitsplätze und wirtschaftliches Wachstum zu generieren.

Die Senkung direkter und indirekter Steuern kann daher nicht alternativ zueinander betrachtet werden, da beide Instrumentarien unterschiedliche Trag- und Lenkungsweisen haben.

Auch eine Verquickung beider Instrumentarien ist denkbar, um möglichst effektiv politische Ziele zu verfolgen.

zu **19)**

aus Sicht des Gastgewerbes keine Aussage möglich.

8. Fazit

Der DEHOGA Bundesverband unterstützt den Vorschlag der EU-Kommission ausdrücklich, allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die rechtliche Möglichkeit zu eröffnen, Gastronomieumsätze dem reduzierten Mehrwertsteuersatz zu unterwerfen.

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Höhe des Mehrwertsteuersatzes und den Auswirkungen auf den Konsum und die Beschäftigung. Demnach führt eine Senkung des Steuersatzes nur kurzfristig zu Steuerausfällen. Mittelfristig werden die Staatshaushalte sogar entlastet, da nicht nur der Umsatz steigt und damit die Steuermindereinnahmen sinken, sondern gleichzeitig der mit den Umsatzsteigerungen verbundene Anstieg der Beschäftigtenzahl in dieser sehr arbeitsplatzintensiven Branche zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge bewirkt. Dies gilt sowohl für die Hotellerie als auch für die Gastronomie.

Sowohl aus beschäftigungs- als auch tourismuspolitischen Gründen ist es daher zwingend, dass die heute schon geltenden rechtlichen Voraussetzungen zur Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze in der Hotellerie bestehen bleiben.

Der DEHOGA Bundesverband ist der festen Überzeugung, dass die Anwendung reduzierter MwSt.-Sätze auf Leistungen des Gastgewerbes ein effektives Instrument für mehr Wachstum und eine höhere Beschäftigung darstellt. Im Hinblick auf die angestrebte Vereinfachung und Rationalisierung des derzeitigen MwSt.-Systems wäre die Verankerung von Dienstleistungen der Hotellerie und Gastronomie in Anhang III der Mehrwertsteuerrichtlinie die geeignete Möglichkeit, mehr Wachstum und Beschäftigung in einer der wichtigsten Branchen des Mittelstandes zu schaffen.

DEHOGA Bundesverband

09. Mai 2008