

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/5190

**Stellungnahme zum Antrag „Gastronomie stärken“ -
Antrag der Fraktionen von SPD, FDP und SSW,
Drucksache 20/3284 (neu), Landtag Schleswig-Holstein**

Adressat:

Christian Dirschauer, Vorsitzender des Finanzausschusses
Landtag Schleswig-Holstein

Absender:

Prof. Dr. Friedrich Heinemann,
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Mannheim, 8. September 2025

1 Zum Inhalt und Kontext des Antrags

Der Antrag fordert die Landesregierung Schleswig-Holstein auf, der dauerhaften Senkung der Umsatzsteuer für die Gastronomie im Bundesrat zuzustimmen. Die Antragsteller argumentieren, dass diese Maßnahme „zur Unterstützung der Wirtschaft und Entlastung vieler kleiner Unternehmen im Tourismus-Land Schleswig-Holstein benötigt“ würde. Außerdem fordern die Antragsteller weitere, aber nicht spezifizierte „Maßnahmen auf Landesebene zum Erhalt und Unterstützung der Vielfalt der gastronomischen Betriebe im Land“ mit einer besonderen Beachtung für die Fachkräftegewinnung und -sicherung.

Der Kontext des Antrags ist der bereits im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung formulierte Plan, die Umsatzsteuer für Restaurantdienstleistungen dauerhaft auf den ermäßigten Satz abzusenken. Die dauerhafte Absenkung steht nun vor den Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat.

2 Vorgeschichte

Restaurantdienstleistungen werden in Deutschland bislang dem normalen Steuersatz unterworfen. Nur in der Pandemie wurde vorübergehend von Juli 2020 bis Ende 2023 der ermäßigte Steuersatz gewährt. Diese vorübergehende Senkung war eine Notfallmaßnahme, um die kontaktintensive Branche zu stabilisieren, die von den pandemischen Schließungen und pandemiebedingten Verhaltensänderungen in besonderer Weise betroffen war. Der Rückkehr zum Normalsatz im Januar 2024 war eine intensive Debatte mit engagierten Beiträgen der Branchenvertreter vorausgegangen. Während die Branche die Entfristung dieser Steuersubvention mit einer Vielzahl von Argumenten (Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Ausland, soziale Aspekte, arbeitsmarktpolitische Argumente, kulturelle Aspekte) befürwortet, ist die finanzwissenschaftliche Bewertung ganz überwiegend einer dauerhaften Absenkung gegenüber kritisch. Während die damalige Bundesregierung in der Frage zunächst uneinig war, hatten das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt 2021 von November 2023 und der damit verbundene Konsolidierungsdruck die Entscheidung besiegelt, die Krisenmaßnahme nicht zu verlängern. Nun zeichnen sich eine Rückkehr der Steuerermäßigung und sogar eine Entfristung ab, wenn Bundestag und Bundesrat dem zustimmen.

3 Finanzwissenschaftliche Beurteilung

Die Bewertung einer ermäßigten Umsatzsteuer für die Gastronomie hat der Autor dieser Stellungnahme mit seinen Koautorinnen im Kontext der 2023er-Debatte in Ausführlichkeit in der folgenden, im Open Access zugänglichen Publikation vorgenommen:

Heinemann, Friedrich, Steinbrenner, Daniela und Nicolay, Katharina (2024), Die ermäßigte Umsatzsteuer in der Gastronomie, Bewertung und subventionspolitische Schlussfolgerungen, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 50(4): 445-464. Zugänglich unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s41025-024-00265-6>

In dem Beitrag werden alle damals vorgebrachten zentralen Argumente beleuchtet, u.a. den Kontext von Krise und Inflation, unternehmerische Herausforderungen in Bezug auf Planbarkeit und Arbeitskräftemangel, die Ungleichbehandlungen mit dem EU-Ausland und dem Außer-Haus-Verkauf sowie soziale Aspekte in Bezug auf Verteilungswirkungen, Kulturgüter, Nachhaltigkeit und Gesundheit. Die Autoren kommen zum Schluss, dass sich die Argumente zugunsten eines ermäßigten Steuersatzes als nicht stichhaltig erweisen. Im Folgenden seien zentrale Gesichtspunkte dieser Debatte mit besonderer Beachtung für die im Antrag genannten Aspekte des Tourismus-Sektors skizziert.

4 Strukturwandel und Lage der Branche rechtfertigt keine Sonderbehandlung

Die Lage der Gastronomie ist heterogen. Erfolgreichen Geschäftsmodellen in zentralen Lagen steht oftmals ein schleichender Umsatzverlust in ländlichen Regionen gegenüber. Auch veränderte Essgewohnheiten im Kontext der Hinwendung zum Home Office seit der Pandemie haben für Verlierer gesorgt. Verantwortlich für viele dieser Probleme sind somit strukturelle Veränderungen, zu denen sich verändernde Freizeit- und Lebensgewohnheiten, der Rückgang des Vereinslebens und eine stärkere Individualisierung gehören. Hinzu kommen derzeit konjunkturelle Belastungen. Verbraucher, die aufgrund der unsicher werdenden Arbeitsmarktlage ihre Ausgaben begrenzen, sorgen für teilweise empfindliche Umsatzrückgänge in den Restaurants.

Entscheidend im Kontext eines rationalen Designs der Umsatzsteuer ist jedoch, dass weder Strukturwandel noch Konjunkturprobleme die steuerliche Begünstigung einer bestimmten Branche rechtfertigen können. Viele Dienstleistungsbranchen, wie etwa der stationäre Einzelhandel, befinden sich in einem tief greifenden Strukturwandel. Der Staat sollte nicht versuchen, gegen diesen Strukturwandel an zu subventionieren. Solche

Subventionen sind kostspielig und letztlich wirkungslos. Es gibt viele weitere Dienstleistungserbringer von den Friseuren über die Fitness-Studios bis hin zu den IT-Anbietern, welche wichtige Leistungen für private Haushalte erbringen, aber den Normalsatz unterliegen. Dies gilt außerdem auch für das Handwerk mit seinen eminent wichtigen Leistungen im Rahmen der Energietransformation. All diese Bereiche mit ihren oft gravierenden Arbeitskräfteproblemen und strukturellen Herausforderungen werden mit der normalen Umsatzsteuer belastet. Auch vor diesem Hintergrund wäre eine Sonderbehandlung der Gastronomie nicht vertretbar.

5 Arbeitskräftemangel und Arbeitskosten

Die Gastronomie ist einerseits mit steigenden Arbeitskosten und andererseits mit Arbeitskräftemangel konfrontiert, auch wenn sich dieser Arbeitskräftemangel aufgrund der sich verschlechternden Arbeitsmarktsituation derzeit deutlich abmildert.

Eine ermäßigte Umsatzsteuer ist jedoch weder ein taugliches noch ein gerechtfertigtes arbeitsmarktpolitisches Instrument. Es ist arbeitsmarktpolitisch nicht gerechtfertigt, weil die Gastronomie sich in der Hinsicht eines schrumpfenden Arbeitsangebots in keiner Sonderrolle befindet. Viele Branchen sind mit einem wachsenden Arbeitskräftemangel konfrontiert. Dazu gehören beispielsweise das Handwerk, der soziale Bereich, die Bundeswehr sowie viele andere Branchen in Industrie und Dienstleistungen, die eine eminente gesellschaftspolitische Bedeutung haben. Es ist daher nicht nachvollziehbar, der Gastronomie über eine Steuersubvention ein Privileg im Wettbewerb um Arbeitskräfte zu verschaffen. Die ermäßigte Umsatzsteuer wäre aber noch dazu auch kein taugliches Instrument. So argumentiert die Branche, dass der niedrige Umsatzsteuersatz Essen erschwinglich, die Qualität des Angebots sichern und Betriebe vor der Schließung bewahren soll. Wenn aber die Ermäßigung folglich den Kunden, den Unternehmenseigentümern und der Qualität zu Gute kommen soll, dann bleibt kaum Spielraum, um höhere Löhne davon zu finanzieren.

6 Soziale Aspekte

Eine dauerhafte Senkung der Umsatzsteuer für die Gastronomie käme wohlhabenderen Haushalten und Haushalten ohne Kinder sehr viel stärker zu Gute als ärmeren Haushalten und Familien. Erstere haben wesentlich höhere Ausgaben für Restaurants als letztere. Die ermäßigte Umsatzsteuer in der Gastronomie hätte, soweit sie an Kunden überwältzt wird, somit eine soziale Schieflage. Letztlich müssten die Steuerzahler in ihrer Gesamtheit für

die Steuerausfälle aufkommen, welche stärker den reicheren als den ärmeren Verbrauchern zu Gute kommt.

7 Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors

Über die genannten Argumente hinaus wird von Branchenvertretern immer wieder vorgebracht, dass die ermäßigte Umsatzsteuer für gleiche Wettbewerbsverhältnisse in Beziehung zum Ausland sorgen soll, wo zumeist der ermäßigte Umsatzsteuersatz zur Anwendung kommt.

Dieses Argument ist wenig stichhaltig. Der Anteil des Mehrwertsteuervorteils von Restaurantdienstleistungen am Gesamtbudget einer Urlaubsreise ist derartig gering, dass er kaum von Relevanz für die Wahl eines Urlaubsziels sein kann. Für Schleswig-Holstein gilt außerdem, dass mit Dänemark der Nachbar und wichtige Tourismus-Wettbewerber Gastronomie- und auch Hoteldienstleistungen dem 25-Prozent-Normalsatz der Umsatzsteuer unterwirft und den Tourismussektor somit stärker belastet als das Deutschland tut. Somit ist für Schleswig-Holstein mit dem Normalsatz in der Gastronomie noch nicht einmal im grenznahen Bereich irgendein Nachteil verbunden. Im Gegenteil würde eine Absenkung in Deutschland, wenn überhaupt, zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten dänischer Anbieter führen.

Auch das Argument, die Vor-Ort-Gastronomie leide an einem inakzeptablen Wettbewerbsnachteil gegenüber dem niedrig besteuerten Take-away-Sektor, liefert keine gute Begründung für eine Dauersubvention, weil es sich beim Restaurantbesuch um ein umfassenderes Dienstleistungspaket handelt als beim Abholen von Speisen im Take-away. Wenn überhaupt, sprechen die diesbezüglichen Abgrenzungsprobleme für eine Anhebung des Steuersatzes für Take-away-Speisen auf den Normalsatz und nicht für die umgekehrte Herangehensweise.

8 Empfehlung

Die Landesregierung Schleswig-Holstein sollte dem ersten Teil des Antrags „Gastronomie stärken“ nicht folgen. Ganz im Gegenteil sollte sie sich im Bundesrat gegen eine dauerhafte Senkung des Umsatzsteuersatzes für Restaurantdienstleistungen einsetzen. Diese Senkung wäre der Einstieg in eine äußerst kostspielige Steuersubvention, die sozial unausgewogen ist und ein ungerechtfertigtes Branchenprivileg bringen würde. Sie käme noch dazu zu einem Zeitpunkt, in dem die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen unter einem sehr hohen Konsolidierungsdruck stehen und daher sowohl ausgabeseitige Subventionen als auch

Steuersubventionen dringend zurückfahren müssen, um Mittel für die zukunftsorientierten Aufgaben in den Bereichen Infrastruktur, Bildung, Dekarbonisierung, Verteidigung und Digitalisierung mobilisieren zu können.

Deutschland sollte in der Umsatzsteuer daher eher in die Richtung gehen, bestehende Ausnahmen abzuschaffen und keinesfalls neue zu errichten.

Hingegen weist der zweite Teil des Antrags in eine interessante Richtung, auch wenn es ihm an Konkretisierung fehlt. Das Ansinnen der Fachkräftegewinnung ist wichtig. Allerdings sollten Initiativen in diese Richtung möglichst keine zu enge sektorale Perspektive einnehmen. Ein Land wie Schleswig-Holstein benötigt eine Politik zur Fachkräftegewinnung in der sektoralen Breite und keine verengte Perspektive auf eine bestimmte Dienstleistungsbranche.