



2.10.2025

Stellungnahme

zur öffentlichen Sachverständigen-Anhörung des Ausschusses für Tourismus des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2025 zum Thema „Lage im Gastgewerbe“

Prof. Dr. Dominika Langenmayr

Zusammenfassung

- Eine dauerhafte Absenkung der Mehrwertsteuer auf Speisen auf 7 % kommt einer Subvention gleich, mit fiskalischen Kosten von über 3,6 Mrd. Euro pro Jahr.
- Die Entlastung ist umsatzabhängig. Besonders stark gefördert werden somit umsatzstarke Betriebe wie beispielsweise Systemgastronomie in Großstädten. Traditionelle Gaststätten im ländlichen Bereich profitieren relativ wenig. Um diese Betriebe zu fördern, wären andere Instrumente notwendig.
- Die Entlastung kommt voraussichtlich nur teilweise bei Konsumentinnen und Konsumenten an. Studien zu ähnlichen Reformen in anderen Ländern zeigen, dass nur etwa 20% der Steuerersenkung in Form von niedrigeren Preisen bzw. geringeren Preissteigerungen an die Kunden weitergegeben werden.

Ich danke für die Einladung zur Anhörung und für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Als Volkswirtin mit Schwerpunkt Finanzwissenschaft bin ich Expertin für Steuerpolitik. Meine Stellungnahme konzentriert sich daher auf die Frage der Absenkung der Mehrwertsteuer auf Speisen.

Nach dem Referentenentwurf des Steueränderungsgesetzes vom 4.9.2025 ist vorgesehen, die Umsatzsteuer für Speisen in der Gastronomie ab dem 1. Januar 2026 dauerhaft auf sieben Prozent zu reduzieren. Ziel der Maßnahme ist laut Gesetzesbegründung die wirtschaftliche Unterstützung der Gastronomiebranche.

Die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes ist als Subvention zu werten: Gemäß der Definition des Subventionsberichts des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist eine Subvention definiert als „Begünstigung privater Unternehmen und Wirtschaftssektoren im Verhältnis zu anderen Sektoren. Subventionen umfassen hierbei Finanzhilfen sowie Steuervergünstigungen. Eine steuerliche Sonderregelung wird dann als Subvention und somit als Steuervergünstigung im Sinne des Subventionsberichts eingestuft, wenn es sich um mittel- oder unmittelbar wirkende Begünstigungen einzelner Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft handelt“. Eine reduzierte Umsatzsteuer für einen spezifischen

PROF. DR. DOMINIKA LANGENMAYR

Sektor (hier: Speisegastronomie) ist somit eine Subvention im Sinne des Subventionsberichts (vgl. auch Heinemann et al., 2024).

Die Wirkung als Subvention ist dabei unabhängig davon, ob die niedrigere Mehrwertsteuer an die Kunden weitergegeben wird oder nicht. Wird die Steuersenkung weitergegeben, so sinken die Preise in der Gastronomie und die Nachfrage nimmt zu, was die Gastronomie indirekt stützt. Wird die Steuersenkung nicht weitergegeben, steigen die Margen der Unternehmen direkt an.

Wie stark die Steuersenkung weitergegeben würde, liegt an den Marktbedingungen und den Entscheidungen der einzelnen Unternehmen. Um Durchschnittseffekte abzuschätzen, kann hier ein Blick auf andere Länder hilfreich sein. Benzarti et al. (2020) untersuchen eine Mehrwertsteuersenkung in Frankreich im Jahr 2009, bei der der Satz auf Restaurantdienstleistungen von 19,6 % auf 5,5 % gesenkt wurde (genau analog zur Politikmaßnahme, die momentan in Deutschland diskutiert wird). Sie zeigen, dass Restaurants die Steuersenkung nur zu einem kleinen Teil an ihre Gäste weitergaben: Im Durchschnitt sanken die Preise lediglich um rund 20 Prozent des möglichen Spielraums. Etwa 80 Prozent der Entlastung verblieb bei den Eigentümern.

Ergebnisse zu ähnlichen Mehrwertsteuersenkungen in Finnland und Schweden zeigen ein ähnliches Muster: Die meisten Unternehmen senkten die Preise nicht, nur ein kleiner Teil gab die Steuersenkung an die Kunden weiter. Im Durchschnitt kam weniger als ein Viertel der Steuersenkung bei den Kunden an (Harju et al., 2018). Es ist daher plausibel, davon auszugehen, dass auch in Deutschland nur ein kleiner Teil der Mehrwertsteuersenkung durch niedrigere Preise an die Kunden weitergegeben würde.

Wie die dargestellten empirischen Studien zeigen, besteuern auch andere europäische Länder die Gastronomie mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz. Daraus folgt aber nicht, dass der Steuersatz in Deutschland ebenfalls gesenkt werden muss. Denn bei Restaurantbesuchen gibt es kaum internationalen Wettbewerb. Geringfügige Preisunterschiede in der Gastronomie haben zudem keinen nennenswerten Einfluss darauf, ob ausländische Touristen sich für Deutschland als Zielland entscheiden.

Welche gastronomischen Betriebe würden am stärksten von einer Senkung der Umsatzsteuer auf Speisen profitieren? Die Wirkung einer Umsatzsteuersenkung steigt mit dem Umsatz, das bedeutet, dass gerade umsatzstarke Betriebe von der Steuersenkung profitieren würden. Das sind vor allem große Betriebe und Systemgastronomie in den Metropolregionen. Gaststätten im ländlichen Raum haben relativ dazu einen geringeren Umsatz, u.a. da sich die Nachfrage oft auf wenige Wochentage (Wochenende, Feiertage, ggf. Ferienzeiten) konzentriert. Ihr Geschäftsmodell funktioniert eher durch etwas größere Margen bei niedrigeren Umsätzen. Gaststätten im ländlichen Raum würden daher relativ wenig von der Umsatzsteuersenkung profitieren. Eine Umsatzsteuersenkung ist daher nicht zielführend, um Gaststätten in strukturschwachen Gebieten zu unterstützen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Gastronomie kein grundlegendes Problem hat, dass eine Subventionierung in Höhe von mehreren Milliarden im Jahr rechtfertigen würde. Die Branche hat sich insgesamt sehr gut von der Pandemie erholt. In den Großstädten lagen die Umsätze in der Gastronomie bereits 2023 deutlich über den Umsätzen von 2019. Beispielsweise lagen in Berlin 2023 die Umsätze inflationsbereinigt 60%, in Hamburg, München oder Stuttgart etwa 30% über den Umsätzen von 2019 (Krause et al., 2023). Auch eine der konjunkturellen Entwicklung entsprechende Stagnation in den letzten beiden Jahren bedeutet nicht, dass hier ein grundlegendes Problem in Branche besteht – diese Entwicklung zeigt sich (entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Lage) auch in anderen Branchen.



Grundsätzlich gilt die Umsatzsteuer als relativ effiziente Steuer, eben weil sie alle Branchen gleichmäßig belastet und so wenig verzerrend wirkt. Ausnahmen müssen daher sehr gut gerechtfertigt werden. Andere bestehende Ausnahmen bei der Umsatzsteuer (etwa für Lebensmittel) lassen sich damit begründen, dass sie einkommensschwache Haushalte entlasten. Im Fall der Gastronomie überzeugt dieses Argument nicht, denn vor allem wohlhabendere und kinderlose Haushalte gehen essen. Spezialfälle wie Kindergarten- und Schulessen könnte man gezielt regeln, ohne dafür auf ein Steueraufkommen von mindestens 3,6 Milliarden Euro im Jahr zu verzichten.

Zuletzt wird oft auf die Ungleichbehandlung zwischen Restaurants und Take-away hingewiesen, um eine Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie zu begründen. Take-away wird bereits mit dem niedrigeren Steuersatz besteuert. Allerdings wird es immer Abgrenzungsprobleme geben, unabhängig davon, wo man die Grenze zieht. Wird die Umsatzsteuer auf Speisen gesenkt, aber nicht auf Getränke, so stellt sich das Problem bei Suppen und Smoothies. Wird die Abgrenzung zu Take-away vermieden, indem der Regelsteuersatz auch auf Take-away angewandt wird, verschiebt sich das Problem der Abgrenzung an andere Stelle (u.a. zwischen Lebensmitteln und Take-away).

Zusammenfassend ist aus meiner Sicht festzuhalten, dass eine Absenkung der Mehrwertsteuer auf Speisen auf 7 % nicht zielführend ist, um Gastronomie in strukturschwachen Gebieten zu fördern. Es handelt sich dabei um eine relativ teure Subvention der Branche, mit fiskalischen Kosten von über 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2026 (die bis 2030 auf über 4 Mrd. Euro im Jahr ansteigen werden). Die Entlastung ist dabei umsatzabhängig, sodass besonders umsatzstarke Betriebe in den Metropolregionen gefördert werden. Traditionelle Gaststätten im ländlichen Bereich profitieren relativ wenig, da sie niedrigere Umsätze haben.

Literaturverzeichnis

Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. und Kosonen, T. (2020). What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes. *Journal of Political Economy*, 128(12), 4438–4474.

Harju, J., Kosonen, T., Skans, O. (2018). Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence. *Journal of Public Economics* 165, 48–72.

Heinemann, F., Nicolay, K. und Steinbrenner, D. (2024). Die ermäßigte Umsatzsteuer in der Gastronomie – Bewertung und subventionspolitische Schlussfolgerungen. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 50, 445–464.

Krause, S., Krolage, C., Ungemach, C., Meder, J., Rieflé, J., Schill, S. und Fischer, L. (2023). Gastronomie im Aufschwung trotz vieler Krisen: Wie sieht das neue Konsumverhalten nach Corona aus? *Ifo Schnelldienst* 9/2023, 51–56.