

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 15.10.2015 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, künftig auf alle Speisen einheitlich einen ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7 % anzuwenden, und zwar unabhängig vom Ort des Verzehrs, der Art der Zubereitung und der Form der Darreichung.

Zur Begründung wird ausgeführt, die gegenwärtig bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Besteuerung von Speisen seien uneinheitlich und benachteiligten in ungerechtfertigter Ungleichbehandlung insbesondere die Unternehmen des Gastgewerbes (etwa im Bereich der Gastronomie, des Catering und der Gemeinschaftsverpflegung). Die Benachteiligung sei darin zu sehen, dass der Verkauf von Speisen und Lebensmitteln (mit Ausnahme von Getränken) durch den Lebensmitteleinzelhandel und das Lebensmittelhandwerk (etwa Bäckereien und Metzgereien) einem ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7 % unterliege.

Weiterhin wird vorgetragen, dass die ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung zur Höhe der auf Speisen anfallenden Umsatzsteuer widersprüchlich sei und die ergangenen Einzelfallentscheidungen kaum nachvollziehbar seien. Die Entscheidung werde insbesondere vom Ort des Verzehrs, von der Art der Zubereitung und der Form der Darreichung abhängig gemacht.

Weiterhin wird ausgeführt, dass in der modernen Berufswelt kaum noch ein Arbeitnehmer sein Mittagessen von zuhause mit zur Arbeit bringe. Daher sei es geboten, alle Speisen, und somit insbesondere auch alle zubereiteten Speisen, die unmittelbar zur Deckung des täglichen Nahrungsbedarfs dienen, grundsätzlich dem ermäßigten Umsatzsteuersatz zu unterwerfen. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen hierzu führten nämlich zu einer sozialen Benachteiligung gerade der sozial schwächeren Mitglieder der Gesellschaft. So würden etwa Kinder, Kranke und

insbesondere alte Menschen durch den Umsatzsteuersatz von 19 % auf Speisen in Kindertagesstätten, Krankenhäusern und Seniorenheimen stärker belastet als etwa Studenten, auf deren Mensa-Essen der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 % erhoben werde.

Ein einheitlicher ermäßigter Umsatzsteuersatz auf alle Speisen würde im Ergebnis das personalintensive Gastgewerbe nicht nur finanziell entlasten, sondern die Möglichkeit eröffnen, in die Qualität des Angebots zu investieren, die Arbeitnehmer besser zu entlohnen und der Existenzbedrohung von Gasthäusern in ländlichen Gegenden entgegenwirken.

Zu den Einzelheiten des Vortrages wird auf die mit der Eingabe eingereichten Unterlagen verwiesen.

Die Eingabe ist auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht worden. Es gingen 441 elektronische Mitzeichnungen sowie 32 Diskussionsbeiträge ein. Darüber hinaus ist die Eingabe von insgesamt 80.081 Personen auf Unterschriftslisten unterstützt worden.

Zu dieser Eingabe liegt eine weitere Mehrfachpetition vor, die wegen des Sachzusammenhangs in die parlamentarische Prüfung mit einbezogen wird.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Gesichtspunkte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss stellt zunächst grundlegend fest, dass die Umsatzsteuer innerhalb der Europäischen Union (EU) weitgehend harmonisiert ist. Jeder Mitgliedstaat ist an die Vorgaben der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie - MwStSystRL) gebunden. Artikel 98 Abs. 1 MwStSystRL bestimmt, dass die Mitgliedstaaten ein oder zwei ermäßigte Mehrwertsteuersätze anwenden können. Artikel 98 Abs. 2 MwStSystRL legt fest, dass die ermäßigten Mehrwertsteuersätze ausschließlich auf die Lieferungen von Gegenständen und die Dienstleistungen der in Anhang III MwStSystRL genannten Kategorien anwendbar sind.

Nach Anhang III Nummer 12a MwStSystRL können die Mitgliedstaaten auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen einen ermäßigten Steuersatz anwenden. Vor dieser Möglichkeit hat der deutsche Gesetzgeber in der

Vergangenheit keinen Gebrauch gemacht. Für diese Entscheidung waren unter Einbeziehung und Abwägung beschäftigungs-, wettbewerbs- und finanzpolitischer sowie verwaltungstechnischer Gründe – insbesondere die folgenden Gesichtspunkte ausschlaggebend:

- Die Umsatzsteuer ist nur ein Preisbestandteil unter vielen. Dass die gewährten Umsatzsteuerermäßigungen tatsächlich über Preissenkungen an die Verbraucher weitergegeben werden, dass sie zu mehr Investitionen, zu einer Verbesserung des Angebots oder zu besserer Entlohnung der Angestellten führen, kann nicht sichergestellt werden.
- Den sicheren Steuerausfällen stehen höchst unsichere Lenkungswirkungen unter Inkaufnahme von Mitnahmeeffekten sowie der Begünstigung einzelner zulasten aller anderen Branchen und Steuerpflichtigen gegenüber.
- Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes erschien weder steuerpolitisch noch haushaltspolitisch vertretbar. So würde die Einführung einer Steuerermäßigung für das Restaurationsgewerbe nach einer groben Abschätzung zu jährlichen Steuermindereinnahmen in Höhe von rund vier Milliarden Euro führen.

Der Ausschuss stellt weiterhin fest, dass nach der geltenden Rechtslage Lieferungen von Lebensmitteln grundsätzlich dem ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7 % unterliegen. Sonstige Leistungen sind von dieser Begünstigung ausgeschlossen, auch wenn ein Teil dieser Leistungen in der Abgabe von Lebensmitteln besteht. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EUGH) und des Bundesfinanzhofs (BFH) liegt eine dem allgemeinen Umsatzsteuersatz von 19 % unterliegende sonstige Leistung vor, wenn der leistende Unternehmer neben der Abgabe von Lebensmitteln Dienstleistungen erbringt, die sich von denjenigen unterscheiden, die notwendig mit der Vermarktung der Speisen verbunden sind und diese Dienstleistungselemente das Lieferelement qualitativ überwiegen.

Zu diesen Dienstleistungen gehören beispielsweise die Bereitstellung von Tischen und Stühlen sowie die Reinigung des Mobiliars und des benutzten Geschirrs bzw. Bestecks nach dem Verzehr. Diese Grundsätze gelten für alle Erscheinungsformen gastronomischer Umsätze. Weitere Einzelheiten und zahlreiche Beispiele für die Anwendung in der Praxis enthält das BMF-Schreiben zur Abgrenzung von Lieferungen und sonstigen Leistungen bei der Abgabe von Speisen und Getränken vom 20. März 2013 (IV D 2 – S 7100/07/10050-06 – BStBl I, S. 444).

Des Weiteren macht der Petitionsausschuss darauf aufmerksam, dass bereits das geltende Umsatzsteuerrecht zahlreiche Möglichkeiten vorsieht, um die umsatzsteuerliche Belastung der Essensversorgung insbesondere in sozialen Einrichtungen niedrig zu halten. Diese Möglichkeiten beziehen sich auf Steuerbefreiungen und auf die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes.

Bezüglich der Steuerbefreiung ist festzuhalten, dass Verpflegungsleistungen gegenüber stationär oder teilstationär aufgenommenen Patienten bzw. hilfsbedürftigen Personen etwa in Krankenhäusern oder in Pflege- und Altenheimen als eng mit dem Betrieb der entsprechenden Einrichtung verbundene Umsätze anzusehen sind. Sie sind unter den weiteren Voraussetzungen der jeweiligen Norm wie die Hauptleistung dieser Einrichtungen umsatzsteuerfrei.

Des Weiteren können gemeinnützige Vereine, die einem Wohlfahrtsverband als Mitglied angeschlossen sind, unter den weiteren Voraussetzungen des § 4 Nr. 18 Umsatzsteuergesetz (UStG) im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Zwecke auch Speisen und Getränke umsatzsteuerfrei abgeben.

Daneben ermöglicht § 4 Nr. 23 UStG die umsatzsteuerfreie Abgabe von Speisen und Getränken an Jugendliche. Jugendliche im Sinne dieser Regelung sind alle Personen vor Vollendung des 27. Lebensjahres. Nach dieser Befreiungsvorschrift ist unter anderem die Gewährung von Beköstigung durch Personen und Einrichtungen umsatzsteuerfrei, wenn sie überwiegend Jugendliche für Erziehungs-, Ausbildungs- oder Fortbildungszwecke bei sich aufnehmen. Der Begriff "Aufnahme" ist nicht an die Voraussetzung gebunden, dass die Jugendlichen Unterkunft während der Nachtzeit und volle Verpflegung erhalten. Unter die Befreiung fallen deshalb grundsätzlich auch Schulen oder Halbtags-Schülerheime. Die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung kommt aber nur dann in Betracht, wenn der Träger der jeweiligen Einrichtung selbst das Essen ausgibt.

Schließlich ermöglicht § 4 Nr. 25 UStG die umsatzsteuerfreie Beköstigung in Kindergärten. Die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung kommt in Betracht, wenn der Träger der Einrichtung selbst das Essen ausgibt und die Einrichtung zum Betrieb der Kindertagesstätte eine im Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) geforderte Erlaubnis besitzt.

Mit Blick auf die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes als weitere Möglichkeit zur Senkung der Umsatzsteuerbelastung weist der Petitionsausschuss weiterhin darauf hin, dass auch die Abgabe von Speisen in sozialen Einrichtungen

gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 8 UStG dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterliegen kann. Dies ist dann der Fall, wenn sie durch eine gemeinnützige Körperschaft im Rahmen ihres Zweckbetriebs erfolgt. Dabei müssen zunächst die allgemeinen Gemeinnützigkeitsgrundsätze erfüllt werden.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass der Zweckbetrieb nicht in erster Linie der Erzielung zusätzlicher Einnahmen durch die Ausführung von Umsätzen dient, sondern in unmittelbarem Wettbewerb mit nicht ermäßigt besteuerten Leistungen anderer Unternehmer stehen oder die gemeinnützige Körperschaft mit diesen Umsätzen ihrer Zweckbetriebe ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke selbst verwirklicht.

Der Petitionsausschuss hat die Eingabe in seiner Sitzung am 1. Dezember 2014 öffentlich beraten. Im Zuge der Beratungen wurde seitens des Ausschusses hervorgehoben, dass das zugrundeliegende Petikum auch mit Blick auf einen Strukturförderungseffekt vorgetragen werde. Es sei daher die Frage zu stellen, inwieweit eine Umsatzsteuerermäßigung auf Speisen als Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingesetzt werden könne. Außerdem wurde vorgetragen, dass nicht sicher zu stellen sei, dass die Anwendung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Speisen für die Mitarbeiter der Branche tatsächlich zu einer Einkommenserhöhung führe.

Seitens der Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) wurde vorgetragen, dass die Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Speisen EU-rechtlich möglich sei, jedoch Steuerausfälle in Höhe von vier Milliarden Euro pro Jahr nach sich ziehe. Diese Größenordnung sei durchaus haushaltsrelevant. Außerdem gebe es bereits bei der gegenwärtigen Regelung zahlreiche Möglichkeiten, etwa für Schulen oder Kindergärten, um die Abgabe von Speisen so zu gestalten, dass keine Umsatzsteuer oder nur der ermäßigte Umsatzsteuersatz zum Tragen komme. Weiterhin sehe das BMF die Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes nicht nur aus haushaltsmäßigen, sondern auch aus verwaltungsökonomischen Gründen kritisch, da dies zu schwierigen Abgrenzungsfragen führe. Ob die von der Petentin erwarteten ökonomischen Effekte tatsächlich eintreten, könne nicht nachgewiesen werden. Hierzu fehlten neuere Evaluationen.

Mit Bezug auf den Gesichtspunkt, inwieweit es geboten sein könne, auf die Abgabe von Speisen eine einheitliche europäische Lösung anzustreben, führten die Vertreter des BMF aus, die Zielsetzung einer derartigen Lösung bestehe darin,

Wettbewerbsverzerrungen in den EU-Mitgliedstaaten zu vermeiden. Gegenwärtig sei die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Speisen innerhalb der EU eine Kann-Bestimmung. Unter den EU-Mitgliedstaaten hätten 14 Staaten den ermäßigten Satz eingeführt, 14 weitere Staaten sähen in diesem Bereich jedoch keine Ermäßigung vor.

Insgesamt stellt der Petitionsausschuss fest, dass er aufgrund der Begründung des Petitions und der entsprechenden Argumentation letztlich nicht in Aussicht stellen kann, im Sinne der Eingabe tätig zu werden. Er empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen.

Der abweichende Antrag der Fraktion DIE LINKE., die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Finanzen – als Material zu überweisen, wurde mehrheitlich abgelehnt.