

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Katharina Beck, Dr. Moritz Heuberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 21/5594 –**

### **Pläne der Bundesregierung zur Reform der Umsatzsteuer auf Grundlage der ZEW-Studie von November 2025**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Umsatzsteuer ist eine der zentralen Finanzierungsquellen im deutschen Steuersystem und macht einen erheblichen Anteil am Gesamtsteueraufkommen aus. Insgesamt betrug das Aufkommen im Jahr 2024 rund 302,1 Mrd. Euro. Hiervon erhielt der Bund 48,1 Prozent, die Länder erhielten 49,1 Prozent und die Gemeinden 2,8 Prozent (vgl. [www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bundesstaatlicher-finanzausgleich-2024.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bundesstaatlicher-finanzausgleich-2024.html)). Neben dem allgemeinen Umsatzsteuersatz von 19 Prozent sieht das Umsatzsteuergesetz (UStG) einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 7 Prozent vor (vgl. Umsatzsteuergesetz (UStG), Anlage 2 (zu § 12 Absatz 2 Nummer 1, 2 und 14) – Liste der dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Gegenstände). Diese Vielzahl an ermäßigten Steuersätzen und Sonderregelungen verkompliziert nach Auffassung der Fragestellenden grundsätzlich das Umsatzsteuersystem und führt in der Praxis häufig zu Abgrenzungsschwierigkeiten sowie widersprüchlichen Ergebnissen.

Die Mindereinnahmen durch die Ausnahmen und Sonderregeln betragen inzwischen ca. 35 Mrd. Euro jährlich (vgl. [www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-ermaessigter-umsatzsteuersatz-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-ermaessigter-umsatzsteuersatz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2)). Mit der Senkung der Umsatzsteuer auf Speisen in der Gastronomie von regulär 19 Prozent auf 7 Prozent zum 1. Januar 2026 (vgl. [www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1104876](http://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1104876)) hat die Bundesregierung eine weitere Sonderregelung im Umsatzsteuerrecht geschaffen, die nicht nur die Anzahl der Ausnahmen, sondern auch die Komplexität des Steuersystems weiter erhöht hat.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat im Jahr 2024 das ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) damit beauftragt, den Reformbedarf des Systems der ermäßigten Umsatzsteuersätze zu evaluieren sowie mögliche Reformvorschläge zu entwickeln. Dabei wurden vor dem Hintergrund neuer ökonomischer und politischer Herausforderungen, die die öffentlichen Haushalte unter starken Druck setzen, die wichtigsten Tatbestände ermäßigter Umsatzsteuersätze einer kriterienbasierten und detaillierten Überprüfung unterzogen (vgl. [www.zew.de/forschung/projekte/analyse-un](http://www.zew.de/forschung/projekte/analyse-un)

d-bewertung-des-deutschen-umsatzsteuersystems-unter-besonderer-beruecksichtigung-von-wettbewerbs-und-abgrenzungsaspekten-fe-8-24). Die Ergebnisse dieser Studie liegen dem Deutschen Bundestag seit Kurzem vor. Unklar ist allerdings, inwiefern die Bundesregierung die konkreten Vorschläge der ZEW-Studie zur Reform der Umsatzsteuer umsetzen wird.

1. Aus welchen Gründen und mit welcher konkreten Zielsetzung hat die Bundesregierung die ZEW-Studie zur Analyse und Bewertung des Systems der Umsatzsteuersätze 2024 in Auftrag gegeben?

Gemäß den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung sind alle Subventionen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit und Effizienz zu prüfen.

2. Aus welchen Gründen wurde die ZEW-Studie, die bereits im November 2025 seitens des ZEW abgeschlossen war (vgl. [www.zew.de/forschung/projekte/analyse-und-bewertung-des-deutschen-umsatzsteuersystems-unter-besonderer-beruecksichtigung-von-wettbewerbs-und-abgrenzungsaspekten-fe-8-24](http://www.zew.de/forschung/projekte/analyse-und-bewertung-des-deutschen-umsatzsteuersystems-unter-besonderer-beruecksichtigung-von-wettbewerbs-und-abgrenzungsaspekten-fe-8-24)), erst mit einer Verzögerung von vier Monaten dem Deutschen Bundestag zugeleitet?

Die interne Prüfung der Studie hat einige Zeit in Anspruch genommen.

3. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung insbesondere aus dem beschriebenen Befund, dass die vorliegende Literatur zur Anwendung ermäßigter Umsatzsteuersätze in Deutschland überwiegend zu dem Ergebnis kommt, dass die meisten Ermäßigungen im Umsatzsteuersystem nicht überzeugend gerechtfertigt sind (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 31)?

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie werden ausgewertet und gehen in die weitere wirtschaftspolitische Diskussion ein.

4. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des ZEW, dass anstatt eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Lebensmittel im Allgemeinen eine Umverteilung durch gezielte Änderungen des Transfer- und Steuersystems wesentlich günstiger und zielgenauer erreicht werden kann (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 71), und wenn nein, warum nicht?  
b) Plant die Bundesregierung eine Anpassung dieser Ausnahme, wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Die Fragen 4a. und 4b werden zusammen beantwortet.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie bilden die Basis für die weitere politische Diskussion über mögliche Korrekturen alter und neuer Subventionstatbestände sowie über eine grundlegende Vereinfachung des Umsatzsteuersystems.

Die Quellen belegen, dass viele dieser Ausnahmen historisch gewachsen sind, die Steuerbasis schmälern und nicht immer die beabsichtigten verteilungspolitischen Ziele erreichen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

5. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des ZEW, dass die Steuerermäßigung für Beherbergungsdienstleistungen kein tragfähiges Rechtfertigungsprofil aufweist, da der wettbewerbliche Zweck auf eine wenig relevante Problemlage einer internationalen Wettbewerbs-

situation abstellt und die Maßnahme zudem wenig zielgenau ist (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 93), und wenn nein, warum nicht?

- b) Plant die Bundesregierung eine Anpassung dieser Ausnahme, wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

6. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des ZEW, dass die Steuerermäßigung für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen nach der Pandemie nicht mehr überzeugend begründbar ist, weder durch wettbewerbs- noch arbeitsmarktpolitische Argumente getragen wird, zu Abgrenzungsproblemen und fehlenden Verteilungseffekten führt, den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt und zugleich erhebliche Steuerausfälle verursacht (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 110), und wenn nein, warum nicht?
- b) Plant die Bundesregierung eine Anpassung dieser Ausnahme, wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Die Fragen 6a. und 6b werden zusammen beantwortet.

Mit der Einführung des ermäßigten Steuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen zum 1. Januar 2026 will die Bundesregierung die Gastronomiebranche fördern. Außerdem schafft die Maßnahme Wettbewerbsgleichheit zu Anbietern von Außer-Haus-Verpflegung, denn für Essen zum Mitnehmen und Speisenlieferungen gilt bereits ein Umsatzsteuersatz von sieben Prozent.

Der Koalitionsvertrag sieht keine weiteren Änderungen bei der Umsatzsteuer vor.

7. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des ZEW, dass die Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes im Personenverkehr gerechtfertigt ist, da er wirksam Umweltziele durch niedrigere Preise unterstützt und einkommensschwächere Haushalte überproportional entlastet (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 129), und wenn nein, warum nicht?
- b) Plant die Bundesregierung eine Anpassung dieser Ausnahme, wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?
8. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des ZEW, dass bei der Steuerermäßigung für kulturelle Leistungen und Lieferungen eine selektive Fortführung (insbesondere bei Büchern und Bereichen mit belegten Spillover-Effekten) sowie ein Abschmelzen in weniger begründeten Teilbereichen erforderlich wäre (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 149), und wenn nein, warum nicht?
- b) Plant die Bundesregierung eine Anpassung dieser Ausnahme, wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?
9. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des ZEW, dass für Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen eine selektive Fortführung für klar begründbare Leistungen, kombiniert mit einer Reduzierung beziehungsweise Beendigung in weniger begründeten Teilsegmenten, erforderlich wäre (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 162), und wenn nein, warum nicht?

- b) Plant die Bundesregierung eine Anpassung dieser Ausnahme, wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Die Fragen 7 bis 9 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zur Frage 4 wird verwiesen.

10. Plant die Bundesregierung eine Anpassung der Ausnahme der Steuerermäßigung für Photovoltaikanlagen und Speicher (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 172), und wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan?

Der Koalitionsvertrag sieht keine weiteren Änderungen bei der Umsatzsteuer vor.

11. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des ZEW, dass die Steuerermäßigung für Leistungen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus aus Vorsichtsgründen nicht abrupt abgeschafft, sondern zunächst fortgeführt und vereinfacht sowie durch zielgerichtete Umweltinstrumente ergänzt und perspektivisch auf Alternativen zur Reduktion des Erfüllungsaufwands überprüft werden sollte (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 183), und wenn nein, warum nicht?
- b) Plant die Bundesregierung eine Anpassung dieser Ausnahme, wenn ja, inwiefern, und mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

12. Welche finanzpolitischen und haushalterischen Auswirkungen auf das Umsatzsteuersystem sowie den Bundeshaushalt hätte nach Kenntnis der Bundesregierung die Einführung eines einheitlichen Umsatzsteuersatzes, sofern jeweils die folgenden Szenarien zugrunde gelegt werden (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 195 ff.):
- a) die vollständige Abschaffung sämtlicher ermäßigter Steuersätze,
- b) die Abschaffung aller Ermäßigungen mit Ausnahme des Tatbestands der Lebensmittel,
- c) nur die Abschaffung der Ermäßigungen, welche basierend auf der vorgestellten Evaluation der ZEW-Studie von 2025 als nicht gerechtfertigt bewertet werden (bitte einzeln zu den Fragen 12a bis 12c antworten)?

Die Fragen 12a bis 12c werden zusammen beantwortet.

Die Szenarien in der ZEW-Studie an der genannten Stelle gehen von Aufkommensneutralität aus. Per Definition würde eine aufkommensneutrale Reform der Umsatzsteuersätze die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland insgesamt weder belasten noch entlasten. Die direkteste finanzpolitische Auswirkung hätte die implizierte neue Höhe des Normalsteuersatzes.

13. Plant die Bundesregierung, die in der ZEW-Studie skizzierten Reformvorschläge für eine umfassende Umsatzsteuerreform (siehe Fragen 12a bis 12c) umzusetzen, wenn ja, mit welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

- a) die vollständige Abschaffung sämtlicher ermäßigter Steuersätze (für die erste Reformoption ergibt sich aus der ZEW-Berechnung, dass die zusätzlich entstehenden Einnahmen aus der Aufhebung sämtlicher Umsatzsteuerermäßigungen genutzt werden könnten, um einen neuen einheitlichen Steuersatz von 16,74 Prozent festzulegen (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 197 f.)),
  - b) die Abschaffung aller Ermäßigungen mit Ausnahme des Tatbestands der Lebensmittel (für die zweite Reformoption ergibt sich aus der ZEW-Berechnung, dass eine aufkommensneutral gestaltete Reform, bei der Lebensmittel weiterhin mit 7 Prozent besteuert werden, während alle anderen Ermäßigungen abgeschafft werden, einen einheitlichen Steuersatz von 18,14 Prozent erlauben würde (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 199)),
  - c) nur die Abschaffung der Ermäßigungen, die basierend auf der vorgestellten Evaluation der ZEW-Studie von 2025 als nicht gerechtfertigt bewertet werden (für die dritte Reformoption ergibt sich aus der ZEW-Berechnung, dass unter der Bedingung der Aufkommensneutralität der neue Normalsteuersatz noch auf 18,55 Prozent gesenkt werden könnte, wenn die Ermäßigung für das Beherbergungs- und Gastronomiegewerbe abgeschafft würde, während alle anderen aktuellen Ermäßigungen sowie die steuerbefreiten Tatbestände bestehen bleiben würden (vgl. ZEW-Studie 2025, S. 200 f.; bitte einzeln beantworten)?
14. Welchen Mehrwert zieht die Bundesregierung im Fall der Nichtumsetzung der in Frage 13 genannten Maßnahmen aus der ZEW-Studie (bitte für jeden Reformvorschlag einzeln angeben)?
15. Plant die Bundesregierung über die Reformvorschläge der ZEW-Studie hinaus weitergehende Reformen oder Änderungen der Umsatzsteuer, wenn ja, in welchem Umfang, aus welchen Gründen, und nach welchem Zeitplan, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Die Fragen 13 bis 15 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zur Frage 10 wird verwiesen.

16. Welche konkreten Auswirkungen haben die vergangenen Empfehlungen des Bundesrechnungshofs (vgl. [www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-ermaessigter-umsatzsteuersatz-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-ermaessigter-umsatzsteuersatz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 13) auf das politische Handeln der Bundesregierung?
- a) Plant die Bundesregierung, den Katalog der Steuerermäßigungen grundlegend zu überarbeiten, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?
  - b) Plant die Bundesregierung, die umsatzsteuerrechtlichen Subventionen in Zukunft stärker einer regelmäßigen Erfolgskontrolle zu unterziehen, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Die Fragen 16 bis 16b werden zusammen beantwortet.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs werden in die wirtschaftspolitische Diskussion einbezogen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 hingewiesen.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*