



Neuausrichtung der Umsatzsteuer in Deutschland? Die neue *21-10-0-Formel*

25 | 2026

1 Hintergrund

Nach übereinstimmenden Berichten haben sich die Spitzen der Regierungskoalition auf eine grundlegende Reform der Umsatzsteuer geeinigt. „21-10-0“, so heißt die Zauberformel für die gewinnbringende Umwandlung der Steuersatz-Systematik. Ziel der Reform: zusätzliche Staatseinnahmen generieren und zugleich durch einen Nullsteuersatz auf Lebensmittel für sozialpolitische Entlastung sorgen. Die Umsetzung dieser Maßnahme wird jedoch erhebliche fiskalische, systematische und praktische Auswirkungen haben – es wäre einer der massivsten Eingriffe in das Umsatzsteuerrecht der letzten Jahrzehnte. Nach den derzeit bekannten Planungen soll die Umsatzsteuer-Reform zum 01.01.2027 in Kraft treten.

2 Umfassende Änderungen bei den Steuersätzen

Kern der Reform ist die Anhebung des regulären Umsatzsteuersatzes von derzeit 19 Prozent auf 21 Prozent. Zugleich soll der ermäßigte Steuersatz von 7 Prozent auf 10 Prozent steigen. Im Gegenzug ist für die Lieferung von Lebensmitteln künftig ein Steuersatz von 0 Prozent vorgesehen. Nach Berechnungen der Regierung soll die Anhebung des Regelsteuersatzes der Staatskasse zu Mehreinnahmen von rund 30 Milliarden Euro jährlich verhelfen. Weitere etwa drei Milliarden Euro Mehreinnahmen verspricht man sich von der Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes. Allerdings stehen diesem Zufluss Steuerausfälle von etwa 17 Milliarden Euro durch die Anwendung des Nullsteuersatzes auf Lebensmittel gegenüber. Unterm Strich ergäbe sich damit ein jährliches Mehraufkommen von rund 16 Milliarden Euro (mit dem Entlastungen bei der Einkommensteuer finanziert werden sollen).



Prof. Dr. Thomas Küffner
Rechtsanwalt, Steuerberater,
Fachanwalt für Steuerrecht,
Wirtschaftsprüfer

+49 (0) 89 217 50 12-30
thomas.kueffner@kmlz.de

Umsatzsteuerrechtlich besonders bemerkenswert ist die Einführung eines weiteren Nullsteuersatzes: Damit würde Deutschland – nach der Einführung des Nullsteuersatzes für bestimmte Lieferungen von Photovoltaikanlagen – erneut von dem unionsrechtlich eröffneten Wahlrecht Gebrauch machen. Denn nach Art. 98 Abs. 2 MwStSystRL in Verbindung mit Anhang III können Mitgliedstaaten für bestimmte Lieferungen und sonstige Leistungen einen Steuersatz von 0 Prozent erheben. Hierzu zählen auch Nahrungsmittel einschließlich Getränken, ausgenommen alkoholische Getränke. Gemäß dem Unionsrecht darf dabei differenziert werden, etwa nach Grundnahrungsmitteln oder nach sozialpolitischen Kriterien.

Offen ist bislang, wie weit der deutsche Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Nullsteuersatzes bei Lebensmitteln fassen möchte. Ein umsatzsteuerrechtlich wichtiger Aspekt: der Nullsteuersatz ist kein Steuerbefreiungstatbestand. Umsätze zum Steuersatz von 0 Prozent sind voll steuerpflichtig und berechtigen zum Vorsteuerabzug. Der Vorsteuerabzug bleibt erhalten, während die Steuerbelastung auf der Umsatzstufe entfällt.

3 Auswirkungen für die Praxis

Für die Praxis bringt die Steuerreform erhebliche Herausforderungen mit sich. Das zentrale Risiko liegt in der fehlerhaften Anwendung des Nullsteuersatzes. Denn wird der Steuersatz von 0 Prozent zu Unrecht beansprucht, droht eine nachträgliche Besteuerung zum dann geltenden Regelsteuersatz von 21 Prozent. Hinzu kommen gegebenenfalls Zinsen nach § 233a AO. Die finanzielle Tragweite einer Fehlbeurteilung ist erheblich. Auch bei allen anderen Umsätzen wird die Fehlannahme einer Steuerbefreiung um 2 Prozentpunkte teurer.

Zudem tun sich zahlreiche Abgrenzungsfragen auf, und zwar insbesondere bei zusammengesetzten Produkten, verarbeiteten Erzeugnissen oder Mischleistungen. Bereits heute gehört die Abgrenzung zwischen unterschiedlichen Steuersätzen zu den praxisrelevantesten und streitanfälligsten Fragen des Umsatzsteuerrechts. Beliebte Stichworte sind hier Milchkaffee, Latte Macchiato usw. Ein weiterer Nullsteuersatz dürfte diese Problematik noch verschärfen. Profitieren werden nur wir Steuerberater mit unsinnigen Abgrenzungsfragen. Um aber ehrlich zu sein: Wir Berater brauchen kein solches „Konjunktur-Programm“ und Spaß machen diese Steuersatz-Tüfteleien auch nicht.

Offen ist auch, in welchem Umfang die beabsichtigte Steuerentlastung für Lebensmittel-Lieferungen tatsächlich bei den Endverbrauchern ankommen wird. Eine vollständige Weitergabe der Steuersenkung setzt funktionierenden Wettbewerb voraus. Im günstigsten Fall könnten die Preise rechnerisch um rund 6,5 Prozent sinken. Wie jedoch die Erfahrung mit früheren Umsatzsteuersenkungen zeigt, werden Entlastungen häufig nur teilweise weitergegeben oder durch Preis- und Margenanpassungen entlang der Lieferkette aufgezehrt. Die Entlastung durch den Nullsteuersatz auf Lebensmittel dürfte in vielen Haushalten durch die gleichzeitige Anhebung der Steuersätze überlagert werden. Am Ende würde der Konsum insgesamt höher besteuert, und dadurch wären gerade Haushalte mit niedrigem Einkommen benachteiligt.

Aus unternehmerischer Sicht könnte der Schaden also größer sein als der Nutzen: Zusätzliche Rechtsunsicherheit, steigende Risiken bei der Steuersatzbestimmung und eine weitere Verkomplizierung der Umsatzsteuer beeinträchtigen Planungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit. Eine Verlagerung der Steuerbelastung auf den Konsum ist wirtschaftspolitisch höchst riskant. Sinnvoller wären höhere Steuereinnahmen durch höhere Unternehmensgewinne. Doch dafür bräuchten wir in Deutschland endlich den lang ersehnten „Herbst der Reformen“, wie ihn Bundeskanzler Friedrich Merz im vergangenen Jahr angekündigt hatte: mit echten strukturellen Änderungen in der Sozial-, Steuer- und Wirtschaftspolitik und einer nachhaltigen Ausgabendisziplin des Staates.