

MEHRWERTSTEUER IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR UND MEHRWERTSTEUERBEFREIUNGEN IM ÖFFENTLICHEN INTERESSE

ABSCHLUSSBERICHT FÜR TAXUD/2009/DE/316 | 1. MÄRZ 2011

COLOPHON

Verfasser:

Projektteam:Copenhagen Economics:

Sigurd Næss-Schmidt, Partner

Christian Jervelund, Partner

Ph.D. Svend Torp Jespersen, Senior Economist

Ph.D. Christian Dahl Winther, Economist

Ph.D. Eske Stig Hansen, Economist

Marcin Winiarczyk, Economist

Holger Nikolai Jensen, Analyst

Daniel Mekonnen Ali, Analyst

KPMG AG:

Martin Schmitz, Partner

Dr. Andreas Erdbrügger, Senior Manager

Auftraggeber:

GD TAXUD

Datum:

1. März 2011

ISBN:

Kontakt:

SANKT ANNÆ PLADS 13, 2. STOCK | DK-1250 KOPENHAGEN

TELEFON: +45 2333 1810 | FAX: +45 7027 0741

WWW.COPENHAGENECONOMICS.COM

VORBEMERKUNG

Die Europäische Kommission hat Copenhagen Economics und die KPMG AG damit beauftragt, gemeinsam die Mehrwertsteuerregelungen für den öffentlichen Sektor in den EU-Mitgliedstaaten zu untersuchen und diese mit den Regelungen für Mehrwertsteuern bzw. Goods and Services Tax (GST) in wichtigen OECD-Ländern außerhalb der EU zu vergleichen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden andere relevante Untersuchungen zusammengetragen und analysiert, die auf internationaler, EU- oder einzelstaatlicher Ebene durchgeführt wurden. Diese Studie beschreibt die Probleme, die sich aus den gegenwärtigen Mehrwertsteuerregelungen für den öffentlichen Sektor ergeben. Wir analysieren, welche Ursachen und Gründe es für diese Probleme gibt. Wir untersuchen die Auswirkungen der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung öffentlicher und privater Einrichtungen hinsichtlich der Vorleistungen bei öffentlichen Einrichtungen und in Bezug auf die erbrachten Leistungen, wenn der Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen verfälscht wird. Aufgrund des vorliegenden Vorschlags der Kommission haben wir in dieser Studie den Postsektor nicht berücksichtigt.

Im Anschluss an die Beschreibung der Probleme und Ursachen stellen wir in Zusammenarbeit mit den Kommissionsdienststellen erarbeitete politische Optionen vor. Diese Optionen wurden u. a. anhand eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells der Wirtschaft in der EU analysiert und quantifiziert. Die Analyse beleuchtet außerdem die Befolgungskosten der verschiedenen Optionen. In unserem Wirtschaftsmodell werden in Absprache mit der Europäischen Kommission die sogenannten ‚Kerndienstleistungen‘ Abfallbeseitigung, kulturelle Angebote, Bildung, Krankenhauswesen sowie Rundfunk und Fernsehen eigens modelliert. Bei den modellierten Szenarien verursachen Änderungen in Bezug auf die im Rahmen dieser öffentlichen Aktivitäten erbrachten Leistungen Veränderungen hinsichtlich der vom öffentlichen Sektor erbrachten Leistungen.

Zur Modellierung der quantitativen Auswirkungen der politischen Optionen mussten wir das Basisszenario so genau wie möglich bewerten. Zu diesem Zweck haben wir einen rechtlichen und einen wirtschaftlichen Fragebogen erstellt und diese Fragebögen unserem Netzwerk in einem Großteil der Mitgliedstaaten vorgelegt.

Der *rechtliche Fragebogen* sollte tiefe Einblicke in die aktuellen Mehrwertsteuersysteme und -sätze der von uns modellierten Sektoren bieten. Wir haben Rückmeldungen für die meisten Mitgliedstaaten erhalten; vgl. Anhang.

Durch den *wirtschaftlichen Fragebogen* wollten wir uns einen Überblick über die Struktur des öffentlichen Sektors verschaffen: Wie viele unterstützende Leistungen werden selbst erbracht, wie viele von privaten Dienstleistern zugekauft, und wie viele Kerndienstleistungen werden von öffentlichen, wie viele von privaten Einrichtungen erbracht? Der wirtschaftliche Fragebogen brachte jedoch nicht die erhofften Ergebnisse. Die abgefragten Daten hätten uns neue, sehr ausführliche Informationen geliefert, die die Genauigkeit der wirtschaftlichen Analyse und Modellierung verbessert hätten. Stattdessen haben wir neben wirtschaftstheoretischen Erkenntnissen und Studien aus der Fachliteratur Daten aus der GTAP-Datenbank, von Eurostat und aus der Amadeus-Datenbank herangezogen. Zudem mussten wir eine Reihe von Annahmen tätigen. Weitere Informationen und Erläuterungen enthalten die Abschnitte 3 und 4 und der Anhang mit den Modellen.

Der Bericht enthält eine Reihe von Fallstudien zur Ergänzung der makroökonomischen Analyse.

ZUSAMMENFASSUNG

Die maßgebliche europäische Rechtsgrundlage zur Schaffung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems ist die Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Mehrwertsteuerrichtlinie). Die Mehrwertsteuerrichtlinie ist so konzipiert, dass nur Konsumausgaben besteuert werden. Fallen im Zuge der Herstellung und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen Ausgaben an, ist die Mehrwertsteuer abzugsfähig.

Öffentliche und private Aktivitäten können in den Mitgliedstaaten unterschiedlich besteuert werden. Häufig sind öffentliche Aktivitäten von der Mehrwertsteuer befreit oder nicht steuerpflichtig, während für private Aktivitäten Mehrwertsteuer zu entrichten ist. Von dieser ‚Regel‘ gibt es jedoch viele Ausnahmen. Beispielsweise wird das private Krankenhauswesen nicht besteuert, während Abfallbeseitigungstätigkeiten der öffentlichen Hand je nach den speziellen Umständen der Branche manchmal steuerpflichtig sein können. In vielen Fällen, in denen öffentliche und private Aktivitäten in Bezug auf die Mehrwertsteuer unterschiedlich behandelt werden, besteht die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen. Solche Wettbewerbsverzerrungen wirken sich negativ auf die wirtschaftliche Effizienz und das Gemeinwohl aus.

Wettbewerbsverzerrungen zeigen sich vor allem auf zwei Arten:

Erstens können sich Wettbewerbsverzerrungen bei den Vorleistungen ergeben, da der Anreiz für öffentliche Einrichtungen, unterstützende bzw. Back-Office-Dienstleistungen wie Reinigungsdienste, IT-Leistungen, Buchhaltung und Gebäudeverwaltung auszulagern, gemindert wird. Erbringt die öffentliche Einrichtung diese unterstützenden Leistungen intern und mit eigenen Mitarbeitern, wird für diese internen Leistungen keine Mehrwertsteuer fällig. Lagert sie diese Tätigkeiten dagegen an einen privaten Dienstleister aus, stellt ihr dieser Mehrwertsteuer in Rechnung, die ihr als öffentlicher Einrichtung nicht erstattet wird.

Zweitens können Verzerrungen auf der Ebene der erbrachten Leistungen entstehen, weil private Einrichtungen gegenüber öffentlichen Einrichtungen weniger wettbewerbsfähig sind. Erbringen nämlich öffentliche und private Einrichtungen Dienstleistungen auf demselben Markt, genießt der öffentliche Anbieter den Vorteil, dass er seinen Kunden im Gegensatz zum privaten Dienstleister keine Mehrwertsteuer in Rechnung stellen muss. Daraus ergibt sich ein Wettbewerbsvorteil für einen öffentlichen Anbieter gegenüber einem privaten Anbieter derselben Dienstleistung. Dies ist aber selbstverständlich nur dann der Fall, wenn öffentliche und private Anbieter auch tatsächlich miteinander in Wettbewerb treten.

Im Rahmen der vorliegenden Studie haben wir festgestellt, dass aus einer unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung tatsächlich Wettbewerbsverfälschungen resultieren. Es stellt sich daher die Frage, wie solche Verfälschungen am besten beseitigt werden können.

In acht EU-Mitgliedstaaten kann öffentlichen Einrichtungen bei der Auslagerung von unterstützenden Dienstleistungen die Vorsteuer erstattet werden. Durch diese Maßnahme lässt sich die erstgenannte Wettbewerbsverfälschung beseitigen. Ausgehend von den Systemen in diesen acht Mitgliedstaaten haben wir die potenziellen wirtschaftlichen Vorteile geschätzt, wenn auch die anderen EU-Mitgliedstaaten ähnliche Regelungen einführen würden. Dabei haben wir einen EU-weiten wirtschaftlichen Vorteil von 0,01 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ermittelt, was etwas mehr als 1 Mrd. EUR entspricht. Dieser Vorteil ist auf eine Zunahme der Effizienz bei der Erbringung von unterstützenden Leistungen zurückzuführen, wenn öffentliche Einrichtungen beginnen, einen größeren Teil ihrer intern erbrachten Vorleistungen an

private Anbieter auszulagern, die die entsprechenden Leistungen z. B. infolge von Skaleneffekten und Wettbewerbsdruck effizienter erbringen können. Der Vorteil könnte sich noch vergrößern, wenn öffentliche Einrichtungen zusätzlich zu den ‚herkömmlichen‘ unterstützenden Dienstleistungen, wie Reinigung und IT, auch die Auslagerung anderer unterstützender Leistungen in Erwägung ziehen würden. Wir schätzen, dass der öffentliche Sektor dadurch Einsparungen in Höhe von rund 0,3 % der Konsumausgaben erzielen könnte, was ca. 5 Mrd. EUR entspricht. Durch die Einführung von Erstattungssystemen in der gesamten EU würde eine Umverteilung von Mitteln vom Staat zu den mehrwertsteuerpflichtigen öffentlichen Einrichtungen in der Größenordnung von ca. 100 Mrd. EUR stattfinden.

Durch Erstattungssysteme lässt sich jedoch die zweite genannte Verfälschung des Wettbewerbs, nämlich auf der Ebene der erbrachten Leistungen, nicht beheben. Zudem haben wir festgestellt, dass Erstattungssysteme höhere Befolgungskosten verursachen können, da zu ihrer Verwaltung von Seiten der öffentlichen Hand zusätzliche Ressourcen benötigt werden. Parallel dazu können auch für die öffentlichen Einrichtungen Zusatzkosten anfallen. Die genaue Höhe der durch Erstattungssysteme verursachten Befolgungskosten ist nicht bekannt, doch in jedem Fall verringern sie den ursprünglich lukrierten wirtschaftlichen Vorteil oder heben diesen womöglich sogar auf.

Aufgrund dieser mit einem Erstattungssystem verbundenen Nachteile empfehlen wir, stattdessen eine Vollbesteuerung in Betracht zu ziehen. Dabei sind die Leistungen der öffentlichen Einrichtung voll mehrwertsteuerpflichtig, während ihre Vorsteuer gleichzeitig voll erstattet wird. So würde eine Gleichbehandlung öffentlicher und privater Einrichtungen in Bezug auf die Mehrwertsteuer erzielt, wodurch Verfälschungen sowohl im Zusammenhang mit Vorleistungen als auch mit erbrachten Leistungen vermieden werden.

Anhand unseres Wirtschaftsmodells haben wir einen potenziellen wirtschaftlichen Vorteil in der Höhe von 0,04 bis 0,19 % des BIP ermittelt, wobei der letztere Wert fast 21 Mrd. EUR aus der Vollbesteuerung der abgedeckten Sektoren in sämtlichen Mitgliedstaaten entspricht. Die niedrigere Zahl gilt für ein Szenario, in dem bei den betroffenen Kerndienstleistungen derzeit kaum Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern besteht, z. B. wenn es keine echte Alternative zu den öffentlichen Anbietern gibt. Unter diesen Umständen macht es keinen allzu großen Unterschied, wenn die Verfälschung des Wettbewerbs aufgrund der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung behoben wird. Bei der höheren Zahl wird von einer in der gegenwärtigen Situation wesentlichen Wettbewerbsverzerrung ausgegangen, die wegfällt, wenn öffentliche und private Anbieter steuerlich gleich behandelt werden: Indem wir eine erhebliche Verfälschung des Wettbewerbs in der Wirtschaft beseitigen, nutzen wir unsere Ressourcen besser und kurbeln damit das Wachstum an.

Die genannten Zahlen sind sehr viel höher als die aus der ersten Option (nur Beseitigung der Wettbewerbsverfälschung auf der Ebene der Vorleistungen) resultierenden 0,01 %. Einerseits verstehen sich diese Werte als die maximal zu lukrierenden potenziellen Vorteile, da ein wirksamer Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern auch noch durch andere Hemmnisse als die Mehrwertsteuer behindert werden kann. Andererseits deckt unser Modell nicht den gesamten öffentlichen Sektor ab. Das Konzept, öffentliche Einrichtungen privaten in Bezug auf die Mehrwertsteuer gleichzustellen und voll zu besteuern, ähnelt in mehrerlei Hinsicht dem derzeit in Neuseeland angewendeten System, das in der Literatur häufig als Vorbild angeführt wird.

Die Variante der Vollbesteuerung würde die Mehrwertsteuereinnahmen innerhalb der EU-27 um bis zu 195 Mrd. EUR erhöhen, was durch eine anteilmäßige Senkung aller Mehrwertsteuersätze (normaler und ermäßigter) um 19 % ausgeglichen werden könnte. So würde der deutsche Normalsteuersatz beispielsweise von 19 auf 15,4 % sinken. Zur Ermittlung des Anstiegs der Mehrwertsteuereinnahmen wurde davon ausgegangen, dass auf den Gesamtwert der fünf

abgedeckten Kerndienstleistungen (Rundfunk und Fernsehen, Abfallbeseitigung, Krankenhauswesen, Bildung und kulturelle Angebote) Mehrwertsteuer zu entrichten ist. Ist dies nicht der Fall, muss die Schätzung der Mehrwertsteuereinnahmen entsprechend niedriger angesetzt werden.

Abschließend ist zu bemerken, dass die Variante der Vollbesteuerung, in der von öffentlichen und privaten Anbietern erbrachte Dienstleistungen mehrwertsteuerlich gleich behandelt werden, insofern ‚zukunftsicher‘ ist, als sie unabhängig von den künftigen Entwicklungen im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen automatisch gleiche Voraussetzungen für beide Arten von Akteuren schafft. Dabei wird jedoch vorausgesetzt, dass öffentliche Einrichtungen der Mehrwertsteuer nicht vollständig entgehen können.

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

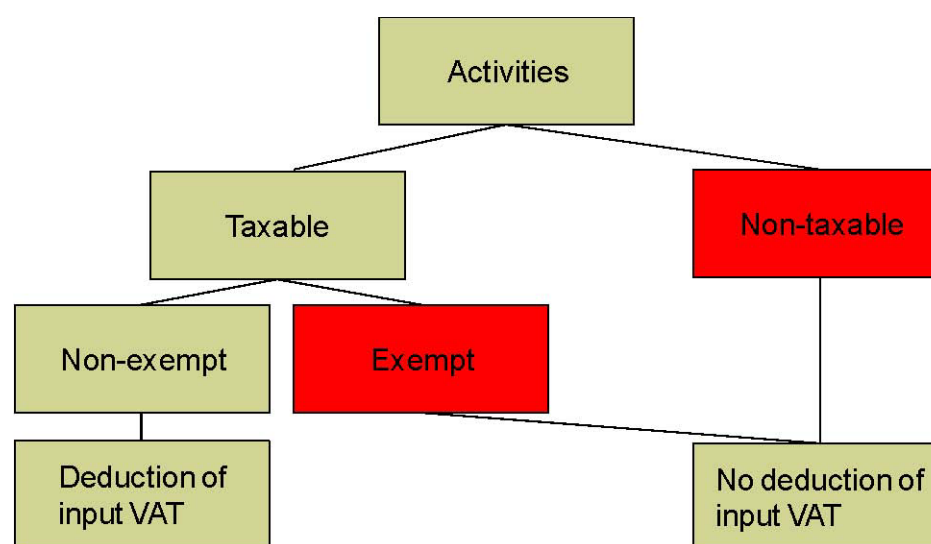
Soweit für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich, können die Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern gemäß Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union harmonisiert werden.

Die maßgebliche europäische Rechtsgrundlage zur Schaffung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems ist die Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Mehrwertsteuerrichtlinie). Das europäische Mehrwertsteuersystem beruht auf dem Grundsatz, dass auf Gegenstände und Dienstleistungen eine allgemeine, zum Preis der Gegenstände und Dienstleistungen genau proportionale Verbrauchsteuer anzuwenden ist, wobei der Abzug des Mehrwertsteuerbetrags, der die verschiedenen Kostenelemente der Produktions- und Vertriebsstufen vor dem Endverbrauch unmittelbar belastet, zulässig ist (Abzug der Vorsteuer). Dieser Mechanismus gewährleistet die steuerliche Neutralität des Mehrwertsteuersystems unabhängig von der Länge der Produktionskette. In anderen Worten: Nur Konsumausgaben sollen mit Mehrwertsteuer belastet werden. Fallen im Zuge der Herstellung und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen Ausgaben an, ist die Mehrwertsteuer abzugsfähig.

Aktivitäten des öffentlichen und privaten Sektors können in den Mitgliedstaaten jedoch unterschiedlich besteuert werden. Da Aktivitäten des öffentlichen Sektors häufig nicht steuerpflichtig sind, Aktivitäten des privaten Sektors jedoch sehr wohl, besteht die Gefahr, dass das Mehrwertsteuersystem den Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Aktivitäten verfälscht.

Die Verfälschung des Wettbewerbs kann entweder aus einer steuerpflichtigen aber steuerbefreiten oder aus einer nicht steuerpflichtigen Aktivität des öffentlichen Sektors herrühren; vgl. Abbildung 0.1.

Abbildung 0.1 Typologie der mehrwertsteuerlichen Behandlung



Quelle: KPMG AG

Wettbewerbsverzerrungen können sich auf die Vorleistungen auswirken, indem sie den Anreiz für öffentliche Einrichtungen mindern, unterstützende Dienstleistungen wie Reinigungsdienste, IT-Leistungen, Buchhaltung und Gebäudeverwaltung auszulagern. Dies ist darauf zurückzuführen, dass für unterstützende Leistungen, die die öffentliche Einrichtung im Haus und mit eigenen Mitarbeitern erbringt, keine Mehrwertsteuer anfällt, die der öffentlichen Einrichtung ja nicht rückerstattet wird. Lagert sie diese unterstützenden Dienstleistungen dagegen an einen privaten Anbieter aus, stellt ihr dieser Mehrwertsteuer in Rechnung, die ihr als öffentlicher Einrichtung jedoch nicht rückerstattet wird; vgl. Abbildung 0.2.

Abbildung 0.2 Wahl zwischen Auslagerung und interner Erbringung von Leistungen

Annahme: anwendbarer Mehrwertsteuersatz – 20 %

	Nettopreis	Mehrwertsteuer	Kosten der Vorleistung
Auslagerung	100 EUR	20 EUR	120 EUR
Interne Leistungserbringung	110 EUR	0 EUR	110 EUR



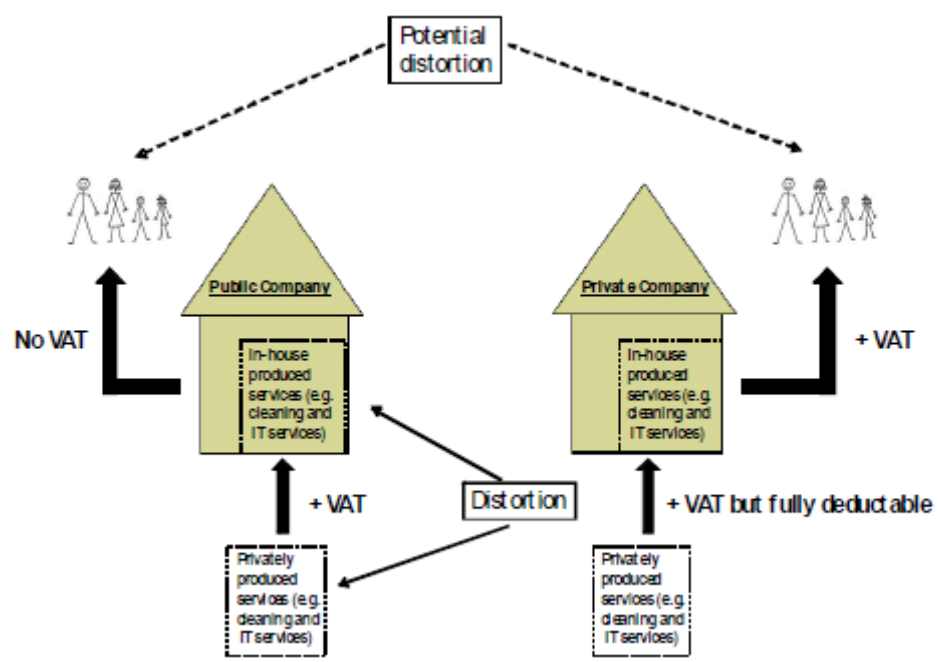
Bevorzugte Wahl der öffentlichen Einrichtung

Die öffentliche Einrichtung wählt aufgrund der niedrigeren Gesamtkosten für die Vorleistung die weniger effiziente Alternative. Die interne Leistungserbringung wird gegenüber der Auslagerung immer vorgezogen, bis die aufgrund der Ineffizienz der internen Leistungserbringung erhöhten Kosten die Gesamtkosten der Auslagerung übersteigen (d. h. 120 EUR).

Quelle: KPMG AG

Die Verfälschung auf Ebene der Vorleistungen wird im unteren Teil von Abbildung 0.3 illustriert, der zeigt, dass im öffentlichen Sektor eine Verfälschung zwischen intern von öffentlichen Einrichtungen erbrachten unterstützenden Dienstleistungen und ausgelagerten von privaten Einrichtungen erbrachten unterstützenden Dienstleistungen besteht. Beim privaten Sektor (rechte Hälfte der Abbildung) gehen wir davon aus, dass keine Verfälschung vorliegt, da die private Einrichtung die Vorsteuer abziehen kann.

Abbildung 0.3 Aktuelle Wettbewerbsverfälschungen



Hinweis: Die Abbildung illustriert, welche Wettbewerbsverzerrungen in einem Mitgliedstaat auftreten können, der nicht über Ausgleichsregelungen zur Beseitigung dieser Verfälschungen verfügt. Es wird jedoch kein realer Mitgliedstaat und keine bestimmte Branche abgebildet.

Quelle: Copenhagen Economics

Die Wettbewerbsverzerrung kann sich durch die geringere Wettbewerbsfähigkeit des privaten Sektors gegenüber dem öffentlichen Sektor auch auf die erbrachten Leistungen auswirken. Dies geht aus dem oberen Teil der Abbildung hervor. Stehen nämlich z. B. ein öffentliches und ein privates Abfallbeseitigungsunternehmen miteinander im Wettbewerb, genießt der öffentliche Anbieter den Vorteil, dass er seinen Kunden keine Mehrwertsteuer in Rechnung stellen muss. Der private Anbieter dagegen muss von seinen Kunden Mehrwertsteuer verlangen. Daraus kann sich ein Wettbewerbsvorteil für einen öffentlichen Anbieter von Abfallbeseitigungsleistungen gegenüber einem privaten Anbieter derselben Leistung ergeben. Dies ist selbstverständlich nur dann der Fall, wenn öffentliche und private Anbieter auf demselben Markt miteinander in Wettbewerb treten.

Inwieweit verringert diese unterschiedliche steuerliche Behandlung die wirtschaftliche Effizienz? Welche Lösungsansätze gibt es, und wie wirken sich diese potenziell auf die wirtschaftliche Effizienz aus?

Das sind die Fragen, die wir in diesem Bericht beantworten wollen. Wir beginnen mit der Beleuchtung rechtlicher Aspekte im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Behandlung öffentlicher Einrichtungen im Hinblick auf die Mehrwertsteuer (1.1). Anschließend untersuchen wir, wie die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung Effizienzverluste infolge der fehlenden Auslagerung von unterstützenden Leistungen wie Reinigungsdiensten durch öffentliche Einrichtungen an private Anbieter (1.2) bzw. der fehlenden Auslagerung von Kerndienstleistungen wie der Abfallbeseitigung (1.3) bedingen kann. In Abschnitt 1.4 behandeln wir die Bedeutung von Befolgungskosten.

Abschließend stellen wir in Abschnitt 1.5 konkrete Lösungsansätze vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen können, von einer geringeren Wettbewerbsverfälschung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu profitieren, und quantifizieren die potenziellen wirtschaftlichen Vorteile.

1.1. RECHTLICHE HERAUSFORDERUNGEN

Beim Vergleich der Umsetzung der Mehrwertsteuerrichtlinie im Hinblick auf den öffentlichen Sektor zeigen sich innerhalb der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede sowohl in Bezug auf die Anwendung der Bestimmungen der EU als auch des einzelstaatlichen Rechts. Als große Schwierigkeiten erwiesen sich in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Auslegungen der Begriffe ‚öffentliche Einrichtung‘ und ‚öffentliches Recht‘ durch die Mitgliedstaaten. Infolgedessen wird z. B. eine Aktivität in einem Mitgliedstaat als nicht steuerpflichtig behandelt, während sie in einem anderen Mitgliedstaat steuerpflichtig ist. Neben diesen Unterschieden in der Auslegung ist die fehlende Harmonisierung auch auf die verschiedenen Stillhalteklauseln, die nur auf einige Mitgliedstaaten anwendbar sind, und auf Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie, wie Artikel 133, die die Umsetzung den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, zurückzuführen. Dementsprechend haben sich bei der detaillierten Analyse der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Abfallbeseitigung, kulturellen Angeboten, Bildung, Krankenhauswesen, Seniorenheimen, Sport sowie Rundfunk und Fernsehen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gezeigt.¹

Basierend auf der rechtlichen und wirtschaftlichen Analyse glauben wir, dass die Hauptprobleme der gegenwärtigen mehrwertsteuerlichen Behandlung die hohe Komplexität und Rechtsunsicherheit sowie die verfälschenden Auswirkungen in Bezug auf wirtschaftliche Entscheidungen öffentlicher Einrichtungen und den Wettbewerb mit dem privaten Sektor sind.

Die herrschende Rechtsunsicherheit des Systems verkompliziert viele der oben genannten Probleme zusätzlich. Die fehlende Sicherheit über die steuerlichen Konsequenzen bestimmter Transaktionen führt dazu, dass Wirtschaftsbeteiligte nur zögerlich neue Investitionen tätigen bzw. ihre bestehenden Aktivitäten ausweiten oder anpassen.² Außerdem ergeben sich dadurch zusätzliche Marktzutrittskosten für private Einrichtungen, die mit etablierten öffentlichen Anbietern in Wettbewerb treten wollen, sowie Befolungs- und Verwaltungskosten, was wiederum die Nutzung komplexer Strukturen oder Steuersysteme fördert.³

Um den Verfälschungen durch die gegenwärtige mehrwertsteuerliche Behandlung entgegenzuwirken, haben einige Mitgliedstaaten ein System zur Entschädigung öffentlicher Einrichtungen für ihre nicht abzugsfähige Vorsteuer eingeführt. Unsere rechtliche Analyse hat jedoch ergeben, dass diese Kompensationssysteme der Mitgliedstaaten in der Praxis erhebliche Unterschiede aufweisen und manchmal sogar zusätzliche Verfälschungen hervorrufen.

Bei einem rechtlichen Vergleich der Behandlung des öffentlichen Sektors in Bezug auf die Mehrwertsteuer in der EU und in ausgewählten OECD-Ländern sind unterschiedliche Konzepte zu Tage getreten. Das kanadische Rabattsystem ist vergleichbar mit den Ausgleichsmechanismen der Mitgliedstaaten und gewährt öffentlichen Einrichtungen, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, Rabatte. Das radikalste Konzept in Bezug auf die Besteuerung des öffentlichen Sektors finden wir in Neuseeland und Australien, wo praktisch alle Aktivitäten des öffentlichen Sektors steuerpflichtig und

¹ Abschnitt 2 enthält Übersichtstabellen über die Ergebnisse der rechtlichen Analyse für jeden Sektor und Mitgliedstaat.

² C. Amand (2006), ‚VAT for Public Entities and Charities – Should the Sixth Directive be Renegotiated?‘, International VAT Monitor: 433-443, auf 435.

³ C. Amand (2006), ‚VAT for Public Entities and Charities – Should the Sixth Directive be Renegotiated?‘, International VAT Monitor: S. 433-443, auf 435.

dementsprechend vorsteuerabzugsberechtigt sind. Im Gegensatz zu Australien gewährt Neuseeland öffentlichen Einrichtungen nur sehr wenige Steuerbefreiungen und kommt daher einer Vollbesteuerung des öffentlichen Sektors sehr nahe. Aus diesem Grund wurde das neuseeländische System oft als bemerkenswert neutrales und günstiges Mehrwertsteuersystem für den öffentlichen Sektor hervorgehoben. Die rechtliche Analyse hat jedoch ergeben, dass auch das Modell der Vollbesteuerung mit konzeptuellen Schwierigkeiten – insbesondere der Identifizierung eindeutiger Entgelte für öffentliche Leistungen – verbunden ist.

1.2. AUSLAGERUNG UNTERSTÜTZENDER DIENSTLEISTUNGEN

Für öffentliche Einrichtungen, die entweder steuerpflichtig aber steuerbefreit oder nicht steuerpflichtig sind, kann es wirtschaftliche Anreize geben, unterstützende bzw. Back-Office-Dienstleistungen nur aufgrund ihres Status als steuerbefreit oder nicht steuerpflichtig intern zu erbringen. Dabei kann es sich beispielsweise um Reinigungsdienste, IT-Leistungen oder Personalverwaltung handeln. Der Grund dafür ist, dass eine öffentliche Einrichtung auf den Wert der unterstützenden Dienstleistung, die sie intern erbringt, keine Mehrwertsteuer entrichten muss. Entscheidet sich die öffentliche Einrichtung jedoch zur Auslagerung dieser unterstützenden Dienstleistung an eine private Einrichtung, verrechnet diese private Einrichtung der öffentlichen Mehrwertsteuer, die diese bezahlen muss, aber nicht abziehen kann.

Dementsprechend muss der mit der Auslagerung einer unterstützenden Dienstleistung verbundene zu erwartende finanzielle Vorteil für eine öffentliche Einrichtung so groß sein, dass er die durch die Mehrwertsteuer entstehenden Zusatzkosten aufwiegt. Da dies nicht immer der Fall ist, reduziert die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung die wirtschaftliche Effizienz durch ein zu geringes Maß an Auslagerung.

Diese Logik gilt auch für Investitionsentscheidungen zur Einsparung von Arbeitsaufwand: Eine öffentliche Einrichtung wird nicht in eine neue Technologie zur Verringerung des internen Arbeitsaufwands investieren, selbst wenn die zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteile, z. B. geringere Personalkosten, die Höhe der Investition übersteigen. Der Grund dafür ist, dass die öffentliche Einrichtung auf die Investition Mehrwertsteuer entrichten muss, die sie nicht abziehen kann, während für die intern erbrachten Arbeitsleistungen keine Mehrwertsteuer anfällt. In der Folge wird zu wenig investiert, was zu einem geringeren Produktivitätswachstum im öffentlichen Sektor führt, als es ohne unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung der Fall wäre.

Zudem wählen öffentliche Einrichtung unter Umständen suboptimale Organisationsstrukturen. Beispielsweise könnte die Schaffung gemeinsamer Dienstleistungszentren verschiedener öffentlicher Einrichtung zu Effizienzsteigerungen, z. B. infolge von Skaleneffekten, führen. Trotzdem entscheiden sich die öffentlichen Einrichtungen möglicherweise gegen die Schaffung eines gemeinsamen Dienstleistungszentrums, wenn dessen Leistungen steuerpflichtig sind. Kasten 0.1 enthält Beispiele für derartige Mechanismen.

Kasten 0.1 Geringere Auslagerung durch Steuerbefreiung

In Deutschland sind Krankenhäuser mehrwertsteuerbefreit. Das bedeutet, wenn sie Teil des öffentlichen Gesundheitssystems sind und in der Folge alle Patienten annehmen, die sich an sie wenden, müssen sie die Mehrwertsteuer in Höhe von 19 % nicht abführen, können jedoch auch keine Vorsteuer abziehen.

Wir haben den konkreten Fall einer deutschen gemeinnützigen Krankenhausgruppe mit kirchlichem Hintergrund näher beleuchtet. Die Gruppe umfasst mehrere Krankenhäuser und Seniorenheime. Sie beschäftigt über 4 000 Mitarbeiter. Ihr Umsatz beträgt mehr als 250 Mio. EUR. Die Gruppe besteht aus einem Verwaltungs- / Holdingunternehmen, mehreren Krankenhausbetriebsgesellschaften (die jeweils ein Krankenhaus verwalten) und einigen gemeinsamen Servicezentren, die unterstützende Dienstleistungen wie die Verpflegung oder den zentralen Einkauf für die gesamte Gruppe erbringen.

Mehrwertsteuer ist für die Krankenhausgruppe in mehrerlei Hinsicht ein Thema. So spielen Mehrwertsteueraspekte beispielsweise derzeit eine wichtige Rolle bei der Wahl der Rechtsform der Gruppenstruktur. Auf die meisten unterstützenden Dienstleistungen, die die gemeinsamen Servicezentren erbringen (z. B. Verpflegung), sowie auf die administrativen Leistungen des Verwaltungs- / Holdingunternehmens (z. B. Management der Gruppe, Buchhaltung, Personalwesen) wäre der Mehrwertsteuersatz von 19 % anwendbar, da die Mehrwertsteuerbefreiung gemäß Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe b der Mehrwertsteuerrichtlinie für die gemeinsamen Servicezentren nicht gilt. Die Krankenhausbetriebsgesellschaften könnten insofern keine Vorsteuer abziehen, als sie die für sie erbrachten Dienstleistungen im Rahmen mehrwertsteuerbefreiter Krankenhausleistungen in Anspruch nehmen. Infolgedessen ist es – aus wirtschaftlicher Sicht – meist nicht möglich, gemeinsamen Servicezentren einer Krankenhausgruppe eine eigene Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Darüber hinaus kann eine Krankenhausgruppe nicht in verschiedene juristische Personen unterteilt werden, wenn unterstützende Dienstleistungen in einem Unternehmen zusammengefasst werden sollen. Auch die Übertragung der gesamten Verwaltungsaufgaben an ein separates Holdingunternehmen ist keine Option. Die Einrichtung der gemeinsamen Servicezentren in unserer Fallstudie war nur auf der Basis der deutschen Steuergruppierungsbestimmungen möglich.

Wenn eine Auslagerung vorteilhaft erscheint, müssen die Kosten so niedrig sein, dass sie die nicht abzugsfähige Mehrwertsteuer aufwiegen, da die interne Leistungserbringung nicht mehrwertsteuerpflichtig ist, während für die Erbringung durch Dritte Mehrwertsteuer anfällt. Aufgrund dessen erfolgt oft nur eine Auslagerung innerhalb der Mehrwertsteuergruppe (gemeinsame Servicezentren). Die einzige Möglichkeit für Drittanbieter, ein wettbewerbsfähiges Angebot zu unterbreiten, ist die Senkung von Personalkosten durch die Zahlung niedriger Löhne bzw. Gehälter oder die Einsparung von Materialkosten, z. B. durch Skaleneffekte.

Mehrwertsteuer wirkt sich außerdem auf Investitionsentscheidungen aus. D. h. oft werden Güter geleast, weil die Mehrwertsteuer (nicht abzugsfähige Vorsteuer) unter diesen Umständen anteilmäßig und nicht einmalig am Beginn der Nutzungsdauer des Gutes fällig wird. Zudem muss die nicht abzugsfähige Vorsteuer abgeschrieben werden. Es wurde jedoch nicht berücksichtigt, dass sich Mehrwertsteueraspekte in hohem Maße auf Investitionsentscheidungen auswirken.

Ein anderer Fall ist der eines großen dänischen Privatkrankenhauses mit einem Umsatz von über 15 Mio. EUR. In Dänemark sind Krankenhausedienstleistungen steuerbefreit (davon ausgenommen sind bestimmte von Privatkrankenhäusern durchgeführte kosmetische Eingriffe, die seit 1. Januar 2011 mehrwertsteuerpflichtig sind). Vorsteuern können über ein Erstattungssystem rückerstattet werden. Dies gilt jedoch nicht für private Krankenhäuser, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Das Krankenhaus schätzt, dass die Kosten für unterstützende Dienstleistungen wie Reinigung, Callcenter oder Verpflegung ca. 5 bis 8 % seines Umsatzes ausmachen. Die überwiegende Mehrheit dieser Leistungen wird intern erbracht, da die Mehrwertsteuer in Höhe von 25 % die zu erwartenden finanziellen Vorteile einer Auslagerung übersteigt. Trotzdem lagert das Krankenhaus regelmäßig unterstützende Dienstleistungen aus und würde mit der Mehrzahl der benötigten unterstützenden Dienstleistungen so verfahren, wenn ihm die Vorsteuer erstattet würde.

Quelle: Deutschland: KPMG; Dänemark: Copenhagen Economics

Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe f der Mehrwertsteuerrichtlinie bietet eine teilweise Lösung für die mehrwertsteuerbedingten Nachteile in Bezug auf die Auslagerung, indem sie unter bestimmten Bedingungen die mehrwertsteuerbefreite Erbringung von Dienstleistungen innerhalb eines sogenannten kostenteilenden Zusammenschlusses vorsieht, der eine Tätigkeit ausübt, die von der Steuer befreit oder nicht steuerpflichtig ist. Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe f der Mehrwertsteuerrichtlinie ist jedoch nur unter speziellen Voraussetzungen anwendbar. Wenn diese nicht gegeben sind, bleibt das Problem bestehen. Außerdem würden die dem kostenteilenden Zusammenschluss entstehenden Anlaufkosten trotzdem nach wie vor nicht abzugsfähige Vorsteuer enthalten. Selbst wenn Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe f der Mehrwertsteuerrichtlinie anwendbar ist, bleibt ein mit der Auslagerung von Dienstleistungen verbundener Nachteil bestehen. Aus diesem Grund kann Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe f der Mehrwertsteuerrichtlinie nicht als zufriedenstellende Lösung betrachtet werden. Eine wesentliche Verbesserung der mehrwertsteuerlichen Behandlung des öffentlichen Sektors kann nur im Rahmen einer Reform erfolgen.

Aus Studien geht hervor, dass ca. 8 bis 20 % der Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors auf intern erbrachte unterstützende Dienstleistungen entfallen; vgl. Tabelle 0.1.

Tabelle 0.1 Anteil unterstützender Dienstleistungen an den Ausgaben des öffentlichen Sektors

	Vereinigtes Königreich	Dänemark	Frankreich
Anteil unterstützender Dienstleistungen (%)	8	20	19
Definition des Anteils	Prozent der Verwaltungskosten des öffentlichen Sektors	Prozent der Verwaltungskosten der Gemeinde	Prozent der Verwaltungskosten des Staates

Quelle: HM Treasury (2009), Statistics Denmark (2010), Direction du Budget (2010)

In unserem Wirtschaftsmodell (nachstehend) gehen wir von einer Schätzung von 10 % aus; vgl. Tabelle 0.2. Der Anteil privater Unternehmen an der Produktion des öffentlichen Sektors – das Pendant für die meisten intern erbrachten unterstützenden Dienstleistungen – beträgt ca. 3 %.

Tabelle 0.2 Anteil öffentlicher und privater unterstützender Dienstleistungen an den Produktionskosten des öffentlichen Sektors

	Anteil der Produktionskosten des öffentlichen Sektors
Vom öffentlichen Sektor selbst erbrachte unterstützende Dienstleistungen (interne Leistungserbringung)	10 %
Von privaten Unternehmen erbrachte unterstützende Dienstleistungen für den öffentlichen Sektor	3 %
Unterstützende Dienstleistungen für den öffentlichen Sektor insgesamt (öffentlich, d. h. intern, und privat erbracht)	13 %

Quelle: Copenhagen Economics

In unserem Wirtschaftsmodell werden diese 13 % an unterstützenden Dienstleistungen als Vorleistungen für die fünf modellierten öffentlichen Kerndienstleistungen und die öffentliche Verwaltung erbracht. Auf sie entfallen 28,4 % des BIP der EU-27; vgl. Tabelle 0.3.

Tabelle 0.3 Modellierung der Verfälschung in Bezug auf die Vorleistungen bei öffentlichen Dienstleistungen und Verwaltung

Dienstleistungen	Anteil des BIP der EU-27 in %
Rundfunk und Fernsehen, öffentlich	0,2
Bildung, öffentlich	2,9
Krankenhäuser, öffentlich	2,2
Kulturelle Angebote, öffentlich	1,8
Abfallbeseitigung, öffentlich	0,5
Öffentliche Verwaltung	20,9
Insgesamt	28,4

Quelle: Copenhagen Economics auf der Grundlage der GTAP-Datenbank

Hinweis: Die Anteile der Wirtschaftssektoren entsprechen nicht ganz jenen, die bei der Verwendung von Daten anhand der NACE-Systematik erzielt würden, da die Klassifizierungen laut NACE und GTAP nicht genau übereinstimmen.

1.3. AUSLAGERUNG VON KERNDIENSTLEISTUNGEN

Bei der Auslagerung öffentlicher Kerndienstleistungen an den privaten Sektor könnten sich die potenziellen finanziellen Vorteile noch wesentlich erhöhen, wobei wir unter Kerndienstleistungen die gesamte öffentliche Einrichtung verstehen. Beispielsweise könnte sich eine Gemeinde entscheiden, sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Abfallbeseitigung an ein privates Unternehmen auszulagern, anstatt die entsprechenden Dienstleistungen von einer gemeindeeigenen Einrichtung durchführen zu lassen.

Abfallbewirtschaftung sowie Rundfunk und Fernsehen sind wahrscheinlich die naheliegendsten Kandidaten zur Beseitigung möglicher Unterschiede in Bezug auf die Mehrwertsteuer und Ermöglichung von Wettbewerb, da sie in vielen Mitgliedstaaten mehrwertsteuerlich ungleich behandelt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in diesen Sektoren rechtlich gesehen die mehrwertsteuerliche Behandlung uneinheitlich ist. In der wirtschaftlichen Analyse untersuchen wir die Auswirkungen einer unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung in Bezug auf die erbrachten Leistungen in den fünf in Tabelle 0.4 angeführten Sektoren. Zusammengefasst entsprechen diese Sektoren 13,6 % des BIP der EU-27.

Tabelle 0.4 Modellierung der Verfälschung in Bezug auf die erbrachten Leistungen bei den fünf Kerndienstleistungen

Dienstleistungen	Anteil des BIP der EU-27 in %
Rundfunk und Fernsehen, öffentlich und privat	0,3
Bildung, öffentlich und privat	3,6
Krankenhäuser, öffentlich und privat	2,7
Kulturelles Angebot, öffentlich und privat	6,0
Abfallbeseitigung, öffentlich und privat	1,0
Insgesamt	13,6

Quelle: Copenhagen Economics auf der Grundlage der GTAP-Datenbank

Hinweis: Die Anteile der Wirtschaftssektoren entsprechen nicht ganz jenen, die bei der Verwendung von Daten anhand der NACE-Systematik erzielt würden, da die Klassifizierungen laut NACE und GTAP nicht genau übereinstimmen.

Auch die Auslagerung ‚anspruchsvollerer‘ unterstützender Dienstleistungen kann Vorteile bringen. Aus der Auslagerung einfacher unterstützender Dienstleistungen wie Reinigungsdienste, IT-Leistungen oder Personalverwaltung, mit der wir uns im vorigen Abschnitt beschäftigt haben, ergeben sich oft statistische Vorteile: Da wettbewerbsfähige private Märkte z. B. für Reinigungsdienste oder IT-Leistungen bereits bestehen, ist nicht davon auszugehen, dass eine vermehrte Auslagerung solcher Tätigkeiten durch öffentliche Einrichtungen dynamische Effekte durch eine Zunahme von Wettbewerb und Innovation in diesen Bereichen anregt. Die Vorteile erwachsen dadurch, dass private Anbieter effizienter produzieren als öffentliche.

Doch bei der Auslagerung anspruchsvollerer unterstützender Dienstleistungen mit stärkerem Bezug zu den Kerndienstleistungen könnten durch neue Märkte, Geschäftsmodelle und Innovation dynamische Effekte erzielt werden. Eine solche Dienstleistung könnte beispielsweise die Überwachung von Patienten in Krankenhäusern aus der Ferne mittels Kommunikationstechnologie sein; vgl. Kasten 0.2.

Kasten 0.2 Auslagerung anderer unterstützender Dienstleistungen

Das in Kasten 0.1 beschriebene Krankenhaus gab an, es würde sich vermutlich mit der Auslagerung von Leistungen oder mit Investitionen in Technologien befassen, die heute noch gar nicht in Betracht gezogen werden, wenn es die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug hätte. Dafür in Frage kommende Bereiche wären zum Beispiel die Überwachung von Patienten oder allgemeine Aufgaben, für die kein ausgebildetes Pflegepersonal benötigt wird.

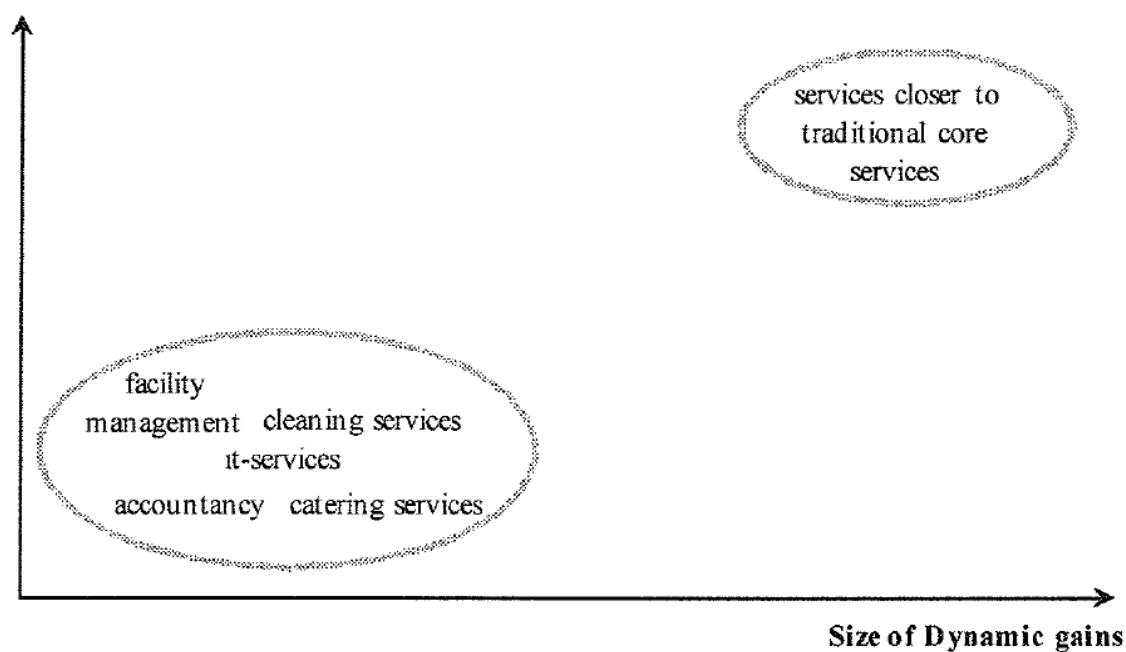
Quelle: Copenhagen Economics

Die Vorteile der Auslagerung solcher anspruchsvollen unterstützenden Dienstleistungen könnten daher sogar noch größer

sein als bei herkömmlichen unterstützenden Dienstleistungen. Allerdings könnte die Auslagerung anspruchsvoller Dienstleistungen auch in höherem Maße durch andere Probleme als die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung behindert werden – z. B. durch unausgereifte Technologie oder Lizenzangelegenheiten. Aus diesem Grund sind diese Dienstleistungen gegenwärtig von den durch die Mehrwertsteuer bedingten ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen weniger betroffen. Gleichzeitig wären vermutlich umfangreichere öffentliche Reformen erforderlich, um ihre Auslagerung zu ermöglichen. Abbildung 0.4 illustriert die Idee, dass die Auslagerung anspruchsvoller unterstützender Dienstleistungen möglicherweise stärkere dynamische Vorteile bringt als jene der herkömmlichen Dienstleistungen, dass damit aber aller Wahrscheinlichkeit nach auch größerer Schwierigkeiten verbunden sind.

Abbildung 0.4 Vorteile infolge der Auslagerung unterschiedlicher Arten von unterstützenden Dienstleistungen

Importance of barriers besides VAT-treatment



Quelle: Copenhagen Economics

1.4. BEFOLGUNGSKOSTEN

Wir haben oben einige potenzielle Vorteile der Beseitigung der mehrwertsteuerlichen Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Anbietern von unterstützenden Dienstleistungen und Kerndienstleistungen erörtert. Diese Vorteile sind jedoch in hohem Maße von zwei Faktoren abhängig, nämlich davon, dass

- zum einen die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung auch wirklich das entscheidende Hindernis ist und
- zum anderen die Befolgungskosten aus einem System zur Beseitigung der mehrwertsteuerlichen Ungleichbehandlung die eigentlichen wirtschaftlichen Vorteile nicht unterminieren.

Faktor 1: Ist die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung nicht das wirklich entscheidende Hindernis, wird sich die Beseitigung der Ungleichbehandlung nicht wesentlich auf die Auslagerungsentscheidungen der öffentlichen Einrichtung auswirken.

Einerseits glauben wir, dass durch die Auslagerung verschiedener unterstützender Dienstleistungen wie Reinigungsdienste, Verpflegung und IT-Leistungen, bei denen es kaum rechtliche oder ideologische Hindernisse gibt, Kosten gespart werden können. Wir stützen uns bei dieser Annahme auf den eindeutigen wirtschaftlichen Anreiz zur Einsparung von Kosten sowie auf die Fachliteratur und die Fallstudien, die wir zusammengetragen haben. Andererseits kann die Auslagerung verschiedener Kerndienstleistungen infolge von Qualitäts- und Sicherheitsstandards, rechtlichen Vorschriften oder ideologischen Hindernissen schwieriger sein. Für diese Einschätzung spricht eine aktuelle dänische Studie,⁴ die zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Erwägungen für einen Entscheidungsträger, der über die Auslagerung einer öffentlichen Dienstleistung nachdenkt, von Bedeutung sind; vgl. Tabelle 0.5.

Tabelle 0.5 In Bezug auf Auslagerungsentscheidungen wahrgenommene Hindernisse in dänischen Gemeinden

Hindernis	Beurteilung der Auswirkungen auf die Auslagerung
Ideologisch	Erheblich
Finanziell	Erheblich
Gesetzlich	Mittel
Organisatorisch	Mittel

Hinweis: Mit „ideologischen Hindernissen“ ist gemeint, dass sich der Entscheidungsträger gegen die Auslagerung einer Dienstleistung entscheidet, da ihm bei der Auslagerung dieser Dienstleistung „unwohl“ ist. In der Analyse wird darauf hingewiesen, dass dies im Allgemeinen eher auf negative persönliche Erfahrungen als auf ideologische Aspekte zurückzuführen ist. Quelle: Udbudsrådet (2010a).

Faktor 2: Die Befolgungskosten, die aus einem System zur Beseitigung der mehrwertsteuerlichen Ungleichbehandlung resultieren, dürfen die eigentlichen wirtschaftlichen Vorteile nicht unterminieren.

Einerseits könnten Schätzungen nahelegen, dass mit einem Erstattungssystem erhebliche Befolgungskosten verbunden sind. Uns sind keine Studien bekannt, die sich speziell mit der Abschätzung der Befolgungskosten für ein Erstattungssystem beschäftigen. Ein aktueller Bericht der OECD über die Höhe der Befolgungskosten des öffentlichen und des privaten Sektors im Zusammenhang mit den allgemeinen europäischen Mehrwertsteuersystemen führt jedoch Verluste im Bereich von 0,0 bis 0,5 % des BIP an; vgl. Tabelle 0.6⁵.

Tabelle 0.6 Schätzungen der Verwaltungskosten für Verbrauchsteuersysteme

Land	Jahr	% des BIP
Österreich	2007	0,1 %
Dänemark	2004	0,1 %
Deutschland	2007	0,5 %
Niederlande	2002	0,3 %
Norwegen	2007	0,0 %
Vereinigtes Königreich	2007	0,1 %

Quelle: OECD (2008). Zur Umrechnung der Schätzungen der OECD in absoluten Zahlen in vergleichbare BIP-Anteile wurden BIP-Daten von Eurostat herangezogen.

Diese sind hohe potenzielle Kosten, wenngleich sich die Zahlen natürlich nur auf die Kosten für die Befolgung des allgemeinen Mehrwertsteuersystems und nicht eines Erstattungssystems beziehen. Unsere Interviews mit Behörden in den acht Mitgliedstaaten, die über Erstattungssysteme verfügen, zeigen, dass die Verwaltungskosten gering bis mittelgroß sind; vgl. Tabelle 0.7. Es fallen zwar Kosten an, diese sind jedoch vermutlich nicht hoch.

⁴ Udbudsrådet (2010a).

⁵ Uns liegen keine Studien vor, in denen der Versuch unternommen wurde, die Befolgungskosten für ein System zur Beseitigung der mehrwertsteuerlichen Ungleichbehandlung zu ermitteln.

Tabelle 0.7 Höhe der Verwaltungskosten für die Erstattungssysteme in 8 EU-Mitgliedstaaten

Höhe der Verwaltungskosten	Anzahl der EU-Mitgliedstaaten
Hoch	0
Mittel	2
Niedrig	5
Keine Antwort	1

Quelle: Rechtlicher Fragebogen, ausgefüllt durch Fachleute von KPMG

Auf der Grundlage dieser Erwägungen gelangen wir zu dem Schluss, dass neben der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung noch weitere Hindernisse für die Auslagerung von Dienstleistungen existieren. Dadurch werden die unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteile aus der Beseitigung der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung verringert. Außerdem stellen wir fest, dass ein Erstattungssystem zwar Befolgungskosten verursacht, diese jedoch nicht hoch sind.

Die Schlussfolgerung, dass es noch andere Hindernisse gibt, und dass Erstattungssysteme Befolgungskosten verursachen, deckt sich mit der Beobachtung, dass derzeit nur acht von 27 EU-Mitgliedstaaten über ein Erstattungssystem verfügen; vgl. Tabelle 0.8. Würden die wahrgenommenen wirtschaftlichen Vorteile die höheren Befolgungskosten bei weitem aufwiegen, wäre davon auszugehen, dass mehr Mitgliedstaaten ein Erstattungssystem besitzen.

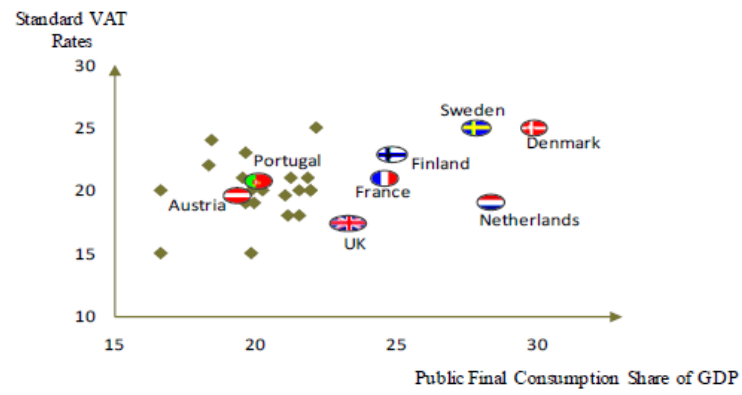
Tabelle 0.8 Länder mit und ohne Erstattungssysteme

Länder mit Erstattungssystem	Länder ohne Erstattungssystem		
Österreich	Belgien	Griechenland	Malta
Dänemark	Bulgarien	Ungarn	Polen
Finnland	Zypern	Irland	Rumänien
Frankreich	Tschechische Republik	Italien	Slowakei
Niederlande	Estland	Lettland	Slowenien
Portugal	Litauen	Spanien	Deutschland
Schweden	Luxemburg		
Vereinigtes Königreich			

Quelle: Erhebung von KPMG

Bei den Mitgliedstaaten, die über Erstattungssysteme verfügen, handelt es sich tendenziell auch um solche mit einem relativ hohen öffentlichen Endverbrauchsanteil (im Vergleich zum BIP); vgl. Abbildung 0.5. Die Mitgliedstaaten, die in der Abbildung durch Flaggen gekennzeichnet sind, besitzen ein Erstattungssystem. Je größer der öffentliche Sektor, desto größer die potenzielle Ineffizienz infolge einer unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung, einfach weil ein größerer Teil der Wirtschaft davon betroffen ist. Im Gegensatz dazu hat es nicht den Anschein, dass Mitgliedstaaten mit einem hohen Standard-Mehrwertsteuersatz eher über ein Erstattungssystem verfügen.

Abbildung 0.5 EU-27-Staaten mit und ohne Erstattungssystem



Hinweis: Mit Flaggen gekennzeichnete Mitgliedstaaten besitzen ein Erstattungssystem.

Quelle: Eurostat

1.5. LÖSUNGSANSÄTZE ZUR SCHAFFUNG GLEICHER VORAUSSETZUNGEN

Es gibt mehrere Quellen für Anregungen zur Reformierung der mehrwertsteuerlichen Behandlung öffentlicher Einrichtungen. In Australien und Neuseeland werden im Wesentlichen alle Aktivitäten – seien sie öffentlichen oder privaten Ursprungs – mit demselben Steuersatz besteuert. So werden Verfälschungen im Zusammenhang mit Vorleistungen und erbrachten Leistungen im öffentlichen und privaten Sektor vermieden. In Kanada und mehreren EU-Mitgliedstaaten wird öffentlichen Einrichtungen die Mehrwertsteuer auf den Erwerb von Vorleistungen für nicht steuerpflichtige oder steuerbefreite Aktivitäten erstattet.

Wir stellen vier Lösungsansätze zur Verringerung der durch die gegenwärtige unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung verursachten Verfälschungen vor.

- Vollbesteuerung
- Erstattungssystem
- Behandlung als Steuerpflichtige (öffentliche Einrichtungen werden grundsätzlich als steuerpflichtig behandelt, es gibt jedoch bestimmte Ausnahmen)
- Behandlung als Steuerpflichtige mit einem steuerlichen Wahlrecht (öffentliche Einrichtungen werden (mit Ausnahmen) grundsätzlich als steuerpflichtig werden behandelt und steuerbefreiten Einrichtungen wird ein steuerliches Wahlrecht gewährt)

Vollbesteuerung

Die wichtigste Neuerung durch die Einführung eines Systems der Vollbesteuerung wäre die grundlegende Veränderung der Besteuerung der erbrachten Leistungen. Im öffentlichen Sektor würden alle Leistungen, die derzeit als nicht steuerpflichtig (Artikel 13 der Mehrwertsteuerrichtlinie) oder steuerbefreit (Artikel 132 der Mehrwertsteuerrichtlinie) gelten, als steuerpflichtig bzw. nicht steuerbefreit behandelt werden. Sonderregelungen, die den Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum gewähren (z. B. Artikel 133, Artikel 371 ff. der Mehrwertsteuerrichtlinie), würden in Bezug auf den öffentlichen Sektor gestrichen. Die Besteuerung der erbrachten Leistungen bringt die Möglichkeit des

Vorsteuerabzugs gemäß Artikel 168 der Mehrwertsteuerrichtlinie mit sich.

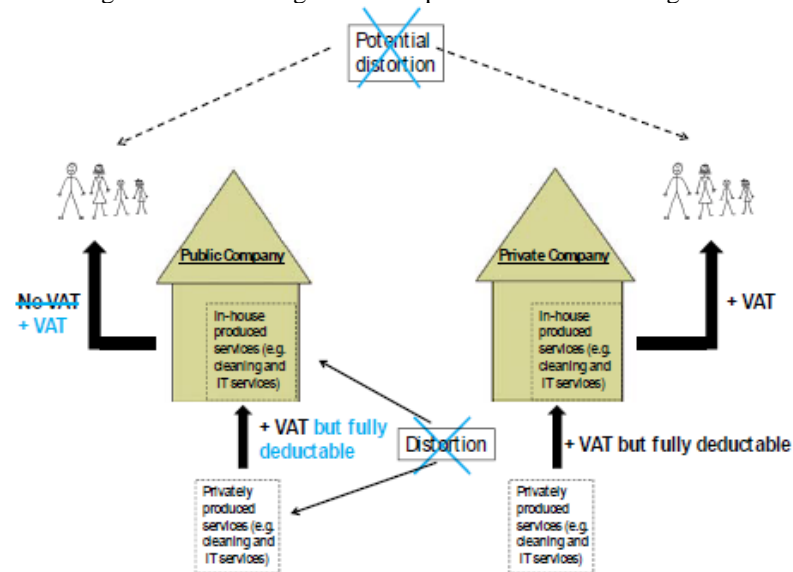
Das Konzept der Vollbesteuerung kann generell in zwei Varianten umgesetzt werden: Erstens können alle Leistungen öffentlicher Einrichtungen unabhängig davon besteuert werden, ob dafür ein Entgelt entrichtet wird (z. B. auch die Leistungen von Polizei, Feuerwehr oder über Spenden finanzierten gemeinnützigen Einrichtungen). Zweitens könnte Mehrwertsteuer nur auf Leistungen erhoben werden, für die ein spezifisches Entgelt verrechnet wird. Über Steuern oder andere vergleichbare Quellen finanzierte Leistungen würden daher außerhalb des Anwendungsbereichs der Mehrwertsteuer verbleiben.

Wir haben beschlossen, uns auf die zweite Variante zu konzentrieren, da die Besteuerung von ohne Entgelt erbrachten Leistungen eine grundlegende Änderung des gesamten Mehrwertsteuersystems der EU darstellen würde, die zu Kosten für den privaten und öffentlichen Sektor führen würde, die sich im Rahmen dieser Analyse nicht quantifizieren lassen (Kosten der Rechtsunsicherheit und andere Anpassungskosten). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Besteuerung der kostenpflichtigen Leistungen öffentlicher Einrichtungen (also wenn für diese ein Entgelt verlangt wird), einen Anreiz dafür bieten kann, öffentliche Einrichtungen stattdessen über Subventionen zu finanzieren, um die Mehrwertsteuer zu umgehen.

Uns liegen keine genauen Informationen darüber vor, welcher Anteil unserer fünf modellierten Kerndienstleistungen entgeltspflichtig bzw. entgeltfrei erbracht wird. Wir müssen daher Annahmen über die Aufteilung treffen. Für die fünf von dieser Studie abgedeckten privat erbrachten Dienstleistungen gehen wir davon aus, dass sie hauptsächlich entgeltspflichtig sind. Diese Annahme beruht darauf, dass die Leistungen nicht von einem privaten Anbieter erbracht werden würden, wenn kein Entgelt für sie verlangt werden könnte. Für die entsprechenden öffentlich erbrachten Dienstleistungen gehen wir davon aus, dass Krankenhaus- und Abfallbeseitigungsleistungen gegen Entgelt erbracht werden, während für Rundfunk und Fernsehen, Bildung und kulturelle Angebote nur ein geringes Entgelt verlangt und der Rest über Subventionen finanziert wird. Dies ist eine wichtige Annahme: Selbst wenn nur ein kleines Entgelt verlangt wird, beseitigt dessen Besteuerung mit dem anwendbaren Mehrwertsteuersatz – genau wie die entsprechende private Leistung – eine Verfälschung und erhöht die wirtschaftliche Effizienz. Wird jedoch gar kein Entgelt verlangt, kann auch keine Mehrwertsteuer erhoben und keine Verfälschung beseitigt werden, sodass auch keine Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz erzielt wird.

In unserem Wirtschaftsmodell modellieren wir die wirtschaftlichen Auswirkungen der Besteuerung der erbrachten Leistungen (für die fünf modellierten Sektoren) und der Abzugsfähigkeit von Vorleistungen (für die fünf modellierten Sektoren und die öffentliche Verwaltung). Der Postsektor bleibt aufgrund des vorliegenden Vorschlags der Kommission in unserem Wirtschaftsmodell unberücksichtigt. In unserem Modell führt dieser Ansatz zur wirksamen Beseitigung der Verfälschungen in Bezug auf die Vorleistungen und die erbrachten Leistungen in allen Mitgliedstaaten; vgl. Abbildung 0.6.

Abbildung 0.6 Modellierung des Konzepts der Vollbesteuerung



Quelle: Copenhagen Economics

Das gegenwärtige Mehrwertsteuersystem wirkt sich nicht auf alle Leistungen und Mitgliedstaaten im selben Maße aus. Beispielsweise wird das private Krankenhauswesen nicht besteuert, während Abfallbeseitigungstätigkeiten der öffentlichen Hand, je nachdem, ob vom Vorhandensein einer tatsächlichen potenziellen Wettbewerbsverfälschung ausgegangen wird, manchmal besteuert werden. Manche Mitgliedstaaten lassen grundsätzlich keinen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Abfallbeseitigungsunternehmen zu. In anderen Mitgliedstaaten ist dies nicht der Fall, und Verfälschungen können, aber müssen nicht tatsächlich existieren.

In unserer Modellierung des Konzepts der Vollbesteuerung gehen wir daher von zwei Szenarien aus. Im Szenario ‚ohne Wettbewerb‘ nehmen wir an, dass in Bezug auf die fünf modellierten Aktivitäten kein echter Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern besteht, bzw. dass die gegenwärtige mehrwertsteuerliche Ungleichbehandlung keine Wettbewerbsverfälschung hervorruft. Im Szenario ‚mit Wettbewerb‘ nehmen wir an, dass in Bezug auf die fünf modellierten Aktivitäten ein echter Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern besteht, bzw. dass die gegenwärtige mehrwertsteuerliche Ungleichbehandlung eine Wettbewerbsverfälschung hervorruft.

Die Befolgungskosten bei der Einführung einer Vollbesteuerungslösung im Vergleich zum aktuellen System der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung werden nicht modelliert. Tatsächlich können sich gegenüber dem aktuellen System der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung erhebliche Vorteile hinsichtlich der Befolgungskosten ergeben, doch wir berücksichtigen diese im Wirtschaftsmodell nicht ausdrücklich.

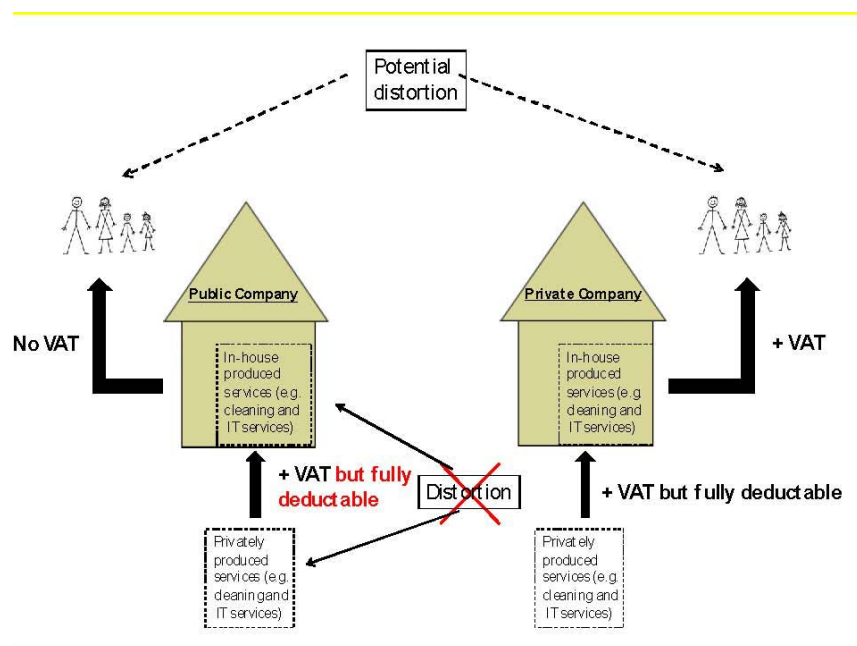
Erstattungssystem

Dieses Konzept versteht sich als Erweiterung der Erstattungssysteme, die derzeit in acht Mitgliedstaaten Anwendung finden.

In unserem Wirtschaftsmodell gehen wir von einer vollen Erstattung der Vorsteuer des öffentlichen Sektors (für die fünf modellierten Sektoren und die öffentliche Verwaltung) aus. Dadurch wird eine mehrwertsteuerliche Gleichbehandlung des öffentlichen und privaten Sektors in Bezug auf die Vorleistungen erzielt, die gegenwärtige potenzielle Verfälschung

hinsichtlich der erbrachten Leistungen bleibt jedoch bestehen; vgl. Abbildung 0.7. Da dieses Konzept derzeit in acht EU-Mitgliedstaaten praktiziert wird, modellieren wir in diesen acht Ländern keine Veränderungen. Wir gehen daher implizit davon aus, dass ein EU-weites Erstattungssystem im Vergleich zu den augenblicklich angewendeten Systemen keine Auswirkungen zeigen wird.

Abbildung 0.7 Modellierung des Konzepts mit Erstattungssystem



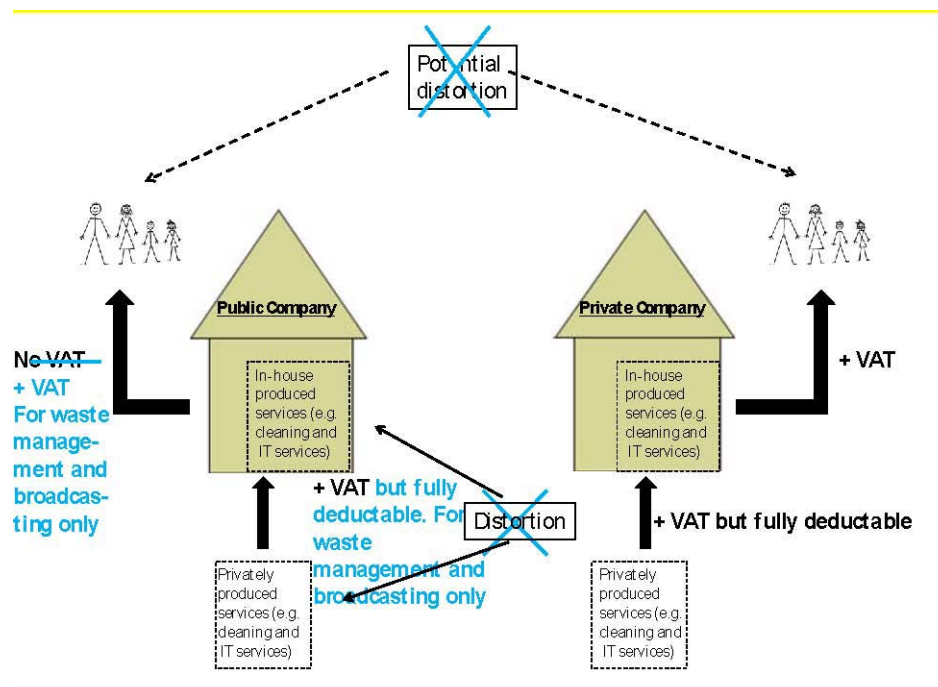
Quelle: Copenhagen Economics

In unserem Modell berücksichtigen wir auch die Auswirkungen von Befolgungskosten im Erstattungssystem, da davon auszugehen ist, dass diese neue Möglichkeit der Mehrwertsteuererstattung für öffentliche Einrichtungen im Vergleich zur jetzigen Situation, in der es in den meisten Mitgliedstaaten kein Erstattungssystem gibt, zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht. Nun könnte darüber diskutiert werden, ob das gegenwärtige System der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung nicht auch hohe Befolgungskosten in einer ähnlichen Größenordnung wie ein Erstattungssystem verursacht. Unsere obigen Erwägungen legen jedoch nahe, dass ein Erstattungssystem zu zusätzlichen Befolgungskosten führt.

Behandlung als Steuerpflichtige

Dieses Konzept führt zu einer Besteuerung der Leistungen öffentlicher Einrichtungen, die derzeit nicht steuerpflichtig sind, und erlaubt den öffentlichen Einrichtungen gleichzeitig den Vorsteuerabzug für Dienstleistungen wie Abfallbeseitigung, Rundfunk und Fernsehen, Abwasseraufbereitung, Flugsicherung, Parkplatzbewirtschaftung, Maut und Krematorien. In unserem Wirtschaftsmodell führen wird diese ‚Vollbesteuerung‘ jedoch nur für Abfallbeseitigung und Rundfunk- und Fernsehdienste ein, da sich nur diese Dienstleistungen modellieren lassen; vgl. Abbildung 0.8. Verfälschungen sowohl in Bezug auf Vorleistungen als auch auf erbrachte Leistungen werden in diesen beiden Sektoren – jedoch nur in diesen beiden Sektoren – beseitigt.

Abbildung 0.8 Modellierung des Konzepts der Behandlung als Steuerpflichtige



Hinweis: Verfälschungen in Bezug auf Vorleistungen und erbrachte Leistungen werden, wie im Text erläutert, ausschließlich in Bezug auf Abfallbewirtschaftung sowie Rundfunk und Fernsehen beseitigt.

Quelle: Copenhagen Economics

Behandlung als Steuerpflichtige mit einem steuerlichen Wahlrecht

Dieses Konzept erweitert das Modell der Behandlung als Steuerpflichtige um ein steuerliches Wahlrecht für öffentliche Einrichtungen. Dieses Lösungsmodell wird sich nur dann stärker auf die Wirtschaft auswirken, wenn das steuerliche Wahlrecht auf mehr öffentliche Einrichtungen angewendet wird als in Konzept Nr. 3. Wir simulieren diese Option im Wirtschaftsmodell nicht separat, da sich ihre Eigenschaften nicht in das Modell hineininterpretieren lassen.

Ergebnisse der wirtschaftlichen Modellierung

Unsere Modellierung der ersten beiden Ansätze (Vollbesteuerung und Erstattungssystem) ergibt Auswirkungen von 0,01 bis 0,19 % des EU-Bruttoinlandsprodukts (BIP); vgl. Tabelle 0.9.

Tabelle 0.9 Ergebnisse der Modellierung, Änderung des prozentualen Anteils ausgehend vom Basisszenario der unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung des öffentlichen und privaten Sektors

	Konzept 1: Vollbesteuerung		Konzept 2: Erstattungssystem**	
	ohne Wettbewerb	mit Wettbewerb	mit Befolgungskosten	ohne Befolgungskosten
Veränderung des BIP	0,04 % (4,8 Mrd. EUR)	0,19 % (20,9 Mrd. EUR)	Potenziell null	0,013 % (1,4 Mrd. EUR)
Veränderung des Anteils öffentlicher Kerndienstleistungen an der gesamten Produktion, %-Punkte	-0,02	-0,09	-	0,01
Veränderung des Anteils privater Kerndienstleistungen an der gesamten Produktion, %-Punkte	-0,06	0,03	-	-0,01
Veränderung des Anteils privater Vorleistungen für den öffentlichen Sektor, %-Punkte	1,50	1,42	-	1,43
Veränderung des Anteils öffentlicher Vorleistungen für den privaten Sektor, %-Punkte	-1,81	-1,74	-	1,74
Veränderung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor	-0,40 % (164 400 Personen)	-1,10 % (452 100 Personen)	-	-0,14 % (57 540 Personen)
Veränderung der Beschäftigung insgesamt	0	0	-	0
Veränderung der Löhne / Gehälter	0,02 %	0,10 %	-	0,00 %
Potenzielle Kosteneinsparungen für den öffentlichen Sektor, % des öffentlichen Verbrauchs / absolut	Mindestens 0,3 % des Verbrauchs der öffentlichen Hand / 5,2 Mrd. EUR durch die effizientere Nutzung unterstützender Dienstleistungen. Weitere Kosteneinsparungen bei Berücksichtigung der Veränderung bei den Kerndienstleistungen. Wir nehmen hier aufgrund der Auswirkungen anderer Mechanismen im Modell, die es schwierig machen, eine geeignete Größe für Kosteneinsparungen zu isolieren, keine Schätzung vor		-	0,3 % des Verbrauchs der öffentlichen Hand / 5,2 Mrd. EUR
Anfangskosten infolge der Erstattung der Vorsteuer	100 Mrd. EUR**		100 Mrd. EUR**	
Anfängliche Veränderung der Mehrwertsteuereinnahmen nur durch Mehrwertsteuer auf Leistungen / proportionale Veränderung des Mehrwertsteueranteils in der Gesamtwirtschaft zur Kompensation der Veränderung	195 Mrd. EUR / -19 % wenn der Gesamtwert der öffentlichen Leistungen besteuert wird		-*	-*

Hinweis: * - Keine Anpassung der Mehrwertsteuersätze, da die Einnahmen konstant bleiben, weil keine Änderung der Mehrwertsteuersätze auf Leistungen erfolgt.

**Kosten der öffentlichen Hand aus der Erstattung der Vorsteuer an öffentliche Einrichtungen können als interner Transfer von einer öffentlichen Einrichtung (dem Staat) an eine andere (z. B. ein öffentliches Krankenhaus, dem nun seine Vorsteuer erstattet wird) betrachtet werden. Ohne Wettbewerb bedeutet, dass zwischen den betreffenden privaten und öffentlichen Kerndienstleistungen kein Wettbewerb besteht. Mit Wettbewerb bedeutet, dass öffentliche und private Anbieter im Wettbewerb miteinander stehen. Mit Befolgungskosten bedeutet, dass die Berücksichtigung der Befolgungskosten die Auswirkungen auf das BIP verringert. Uns liegen keine Informationen über die Höhe der durch ein Erstattungssystem verursachten Befolgungskosten vor; der Nettoeffekt der positiven Effizienzsteigerungen und der negativen Befolgungskosten infolge der Einführung eines Erstattungssystems lässt sich daher nicht abschätzen. Ohne Befolgungskosten bedeutet, dass die Schätzung keine Annahmen zu Befolgungskosten beinhaltet. Weitere Informationen zu diesen Zahlen enthält Abschnitt 4. Der Postsektor ist in den Ergebnissen nicht berücksichtigt.

Quelle: Copenhagen Economics

Die Triebfedern

Generell wird der Anstieg des BIP durch die effizientere Nutzung von Ressourcen infolge geringerer Wettbewerbsverfälschungen hervorgerufen. Dieser Effekt kann durch die Beseitigung der durch die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung hervorgerufenen Verfälschung erzielt werden. Wir haben angenommen, dass die private

Erbringung der fünf abgedeckten Kerndienstleistungen um 15 % effizienter erfolgt als im öffentlichen Sektor. Dies gilt auch für die private Erbringung von unterstützenden Dienstleistungen im Vergleich zu vom öffentlichen Sektor selbst erbrachten unterstützenden Dienstleistungen. Dies ist z. B. auf Skaleneffekte und Innovationsanreize infolge von Wettbewerb zurückzuführen.

Für einen Überblick über die Triebfedern hinter den verschiedenen Konzepten beschäftigen wir uns zuerst mit dem Anstieg des BIP um 0,01 % bei Konzept Nr. 2, dem Erstattungssystem. Dieser Anstieg wird dadurch verursacht, dass die unterstützenden Dienstleistungen für die fünf modellierten öffentlichen Leistungen und die öffentliche Verwaltung nicht mehr selbst erbracht, sondern an private Anbieter ausgelagert werden.

Als nächstes wenden wir uns Konzept Nr. 1 zu: Vollbesteuerung ohne Wettbewerb, was zu einem Anstieg des BIP von rund 0,04 % führt. Ohne Wettbewerb bedeutet, dass wir davon ausgehen, dass die fünf modellierten öffentlichen und privaten Kerndienstleistungen nicht miteinander im Wettbewerb stehen. Das heißt, die relative Nachfrage zwischen öffentlich und privat erbrachten Kerndienstleistungen verändert sich auch dann nicht, wenn wir die Höhe der Mehrwertsteuer auf die erbrachten Leistungen angleichen und dadurch neue relative Preise für die Verbraucher schaffen. Dementsprechend ist die Differenz zwischen den 0,04 % des BIP in diesem Konzept und den 0,01 % im Erstattungskonzept durch die geringere Verfälschung zwischen den fünf Kerndienstleistungen und dem Rest der Wirtschaft bedingt. Dieser Effekt wird also dadurch hervorgerufen, dass die Verbraucher von öffentlichen und privaten Kerndienstleistungen weg und hin zu anderen Gütern und Dienstleistungen tendieren. Das Konzept der Vollbesteuerung mit Wettbewerb legt einen Anstieg des BIP um 0,19 % nahe. Ohne Wettbewerb bedeutet, dass wir davon ausgehen, dass die fünf öffentlichen und privaten Kerndienstleistungen miteinander im Wettbewerb stehen. Wenn die durch die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung bedingte Verfälschung beseitigt ist, verlagert sich die Nachfrage von den öffentlichen auf die privaten Dienstleistungen. Da wir von einem hohen Grad an Substituierbarkeit öffentlicher und privater Kerndienstleistungen in diesem Szenario ausgehen (das Pendant zu unserem Konzept mit Wettbewerb), reduzieren die Verbraucher ihre Nachfrage nach den öffentlichen Kerndienstleistungen erheblich, und ersetzen sie durch private Kerndienstleistungen sowie andere Güter und Dienstleistungen.

Konzept 2: Erstattungssystem

Die Unterschiede in puncto Erstattungssystem sind durch Befolgungskosten oder deren Fehlen bedingt. Beachten Sie, dass wir das Szenario mit Befolgungskosten gar nicht modelliert haben, weil uns keine verlässliche Schätzung für deren Höhe vorliegt. Wir sind jedoch schon früher zu dem Ergebnis gelangt, dass wir davon ausgehen, dass ein Erstattungssystem Befolgungskosten verursacht. Aus diesem Grund steht in der Spalte ‚mit Befolgungskosten‘ für die Veränderung des BIP ‚potenziell null‘: Wenn die Befolgungskosten tatsächlich den Auswirkungen auf das BIP in Höhe von 0,013 % entsprechen, wird dieser Vorteil im Szenario ohne Befolgungskosten aufgehoben. Wir glauben daher, dass bei der Umsetzung eines Erstattungssystems eine möglichst transparente und einfach zu verwaltende Lösung gewählt werden sollte. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die wirtschaftlichen Vorteile aus der Beseitigung der Verfälschungen aufgehoben (oder sogar ins Gegenteil verkehrt) werden.

Der Anstieg des BIP von geschätzten 0,013 % ist durch die Beseitigung der Verfälschungen in Bezug auf die Vorleistungen bedingt. Wir stellen einen Anstieg von 1,43 % des Anteils privat erbrachter unterstützender Dienstleistungen für den öffentlichen Sektor und einen Rückgang von 1,74 % des Anteils vom öffentlichen Sektor intern erbrachter unterstützender Dienstleistungen fest. Dies ist die Verlagerung von intern zu privat erbrachten - ausgelagerten - unterstützenden Dienstleistungen, die wir infolge der Beseitigung der Verfälschung in Bezug auf die Vorleistungen erwarten: Privat erbrachte unterstützende Dienstleistungen werden vergleichsweise billiger als vom öffentlichen Sektor

intern erbrachte unterstützende Leistungen. Weil wir davon ausgehen, dass private unterstützende Dienstleistungen effizienter erbracht werden als interne Leistungen des öffentlichen Sektors, erzielen wir einen positiven Effekt auf das BIP insgesamt.

Dieser effizientere Einsatz von Ressourcen lässt sich auch als Einsparung öffentlicher Kosten von ca. 0,3 % oder rund 5 Mrd. EUR auslegen.

Wir schätzen, dass ein Erstattungssystem 100 Mrd. EUR ‚kosten‘ würde, wenn öffentlichen Einrichtungen der Abzug der Vorsteuer gestattet wird. In unserem Modell interpretieren wir diese Kosten jedoch nur als Transfer von einer öffentlichen Einrichtung an eine andere, z. B. vom Staat an ein öffentliches Krankenhaus, dem seine Vorsteuer nun vom Staat erstattet wird. Diese ‚Kosten‘ wirken sich daher weder auf unsere BIP-Ergebnisse noch auf unsere Schätzung der Kosteneinsparungen des öffentlichen Sektors aus. Die einzige Ausnahme sind gemeinnützige Organisationen, die im Rahmen dieses Konzepts ebenfalls zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. Dies stellt natürlich keinen Transfer zwischen öffentlichen Einrichtungen dar. Wir haben gemeinnützige Organisationen daher nicht modelliert.

Konzept 1: Vollbesteuerung ohne Wettbewerb

Das erste Szenario ‚ohne Wettbewerb‘ führt zu einem Anstieg des BIP von ca. 0,04 %; vgl. die erste Ergebniszeile. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass öffentliche und private Dienstleistungen, die derzeit nicht gleich besteuert werden, nicht miteinander im Wettbewerb stehen. Dies entspricht der Grundidee der Mehrwertsteuerrichtlinie, dass die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung im Allgemeinen keine Verfälschung zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen verursachen sollte. Das spiegelt sich in den Zeilen ‚Veränderung des Anteils öffentlicher Kerndienstleistungen an der gesamten Produktion‘ und der entsprechenden ‚Veränderung des Anteils privater Kerndienstleistungen an der gesamten Produktion‘ wider, die infolge höherer Steuern beide sinken, sich untereinander jedoch nicht verändern.

Dementsprechend sind die Auswirkungen auf das BIP dadurch bedingt, dass wir die Verfälschungen im Rest der Wirtschaft verringern. Die Einführung eines Vollbesteuerungssystems würde wieder zu Mehrwertsteuereinnahmen führen. Diese Einnahmen sind auf die Besteuerung der Leistungen des öffentlichen Sektors zurückzuführen. Um den öffentlichen Haushalt im Modell wieder auszugleichen, haben wir den Mehrwertsteuersatz auf alle Güter und Dienstleistungen in der Wirtschaft anteilig gesenkt. Aus der Ergebnistabelle geht hervor, dass die Besteuerung der gesamten Leistungen der fünf modellierten Sektoren die Mehrwertsteuereinnahmen um bis zu 184 Mrd. EUR erhöhen könnte. Diese Mehreinnahmen könnten in Form einer EU-weiten anteiligen Verringerung sämtlicher Mehrwertsteuersätze um 18 % (es gäbe Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten) an die Verbraucher zurückgegeben werden. Würde beispielsweise Dänemark seinen normalen Mehrwertsteuersatz um 18 % reduzieren, würde dieser von derzeit 25 auf 20,5 % sinken.

Bei der Schätzung der Erhöhung der Einnahmen wird davon ausgegangen, dass der Gesamtwert der öffentlichen Kerndienstleistungen besteuert wird. Dies ist möglicherweise nicht der Fall, da z. B. nur der Wert der öffentlichen Leistung besteuert wird, für den ein Entgelt in Rechnung gestellt wird, wenn das Entgelt nicht dem gesamten Wert der Leistung entspricht. Wir wissen jedoch nicht, wie groß der Anteil des Werts der erbrachten Leistungen ist, der im Rahmen eines künftigen Vollbesteuerungskonzepts durch Entgelte finanziert wird. Deshalb können wir für den Anstieg der Einnahmen nur diese Obergrenze nennen.

Die Ergebniszeilen Nr. 4 und 5 zeigen die Auswirkungen der Beseitigung der Verfälschung in Bezug auf die Vorleistungen. Wir stellen einen Anstieg von 1,5 % des Anteils privat erbrachter unterstützender Dienstleistungen für

den öffentlichen Sektor und einen Rückgang von 1,81 % des Anteils vom öffentlichen Sektor intern erbrachter unterstützender Dienstleistungen fest. Dies ist die Verlagerung von intern zu privat erbrachten – ausgelagerten – unterstützenden Dienstleistungen, die wir infolge der Beseitigung der Verfälschung in Bezug auf die Vorleistungen erwarten: Privat erbrachte unterstützende Dienstleistungen werden vergleichsweise billiger als vom öffentlichen Sektor intern erbrachte unterstützende Leistungen. Weil wir davon ausgehen, dass private unterstützende Dienstleistungen effizienter erbracht werden als intern erbrachte Leistungen des öffentlichen Sektors, erzielen wir einen positiven Effekt auf das BIP insgesamt.

Die Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor sinken bei diesem Konzept um -0,40 %. Dagegen steigt die Beschäftigung im privaten Sektor um denselben absoluten Wert: In einem neuen langfristigen Gleichgewicht mit einem unveränderten Angebot an Arbeitskräften insgesamt stellt sich immer heraus, dass sinkende Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor durch wachsende Beschäftigung im privaten Sektor kompensiert werden. Dabei ist zu beachten, dass das Modell keine kurzfristigen starren Strukturen am Arbeitsmarkt berücksichtigt.

Wir sehen, dass die Auswirkungen auf die Löhne bzw. Gehälter insgesamt gering sind, wie im Modell berechnet. Das Modell berücksichtigt jedoch keine potenziell höheren Löhne bzw. Gehälter in Bezug auf bestimmte öffentliche Aktivitäten. Generell müssen Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, die im Rahmen der gegenwärtigen mehrwertsteuerlichen Ungleichbehandlung besser bezahlt werden als für vergleichbare Tätigkeiten auf dem privaten Sektor, möglicherweise eine Senkung ihrer Löhne bzw. Gehälter in Kauf nehmen, da es das Vollbesteuerungskonzept erleichtert, die teure interne Erbringung unterstützender Dienstleistungen des öffentlichen Sektors durch kostengünstigere Leistungen privater Anbieter zu ersetzen. Dadurch werden die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst tendenziell stärker unter Druck geraten.

Konzept 1: Vollbesteuerung mit Wettbewerb

Hier wird von der Annahme ausgegangen, dass alle öffentlichen und privaten Dienstleistungen, die im Augenblick nicht gleich besteuert werden, miteinander im Wettbewerb stehen, und dass die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung daher im Allgemeinen eine Verfälschung zugunsten des öffentlichen Sektors verursacht. Aus der Beseitigung der Verfälschung in Bezug auf die erbrachten Leistungen (und natürlich auch hinsichtlich der Vorleistungen) im Rahmen dieses Konzepts ergibt sich ein wirtschaftlicher Vorteil in Höhe von 0,19 % des BIP. Dieser wirtschaftliche Vorteil ist wesentlich höher als die 0,04 % im Szenario ‚ohne Wettbewerb‘. Die Differenz von 0,15 % des BIP kann daher der Beseitigung der Verfälschung in Bezug auf die erbrachten Leistungen zugeschrieben werden.

Deshalb kann das Konzept der Vollbesteuerung in Mitgliedstaaten, in denen hinsichtlich der erbrachten Leistungen zwischen öffentlichen und privaten Anbietern Wettbewerb herrscht, die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung jedoch einen entscheidenden Faktor für die Verfälschung des Wettbewerbs darstellt, erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen. Grund dafür ist, dass wir die Verfälschungen in der Wirtschaft insgesamt reduzieren, indem wir austauschbare Dienstleistungen steuerlich gleich behandeln. Dabei muss im Auge behalten werden, dass trotzdem noch Wettbewerbshindernisse existieren können, sodass die Beseitigung der ungleichen mehrwertsteuerlichen Behandlung möglicherweise keine wirtschaftlichen Vorteile bietet.

Wir haben eine Verlagerung des Anteils öffentlicher Kerndienstleistungen an der gesamten Produktion (Verringerung um 0,09 %-Punkte) hin zu privat erbrachten Kerndienstleistungen (Erhöhung um 0,03 %-Punkte) festgestellt.

Die verschiedenen Lösungen werden in der Tabelle unten qualitativ verglichen.

Tabelle 0.10 Vergleich der Lösungsmodelle

Kategorie	Vollbesteuerung	Erstattungssystem	Behandlung als Steuerpflichtige	Behandlung als Steuerpflichtige mit einem steuerlichen Wahlrecht
Verfälschung des Wettbewerbs	Keine Verfälschung	Verfälschungen in Bezug auf die erbrachten Dienstleistungen	Keine Verfälschungen in Bezug auf Abfallbeseitigung sowie Rundfunk und Fernsehen	Keine Verfälschung in Abhängigkeit von der Ausübung des Wahlrechts
Hindernisse für den Marktzutritt	Nein	Mögliche Hindernisse	Keine Hindernisse in diesen Sektoren	Keine Hindernisse in Abhängigkeit von der Ausübung des Wahlrechts
Niveau und Struktur von Investitionen	Investitionen und Auslagerung werden gefördert	Investitionen und Auslagerung von unterstützenden Dienstleistungen werden gefördert	Investitionen und Auslagerung werden gefördert	Investitionen und Auslagerung werden gefördert. Anreize für öffentliche Einrichtungen, ihr Wahlrecht auszuüben. Dies könnte Investitionsentscheidungen verfälschen
Niveau und Struktur der Beschäftigung	Wechsel vom öffentlichen zum privaten Sektor	Wechsel vom öffentlichen zum privaten Sektor	Wechsel vom öffentlichen zum privaten Sektor in diesen Bereichen	Wechsel vom öffentlichen zum privaten Sektor
Effizienz öffentlicher Leistungen	Höhere Effizienz	Höhere Effizienz	Höhere Effizienz	Höhere Effizienz aber Gefahr, dass das steuerliche Wahlrecht zu Verfälschungen führen kann
Verbraucherpreise (Niveau, nicht Inflation)	Steigen als Erstrundeneffekt, da die öffentlichen Leistungen besteuert werden*	Können sinken, da die öffentlichen Leistungen effizienter und daher günstiger erbracht werden	Keine erkennbaren Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau	Keine erkennbaren Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau
Löhne / Gehälter	Steigen, da die Effizienz in der Wirtschaft insgesamt steigt. Dies vor allem, weil mehr Produktion im effizienteren privaten Sektor stattfindet. Könnte zu negativem Lohndruck in öffentlichen Einrichtungen führen, wenn es für bestimmte Arbeitsplätze bei öffentlichen Einrichtungen höhere Löhne gibt	Steigen, da die Effizienz in der Wirtschaft insgesamt steigt. Dies vor allem, weil mehr Produktion im effizienteren privaten Sektor stattfindet. Könnte zu negativem Lohndruck in öffentlichen Einrichtungen führen, wenn es für bestimmte Arbeitsplätze bei öffentlichen Einrichtungen höhere Löhne gibt	Keine erkennbaren Auswirkungen auf das Lohn- und Gehaltsniveau insgesamt. Negativer Lohndruck auf die öffentliche Dienstleistungserbringung in den abgedeckten Sektoren möglich.	Keine erkennbaren Auswirkungen auf das Lohn- und Gehaltsniveau insgesamt. Negativer Lohndruck auf die öffentliche Dienstleistungserbringung in den abgedeckten Sektoren möglich
Auswirkungen auf Steuereinnahmen	Anfänglich erhöhte Einnahmen durch Besteuerung der öffentlichen Leistungen, die in unseren Modellen jedoch neutralisiert werden	Neutral bzw. geringe Rückgänge aufgrund von Verlusten an gemeinnützige Organisationen	Anfänglich erhöhte Einnahmen durch die Besteuerung von Abfallbeseitigungsleistungen sowie Rundfunk und Fernsehen, die in unseren Modellen jedoch neutralisiert werden	Anfänglich erhöhte Einnahmen durch die Besteuerung von Abfallbeseitigungsleistungen, Rundfunk und Fernsehen sowie ev. anderer Sektoren, je nach Ausübung des steuerlichen Wahlrechts
Wohlstandszuwachs	Positiv	Positiv	Insgesamt klein, könnten jedoch in Bezug auf die abgedeckten Dienstleistungen erheblich sein	Insgesamt klein, könnten jedoch in Bezug auf die abgedeckten Dienstleistungen erheblich sein
Befolgungskosten	Niedrig	Mittel	Niedrig	Niedrig bis mittel, je nach durch das steuerliche Wahlrecht verursachten Diskussionen und Befolgungskosten

Hinweis: * Die Vollbesteuerung wird sich aufgrund höherer Endpreise für Medikamente und Gesundheitsfürsorge auch auf die Finanzströme zwischen dem Staat, den Sozialversicherungspflichtigen und den Sozialversicherungseinrichtungen auswirken.

Quelle: KPMG AG und Copenhagen Economics

Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die Verlagerung weg vom öffentlichen Sektor reduziert naturgemäß die Nachfrage nach Arbeitsleistungen. Die Ergebnisse des Modells legen eine Veränderung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst von -0,14 % auf -1,10 % nahe. Dies entspricht ca. -450 000 bis -55 000 Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor; vgl. Tabelle 0.11.

Tabelle 0.11 Verlagerung von Arbeitsplätzen weg vom öffentlichen Sektor

Erfassungsbereich	Beschäftigung im öffentlichen Sektor, Mio.	Veränderung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, %	Veränderung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor
EU-27	41,1	-1,10	-450 000
		-0,14	-55 000

Hinweis: Die Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor betreffen das Jahr 2008. Ausnahmen bilden Belgien (2000), Frankreich (2006), Litauen (2007), Malta (2006), Polen (2007) und Schweden (2007). Bei der Beschäftigung im öffentlichen Sektor handelt es sich um den staatlichen Sektor, der sich aus drei verschiedenen Bereichen (staatliche Einheiten, Sozialversicherung und andere Organisationen ohne Erwerbszweck) sowie Unternehmen der öffentlichen Hand zusammensetzt. Vgl. <http://laborsta.ilo.org/apply8/data/sectore.html>. Die Beschäftigungseffekte in absoluten Zahlen entsprechen nicht genau den modellierten Ergebnissen oben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass unser Modell nicht den gesamten öffentlichen Sektor, sondern nur die fünf modellierten Teilbereiche und die öffentliche Verwaltung abdeckt. Das sind ca. 70 % des gesamten öffentlichen Sektors.

Quelle: OECD, basierend auf der ILO-Arbeitsmarktstatistik für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Die Veränderung in der Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist auf die oben angeführten Ergebnisse der ökonomischen Modellierung zurückzuführen.

Die Verringerung der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor ist dadurch bedingt, dass zwei Kräfte in unterschiedliche Richtungen arbeiten. Die erste Kraft sorgt infolge der Auslagerung an den privaten Sektor für eine Reduktion der Arbeitsplätze im Bereich intern erbrachter unterstützender Dienstleistungen und Kerndienstleistungen des öffentlichen Sektors. Die zweite Kraft erhöht die Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, da die öffentliche Produktion durch die Auslagerung effizienter wird und daher die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt.

Zu beachten ist jedoch, dass die Verringerung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor durch eine entsprechende Schaffung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor ausgeglichen wird. Da sich die Lösungskonzepte nicht auf das strukturelle Angebot am Arbeitsmarkt auswirken, gehen wir längerfristig weder von einem Verlust noch von einer Zunahme der Arbeitsplätze in der Wirtschaft aus. Die Erfahrung zeigt, dass beschäftigungslose Arbeitnehmer längerfristig neue, andere Arbeitsplätze in der Wirtschaft finden.

Kurzfristig gilt dies, insbesondere während eines wirtschaftlichen Abschwungs, möglicherweise nicht für alle. Es ist auch nicht automatisch davon auszugehen, dass die Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor verlieren, jene sind, die die Arbeitsplätze im privaten Sektor erhalten.

Die Fachliteratur legt nahe, dass sich Auslagerungen und die generelle Öffnung monopolartiger Einrichtungen kurzfristig negativ auf die Beschäftigung auswirken. Mittel- bis langfristig (5 Jahre und mehr) wird die Beschäftigung in den geöffneten Sektoren insgesamt jedoch wachsen. Dies ist vermutlich eher auf die intensive Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem privaten als auf dem öffentlichen Sektor zurückzuführen; vgl. Tabelle 0.12.

Bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern haben möglicherweise größere Schwierigkeiten als andere, nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes einen neuen zu finden. Aus der Fachliteratur geht hervor, dass dies vor allem auf ältere Arbeitnehmer oder Arbeitnehmer mit weniger Erfahrung zutrifft.

Tabelle 0.12 Ausgewählte Fachliteratur, die die Auswirkungen auf die Beschäftigung untersucht

Studie	Forschungsfrage	Forschungsergebnis
Jacob R. M. (2010), „Whose Job goes Abroad? International outsourcing and individual job separation“, Scandinavian J. of Economics 112(2), 339-360, 2010.	Die Studie überprüft die Hypothese, dass Auslagerungen höchstens kurzfristige Anpassungskosten in Form von Phasen der Arbeitslosigkeit nach Arbeitsplatzverlusten verursachen. Langfristig bleibt das Beschäftigungsniveau jedoch gleich. Allerdings kann es sein, dass einige Arbeitnehmer Einkommensverluste hinnehmen müssen. Die Studie nutzt Daten aus dem dänischen Fertigungssektor von 1990-2003.	Die Arbeit gelangt zu dem Schluss, dass durch Auslagerungen langfristig Produktivitätssteigerungen infolge von Kosteneinsparungen und der Umverteilung von Arbeitnehmern in neue Unternehmen und Branchen erzielt werden können, dass jedoch kurzfristig individuelle Nachteile im Zusammenhang mit Arbeitsplatzverlusten und geringerem Einkommen an der neuen Arbeitsstelle auftreten können.
Bachmann R. und Braun S. (2010), „The impact of international outsourcing on labour market Dynamics in Germany“, Scottish Journal of Political Economy, Band 58, Nr. 1, Februar 2011.	Anhand eines Verwaltungsdatensatzes mit detaillierten Informationen über die berufliche Laufbahn einzelner Arbeitnehmer wird untersucht, wie Veränderungen von Arbeitnehmern am Arbeitsmarkt durch internationale Auslagerungen beeinflusst werden.	Auslagerungen wirken sich positiv, wenn auch geringfügig, auf die Arbeitsplatzsicherheit im Fertigungssektor insgesamt aus und erhöhen die Arbeitsplatzsicherheit im Dienstleistungssektor erheblich. Die Auswirkungen von Auslagerungen unterscheiden sich jedoch je nach Qualifikationsniveau und Altersgruppen erheblich und können für manche Arbeitnehmer auch negativ sein.
Egger, H. und Egger, P. (2006), „International outsourcing and the productivity of low-skilled labour in the EU“, JEL Band 44, Nr. 1, Januar 2006, 98-108.	Der Artikel bietet Einblicke in die Rolle, die Auslagerungen in Bezug auf die Produktivität gering qualifizierter Arbeiter im EU-Fertigungssektor spielen.	Die Studie bestätigt, dass sich internationale Auslagerungen kurzfristig marginal negativ auf den echten Mehrwert pro gering qualifiziertem Arbeitnehmer auswirken. Die langfristigen Schätzungen deuten jedoch auf positive Auswirkungen hin.
EG, GD für Wirtschaft und Finanzen (1999), „Liberalisation of networking industries: Economic implications and main policy issues“.	Die Veröffentlichung beschäftigt sich mit den ökonomischen Auswirkungen der Liberalisierung der netzgebundenen Branchen und den wichtigsten politischen Aspekten in diesem Zusammenhang. Einschlägige Analysen werden mit Blick auf die Telekommunikationsbranche vorgenommen.	Die Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigung durch die Liberalisierung kurzfristig (1-2 Jahre) sinkt, die Anzahl der Arbeitsplätze in der Branche jedoch langfristig über das Ausgangsniveau steigen wird.
Ugur (2007), „Liberalisation in network industries in the European Union: Evidence on market integration and performance“.	Die Studie analysiert das Ausmaß der Liberalisierung und die Art der Marktleistung in einer Gruppe europäischer netzgebundener Branchen. Die Untersuchung basiert auf Daten, die u. a. von Copenhagen Economics stammen.	Im Rahmen der Studie wird festgestellt, dass die Beschäftigung in den liberalisierten Branchen kurzfristig (1-5 Jahre) schrittweise abnimmt. Gleichzeitig steigt die Beschäftigung in der Industrie insgesamt allmählich, was auf eine relativ rasche Wiederbeschäftigung hindeutet.
Sewin C. und Stevens A. F. (2008), „Job Loss and Employment Patterns of Older Workers“, Journal of Labor Economics, Band 19, Nr. 2 (April 2001), 484-521.	Die Studie analysiert die Beschäftigungsmuster von Arbeitnehmern im Alter von 50 Jahren und höher, die ihre Arbeitsstelle verloren haben.	Die Untersuchung betont die erheblichen und anhaltenden Auswirkungen eines Arbeitsplatzverlusts auf die zukünftige Beschäftigungswahrscheinlichkeit, wenn ältere Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz infolge von Betriebserschließungen oder Entlassungen verlieren. Aus der Studie geht auch hervor, dass sich diese Ergebnisse mit der einschlägigen Fachliteratur decken.
Joanna N. Lahey (2005), „Do older workers face discrimination“, Centre for retirement research at Boston college, Nr. 33.	Die Studie beschäftigt sich mit der Diskriminierung älterer Menschen am Arbeitsmarkt.	Die Untersuchung gelangt zu dem Schluss, dass ältere Menschen, auch wenn sie im höheren Alter mehr arbeiten möchten, mit Diskriminierung durch ihre Arbeitgeber rechnen müssen. Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und Personen mit wenig Arbeitserfahrung, die ungeplant zum Eintritt in den Arbeitsmarkt gezwungen sind, z. B. Witwen oder Geschiedene, haben geringere Chancen am Arbeitsmarkt.

Quelle: In der Tabelle angegeben

Zusammenfassung der Fallstudien

Im Rahmen unserer Arbeit haben wir eine Reihe von Interviews mit Vertretern privater, öffentlicher und gemeinnütziger Einrichtungen geführt, um Einblicke aus erster Hand zu erhalten, wie die Betroffenen die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung ihrer Einrichtungen sehen.

Nachstehend fassen wir ausgewählte Fallstudien aus dem Krankenhausbereich zusammen.

Tabelle 0.13 Ausgewählte Fallstudien aus dem Krankenhausbereich

Fallstudie	Auswirkungen der Mehrwertsteuer auf die Rechtsform	Verwaltungskosten infolge der Mehrwertsteuer	Auswirkungen der Mehrwertsteuer auf Auslagerungsentscheidungen	Auswirkungen der Mehrwertsteuer auf Investitionsentscheidungen
Vollbesteuerung (Australien)	Die Wahl der Rechtsform ist nicht von der mehrwertsteuerlichen Behandlung abhängig	Relativ geringe Verwaltungskosten infolge der Mehrwertsteuer	Auslagerungsentscheidungen werden ohne Berücksichtigung von mehrwertsteuerlichen Kriterien getroffen	Mehrwertsteuer wirkt sich nicht auf Investitionsentscheidungen aus
Länder mit Erstattungssystem (Vereinigtes Königreich)	Mehrwertsteuer wirkt sich nicht auf die Wahl der Rechtsform aus	Mehrwertsteuer verursacht Verwaltungskosten, da Beratung in Bezug auf Mehrwertsteuerfragen benötigt wird	Mehrwertsteuer wirkt sich nicht auf Auslagerungsentscheidungen aus, da der Großteil der Vorsteuer erstattet wird	Mehrwertsteuer wirkt sich auf Investitionsentscheidungen aus
Länder ohne Erstattungssystem (Deutschland)	Mehrwertsteuer spielt eine wichtige Rolle bei der Wahl der Rechtsform; vgl. z. B. Fallstudie in Kasten 0.1	Mehrwertsteuer verursacht unterschiedliche Verwaltungskosten auf dem privaten und öffentlichen Sektor	Mehrwertsteuer gilt als wichtiger Faktor für Auslagerungsentscheidungen	Mehrwertsteuer wirkt sich auf Investitionsentscheidungen aus

Quelle: Auf der Grundlage von Interviews. Vgl. die Fallstudien im Anhang

1.6. EMPFEHLUNGEN

Auf der Basis der oben beschriebenen Ergebnisse sind wir zu dem Schluss gelangt, dass das Konzept der Vollbesteuerung die beste Lösung zur Beseitigung der durch die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung öffentlicher und privater Einrichtungen verursachten Verfälschungen ist. Die Vollbesteuerung bietet größere potenzielle wirtschaftliche Vorteile als die derzeit in der EU angewendeten Erstattungssysteme. Außerdem ist davon auszugehen, dass die Befolgungskosten verglichen mit der gegenwärtigen mehrwertsteuerlichen Ungleichbehandlung, wo durch Erstattungssysteme zusätzliche Kosten entstehen, sinken. Zudem ist die Vollbesteuerung insofern ‚zukunftssicher‘, als sie unabhängig von den künftigen Entwicklungen im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen automatisch gleiche Voraussetzungen schafft.

Wird jedoch nur die gegen Entgelt erbrachte Leistung öffentlicher Einrichtungen besteuert, kann dies einen Anreiz dafür bieten, öffentliche Einrichtungen z. B. über Subventionen zu finanzieren, um die Mehrwertsteuer zu umgehen. Dies wiederum könnte die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen des Vollbesteuerungskonzepts verringern. Aus diesem Grund könnte eine Vollbesteuerung angestrebt werden, in deren Rahmen der Gesamtwert der öffentlichen Dienstleistungen unabhängig von deren Finanzierung besteuert wird; d. h. auch Subventionen und dergleichen sollten steuerpflichtig sein.