

Auswirkungen der Einführung eines allgemeinen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte

**Expertise mit aktualisierten Berechnungen
für den BVMed**

Prof. Dr. G. Neubauer

Dr. Christof Minartz

Sabine Radeck-Knorre, MA



INSTITUT FÜR GESUNDHEITSÖKONOMIK

München

Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Tabellenverzeichnis	3
1 Ausgangslage und Zielsetzung	4
1.1 Ausgangslage.....	4
1.2 Zielsetzung und Aufbau der Expertise	5
2 Analyse der Ist-Situation	6
2.1 Bestehende Besteuerung von Medizinprodukten mit Umsatzsteuer	6
2.2 Abschätzung des Umsatzes durch Medizinprodukte	7
2.3 Abschätzung des Umsatzes durch Medizinprodukte differenziert nach ermäßigter und regulärer Umsatzbesteuerung	11
3 Wirkungen eines einheitlichen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte bei Weitergabe der Steuersenkung an die Endverbraucher.....	16
4 Fiskalische Perspektive	18
5 Zusammenfassung.....	19
Literaturverzeichnis	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgaben einzelner Kostenträger für Medizinprodukte (2020)	9
Tabelle 2:	Ausgaben für Medizinprodukte nach einzelnen Einrichtungen (2020)	10
Tabelle 3:	Besteuerung des Jahresumsatzes der Medizinprodukte mit USt. (2021).....	13
Tabelle 4:	Ausgaben einzelner Kostenträger für Medizinprodukte differenziert nach ermäßigter und regulärer Umsatzbesteuerung	14
Tabelle 5:	Ausgaben für Medizinprodukte nach einzelnen Einrichtungen differenziert nach ermäßigter und regulärer Umsatzbesteuerung	15
Tabelle 6:	Mögliche Entlastung der einzelnen Kostenträger durch Harmonisierung der Umsatzsteuer auf den ermäßigten Steuersatz	17

1 Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Ausgangslage

Das Institut für Gesundheitsökonomik hat 2009/10 für den Bundesverband Medizintechnologie e. V. (BVMed) die Expertise „Auswirkungen der Einführung eines allgemeinen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte“ erstellt. Ziel des Gutachtens war es, die Auswirkungen der Einführung eines einheitlichen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Medizinprodukte zu untersuchen. Es hat sich bereits damals gezeigt, dass die Notwendigkeit besteht, die Gewährung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Medizinprodukte zu prüfen, zu überarbeiten und dabei zu vereinheitlichen.

Kernelement des Gutachtens war eine Abschätzung, wie sich die Einführung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für alle Medizinprodukte auf deren Umsätze auswirkt. Durch die Novellierung der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie rückt auch das Thema eines allgemeinen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte wieder in den Fokus. Bei der Gewährung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes besteht weiterhin Reformbedarf. In Deutschland wurde dieser 1968 parallel zur Einführung der Umsatzsteuer (USt.) als halber Steuersatz auf Grundnahrungsmittel und Informationsmedien eingerichtet. Damals brachten verschiedene Interessenverbände ihre Anliegen ein, wodurch beispielsweise auch Schnittblumen, Rennpferde und Tiernahrung nur ermäßigt besteuert wurden. Über die Jahre kamen weitere Ausnahmen hinzu, so dass der ermäßigte Umsatzsteuersatz inzwischen willkürlich gewährt wird und die Verteilung des Steuersatzes intransparent ist.

Diese Inkonsequenz bei der Gewährung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes zieht sich auch durchs Gesundheitswesen: Folgt man dem Grundgedanken des ermäßigten Steuersatzes, notwendige Güter des täglichen Bedarfs nicht voll zu besteuern, ist es wenig einsichtig, dass für die meisten Medizinprodukte dennoch der volle Mehrwertsteuersatz erhoben wird. Die Intransparenz betrifft auch die medizinischen Hilfsmittel: Während nämlich Prothesen, die aus einem einzigen Teil bestehen, ermäßigt besteuert werden, gilt für Prothesenteile bzw. Prothesen, die aus mehreren Teilen bestehen, der volle Umsatzsteuersatz.

Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen die Notwendigkeit, die Gewährung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes zu reformieren. Da Medizinprodukte lebensnotwendige Güter sind, ist zu fordern, für diese einheitlich den ermäßigten Umsatzsteuersatz einzuführen.

1.2 Zielsetzung und Aufbau der Expertise

Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Expertise darauf ab, die Auswirkungen der Einführung eines einheitlichen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte zu untersuchen: Dazu werden zunächst die Medizinprodukte danach analysiert, von wem sie finanziert werden und mit welchem Umsatzsteuersatz sie heute belegt sind.

Anschließend erfolgt eine Abschätzung, wie sich die Einführung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für alle Medizinprodukte auf die einzelnen Kostenträger auswirkt. Dabei wird angenommen, dass die Steuersenkung an die Endverbraucher bzw. Kostenträger weitergegeben wird.

Danach erfolgt eine Abschätzung der finanziellen Folgen, welche die Vereinheitlichung der Umsatzsteuer auf Medizinprodukte für die Kostenträger sowie für die Bund- bzw. Länderhaushalte bedeutet. In einem nächsten Schritt werden kurz die Umsetzungschancen des Vorschlags einer einheitlichen, ermäßigten Umsatzsteuer auf Medizinprodukte eingeschätzt.

Eine Zusammenfassung der einzelnen Punkte schließt die Expertise ab.

2 Analyse der Ist-Situation

2.1 Bestehende Besteuerung von Medizinprodukten mit Umsatzsteuer

Vereinfacht gesprochen unterliegen nach §1 UStG alle Produkte beim Verkauf durch einen Unternehmer der regulären Mehrwertsteuerpflicht, somit also auch Medizinprodukte. Die Ausnahmen davon, also Produkte, für welche der ermäßigte Umsatzsteuersatzes gilt, nennt §12 UStG sowie besonders die dazugehörige Anlage 2. Bei medizinischen Produkten betrifft dies:

- Rollstühle und andere Fahrzeuge für Behinderte, auch mit Motor oder anderer Vorrichtung zur mechanischen Fortbewegung
- Körperersatzstücke, orthopädische Apparate und andere orthopädische Vorrichtungen sowie Vorrichtungen zum Beheben von Funktionsschäden oder Gebrechen, für Menschen, und zwar
 - a) künstliche Gelenke, ausgenommen Teile und Zubehör,
 - b) orthopädische Apparate und andere orthopädische Vorrichtungen einschließlich Krücken sowie medizinisch-chirurgischer Gürtel und Bandagen, ausgenommen Teile und Zubehör,
 - c) Prothesen, ausgenommen Teile und Zubehör,
 - d) Schwerhörigengeräte, Herzschrittmacher und andere Vorrichtungen zum Beheben von Funktionsschäden oder Gebrechen, zum Tragen in der Hand oder am Körper oder zum Einpflanzen in den Organismus, ausgenommen Teile und Zubehör

Darüber hinaus ist nach §12 Abs. 2 Nr. 6 der ermäßigte Umsatzsteuersatz auch auf Leistungen aus Tätigkeiten von Zahntechnikern und gewisse Leistungen der Zahnärzte (die Lieferung bzw. Wiederherstellung von Zahnprothesen und kieferorthopädischen Apparaten gemäß §4 Nr. 14 Buchstabe a Satz 2 UStG) anzuwenden.

2.2 Abschätzung des Umsatzes durch Medizinprodukte

Betrachtet man die Gesundheitsausgaben für Medizinprodukte (ohne Investitionsgüter, Laborausgaben oder Zahnersatz, inklusive Händlermargen) in Deutschland, addiert sich laut einer Pressemitteilung von BVMed vom 06.04.2021¹ das Umsatzvolumen des Jahres 2019 auf rund 37 Mrd. €. Die Zahl beruht auf dem Gesundheitsausgabenbericht 2019 des Statistischen Bundesamtes (Destatis). Das Umsatzvolumen wird durch Addition der Ausgaben für Hilfsmittel (20,6 Mrd. €), für sonstigen medizinischen Bedarf (15,7 Mrd. €) sowie für den Verbandmittelbereich (rund 1 Mrd. €) ermittelt, der statistisch unter Arzneimitteln erfasst ist. Aus den derzeit (Stand: 21.02.2023) aktuellsten veröffentlichten Daten der Gesundheitsausgaben-Statistik² von Destatis für das Jahr 2020 ergibt sich bei analoger Berechnungsweise ein Medizinprodukte-Umsatz in Höhe von knapp 40 Mrd. € (20,4 Mrd. € + 18,5 Mrd. € + 1 Mrd. €).

Grenzt man den Blick dagegen nur auf die Medizintechnikprodukte ein, so erzeugten die deutschen Medizintechnikhersteller laut einer Angabe von BVMed vom 13.10.2022³ im Jahr 2021 ein Umsatzvolumen von über 36 Mrd. €. Davon entfielen 12,2 Mrd. € (ca. 34%) auf den Inlandsumsatz. Diese Angaben von BVMed decken sich mit entsprechenden Angaben von Spectaris⁴.

¹ Vgl. BVMed (2021).

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2022).

³ Vgl. BVMed (2022).

⁴ Vgl. Spectaris (o. J.).

Ermittelt man das inländische Marktvolumen über die Ausgaben der Kostenträger, sind zunächst die Ausgaben für Medizinprodukte von gesetzlicher Krankenversicherung (GKV) und privater Krankenversicherung (PKV) einzubeziehen, die im Jahr 2020 bei 23,820 Mrd. € (GKV) bzw. 2,248 Mrd. € (PKV) lagen. Hinzu kommen die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Medizinprodukte in Höhe von 2,141 Mrd. € (2020). Weiterhin müssen die Ausgaben für Medizinprodukte der sozialen Pflegeversicherung (PV), der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) und der gesetzlichen Unfallversicherung (UV) addiert werden, die 2020 bei 1,728 Mrd. € (PV), 0,111 Mrd. € (RV) und 0,536 Mrd. € (UV) lagen. Hinzu kommen Ausgaben der Arbeitgeber für Medizinprodukte in Höhe von 1,3 Mrd. € (2020). Den Abschluss bilden die Ausgaben für Medizinprodukte der privaten Haushalte bzw. der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, die 2020 einen Wert von insgesamt 8,019 Mrd. € eingenommen haben. Aufaddiert ergeben die genannten Positionen ein Gesamtvolumen von 39,903 Mrd. € im Jahr 2020. Die folgende Tabelle 1 fasst die aufgeführten Ausgabenpositionen der einzelnen Kostenträger zusammen.

Tabelle 1: Ausgaben einzelner Kostenträger für Medizinprodukte (2020)

Kostenträger	Ausgaben für Medizinprodukte* (2020)
Gesetzliche Krankenversicherung	23,820 Mrd. €
Private Krankenversicherung	2,248 Mrd. €
Öffentliche Haushalte	2,141 Mrd. €
Soziale Pflegeversicherung	1,728 Mrd. €
Gesetzliche Rentenversicherung	0,111 Mrd. €
Gesetzliche Unfallversicherung	0,536 Mrd. €
Arbeitgeber	1,300 Mrd. €
Private Haushalte/Priv. Org. oh. Erwerbszweck	8,019 Mrd. €
SUMME	39,903 Mrd. €

*: Die angenommenen Ausgaben für Verbandmittel in Höhe von 1 Mrd. € wurden zu gleichen Anteilen auf die Kostenträger verteilt wie die entsprechenden Anteile der jeweiligen Summe aus Ausgaben für Hilfsmittel und für sonstigen medizinischen Bedarf.

Quelle: eigene Darstellung; Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2022), eigene Berechnungen

Den weiteren Berechnungen wird ein Medizinprodukte-Umsatzvolumen aus dem Jahr 2020⁵ – dem Jahr mit den derzeit aktuellsten veröffentlichten Daten – in Höhe von 39,903 Mrd. € zu Grunde gelegt. Um ein möglichst aktuelles Bild der derzeitigen Situation zeichnen zu können, wird versucht, die aktuellsten verfügbaren Daten heranzuziehen, sofern sich diese bei temporalen Abweichungen zwischen einzelnen Daten(sätzen) sinnvoll und konsistent in die Berechnungen integrieren lassen.

Die Ausgaben für Medizinprodukte im Jahr 2020 in Höhe von 39,903 Mrd. € können auch nach Einrichtungen strukturiert werden. Wie die folgende Abbildung zeigt, sind hier vor

⁵ Während es in anderen Wirtschaftsbereichen im Jahr 2020 aufgrund der Corona-Krise und den damit verbundenen Lockdowns zu zum Teil starken Umsatzeinbrüchen kam, gilt dies nicht für die Medizinproduktebranche. Die Umsätze sind hier ähnlich wie in den Vorjahren angestiegen.

allem das Gesundheitshandwerk bzw. -einzelhandel sowie die Krankenhäuser von Bedeutung sowie nachrangig auch die Apotheken und Arztpraxen.

Tabelle 2: Ausgaben für Medizinprodukte nach einzelnen Einrichtungen (2020)

Einrichtungen	Ausgaben für Medizinprodukte* (2020)
Arztpraxen	1,443 Mrd. €
Praxen sonstiger medizinischer Berufe	0,015 Mrd. €
Apotheken	2,578 Mrd. €
Gesundheitshandwerk / -einzelhandel	18,493 Mrd. €
Ambulante Pflege	0,207 Mrd. €
Krankenhäuser	16,094 Mrd. €
Vorsorge- / Rehabilitationseinrichtungen	0,276 Mrd. €
Stationäre / teilstationäre Pflege	0,666 Mrd. €
Sonstige Einrichtungen und private Haushalte	0,002 Mrd. €
Ausland (Importe)	0,128 Mrd. €
SUMME	39,903 Mrd. €

*: Die angenommenen Ausgaben für Verbandmittel in Höhe von 1 Mrd. € wurden zu gleichen Anteilen auf die Einrichtungen verteilt wie die entsprechenden Anteile der jeweiligen Summe aus Ausgaben für Hilfsmittel und für sonstigen medizinischen Bedarf.

Quelle: eigene Darstellung; Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2022), eigene Berechnungen

2.3 Abschätzung des Umsatzes durch Medizinprodukte differenziert nach ermäßigter und regulärer Umsatzbesteuerung

Laut einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Erhebung der Umsatzsteuer in Deutschland vom 16.04.2018 stammen 7,9% des gesamten jährlichen Umsatzsteueraufkommens aus ermäßigt besteuerten Umsätzen.⁶ Dieser Wert ist deckungsgleich mit Berechnungen und Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) für das Jahr 2017.⁷ Im Jahr 2021 betrugen die gesamten Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer in Deutschland 250,8 Mrd. €. ⁸ Bei einem Anteil von 7,9% des gesamten jährlichen Umsatzsteueraufkommens entfielen 19,813 Mrd. auf ermäßigt besteuerte Umsätze. Es wird angenommen, dass ca. 4%⁹ dieses Umsatzsteueraufkommens, d. h. 793 Mio. € dem Gesundheitssektor zuzurechnen sind. Bei einem Steuersatz von 7%¹⁰

⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode (2018).

„Das Umsatzsteueraufkommen lässt sich nicht statistisch auf den Regelsteuersatz und den ermäßigten Satz aufteilen. Daher ist eine entsprechende Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens nur auf der Grundlage von Schätzungen möglich. Nach Schätzung des BMF beträgt der Anteil des Umsatzsteueraufkommens aus dem Regelsteuersatz zurzeit 92,1 Prozent und aus dem ermäßigten Steuersatz 7,9 Prozent.“ (Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode (2018), S. 2)

⁷ Vgl. Bach und Isaak (2017), S. 628, Tabelle 1.

⁸ Vgl. Bundesfinanzministerium (2022), S. 19.

Im Jahr 2020 ging das Umsatzsteueraufkommen erstmals seit dem Jahr 2010 wieder zurück gegenüber dem Vorjahr, da aufgrund der Corona-Krise im zweiten Halbjahr die Umsatzsteuersätze abgesenkt wurden und durch die Lockdowns eine geringere Geschäftstätigkeit herrschte. Es wird deshalb für die Berechnungen das Umsatzsteueraufkommen des Jahres 2021 herangezogen.

⁹ Bei den vom Institut für Gesundheitsökonomik durchgeführten Berechnungen im Jahr 2009 bzw. 2010 zu den Auswirkungen der Einführung eines allgemeinen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte wurde ein Anteil von 3,61% auf Grundlage eines Berichts des Bundesfinanzministeriums (BMF) aus dem Oktober 2007 angenommen. (Vgl. Institut für Gesundheitsökonomik (2010), S. 11) Nach Berechnungen und Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) lag der Anteil von Gesundheitsleistungen an den ermäßigt besteuerten Leistungen im Jahr 2017 bei 3,93%. (Vgl. Bach und Isaak (2017), S. 628, Tabelle 1)

¹⁰ Vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2020 wurde bei der Umsatzsteuer der Regelsteuersatz von 19% auf 16% und der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7% auf 5% gesenkt. Da dies nur ein temporärer Schritt aufgrund der Corona-Krise war und aktuell wieder wie in den Jahren zuvor 19% bzw. 7% veranlagt werden, werden entsprechend für die Berechnungen stets die aktuellen Steuersätze herangezogen.

liegt diesem Steueraufkommen von 793 Mio. € ein (Brutto-)Umsatzvolumen von 12,114 Mrd. € zu Grunde.

Eine wertmäßig hohe Position darin stellen die Umsätze der Zahntechniker dar, da wie oben dargestellt nach §12 Abs. 2 Nr. 6 auf Leistungen aus Tätigkeiten von Zahntechnikern der ermäßigte Umsatzsteuersatz Anwendung findet ist. Im Jahr 2020 haben die Ausgaben für Zahnersatz (Material- und Laborkosten) bei 7,847 Mrd. € gelegen.¹¹ Subtrahiert man diese Umsätze von den 12,114 Mrd. € Jahresumsatz aller ermäßigt besteuerten Umsätze des Gesundheitsbereichs, verbleiben 4,267 Mrd. € Umsatzvolumen, das auf die anderen, ermäßigt besteuerten Gesundheitsleistungen entfällt. Es wird angenommen, dass diese Residualgröße dem Umsatzvolumen für ermäßigt besteuerte Medizinprodukte im Jahr 2021 entspricht. Setzt man diese 4,267 Mrd. € in Relation zum gesamten Jahresumsatz der Medizinprodukte-Branche im Jahr 2020¹² in Höhe von 39,903 Mrd. €, sind davon rund 10,7% mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz besteuert.¹³ Dementsprechend unterliegen ca. 89,3% der Medizinprodukte-Umsätze und damit ein Volumen in Höhe von 35,636 Mrd. € dem regulären Steuersatz, wie die folgende Tabelle zeigt.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2022).

¹² Es wird hier angenommen, dass die Umsätze im Bereich der Medizinprodukte im Jahr 2021 denen des Jahres 2020 entsprechen. In den Vorjahren waren die Umsätze stets steigend, aber durch die Corona-Krise im Jahr 2020 sind viele außerordentliche Effekte aufgetreten, die den Umsatz – teilweise entgegengerichtet - beeinflussen (erhöhter Bedarf an Medizinprodukten, gedämpfte Wirtschaftsleistung durch Lockdowns, geringer Bruttoumsatz durch abgesenkte Umsatzsteuer, erhöhte Nachfrage durch abgesenkte Umsatzsteuer etc.). Deshalb ist eine Fortschreibung des Umsatzwachstums an dieser Stelle schwierig und es wird der Wert des Jahres 2020 herangezogen, wenn dies auch zu einer Unterschätzung des Umsatzes im Jahr 2021 führen könnte.

¹³ Wenn der Medizinprodukte-Umsatz im Jahr 2021 unterschätzt wurde (siehe Fußnote 12), führt dies zu einer (leichten) Überschätzung des Anteils der ermäßigt besteuerten Medizinprodukte.

Tabelle 3: Besteuerung des Jahresumsatzes der Medizinprodukte mit USt. (2021)

Umsätze	Quantifizierung
Jahresumsatz Medizintechnologie	39,903 Mrd. €
davon	
ermäßig besteuerte Umsätze	4,267 Mrd. €
regulär besteuerte Umsätze	35,636 Mrd. €

Quelle: eigene Darstellung; Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2022), Bundesfinanzministerium (2022), eigene Berechnungen

Unter der getroffenen Annahme, dass die Relation zwischen regulär und ermäßig besteuerten Produkten im Jahr 2021 bei den Medizinprodukten stets dem oben ermittelten Verhältnis¹⁴ von 89,3% zu 10,7% entspricht, werden im Folgenden die Ausgaben einzelner Kostenträger für Medizinprodukte nach ermäßig und regulär besteuerten Umsätzen differenziert. In der folgenden Tabelle werden die Ergebnisse dargestellt.

¹⁴ Es wird im Folgenden stets mit den ungerundeten Zahlen 89,306...% bzw. 10,693...% gerechnet.

Tabelle 4: Ausgaben einzelner Kostenträger für Medizinprodukte differenziert nach ermäßigter und regulärer Umsatzbesteuerung

Kostenträger	Ausgaben für Medizinprodukte*		
	ermäßig besteuert	regulär besteuert	SUMME
Gesetzliche Krankenversicherung	2,547 Mrd. €	21,273 Mrd. €	23,820 Mrd. €
Private Krankenversicherung	0,240 Mrd. €	2,008 Mrd. €	2,248 Mrd. €
Öffentliche Haushalte	0,229 Mrd. €	1,912 Mrd. €	2,141 Mrd. €
Soziale Pflegeversicherung	0,185 Mrd. €	1,543 Mrd. €	1,728 Mrd. €
Gesetzliche Rentenversicherung	0,012 Mrd. €	0,099 Mrd. €	0,111 Mrd. €
Gesetzliche Unfallversicherung	0,057 Mrd. €	0,479 Mrd. €	0,536 Mrd. €
Arbeitgeber	0,139 Mrd. €	1,161 Mrd. €	1,300 Mrd. €
Private Haushalte/ Priv. Org. oh. Erwerbszweck	0,858 Mrd. €	7,161 Mrd. €	8,019 Mrd. €
SUMME	4,267 Mrd. €	35,636 Mrd. €	39,903 Mrd. €

*: Es können Rundungsdifferenzen auftreten.

Quelle: eigene Darstellung; Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2022), Bundesfinanzministerium (2022), eigene Berechnungen

Anhand des oben ermittelten Verhältnisses von regulär und zu ermäßig besteuerten Medizinprodukten im Jahr 2021 werden in der folgenden Tabelle entsprechend die anteiligen Ausgaben für Medizinprodukte nach einzelnen Einrichtungen dargestellt.

Tabelle 5: Ausgaben für Medizinprodukte nach einzelnen Einrichtungen differenziert nach ermäßigter und regulärer Umsatzbesteuerung

Einrichtungen	Ausgaben für Medizinprodukte*		
	ermäßigt besteuert	regulär besteuert	SUMME
Arztpraxen	0,154 Mrd. €	1,289 Mrd. €	1,443 Mrd. €
Praxen sonstiger medizinischer Berufe	0,002 Mrd. €	0,014 Mrd. €	0,015 Mrd. €
Apotheken	0,276 Mrd. €	2,302 Mrd. €	2,578 Mrd. €
Gesundheitshandwerk / -einzelhandel	1,978 Mrd. €	16,515 Mrd. €	18,493 Mrd. €
Ambulante Pflege	0,022 Mrd. €	0,185 Mrd. €	0,207 Mrd. €
Krankenhäuser	1,721 Mrd. €	14,373 Mrd. €	16,094 Mrd. €
Vorsorge- / Rehabilitationseinrichtungen	0,030 Mrd. €	0,246 Mrd. €	0,276 Mrd. €
Stationäre / teilstationäre Pflege	0,071 Mrd. €	0,594 Mrd. €	0,666 Mrd. €
Sonstige Einrichtungen und private Haushalte	0,000 Mrd. €	0,002 Mrd. €	0,002 Mrd. €
Ausland (Importe)	0,014 Mrd. €	0,115 Mrd. €	0,128 Mrd. €
SUMME	4,267 Mrd. €	35,636 Mrd. €	39,903 Mrd. €

*: Es können Rundungsdifferenzen auftreten.

Quelle: eigene Darstellung; Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2022), Bundesfinanzministerium (2022), eigene Berechnungen

3 Wirkungen eines einheitlichen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte bei Weitergabe der Steuersenkung an die Endverbraucher

Im nächsten Schritt wird analysiert, welche Auswirkungen die Vereinheitlichung des Umsatzsteuersatzes auf den ermäßigten Satz in Höhe von 7% für alle Medizinprodukte auf die einzelnen Kostenträger besitzt, wenn die Steuersenkung an die Endverbraucher weitergegeben wird.

Der Sachverhalt, dass die Hersteller von Medizinprodukten die Steuersatzsenkung voll an die Produkt-Abnehmer bzw. Kostenträger weitergeben, ist umso wahrscheinlicher, je mehr Anbieter substitutiver Produkte miteinander im Wettbewerb stehen, also je stärker die Angebotsseite einem funktionierenden Wettbewerb unterliegt. Unter diesen Rahmenbedingungen ist es für jeden einzelnen Anbieter zielführend, einen Preissenkungsspielraum zumindest teilweise an die Abnehmer bzw. Kostenträger weiterzugeben, weil jeder Anbieter davon ausgehen muss, dass sich sein Mitbewerber ebenso verhält. Ein Anbieter, der mögliche Preissenkungen in dieser Situation nicht in den Preis einfließen lässt, muss mit Nachfrage- und damit Umsatzrückgängen rechnen, weil das Produkt bei einem anderen Hersteller günstiger zu erhalten ist. Da im Bereich der Medizinprodukte-Hersteller bzw. -Anbieter keine Monopole bestehen, ist hier von einem funktionierenden Wettbewerb auszugehen. Bei zunächst unverändert nachgefragter Menge bedeuten flexible Wettbewerbspreise, dass die mit der Vereinheitlichung des Umsatzsteuersatzes bei einer Reihe von Produkten verbundene Senkung des Steuersatzes bei den Beziehern bzw. Kostenträgern geringere Beschaffungskosten verursacht.

Wie oben dargestellt, entfallen von den insgesamt in der Medizinprodukte-Industrie umgesetzten 39,903 Mrd. € 89,3% – und damit in etwa 35,636 Mrd. € – auf regulär besteuerte Produkte. Würden die diesen Umsätzen zu Grunde liegenden Produkte mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von derzeit 7% belegt, würden bei voller Weitergabe der Steuerentlastung an die Kunden bzw. Kostenträger dafür nur rund 32,042 Mrd. € an Ausgaben entstehen, also in etwa 3,594 Mrd. € weniger. Bei der Annahme einer

unveränderten Nachfragemenge wären diese 3,594 Mrd. € als Steuermindereinnahmen der öffentlichen Haushalte zu verbuchen und entlasten vor allem die GKV (2,145 Mrd. €), aber auch die öffentlichen Haushalte (0,193 Mrd. €) als Kostenträger direkt. Sie könnten indirekt über GKV-Beitragssatzsenkungen an die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zurückgegeben werden. In der folgenden Tabelle wird dargestellt, wie sich die Harmonisierung der Umsatzsteuer auf Höhe des ermäßigten Satzes von 7% auf die einzelnen Kostenträger auswirken würde.

Tabelle 6: Mögliche Entlastung der einzelnen Kostenträger durch Harmonisierung der Umsatzsteuer auf den ermäßigten Steuersatz

Kostenträger	Höhe der Entlastung durch Absenkung der USt. bei allen MP*
Gesetzliche Krankenversicherung	2,145 Mrd. €
Private Krankenversicherung	0,202 Mrd. €
Öffentliche Haushalte	0,193 Mrd. €
Soziale Pflegeversicherung	0,156 Mrd. €
Gesetzliche Rentenversicherung	0,010 Mrd. €
Gesetzliche Unfallversicherung	0,048 Mrd. €
Arbeitgeber	0,117 Mrd. €
Private Haushalte/Priv. Org. oh. Erwerbszweck	0,722 Mrd. €
SUMME	3,594 Mrd. €

*: MP=Medizinprodukte. Es können Rundungsdifferenzen auftreten.

Quelle: eigene Berechnung

4 Fiskalische Perspektive

Wie bereits oben erwähnt, führt eine Vereinheitlichung des Umsatzsteuersatzes für Medizinprodukte auf dem ermäßigten Niveau von aktuell 7% bei einer unterstellten mengenmäßig unveränderten Nachfrage zu Steuermindereinnahmen der öffentlichen Haushalte von rund 3,594 Mrd. €. Da die Umsatzsteuer eine sog. gemeinschaftliche Steuer darstellt – d. h. Bund und Länder sich die Einnahmen daraus in etwa hälftig teilen – sind von beiden Seiten breite Widerstände gegen eine solche Harmonisierung zu erwarten.

Die Realisierungschancen des hier diskutierten Vorschlags, die Umsatzsteuer auf Medizinprodukte auf den ermäßigten Steuersatz zu vereinheitlichen, hängen bei der aktuellen Haushaltslage entscheidend von den damit verbundenen finanziellen Folgewirkungen ab. Da die Vereinheitlichung des Umsatzsteuersatzes isoliert betrachtet rund 3,594 Mrd. € Steuermindereinnahmen verursachen würde, könnte zur Gegenfinanzierung bei anderen Positionen die Umsatzsteuer-Befreiung aufgehoben bzw. der Steuersatz vom ermäßigten auf den vollen Satz angehoben werden.

Eine Vereinheitlichung der Umsatzsteuer auf Medizinprodukte könnte ein erster Schritt zu mehr Transparenz und Plausibilität für eine ohnedies anstehende Reform der Umsatzsteuer sein.

5 Zusammenfassung

Die Novellierung der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie rückt u. a. auch das Thema eines allgemeinen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Gesundheitsleistungen im Allgemeinen und auf Medizinprodukte im Speziellen wieder in den Fokus. Im Hintergrund steht aber auch die Diskussion über den Personalmangel im Gesundheitssektor, der durch Rationalisierung und den vermehrten Einsatz von Medizinprodukten zumindest teilweise kompensiert werden kann. In Deutschland besteht bei der Gewährung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes weiterhin Reformbedarf. Die vorliegende Expertise untersucht deshalb die Folgen der Einführung eines einheitlichen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte für Kostenträger und öffentliche Haushalte.

Wird die Absenkung des Steuersatzes durch eine Senkung der Abgabepreise vollständig an die Endverbraucher weitergegeben, können die Kostenträger – vor allem die GKV (2,145 Mrd. €) – um insgesamt rund 3,6 Mrd. € entlastet werden.

In der Realität führen Marktunvollkommenheiten dazu, dass die Unternehmen eine Umsatzsteuersenkung nicht komplett an ihre Kunden weitergeben. Da im Bereich der Medizinprodukte aber ein funktionierender Wettbewerb herrscht, ist davon auszugehen, dass sich eine Senkung des Umsatzsteuersatzes in den Abgabepreisen der Produkte widerspiegeln wird und damit überwiegend zu einer Entlastung der Kostenträger führt. Je höher der Anteil an Medizinprodukten ist, bei denen die Absenkung des Steuersatzes in den Abgabepreis weitergegeben wird, desto höher fällt die Entlastung der Kostenträger aus.

Eine Vereinheitlichung des Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte erhöht die Transparenz und reduziert den bürokratischen Aufwand und könnte einen ersten Schritt für die ohnedies anstehende Reform der Mehrwertsteuer darstellen.

Literaturverzeichnis

Bundesfinanzministerium (2022), Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Haushaltsjahr 2021, Monatsbericht des BMF, Januar 2022, online verfügbar, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-steuereinnahmen-2021-pdf.pdf?blob=publicationFile&v=6> (letzter Abruf: 01.03.2023).

BVMed (2021), Gesundheitsausgaben im Jahr 2019 auf über 400 Milliarden Euro gestiegen, Wiesbaden, 06.04.2021, online verfügbar, URL: <https://www.bvmed.de/de/branche/standort-deutschland/gesundheitsausgaben-im-jahr-2019-auf-ueber-400-milliarden-euro-gestiegen> (letzter Abruf: 28.02.2023).

BVMed (2022), Über 36 Milliarden Euro Produktion, Berlin, 13.10.2022, online verfügbar, URL: <https://www.bvmed.de/de/branche/standort-deutschland/produktion> (letzter Abruf: 28.02.2023).

Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode (2018), Drucksache 19/1662, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Stefan Keuter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/1481 – Die Erhebung der Umsatzsteuer in Deutschland, 16.04.2018, online verfügbar, URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/016/1901662.pdf> (letzter Abruf: 28.02.2023).

Institut für Gesundheitsökonomik (2010), Auswirkungen der Einführung eines allgemeinen, ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Medizinprodukte, Expertise für den BVMed (Endfassung), Januar 2010, München.

Spectaris (o. J.), Zahlen, Fakten und Publikationen, online verfügbar, URL: <https://www.spectaris.de/medizintechnik/zahlen-fakten-und-publikationen/#:~:text=Im%20Jahr%202021%20konnten%20die,2%20Prozent%20C3%BCber%20dem%20Vorjahresniveau.> (letzter Abruf: 28.02.2023).

Statistisches Bundesamt (2022), Gesundheitsausgaben: Deutschland, Jahre, Ausgabenträger, Leistungsarten, Einrichtungen, online verfügbar, URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=23611> (letzter Abruf: 21.02.2023).