

Reform der Mehrwertsteuer nach sozialen und ökologisch nachhaltigen Kriterien

Impuls für die Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl in Deutschland 2017

Anlass: Reformbedarf der Mehrwertsteuer nach sozialen und ökologisch nachhaltigen Kriterien

Eine transparente Reform der Mehrwertsteuer, die ja auf die meisten Güter und Dienstleistungen erhoben wird, sollte nicht nur auf spezielle Interessen, z.B. im Bereich der Lebensmittel oder einzelner Branchen, beschränkt sein, sondern nach allgemein anerkannten, nachvollziehbaren und wirksamen Kriterien erfolgen. Neben dem bisherigen Kriterium für eine ermäßigte Besteuerung aus sozialpolitischen Gründen erwarten gesellschaftliche und politische Akteure zunehmend eine praktikable Steuerung, die ökologisch nachhaltige Produktion und Konsumentenscheidung nicht länger benachteiligt, sondern die Umweltfolgekosten angemessen berücksichtigt.

Ansatz: Entlastung in weiteren Bereichen der „Daseinsvorsorge“ mit ökologischem Mehrwert

Um soziale wie ökologische Ziele zu kombinieren, ohne dabei das eine gegen das andere auszuspielen, kann die Politik zum einen die Reichweite der Mehrwertsteuer für weitere wesentliche Bereiche des täglichen Bedarfes nutzen, für die eine ermäßigte Besteuerung vorgesehen wird. Dadurch können ihre sozialen Ziele durch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz gestärkt werden. Innerhalb all dieser Bereiche wird die Steuerermäßigung dann an ökologisch nachhaltige Kriterien geknüpft. Auf diese Weise wird auch die ökologisch überfällige Berücksichtigung der Umweltfolgekosten möglich, wie das EU-Parlament schon 2011 und mit vielen anderen wiederholt das Umweltbundesamt angemahnt haben. Auch das Bundestagswahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen sieht die Prüfung dieses Instrumentes vor.

Die nachfolgend beschriebene Reform lässt sich sowohl im rechtlich bereits möglichen kleinen Rahmen in Bezug auf Lebensmittel und Dienstleistungen umsetzen als auch unter Einbeziehung weiterer Güter, die dann im Rahmen der der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie definiert werden müssten.

Die soziale Entlastungswirkung der Mehrwertsteuer wird dadurch gestärkt, dass neben Lebensmitteln auch beispielsweise die Güter Bekleidung, Haushaltsstrom, elektrische Haushaltsgeräte sowie die Dienstleistungen öffentlicher Fernverkehr, Reparaturen von Haushaltsgeräten sowie der für viele Menschen alltäglich notwendige Verzehr von Speisen in Mensen, Kantinen oder Gaststätten als Bereichen des täglichen Bedarfs berücksichtigt werden.

Innerhalb dieser Bereiche des täglichen Bedarfs wird der ermäßigte Mehrwertsteuersatz an zertifiziert nachhaltige, öko-faire Bedingungen geknüpft. Dadurch wird zum einen der Markt und auch der internationale Wettbewerb um nachhaltige Erzeugung und Dienstleistungen im Bereich Nahrung, Energie und Verkehr gestärkt und für den Konsumenten besser, günstiger oder überhaupt erstmals zugänglich (Letzteres z.B. in Form von Kantinenessen oder auch Bahnhofsimbiss in Bio-Qualität.) Vor allem aber verringert diese Steuerreform den Preisabstand von ökologisch nachhaltig erzeugten zu konventionellen Produkten. insbesondere im Lebensmittelhandel.

Sofort mögliche und schrittweise erweiterbare Umsetzung innerhalb der bestehenden Systematik

Die Reform in den einzelnen Bereichen kann vorgenommen werden, sobald jeweils anerkannte und wirksam überprüfte Standards nachhaltiger Herstellung beschlossen sind. Aktuell könnte sie bei Lebensmitteln und Gastronomie sofort umgesetzt werden (anhand des EU-Bio-Labels), bei Öko-Bekleidung aus fairem Handel sowie Ökostrom sind die vorhandenen Zertifikate und Siegel ebenfalls so aussagekräftig, dass eine tragfähige Entscheidung mit den relevanten Akteuren zügig vorbereitet werden kann.

Entschließt man sich, die Ermäßigungen für arbeitsintensive Branchen sowie für Teilhabe an Kultur zu belassen, bietet das Nachhaltigkeits-Ziel den Vorteil, dass es transparent nach und nach auch auf diese Bereiche ausgedehnt werden kann. Beispielsweise kann für Druckerzeugnisse der bisher vernachlässigte Einsatz von 100% Recyclingpapier, für Bäder und Kinos die Freiheit von CO₂-Emissionen, für Hotels der bereits vorhandene Bio-Hotel-Standard als Kriterium festgelegt werden, um weiterhin den ermäßigten Mehrwertsteuersatz zu erheben.

Klare, aber sachgemäß-differenzierte Besteuerung von Lebensmitteln

Bei den Lebensmitteln wäre, auch aus sozialpolitischer Rücksicht, bei Bedarf eine dreifache Abstufung denkbar, die mit den vorhandenen beiden Steuersätzen auskommt (Variante 1) oder, wie in der EU möglich, einen Zwischensteuersatz nutzt (Variante 2). Um besonders den hohen Ressourcenverbrauch sowie die Umweltbelastung durch die Fleischproduktion langfristig zu reduzieren, und um gesundheitspolitischen Aspekten, falls gewünscht, Rechnung zu tragen, werden Lebensmittel in drei Klassen eingeteilt:

Variante 1:

Steuerfrei: Nahrungsmittel aus zertifiziert biologischer Erzeugung (ohne Fleischprodukte)

7% MwSt: Nahrungsmittel aus konventioneller Erzeugung (ohne Fleischprodukte) sowie Fleischprodukte aus zertifiziert biologischer Erzeugung

19% MwSt: Fleischprodukte aus konventioneller Erzeugung (und ggf. gesüßte und fetthaltige Speisen)

Variante 2:

7% MwSt: Nahrungsmittel aus zertifiziert biologischer Erzeugung (ohne Fleischprodukte)

14 % MwSt: Nahrungsmittel aus konventioneller Erzeugung (ohne Fleischprodukte) sowie Fleischprodukte aus zertifiziert biologischer Erzeugung

19% MwSt: Fleischprodukte aus konventioneller Erzeugung (und ggf. gesüßte und fetthaltige Speisen)

Falls gewünscht, kann der aus gesundheitspolitischen Gründen erhobenen Forderung nach höherer Besteuerung von Lebensmitteln mit Zucker- oder Fettzusatz dadurch entsprochen werden, dass sie ebenfalls mit 19% besteuert werden.

Der Zwischensteuersatz dient einerseits der sozial sensiblen Abfederung der Kostensteigerungen bei konventionellen Produkten, andererseits berücksichtigt er die Belastungen durch die Fleischproduktion ebenso wie die Nachhaltigkeitsleistungen durch die Tierhaltung nach Bio-Kriterien. Alternativ kann der Steuersatz auf Fleischprodukte auch auf alle tierischen Produkte, einschließlich Fisch, Eier und Milchprodukte, angewandt werden – auch hier jeweils differenziert nach konventioneller und biologischer Erzeugung.

Die Auswirkungen auf die Kosten für Bezieher von Arbeitslosengeld oder Grundsicherung sind zu ermitteln, die monatlichen Richtsätze insbesondere bei Variante 2 ggf. anzuheben.

Vorteil von Variante 1:

Durch die größere Spreizung von 0 bis 19% bleibt die zweistufige Steuergliederung erhalten, die ökologischen und sozialen Ziele werden effektiver berücksichtigt. Der Verbraucher wird je nach Kaufentscheidung nur wenig mehr oder aber erheblich geringer belastet; der besonderen Bedeutung der Lebensmittel für den täglichen Bedarf wird politisch sensibel Rechnung getragen.

Variante 1 ist dann besonders sinnvoll, wenn ansonsten keine weiteren Bereiche für eine Steuerermäßigung geschaffen werden.

Vorteil von Variante 2:

Erzeugung bzw. Konsum bringen eine besteuerbare Wertschöpfung mit sich. Da auch bei möglichst nachhaltiger Erzeugung die Umwelt belastet und Ressourcen verbraucht werden, gibt es keinen sachlichen Grund, landwirtschaftliche Erzeugnisse ganz steuerfrei zu stellen. (Eine Steuerbefreiung für Obst und Gemüse, die konventionell mit Pflanzenschutzmitteln angebaut werden, erscheint sowohl gesundheitlich als auch umweltpolitisch auf jeden Fall als unsachgemäß.)

Variante 2 ist dann besonders gut begründbar, wenn als Ausgleich weitere Bereiche für eine ermäßigte Besteuerung definiert werden, z.B. für Reparaturen, Energiespargeräte oder Ökostrom.

Fazit

Insgesamt bietet die nachhaltige öko-faire Reform der Mehrwertsteuer einen siebenfachen Vorteil:

1. Die Mehrwertsteuer wirkt in die Breite auf unterschiedlichste Produkte und Dienstleistungen, ist also allgemein wirksam und nicht willkürlich auf eine Branche oder ein Produkt beschränkt.
2. Die positive öffentliche Wirkung besteht insbesondere darin, dass nachhaltige Produkte mit dem niedrigeren Steuersatz versehen sind bzw. erst neu ermäßigt besteuert werden.

3. Die Reform erfolgt nach klaren, transparenten und gemeinwohlfähigen Kriterien, bisheriger „Wildwuchs“ und unzeitgemäße willkürliche Ausnahmen können entfallen (Bio-Sojamilch beispielsweise wird dann nicht mehr mit 19%, sondern gar nicht oder mit 7% versteuert, konventionell erzeugte Sojamilch entsprechend höher wie andere konventionelle fleischlose Lebensmittel.).
4. Die Mehrwertsteuer muss nicht neu erhoben oder eingeführt werden, sie existiert bereits. Neue Steuern, wie z.B. auf Zucker, Fett, Pestizide etc. können so vermieden werden.
5. Die Mehrwertsteuer wirkt nicht nur, wie eine Quellensteuer, nur auf Erzeugnisse im Inland, sondern ebenso auf Importe, ist daher wettbewerbskonform und benachteiligt nicht einheimische Produzenten (wie es z.B. bei einer Pestizidsteuer nur in Deutschland der Fall wäre).
6. Die Reform im Bereich der Mehrwertsteuer zwingt stärker als nationale Einzelmaßnahmen in einzelnen Bereichen dazu, auf eine EU-weite Mehrwertsteuerreform hinzuwirken. Eine solche Reform, wie sie schon lange von der EU geplant wird, kann nun unter sozialen und (!) ökologischen Kriterien angegangen werden, in einen Rahmen, der den Einzelstaaten Spielraum lässt, aber einer für alle Staaten gültigen und offenstehenden Systematik folgt.
7. Ökologische Nachhaltigkeitsziele bleiben nicht einseitig auf Maßnahmen des Klimaschutzes, z.B. durch CO₂-Reduktion, beschränkt, sondern werden in der sachlich gebotenen Differenzierung berücksichtigt, wie z.B. im Blick auf Ressourcenverbrauch, Bodenbelastung, Gesundheitsgefährdung, Energieeffizienz – oder auch Belange des fairen Handels, der auch Bestandteil der EU-Handelsstrategie ist.

Frithjof Rittberger, Tübingen, den 14.11.2017

Quellen

1. Wahlprogramm BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
 - a) „Durch eine ökologische Steuerreform wollen wir nicht mehr umweltschädliche, sondern stärker ökologisch nachhaltige Produktionsprozesse, Erzeugnisse und Dienstleistungen begünstigen. Dabei werden wir die Möglichkeit, neben sozialen auch ökologische Ziele bei der Mehrwertsteuer zu berücksichtigen, wie zum Beispiel 2011 vom EU-Parlament und wiederholt vom Umweltbundesamt empfohlen, im Hinblick auf Umsetzbarkeit prüfen“ (S. 42).
https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BDK_2017_1_Berlin/Wahlprogramm_BTW2017_Wir_begrueuen_unsere_Wirtschaft.pdf
 - b) „Wir fordern, dass bei Produkten künftig die zu erwartende Lebensdauer angegeben wird, und wir setzen uns dafür ein, nach schwedischem Vorbild den reduzierten Mehrwertsteuersatz auf Reparaturdienstleistungen zu erheben“ (S. 159).
https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENE_N_Bundestagswahlprogramm_2017.pdf#page=157
2. Petition mit Studien und Berichten zur ökologischen Mehrwertsteuerreform im Anhang unter:
<https://weact.campact.de/p/oekologisch-steuern>