

Eine nachhaltige Mehrwertsteuer (Frithjof Rittberger)

Vortrag im Rahmen des internen Fachworkshops „Eine nachhaltige Mehrwertsteuer in Deutschland. Möglichkeiten zur nachhaltigen Ausgestaltung der Mehrwertsteuer“ durch das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V., 30. Mai 2018, 13:00–17:30 Uhr, in Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben in unserer Familie ein Nuss-Nougat-Problem. Ein Problem, das uns direkt in das Thema hineinführt, das ich Ihnen heute nahebringen will: Die Notwendigkeit einer nachhaltigen Mehrwertsteuer. Deshalb zurück zu unserem Nuss-Nougat-Problem: Nach langem Suchen bin ich endlich auf einen Brotaufstrich gestoßen, der nicht nur Bio-Zutaten hat, sondern auch palmölfrei ist und: den kompromisslosen geschmacklichen Anforderungen unserer Kinder standhält. (Nocciolata – aus Italien). Beunruhigt über den hohen Verbrauch, kam meine Frau dann mit einer anderen palmölfreien Variante an, deutlich günstiger, mehr Inhalt und ebenfalls wohlschmeckend. (Nudossi – aus Radebeul) – aber leider nicht aus biologischem Anbau.

Anlass: 50 Jahre Mehrwertsteuer – eine bisher ungenutzte Umweltsteuer?

Damit sind wir mitten bei unserem Thema: Wie kann *ich* beim Einkauf, wie kann der türkische Haselnusspflanzer, die italienische Kakaoimporteurin oder der deutsche Milchbauer Umweltfolgekosten vermeiden, ohne dabei in unserem System der Marktwirtschaft benachteiligt zu werden? Wie kann unsere soziale Marktwirtschaft Rahmenbedingungen bekommen, dass sie auch zu einer *ökologischen* Marktwirtschaft mit fairen Handelsbedingungen wird? In der die Kosten die ökologische Wahrheit widerspiegeln – und ggf. für mehr Tier- und Gesundheitsschutz sorgen?

Vor 50 Jahren wurde ein Instrument eingeführt, das die meisten – umweltrelevanten – Waren und Dienstleistungen erreicht: die Mehrwertsteuer. Sie macht nicht nur den größten Anteil der staatlichen Verbrauchssteuern aus, sondern steuert inzwischen ein Drittel der Gesamtsteuereinnahmen des Staates bei. Im krassen Gegensatz dazu stehen die ökologisch wirksamen Umweltsteuern: Letztes Jahr sind sie nach Berechnungen des FÖS auf lediglich 4,3% des Steueraufkommens abgesunken.¹

Konzept: Nachhaltig steuern durch eine Mehrwertsteuerreform

Deshalb schlage ich vor: Die schon existierende und reformbedürftige Mehrwertsteuer wird reformiert und unter anderem – bewusst – als Umweltsteuer, bzw. Lenkungssteuer, als „Steuer

¹ Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital & Umweltverschmutzung: <http://www.foes.de/pdf/2017-06-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf>

zum Steuern“, genutzt. Zum 50. Geburtstag der Mehrwertsteuer hat die EU dafür eine große Chance eröffnet:

Deshalb stelle ich Ihnen jetzt die wichtigsten Vorteile einer nachhaltigen Mehrwertsteuer vor. Nachhaltig heißt: Sie wirkt als Rahmen zugunsten ökologischer, an fairem Handel, an besserem Tier- und Gesundheitsschutz orientierter Standards, die unsere Marktwirtschaft langfristig im freien Wettbewerb und Konsum erreichen soll, aber nicht von heute auf Morgen allein durch Einzelanreize, Vorschriften oder Verbote erreichen kann. Sie ist dabei – wie bisher auch – sozial nachhaltig, weil sie wichtige Güter des täglichen (oder kulturellen) Bedarfs ermäßigt besteuert.

Wie aber wird die Mehrwertsteuer auch ökologisch und fair nachhaltig? Die Antwort: *Ermäßigt* – oder noch *stärker* ermäßigt – besteuert wird das, was *nachhaltig* ist, also *ökologische* Kriterien, bzw. Kriterien des *fairen Handels*, erfüllt. Das EU-Parlament hat eine solche Reform in Grundzügen schon 2011 gefordert,² vor zehn Jahren bereits der damalige Umweltminister Sigmar Gabriel³ und sogar in Ansätzen die beiden damaligen Staatschefs von Frankreich und Großbritannien⁴ – und bei uns wiederholt das Umweltbundesamt.⁵

Die Mehrwertsteuer wird ökologisch und fair reformiert – und zwar mit einer *positiven* Botschaft! Die ökologisch sensible Mehrwertsteuer ist keine *Strafsteuer*, sondern eine *Entlastung*! Erbrachte Leistungen werden gewürdigt – durch Steuerermäßigung im Endverkauf. So gilt der *normale* Steuersatz für noch umweltbelastende Produkte und Dienstleistungen, der *ermäßigte* aber für nachhaltige Güter. Die Differenz beider Steuersätze ergibt dann die neu und breit wirksame – Lenkungssteuer. Das ist eine große Chance, für die man doppelt werben kann:

(1) Zum einen wird die Vermeidung von Umweltfolgekosten endlich anerkannt und wirkt sich positiv auf Angebot und Nachfrage aus – bis hin zur Werbung! Der Preisabstand von nachhaltigen zu konventionellen Produkten wird geringer.

² Resolution des EU-Parlaments vom 13.10.2011: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20111012IPR29115/meps-call-for-vat-reforms-to-target-fraud-and-help-small-firms-and-green-goods>

³ Ökologische Industriepolitik. Nachhaltige Politik für Innovation, Wachstum und Beschäftigung (Vgl. S. 14): http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/oeip_themenpapier.pdf

⁴ Rabatt fürs Klima. Großbritannien und Frankreich fordern eine europaweit ermäßigte Mehrwertsteuer für Ökoprodukte. Deutschland zögert noch. taz vom 24.07.2007: <http://www.taz.de/!5197624/>

⁵ Zur Mehrwertsteuersenkung für ressourceneffiziente Produkte und Reparaturen vgl. die Presseinformation des Umweltbundesamts vom 11.11.2016 | Nr. 34/2016:

<https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/was-rohstoffe-spart-sollte-billiger-sein>

Zur Mehrwertsteuererhöhung für Fleisch vgl. die Empfehlung im Januar 2017:

<https://www.umweltbundesamt.de/fuer-klima-umwelt-tierische-produkte-hoeher#textpart-5>

Die ökologisch ausgerichtete Mehrwertsteuer insgesamt empfiehlt das UBA in den „Daten zur Umwelt“ – Ausgabe 2015. Umwelt, Haushalte und Konsum, Umweltbundesamt:

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/daten_zur_umwelt_2015.pdf

(2) Zum anderen lassen sich eine sozialpolitisch gewünschte Entlastung und ökologischer Konsum verbinden. Das gilt besonders für die weitgefasste Variante einer Reform, nach der z.B. in allen relevanten Bereichen der Daseinsvorsorge oder darüber hinaus eine Ermäßigung eingeräumt wird. Öko-faire, recycelte oder auch gebrauchte Kleidung würde mit 7% statt 19% besteuert, ebenso Gerätereparaturen, energiesparende Haushaltsgeräte der aktuell höchsten Effizienzklasse und: neben Nahverkehrs- auch Fernverkehrsfahrten der Bahn mit Ökostrom. Oder – wenn eine CO₂-Steuer noch nicht sichtbar ist – kann auch zertifiziert echter Ökostrom verringert besteuert werden und so nicht nur diesen Markt wieder in Gang bringen, sondern auch einkommensschwache Haushalte spürbar entlasten.

Ein solches weitgehendes Szenario wäre erst nach und nach – mit fortschreitender Zertifizierung – möglich. Es wäre aber eine umso glaubwürdigere, starke Reform, als sie die ganze Breite der Angebote betrifft und daher eine echte Transformation begünstigen kann. Und es wäre ein beherrschbarer und gesellschaftlich positiv vermittelbarer Einstieg in die ökologische Kostenwahrheit. Diese müsste – strenggenommen und detailliert berechnet – sonst eher mit einer Verdoppelung der Kosten für umweltbelastende Produkte einhergehen, wie eine aktuelle Veröffentlichung an Beispielen zeigt.⁶ Die ökologische Mehrwertsteuer steuert aber zunächst einmal durch Entlastung nachhaltig erzeugter Güter. Der EU-Reformvorschlag ist hier im Prinzip großartig: Man kann alle bisherigen Ermäßigungen streichen – und dann ohne Wildwuchs neu definieren.

Beispiel: Ökologisch und sozial reformierte Besteuerung von Lebensmitteln

Ich möchte nun am Beispiel der Lebensmittel und der Verpflegung zeigen, wie eine solche Reform aussehen könnte. Beginnen könnte man sehr rasch, staatlich anerkannte EU-Bio- und Fairhandelsstandards sind eingeführt. Vielleicht fragen Sie sich, wie das denkbar ist: Umweltsteuer durch *Entlastung* des nachhaltigen Produkts. Lebensmittel sind ja schon weitgehend auf 7% ermäßigt. Wer von Ihnen meine Petition zum Thema nach bisherigem EU-Recht kennt, weiß, dass ich die 7% nur noch für pflanzliche Lebensmittel aus bio-fairer Erzeugung habe, 19% für nicht biologische Tierprodukte und dazu einen Zwischensteuersatz.⁷

Die EU-Neuregelung bietet meiner Ansicht nach aber eine viel bessere Chance, mit den bestehenden beiden Steuersätzen und einer Ausnahme auszukommen: Es darf nämlich für einen einzigen Bereich die Besteuerung auf 0% gesenkt werden.

Für eine nachhaltige Steuer, die den gesellschaftlichen Anforderungen genügt, geht es meiner Einschätzung nach einmal darum, Bio und Fair gegenüber Konventionell nicht mehr zu benachtei-

⁶ Volkert Engelsman/Bernward Geier (Hg.) Die Preise lügen. Warum uns billige Lebensmittel teuer zu stehen kommen, oekom verlag, München 2018.

⁷ Nachhaltige Mehrwertsteuer-Reform - ökologische Wende für Nahrung, Verkehr, Energie und Herstellung: <https://weact.campact.de/p/oekologisch-steuern>

ligen.⁸ Zusätzlich gilt: Der hohe Ressourcenverbrauch, die Umwelt- und Klimabelastung durch tierische Lebensmittel soll nicht noch weiter steuerlich subventioniert werden. Das Umweltbundesamt, der Agrarbeirat, Greenpeace und auch vegane Verbände weisen mit großer gesellschaftlicher Unterstützung schon lange darauf hin.⁹

Die nachhaltige Mehrwertsteuer sähe dann so aus:

- ✓ 0% (MwSt-frei): pflanzliche Nahrungsmittel aus zertifiziert biologischer Erzeugung und – bei Nicht-EU-Ausland ggf. aus fairem Handel (ohne Tierprodukte) Das gilt dann auch für z.B. Bio-Weizenmilch, bisher mit 19% besteuert.)
- ✓ 7% MwSt: pflanzliche Nahrungsmittel aus konventioneller Erzeugung (ohne Tierprodukte) sowie tierische Lebensmittel aus zertifiziert biologischer Erzeugung und den damit garantierten Mindest-Tierhaltungsstandards
- ✓ 19% MwSt: Tierprodukte aus konventioneller Erzeugung. Die Mehreinnahmen von rund fünf Milliarden Euro allein durch die Subventionsstreichung bei Tierprodukten könnten die neuen Ermäßigungen finanzieren.¹⁰

(Falls gewünscht, kann der aus gesundheitspolitischen Gründen erhobenen Forderung nach höherer Besteuerung von Lebensmitteln mit Zucker- oder Fettzusatz dadurch entsprochen werden, dass sie jeweils mit dem höheren Satz oder grundsätzlich mit 19% besteuert werden.)

Das heißt also, dass ausschließlich konventionelle tierische Produkte – wie oft gefordert – teurer werden. Alles andere wird wie bisher besteuert – oder gar nicht! Trotzdem ergibt sich eine gute Spreizung zwischen Bio und Nicht-Bio – 7 Prozentpunkte bei pflanzlichen und sogar 12 Prozentpunkte bei tierischen Lebensmitteln, was gerade bei letzteren sehr wirksam ist (Die Studie des Ecologic Institut 2008 hat „die Wirkung differenzierter Mehrwertsteuersätze auf Konsum und Innovation, im Auftrag der Europäischen Kommission“ untersucht und bei einer solchen Sprei-

⁸ 07.02.2016 – Bundesverband Naturkost Naturwaren fordert Absenkung der Mehrwertsteuer für Bio:
<http://www.n-bnn.de/aktuelles/722016-naturkost-fachhandel-deutschland-w%C3%A4chst-bnn-fordert-absenkung-der-mehrwertsteuer>

⁹ 15.03.2015: Der Bund für Vegane Lebensweise (BVL) fordert eine klima-, umwelt-, menschen- und tierfreundliche Reform der Mehrwertsteuer: <https://vegane-lebensweise.org/wp-content/uploads/2015/03/Forderung-Mehrwertsteuer-2015.pdf>

Anfang 2017 fordern das Umweltbundesamt und Greenpeace mit Nachdruck den Abbau der klimaschädlichen-Mehrwertsteuersubvention für tierische Produkte:
<https://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/abbau-umweltschaedlicher-subventionen-stockt-weiter>

Greenpeace im Kursbuch Agrarwende (S. 71):
http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170105_studie_agrarwende2050_lf.pdf

¹⁰ Vgl. Pressemeldung des Umweltbundesamts vom 15.01.2017:
<https://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/abbau-umweltschaedlicher-subventionen-stockt-weiter>

zung eine tatsächliche Auswirkung auf das Konsumverhalten festgestellt, und auch bei preiselastischeren Gütern eine deutlich bessere Marktdurchdringung).¹¹

Insgesamt ließe sich so gut für eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz werben, die es für alle Kunden leichter macht als bisher, zu ökologischen und fair gehandelten Lebensmitteln zu greifen. Das gilt auch für Geringverdiener, die selbst bei konventioneller Kaufentscheidung wenig mehr belastet - und je nach Ausweitung der nachhaltigen Mehrwertsteuer – sogar im Endeffekt entlastet werden. Dr. Bach vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung hat für den Fall einer Mehrwertsteuer-Mehrbelastung für Geringverdiener ja 2011 das Modell einer einkommensabhängigen Rückerstattung vorgestellt,¹² auf das nach dieser Variante entweder verzichtet werden könnte. Oder man nutzt es erst recht, um die Freiheit zu ökologisch nachhaltigen Konsum für alle Einkommensgruppen zu stärken.

Ich persönlich glaube, dass die Zeit für eine solche Reform nicht nur reif ist, sondern sogar ein wenig drängt. Denn: Die Branchenverbände scharren wohl bald mit den Hufen, um ihren Bereich künftig ermäßigt besteuert zu sehen. Nach der Hotellerie versucht der DEHOGA dies aktuell mit großer Kampagne für Imbiss und Gastronomie: „Gleiche Steuern für Essen“ fordert er,¹³ das heißt: eine einzige – ermäßigte – Mehrwertsteuer für Imbiss wie Gastronomie. Demgegenüber meine ich: Wir brauchen in der Tat eine einzige ermäßigte Mehrwertsteuer, und zwar für zertifizierten *Bio-Imbiss*, aber genauso auch für *Bio-Kantinen* und *Bio-Restaurants*! Für die konventionellen aber dann generell 19%, egal, ob im Stehen oder im Sitzen. Das ist eindeutig und setzt einen Anreiz, dass sich hier das völlig unzureichende Angebot endlich ändert! Und das müsste jetzt geschehen, denn später würde es immer schwerer, so wie man ja nachträglich versuchen müsste, die Hotelermäßigung wieder zurückzunehmen, mit Ausnahme für zertifizierten Bio-Hotel-Standard. (Oder auch bei Schnittblumen – so man die die bisher geltende Ermäßigung auf Blumen mit öko-fairem Standard beschränkt.)

Voraussetzungen für ein Gelingen der Reform

Damit diese Reform gelingt, sind aus meiner Sicht folgende fünf Voraussetzungen zu klären:

1. Wie kann der *rechtliche Rahmen* für die unterschiedliche Besteuerung von nachhaltigen und nicht nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen ausgebaut werden? Ein Ansatz dafür ist die Ökodesignrichtlinie der EU (Erwägungsgrund 3)¹⁴ von 2005, aber auch die Forderung von

¹¹ <https://www.ecologic.eu/de/2587>

¹² Stefan Bach, Der Mehrwertsteuer-Bonus: Eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen, DIW Wochenbericht Nr. 24 2011, S. 12-18: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.373446.de/11-24-3.pdf

¹³ https://www.dehoga-bundesverband.de/fileadmin/Startseite/06_Presse/Publikationen/7_auf_Essen_RZ.pdf

¹⁴ Hier bezogen auf energiegetriebene Produkte: S.12: „Die umweltgerechte Gestaltung von Produkten ist wesentlicher Bestandteil der Gemeinschaftsstrategie zur integrierten Produktpolitik. Sie bietet als vorbeugender Ansatz zur Optimierung der Umweltverträglichkeit von Produkten und zur gleichzeitigen Erhaltung ihrer Gebrauchsqualität

TransFair 2017, dem 12. Ziel für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen durch eine ökologisch und sozial orientierte Mehrwertsteuer Rechnung zu tragen.¹⁵

2. Wie kann die *Zertifizierung* für Öko und Fair finanziell und organisatorisch allen ermöglicht werden – auch kleinen Landwirten und Händlern? Es muss vermieden werden, dass Waren großer Bio-Importeure hier geringer besteuert werden, aber der kleine Nebenerwerbslandwirt mit Hofverkauf die Zertifizierung nicht stemmen kann – ebenso auch Kleinstbetriebe im fairen Handel. Der Staat sollte die Zertifizierung fördern und in jedem Fall bezahlbar machen, z.B. ertragsabhängig.
3. Wie kann in und mit jeder Branche das Bewusstsein geweckt werden, dass nicht die Öko-Lobby gegen die anderen antritt, sondern dass Nachhaltigkeitsziele für alle attraktiv sind, mit guter Unterstützung erreicht werden und steuerlich gewürdigt werden?
4. Welche unterstützenden staatlichen Regelungen braucht es, damit die Erstattung der Vorsteuer und das Abführen der Mehrwertsteuer insbesondere in Landwirtschaft und Gastronomie bei teilweise unterschiedlichen Steuersätzen gut funktionieren – vielleicht sogar einfacher als bisher?
5. Wie kann eine Kommission aus Verbänden, Nicht-Regierungsorganisationen, unabhängigen Wissenschaftlern und Vertretern der verschiedenen Bundesministerien (Finanzen, Umwelt, Landwirtschaft, Entwicklung, Wirtschaft & Energie) aussehen, die diesen Reformprozess entwickelt und überwacht?

Fazit und Zusammenfassung

Insgesamt sehe ich in der nachhaltigen Reform der Mehrwertsteuer einen siebenfachen Vorteil: Die Reform wirkt in die Breite auf unterschiedlichste Produkte und Dienstleistungen, ist also glaubwürdig allgemein wirksam und nicht willkürlich auf eine Branche oder ein Produkt beschränkt. Sie kann sukzessive auf weitere Bereiche ausgedehnt werden, sobald die Zertifizierung geregelt ist.

1. Die positive öffentliche Wirkung besteht in der *Steuersenkung!* Nachhaltige Produkte werden mit dem niedrigeren Steuersatz versehen, bzw. werden erst neu ermäßigt besteuert.
2. Die Reform beseitigt den bisherigen Wildwuchs an unsinnigen Ausnahmen.

neue konkrete Chancen für Hersteller, Verbraucher und die Allgemeinheit.“ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0399&from=DE>

¹⁵ Politische Forderungen von TransFair e.V., Februar 2017, S. 6: „Die EU und die Bundesregierung müssen nachhaltige Steuersysteme, z.B. durch die Einführung einer ökologisch und sozial orientierten Mehrwertsteuer (geringere Zoll- und Steuersätze für nachhaltig zertifizierte Konsumgüter, geringere Unternehmenssteuer für nachhaltige Unternehmen), schaffen. Die Bundesregierung muss umweltschädliche Wirtschaftspraktiken höher besteuern.“ https://www.fairtrade-deutschland.de/fileadmin/DE/mediathek/pdf/fairtrade_politische_forderungen_transfair.pdf

3. Die Mehrwertsteuer muss nicht neu erhoben oder eingeführt werden, sie existiert bereits. Vielzählige neue Steuern, wie z.B. auf Zucker, Fett, Pestizide, Stickstoff/Kunstdünger etc. können so vermieden werden.
4. Die Mehrwertsteuer wirkt nicht wie eine Steuer an der Quelle der Produktion nur auf Erzeugnisse im Inland, sondern ebenso auf Importe, ist daher wettbewerbskonform und benachteiligt nicht einheimische Produzenten (die z.B. von einer nationalen Pestizidsteuer alleine betroffen wären).
6. Die nachhaltige Reform der Mehrwertsteuer bietet die Chance eines EU-weiten gemeinsamen Vorgehens und Ansporns und lässt den Mitgliedsstaaten trotzdem Spielraum.
7. Nachhaltigkeitsziele bleiben nicht auf Maßnahmen des Klimaschutzes, z.B. durch CO₂-Reduktion, beschränkt. In idealer Ergänzung zu den darauf gerichteten Mengensteuern erreicht die Mehrwertsteuer diese Ziele in ihrer Breite, wie z.B. im Blick auf Ressourcenverbrauch, Bodenbelastung, Gesundheitsgefährdung, Tierwohl, Energieeffizienz – oder auch zugunsten des fairen Handels, der auch Bestandteil der EU-Handelsstrategie ist. Die derzeitige Dramatik um Glyphosat, Neonikotinoide, Nitrat- und Antibiotikabelastung in der Landwirtschaft wäre mit einer solchen Steuer möglicherweise so nicht entstanden.

Deshalb zum Schluss meine Bitte: Setzen Sie sich in Ihren Bereichen und auch in Kooperation für eine nachhaltige Mehrwertsteuerreform ein. Nicht nur, um in unserer Familie den Nuss-Nougat-Frieden wiederherzustellen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!