

Vorschläge des Umweltbundesamtes für eine umweltorientierte Reform der Mehrwertsteuer

1 Einleitung

Bei der Mehrwertsteuer hat sich ein großer Reformbedarf aufgestaut. Besonders schwer wiegt, dass ökologische Belange bei der Gestaltung der Mehrwertsteuer bisher keine Berücksichtigung gefunden haben.

In den letzten Jahren hat es immer wieder Diskussionen zu möglichen Reformen der Mehrwertsteuer gegeben. So kritisierte beispielsweise auch der Bundesrechnungshof das derzeitige System. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft forderte schon vor Jahren die Abschaffung der Mehrwertsteuervergünstigung für tierische Produkte. Auch das Umweltbundesamt (UBA) hat in seinem Bericht zu den umweltschädlichen Subventionen das Thema Besteuerung von tierischen Lebensmitteln immer wieder aufgegriffen und Reformen angemahnt.

Eine Reform ist dringlicher denn je. Die Begrenzung des Klimawandels verlangt die Reduktion des Konsums von klimaschädlichen Produkten. Die Verringerung der Abhängigkeit von Energieimporten und eine Vermeidung von Treibhausgasemissionen erfordern eine Beschleunigung der Energie-, Agrar-, Ernährungs- und Verkehrswende. Stark steigende Lebensmittelpreise lassen sozial ausgewogene und ökologisch sinnvolle Maßnahmen zur Dämpfung der Preissteigerungen angebracht erscheinen.

Anfang April 2022 wurde die europäische Richtlinie zum Mehrwertsteuer-System geändert¹. Zusätzlich zu den schon länger diskutierten Reformansätzen haben sich so neue Handlungsspielräume eröffnet. Diese gilt es zu nutzen. Der Rat der Europäischen Union weist in den Erwägungsgründen für die Änderung der Richtlinie darauf hin, dass der rechtliche Rahmen zur Anwendung ermäßigter Steuersätze mit den anderen Maßnahmen der Union wie z. B. dem europäischen Grünen Deal im Einklang stehen sollte. In der Änderungsrichtlinie wird daher formuliert: „Überdies sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, zu einer klimaneutralen und ökologischen Wirtschaft beizutragen, indem sie ermäßigte Steuersätze auf umweltfreundliche Lieferungen anwenden und zugleich die schrittweise Beendigung der bestehenden Vorzugsbehandlung von umweltschädlichen Lieferungen vorbereiten.“

¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/542/oj>

Derzeit gibt es in Deutschland einen Wildwuchs von Einzelregelungen, die sowohl aus sozialer als aus Umweltsicht nicht nachvollziehbar sind. Beispielsweise werden einerseits Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber mit dem ermäßigten Satz besteuert. Andererseits unterliegen Milchersatzprodukte wie Haferdrinks dem vollen Regelsteuersatz.

Vor dem Hintergrund dieser aktuellen Entwicklungen hat das Umweltbundesamt Reformvorschläge für eine ökologischere Gestaltung der Mehrwertsteuer formuliert. Ziel dabei ist es vor allem, Anreize für einen umwelt- und klimafreundlicheren Konsum zu schaffen. Dabei werden auch soziale Aspekte berücksichtigt.

2 Reformvorschläge

2.1 Nahrungsmittel

Ausgangslage:

Aus sozialpolitischen Gründen unterliegt ein großer Teil der Nahrungsmittel dem ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent. Die derzeitige Regelung ist allerdings nicht vollständig konsistent und sie spiegelt nicht die unterschiedlichen Umweltbelastungen der verschiedenen Nahrungsmittel wider. Aus umweltpolitischer Sicht sind insbesondere zwei Einordnungen problematisch: Fleisch und andere tierische Lebensmittel unterliegen trotz der erheblich größeren Umwelt- und Klimabelastung im Vergleich zu pflanzlichen Lebensmitteln dem ermäßigten Satz. Andererseits sind pflanzenbasierte Milch- und Fleischersatzprodukte mit dem vollen Steuersatz belegt, obwohl deren negative Umweltwirkungen deutlich geringer als die der tierischen Originale sind. Schon seit Jahren wird vom Umweltbundesamt eine Korrektur der derzeitigen Regelungen empfohlen. Die aktualisierte europäische Richtlinie zum Mehrwertsteuer-System (MwStSystRL) lässt nun auch einen Steuersatz von 0 Prozent zu und ermöglicht damit weitere Handlungsspielräume.

Reformvorschlag des UBA:

Auf pflanzliche Grundnahrungsmittel und andere wenig- und unverarbeitete pflanzliche Lebensmittel (z. B. Obst, Gemüse, Hülsenfrüchte, Getreideerzeugnisse, pflanzliche Öle und Fette, Brot, Nudeln) sollte der Steuersatz auf 0 Prozent gesenkt werden. Pflanzen- und pilzbasierte Milch- und Fleischersatzprodukte (z. B. Haferdrinks) sollten wie andere stärker verarbeitete pflanzliche Lebensmittel mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent besteuert werden. Im Gegenzug werden tierische Lebensmittel mit dem Regelsatz von 19 Prozent besteuert (Fleisch, Fleischerzeugnisse, Fisch, Milchprodukte, Eier und tierische Fette). Dies dient auch der Kompensation der Einnahmeausfälle. Eine stärker pflanzenbasierte Ernährung würde somit günstiger werden, während eine Ernährung mit großen Anteilen tierischer Nahrungsmittel teurer würde. Um die derzeitigen Preissteigerungen bei Lebensmitteln abzufangen, könnte die Besteuerung tierischer Lebensmittel mit dem Regelsatz erst zeitlich versetzt vorgenommen werden.

Tierische Bio-Lebensmittel wären wegen ihres höheren Preisniveaus besonders stark von einer solchen Besteuerung betroffen. Gleichzeitig gilt die Biolandwirtschaft im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft als ökologisch vorzüglich. Dies lässt eine höhere Belastung von tierischen Bio-Lebensmitteln im Vergleich zu den konventionellen Produkten kontraproduktiv erscheinen. Es ist daher zu prüfen, ob für tierische Produkte mit Bio-Zertifizierung die Privilegierung beibehalten werden sollte. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass tierische Lebensmittel, die nach Bio-Richtlinien erzeugt wurden, deutlich umwelt- und klimaschädlicher sind als pflanzliche Nahrungsmittel. Erste Analysen deuten zudem daraufhin, dass es rechtliche und administrative Hürden gibt, tierische Lebensmittel aus ökologischer Produktion im

Vergleich zu konventionellen Produkten ermäßigt zu besteuern. Daher empfiehlt das UBA vor allem andere Instrumente, um den Ökolandbau zu fördern, wie z. B. die Landwirtschaftssubventionen, um damit die Preisdifferenz zwischen Bio- und konventionellen Produkten an der Ladentheke auszugleichen.

Begründung:

Wenig und unverarbeitete pflanzliche Lebensmittel wie Gemüse, Obst, Getreide und Hülsenfrüchte sollten von der Mehrwertsteuer vollständig befreit werden, da diese Lebensmittel sowohl in Bezug auf die gesundheitliche Wirkung als auch auf die Umweltbewertung am besten abschneiden.

Stärker verarbeitete pflanzliche Lebensmittel werden vor allem in Bezug auf ihre gesundheitliche Wirkung kritisch gesehen. Aber auch in Bezug auf die Umweltwirkungen nehmen sie eine mittlere Position ein, da die Verarbeitung den Ressourcenaufwand und die Treibhausgasemissionen erhöht. Dies gilt ebenfalls für pflanzen- und pilzbasierte Produkte, die Fleisch und Milchprodukte imitieren, wodurch nach Auffassung des Umweltbundesamtes der ermäßigte Mehrwertsteuersatz angemessen ist.

Die Produktion tierischer Lebensmittel im Vergleich zu pflanzlichen Nahrungsmitteln geht mit deutlich mehr Treibhausgasemissionen einher und vervielfacht den landwirtschaftlichen Ressourcenverbrauch und die damit verbundenen negativen Umweltwirkungen, wie den Verlust der Artenvielfalt, die Gewässerbelastung und die Reduzierung der Luftqualität. Hinzu kommen Umweltbelastungen, die ausschließlich bei der Produktion tierischer Lebensmittel anfallen, wie z. B. die Folgen des Einsatzes von Tierarzneimitteln wie Antibiotika und Bioziden.² Der gegenwärtige reduzierte Mehrwertsteuersatz für diese Produkte stellt daher eine umwelt- und klimaschädliche Subvention dar, die dringend abgebaut werden sollte.

Weniger tierische Lebensmittel zu verzehren, insbesondere Fleisch, ist auch erforderlich für eine gesündere Ernährung. Auch dazu kann eine relative Verteuerung tierischer Lebensmittel durch eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes einen Beitrag liefern.

2.2 Personenbeförderung

Ausgangslage:

Derzeit wird die Personenbeförderung im Eisenbahnverkehr und der gesamte öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent besteuert. Durch die Reform der MwStSystRL ist es nun möglich, den Steuersatz für Personenverkehr, Gepäckbeförderung und Personenverkehrsdienstleistungen auf bis zu 0 Prozent abzusenken.

Reformvorschlag des UBA:

Der öffentliche Verkehr, das heißt, der ÖPNV (einschließlich des Taxiverkehrs) sowie der Regional- und Fernverkehr per Bahn und Bus soll von der Mehrwertsteuer befreit werden. Fahrradverleih als Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs soll von einer Mehrwertsteuersenkung auf den ermäßigten Satz profitieren.

² Siehe auch: Umweltbundesamt 2021, Perspektiven für eine umweltverträgliche Nutztierhaltung in Deutschland, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/perspektiven-fuer-eine-umweltvertraegliche>

Begründung:

Die Förderung nachhaltiger Formen der Mobilität ist ein wichtiges Instrument zur Erreichung der Klimaziele und zur Unterstützung der Energiewende. Die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ist mit deutlich geringeren Treibhausgasemissionen verbunden als die Benutzung des PKWs. Vor dem Hintergrund der Einführung des befristeten 9-Euro-Tickets bedarf es zudem einer adäquaten Anschlussregelung, um die Gefahr eines Strohfeuereffekts abzuwehren. Eine Mehrwertsteuerbefreiung würde den öffentlichen Verkehr dauerhaft preislich attraktiver machen. Auch aus sozialen Gesichtspunkten ist eine Reform aufgrund der positiven Verteilungswirkung zu begrüßen. Denn gerade ökonomisch schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen nutzen häufiger den öffentlichen Verkehr und wenden einen größeren Anteil ihres Einkommens hierfür auf.

2.3 Reparaturdienstleistungen für Schuhe, Lederwaren, Kleidung, Fahrräder und Haushaltswäsche

Ausgangslage:

Reparaturen werden mit dem Regelsatz von 19 Prozent besteuert. Die MwStSystRL lässt jedoch schon seit einigen Jahren für bestimmte Reparaturdienstleistungen die Anwendung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes zu. Im Gegensatz zu einer Reihe anderer EU-Mitgliedsstaaten macht Deutschland davon bisher keinen Gebrauch.

Reformvorschlag des UBA:

Die Spielräume der MwStSystRL hinsichtlich von Reparaturen sollten ausgeschöpft werden. Das heißt, Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche sollen mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz belegt werden.

Begründung:

Reparaturen und somit eine Verlängerung der Lebensdauer sind ein wichtiges Element der Abfallvermeidung. Durch Reparaturen wird Material gespart und es werden Ressourcen geschont. Reparaturen sind jedoch im Vergleich zum Neukauf relativ teuer. Die hohen Reparaturkosten sind daher ein wesentlicher Faktor für die sinkende Nachfrage nach Reparaturdienstleistungen. Die Senkung der Reparaturkosten durch eine geringere Steuerlast macht Reparaturen für Kunden attraktiver und trägt zu einer Unterstützung des lokalen Handwerks bei. Gleichzeitig wird ein Signal gegeben, dass Reparaturen politisch unterstützt werden.

2.4 Solaranlagen

Ausgangslage:

Die Anschaffung und Installation von Solaranlagen unterliegt dem regulären Mehrwertsteuersatz. Das führt dazu, dass die meisten Betreiber von Photovoltaikanlagen die Umsatzsteuerpflicht wählen, um sich die Mehrwertsteuer aus der Investition erstatten zu lassen. Damit verbunden sind zusätzliche Bürokratieaufwendungen. Für andere Betreiber ist eine Anlage um den Betrag der Mehrwertsteuer teurer und wird weniger wirtschaftlich.

Reformvorschlag des UBA:

Die Mehrwertsteuer für Solaranlagen wird für die in der MwStSystRL vorgesehenen Anwendungen³ auf 0 Prozent gesenkt. Die Maßnahme führt zu einem Bürokratieabbau und einer Vereinfachung für die Anlagenbetreiber, die dann auf eine Umsatzsteueranmeldung verzichten können. Finanzielle Vorteile dürften darüber hinaus vor allem bei Kleinstanlagen, bei Anlagen mit hohem Eigenverbrauch und bei öffentlichen oder gemeinnützigen Betreibern zu erwarten sein.

Begründung:

Der weitere Ausbau der Photovoltaik ist unabdingbar, um Klimaziele zu erreichen und eine stärkere Unabhängigkeit bei der Energieversorgung zu erreichen. Das hier vorgeschlagene Instrument der Mehrwertsteuerermäßigung hat dabei den Vorteil, dass unkompliziert Anreize für einen weiteren Ausbau der Photovoltaik auf Dächern geschaffen werden.

2.5 Maßnahmen zur Heizungsoptimierung

Ausgangslage:

Aktuell sind energetische Sanierungen von Gebäuden und Wohnungen mit dem regulären Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent belegt. Dieser kann reduziert werden, muss allerdings mindestens 5 Prozent betragen. Die Ermäßigung ist nicht mehr nur auf Arbeitskosten beschränkt.

Reformvorschlag des UBA:

Der neue Spielraum kann genutzt werden, um Maßnahmen der Heizungsoptimierung (wie hydraulischer Abgleich, Einbau effizienter Heizungspumpen) kurzfristig mit einem ermäßigten Satz zu besteuern.

Weitergehende Steuersenkungen, z. B. für den Einbau von Wärmepumpen, Solarthermieanlagen oder andere Sanierungsmaßnahmen inklusive Dämmmaßnahmen könnten in Zukunft, wenn die Handwerksbetriebe größere Kapazitäten haben, erfolgen.

Begründung:

Die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes schafft Anreize für energetische Sanierungen und kann so einen Beitrag zur Erreichung der deutschen Klimaziele leisten. Die Maßnahme ist unbürokratisch, niederschwellig und führt, im Gegensatz zu einkommensteuerlichen Fördermaßnahmen, auch für Kommunen, kommerziell Vermietende oder Genossenschaften zu einer Kosteneinsparung für Sanierungen.

Angesichts der hohen Auslastung von Handwerksbetrieben und der Knappheiten von Baustoffen wären gegenwärtig Mitnahmeeffekte zulasten der Steuerzahlenden zu erwarten. Eine Möglichkeit wäre daher, die Mehrwertsteuerreduzierung zunächst auf die Heizungsoptimierung anzuwenden: Das ist ein begrenzter Anwendungsbereich, der zudem kurzfristig hochwirksam ist, keine Lock-In-Effekte produziert und dieser etwas ungeliebten Optimierungs-Dienstleistung mehr Bedeutung verschaffen könnte.

Längerfristig (bei weniger ausgelasteten Kapazitäten und besserer Materialverfügbarkeit) wäre es denkbar, die Reduzierung der Mehrwertsteuer auf den Einbau von Heizungen mit erneuerbaren Energien oder sämtliche energetischen Sanierungsmaßnahmen anzuwenden.

³ Konkret heißt es in der Richtlinie: „Lieferung und Installation von Solarpaneelen auf und in der Nähe von Privatwohnungen, Wohnungen sowie öffentlichen und anderen Gebäuden, die für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten genutzt werden.“

2.6 Umsatzsteuerliche Behandlung von Sachspenden zur Vermeidung der Vernichtung von Retouren

Ausgangslage:

Sachspenden gelten als Entnahme aus dem Betriebsvermögen. Daher ist grundsätzlich Umsatzsteuer abzuführen. Bei verkaufsunfähigen Waren (z. B. Lebensmittel kurz vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums) kann der Wert der Ware gegen null gehen und dementsprechend auch keine Umsatzsteuer anfallen. Der Wert von eingeschränkt verkehrsfähigen Waren (z. B. Retouren) ist allerdings höher anzusetzen und dementsprechend fällt bei einer Spende eine höhere Umsatzsteuerzahlung an.⁴ In den letzten Jahren hat sich die umsatzsteuerliche Behandlung von Sachspenden verbessert. Aber es gibt immer noch in vielen Fällen Anreize dazu, Waren zu vernichten, anstelle sie zu spenden, da die Vernichtung der Waren kostengünstiger ist.

Reformvorschlag des UBA:

Für Spenden an gemeinnützige Organisationen sollte die Bemessungsgrundlage für Sachspenden 0 Euro betragen.

Begründung:

Die Vernichtung von Waren (insbesondere Retouren im Versandhandel) hat einen signifikanten Umfang. Mit der Umsetzung des Reformvorschlags kann den Unternehmen eine Alternative zur Verwendung der Waren angeboten werden. Die Einschränkung der Regelung für Spenden an gemeinnützige Organisationen ist angebracht, um einen Missbrauch zu vermeiden. Mit einer geringen Vernichtung von Waren kann der Ressourcenverbrauch und die Klimabelastung reduziert werden.

2.7 Brennholz

Ausgangslage:

Brennholz wird derzeit mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent belegt. Angesichts der starken negativen Umweltfolgen der Brennholznutzung ist diese Ermäßigung nicht nachvollziehbar. Durch die Änderung der MwStSystRL wurde die Möglichkeit der Ermäßigung längstens bis zum 1.1.2030 befristet.

Reformvorschlag des UBA:

Die Beendigung der Mehrwertsteuerermäßigung sollte schon deutlich früher erfolgen.

Begründung:

Die Nutzung von Brennholz ist mit erheblicher lokaler Luftverschmutzung verbunden. Zudem helfen Holzheizungen kaum beim Klimaschutz. Für den Klimaschutz ist Holz eine sogenannte Senke, da es das CO₂ für lange Zeit binden kann. Beim Verfeuern gelangt dieses CO₂ jedoch in die Atmosphäre. Daher ist es für den Klimaschutz besser, Holz zunächst in langlebigen Produkten zu nutzen, anstatt es direkt zu verbrennen. Eine geringere Nutzung von Brennholz würde die Luftverschmutzung reduzieren und hätte positive Umwelt- und Gesundheits- und Klimawirkungen.

⁴ Die genauen Formulierungen finden sich im Umsatzsteuer-Anwendungserlass: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2021-03-18-USt-Beurteilung-Sachspenden-Bemessungsgrundlage-Sachspenden.html

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt

Wörlitzer Platz 1

06844 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0

Fax: +49 340-2103-2285

buergerservice@uba.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Autorenschaft

Andreas Burger (Umweltbundesamt)

Michael Golde (Umweltbundesamt)

Christine Kornher (Umweltbundesamt)

Unter Mitarbeit von

Anne Klatt (Umweltbundesamt)

Knut Ehlers (Umweltbundesamt)

Jens Schuberth (Umweltbundesamt)

Lea Köder (Umweltbundesamt)

Kilian Frey (Umweltbundesamt)

Timmo Janitzek (Umweltbundesamt)

Matthias Futterlieb (Umweltbundesamt)

Katja Hofmeier (Umweltbundesamt)

Stefan Rother (Umweltbundesamt)

Stand: Mai 2022