

Forschungszentrum für Umweltpolitik Environmental Policy Research Centre

Mit der Mehrwertsteuer und mit Verbrauchssteuern ökologisch lenken

Von Rafael Postpischil, Dr. Klaus Jacob, Holger Bär, Anne
Siemons, Friedhelm Keimeyer und Dr. Katja Schumacher

FFU-Report 01-2021



Forschungszentrum für Umweltpolitik
Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Herausgeber

Freie Universität Berlin
Forschungszentrum für Umweltpolitik
Hnnestraße 22
14195 Berlin
Web: www.fu-berlin.de/ffu

FFU-Rep 01-2021 (Juni)

Mit der Mehrwertsteuer und mit Verbrauchsteuern ökologisch lenken

Dieser Report ist im Rahmen des durch das Umweltbundesamt geförderten Forschungsvorhabens „Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweisen“ (ReFoPLAN FKZ 3718 17 1040) entstanden.

Autor*innen

Rafael Postpischil, Dr. Klaus Jacob
Forschungszentrum für Umweltpolitik

Holger Bär
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

Anne Siemons, Friedhelm Keimeyer und Dr. Katja Schumacher
Öko-Institut e.V.



In der Schriftenreihe FFU-Report werden seit 1993 Forschungsergebnisse des FFU veröffentlicht. Dazu gehören Studien und Diskussionspapiere aus dem Bereich der akademischen Grundlagenforschung und der Politikberatung. Ergebnisse der Forschung am FFU sollen so frühzeitig einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die FFU-Reports durchlaufen einen internen fachlichen Review-Prozess, sofern dies nicht bereits durch Auftraggeber oder andere Projektpartner erfolgt ist. Die vertretenen Positionen liegen in der Verantwortung der Autoren und spiegeln nicht notwendigerweise die Position des gesamten FFU wider.

Die wichtigsten Empfehlungen im Überblick

Die aktuelle Ausgestaltung der **Mehrwertsteuer** setzt eine Reihe ökologischer Fehlanreize. Insbesondere die Mehrwertsteuerermäßigung für **Fleisch und tierische Produkte sollte daher abgeschafft werden**. Durch die zu erwartenden Veränderungen im Konsum würden bis zu 6 Mio. t/Jahr Treibhausgasemissionen eingespart, weitere positive Umweltwirkungen erzielt und zusätzliche Steuereinnahmen von 2-5 Mrd. €/Jahr generiert. Um soziale Härten zu vermeiden, könnte parallel der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für pflanzliche Lebensmittel auf 5% gesenkt werden. Außerdem sollte die Umsatzsteuer für **Arbeitsleistungen energetischer Sanierungen auf 7%** reduziert werden: Einsparung von Treibhausgasemissionen in Höhe von 1 Mio. t/Jahr und zusätzliche Beschäftigungs- und Wertschöpfungsimpulse bei gleichzeitigen Steuerausfällen von 1,2 Mrd. €/Jahr wären zu erwarten. Zudem sollten **kleine Reparaturdienstleistungen mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz** gefördert werden. Darüber hinaus wird empfohlen **Sachspenden** von Unternehmen (z.B. Lagerbestände, Rückläufe) **von der Umsatzsteuer zu befreien**, um Warenvernichtung zu vermeiden.

Der laufende **Reformprozess der europäischen Mehrwertsteuersystemrichtlinie**, die den Rahmen für die Zulässigkeit reduzierter Sätze vorgibt, sollte genutzt werden, um Handlungsspielräume für eine weitergehende Ökologisierung der Mehrwertsteuer zu schaffen. Denkbar wäre es, die **umweltfreundlichsten Produkte und Dienstleistungen** in verschiedenen Marktsegmenten **mit einem reduzierten Satz zu fördern** sowie **den reduzierten Satz für die Reparatur von Gebrauchsgegenständen wie Elektro-, Elektronikgeräte und Möbel** zu ermöglichen.

Verbrauchssteuern sind ein weiterer Ansatzpunkt für eine Ökologisierung des Konsums. In der deutschen Finanzverfassung sind Verbrauchssteuern eng gefasst. Sie müssen sich regelmäßig auf „Güter des ständigen Bedarfs“ beziehen. Optionen für Verbrauchssteuern mit ökologischer Lenkungswirkung sind z.B. eine **Verbrauchssteuer auf Zement (gekoppelt mit Klimaschutzverträgen für weitgehend klimaneutralen Zement)**, die **Befreiung nachhaltigen Kaffees von der Kaffeesteuer** und eine Steuer auf **Einkaufstragetaschen**.

Weitere ökonomische Instrumente, die untersucht wurden, sind eine Bepreisung von Luftfracht im Rahmen einer **Flugfrachtsteuer**, die Kostenübertragung auf Hersteller von **Einwegkunststoffprodukten** im Rahmen der **erweiterten Herstellerverantwortung** und ein **Pfand auf lithiumhaltige Akkus**.

Zusätzliche Handlungsspielräume, um durch ökonomische Instrumente eine ökologische Steuerungswirkung zu erreichen, könnten durch eine **Änderung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben** des Grundgesetzes erschlossen werden - z.B. indem „Umweltabgaben“ oder „Abgaben auf Emissionen“ ausdrücklich zugelassen werden.

Die **Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern** können vor allem **ökologische Wirkungen beim privaten Konsum** erzielen. Umweltwirkungen der Produktion werden nur indirekt und unpräzise adressiert. Hersteller sind durch die Konsumveränderung mittelbar betroffen, nicht jedoch in ihrer Wettbewerbsposition gegenüber ausländischen Anbietern. Eine nationale Einführung ist daher eher möglich und sie kann Impulse für weiterreichende internationale Initiativen geben.

Inhaltsverzeichnis

1	Politischer Hintergrund und Projektkontext	1
1.1	Umweltorientierte Besteuerung des Konsums: Pro und Contra.....	1
1.2	Forschungsprojekt „Ökologische Finanzreform“	3
2	Ergebnisse zur Mehrwertsteuer	4
2.1	Die ökologischen Probleme und Potenziale der Mehrwertsteuer.....	4
2.2	Viele ökologische Mehrwertsteuer-Ansätze bereits im bestehenden europäischen Rechtsrahmen möglich.....	5
2.2.1	Der reguläre Mehrwertsteuersatz für Fleisch und andere Produkte tierischen Ursprungs reduziert negative Wirkungen auf Umwelt und Gesundheit	5
2.2.2	Reduzierte Mehrwertsteuer kann energetische Sanierungen fördern	6
2.2.3	Reduzierte Mehrwertsteuer kann Reparaturen unterstützen.....	7
2.2.4	Änderung der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage für Sachspenden kann Warenvernichtung vermeiden.....	7
2.3	Größeres ökologisches Potenzial der Mehrwertsteuer wäre durch reformierten europäischen Rechtsrahmen möglich	8
2.3.1	Förderung von umweltfreundlichen Produkten durch zeitweilig reduzierte Mehrwertsteuer	8
2.3.2	Breitere Reparaturförderung für Gebrauchsgegenstände wie Elektro- und Elektronikgeräte sowie Möbel durch ermäßigten Mehrwertsteuersatz.....	8
3	Ergebnisse zu Verbrauchsteuern und weiteren produktbezogenen ökonomischen Instrumenten	9
3.1	Zementsteuer und Klimaschutzverträge zur Förderung effizienten Zementeinsatzes und weitgehend klimaneutraler Herstellung	10
3.2	Kaffeesteuerbefreiung zur Förderung von nachhaltigem Konsum und Produktion von Kaffee	10
3.3	Flugfracht bepreisen, um Nachfrage zu lenken und Anreize für klimafreundlichere Transportmöglichkeiten zu geben.....	11
3.4	Durch Übertragung der Umweltkosten von Einwegverpackungen an Hersteller entstehen Innovationsanreize	11
3.5	Verbrauchsteuern für Einkaufstragetaschen können deren Wiederverwendung stärken	12
3.6	Ein Pfand auf Akkus kann die Entwicklung von Recyclingsystemen fördern	12
4	Fazit	13
5	Literaturverzeichnis	16

1 Politischer Hintergrund und Projektkontext

1.1 Umweltorientierte Besteuerung des Konsums: Pro und Contra

Aus umweltpolitischer Sicht wird seit langem gefordert, dass umweltbelastende Tätigkeiten besteuert werden, sei es der Verbrauch von Energie, die Nutzung natürlicher Ressourcen oder der Ausstoß von Emissionen (EEA 2016; Ekins und Speck 2011; Hogg et al. 2016; IEEP 2014). Die Besteuerung kann dabei bei verschiedenen Akteuren ansetzen: Umweltbezogene Steuern können bei Herstellern und Produzenten angelegt werden, bei Händlern und Importeuren sowie bei Endverbraucher*innen. Im Vordergrund steht dabei das Preissignal und die daraus resultierende Lenkungswirkung. Umweltorientierte Lenkungssteuern sollen dazu beitragen, umweltschädliches Verhalten zu reduzieren, umweltfreundlichere Alternativen zu fördern und Innovationen anzustoßen.

Der Fokus in diesem Policy Papier liegt auf umweltbezogenen Steuern, die beim *Verbrauch* ansetzen. Verschiedene Argumente werden für die Einführung solcher konsumbezogener Abgaben vorgebracht (siehe z.B. Guske und Jacob 2017; Hogg et al. 2016, Munnings et al. 2019):

- **Eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums setzt klare Anreize bei Verbraucher*innen:** Sie trägt dazu bei, dass Preise von Produkten oder Aktivitäten auch die „ökologische Wahrheit“ (Emissionen, Umweltschäden, etc.) widerspiegeln. Für Verbraucher*innen entstehen Anreize, weniger umweltschädliche Produkte zu konsumieren. Durch das Preissignal wird die Nutzung natürlicher Ressourcen damit bei Verhaltens- und Kaufentscheidungen stärker berücksichtigt.
- **Eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums kann Anreize zur umweltfreundlicheren Produktion geben:** Um die Mehrbelastung durch Besteuerung zu vermeiden, weichen Verbraucher*innen auf Alternativen aus oder verringern ihre Nachfrage. Dies sendet ein Signal an die Unternehmen, die diese Produkte herstellen oder in den Markt bringen. Für Unternehmen entstehen so Anreize zur Entwicklung von Produkten und Prozessen, die keine bzw. weniger negative Umweltwirkungen haben. Voraussetzung für diese Wirkung ist, dass durch die veränderte Nachfrage das Signal bei den Herstellern auch ankommt.
- **Eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums bietet ein Level-Playing-Field für Unternehmen:** Die durch die Steuer induzierte Wirkung auf den Absatz von Produkten und Dienstleistungen ist für alle anbietenden Unternehmen gleich, unabhängig davon, ob sie im Inland oder im Ausland produzieren. Dadurch entsteht keine Gefahr der Wettbewerbsverzerrung.
- **Eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums kann staatliche Einnahmen erschließen:** Aus finanzpolitischer Sicht generieren umweltbezogene Abgaben als indirekten Steuern staatliche Einnahmen. Diese können Einnahmen durch direkte Steuern auf Einkommen und Unternehmensgewinne, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und dem Wettbewerb auf globalisierten Märkten abnehmen, zumindest teilweise ersetzen. Die Steuereinnahmen können auch genutzt werden, um indirekte Steuern auf umweltfreundliche Güter zu senken.

- **Eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums kann gerecht ausgestaltet werden:** Regressive Verteilungswirkungen können zunächst auftreten. Die negativen Verteilungswirkungen können aber durch die Verwendung des zusätzlichen Steueraufkommens zugunsten von ökonomisch schwächer Gestellten oder von der Steuer stark belasteten Personen ausgeglichen werden.

Gegen die Einführung von umweltbezogenen Steuern auf den Verbrauch werden u.a. die folgenden Argumente angeführt:

- **Eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums setzt nicht immer beim Verursacher an:** Bei vielen Konsumgütern haben Verbraucher*innen keinen direkten Einfluss darauf, mit welchem Umwelt- und Ressourcenverbrauch Produkte hergestellt werden. Das Preissignal kann verpuffen, wenn die Nachfrageelastizität für ein Produkt eher starr ist, z.B. bei lebensnotwendigen Gütern, bei Mangel an Alternativen oder wenn Verbraucher*innen keine Wahl haben (bspw. Heizungsanlage im Mietshaus). In diesen Fällen werden die zusätzlichen Kosten von Verbraucher*innen getragen, ohne weitere Impulse an die Hersteller zu geben. Steuern, die beim Verursacher ansetzen, geben dagegen ein direktes Signal und Handlungsmöglichkeiten für Hersteller. Jedoch ist die Nachfrage nach den allermeisten Gütern zumindest mittel- bis langfristig elastisch, sodass in diesem Rahmen auch indirekt die Verursacher, nämlich die Hersteller, adressiert werden. Zudem kann argumentiert werden, dass die nachfragenden Konsument*innen die Umweltbelastungen neben den Herstellern mit zu verantworten haben und entsprechend mit Verursacher sind.
- **Eine umweltorientierte Besteuerung bei Endverbraucher*innen ist aufwändiger als eine Besteuerung in vorgelagerten Stufen:** Bei einer Besteuerung des Endverbrauchs müssen viele, oftmals komplexe Konsumprodukte besteuert werden, während eine Steuer auf Vorprodukte oder Inputs in vorgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette weniger Akteure oder Produkte erfasst. Allerdings lassen sich konsumbasierte Instrumente häufig schneller und leichter national umsetzen als Förderungen oder Belastungen am Anfang von zumeist globalen Wertschöpfungsketten.
- **Wenn für den Konsum umweltfreundlicher Güter Steuernachlässe gewährt werden, können Rebound-Effekte entstehen:** Das gesparte Geld könnte anderweitig umweltschädlich ausgegeben werden. Flankierende Instrumente können und sollten eingesetzt werden, um diesen Effekten entgegenzuwirken.
- **Eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums sei ungerecht:** Eine Besteuerung des Konsums kann zu unerwünschten Verteilungswirkungen führen. Haushalte mit geringem Einkommen geben einen höheren Anteil ihres Einkommens für Güter des alltäglichen Bedarfs aus. Eine Verteuerung durch umweltbezogene Steuern auf solche Güter hat dann eine regressive Wirkung. Dagegen wirkt die Verteuerung von Produkten, die von höheren Einkommensgruppen nachgefragt werden, nicht regressiv. Die Steuereinnahmen können jedoch zur Entlastung an anderer Stelle oder zugunsten höher belasteter Gruppen verwendet werden. Darüber hinaus können Elemente der Steuerausgestaltung,

wie Freibeträge oder progressive Steuern, der besonderen Belastung von vulnerablen Haushaltsgruppen vorbeugen.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente stellt sich also die Frage, in welchem Ausmaß eine umweltorientierte Besteuerung des Konsums zu Emissionsminderung, Ressourcenschonung, Innovationsförderung und Sicherung öffentlicher Finanzen beitragen kann. Auf der einen Seite gibt es hohe Erwartungen im Hinblick auf die Erfüllung internationaler Verpflichtungen im Klimaschutz oder der Nachhaltigen Entwicklungsziele. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, welche gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen Steuern haben können: Wirken die Preissignale bei Verbraucher*innen und führen zu Veränderungen im Konsumverhalten? Kommen diese auf Verbraucher*innen ausgerichteten Lenkungssignale bei Herstellern und Händlern an? Wird dadurch neue Wertschöpfung bewirkt? Ergeben sich umweltfreundliche Innovationen und neue Exportmöglichkeiten? Welche Beschäftigungseffekte ergeben sich durch die Verlagerung der Produktion von umweltschädlicheren Produkten hin zu innovativen Alternativen?

In Deutschland ist der Anteil von umweltbezogenen Steuern am gesamten Steueraufkommen im europäischen und internationalen Vergleich eher gering. Mit ein Grund dafür ist die vergleichsweise komplizierte Finanzverfassung in Deutschland, welche keine „umweltbezogenen Steuern“ kennt. Nur im Rahmen der im Grundgesetz vorgesehenen Steuern wie Verbrauchsteuern, Verkehrssteuern oder die Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer können umweltpolitische Lenkungswirkungen durch Steuern entwickelt werden. Zudem müssen Bund und Länder die Einführung oder Reform von Steuern überwiegend gemeinsam beschließen, sodass Entscheidungen erschwert werden. Darüber hinaus besteht die Hürde, dass Entscheidungen in steuerlichen Fragen, die durch die EU geregelt werden, grundsätzlich die Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten erfordern. Diese institutionellen Bedingungen sowohl in Deutschland als auch in der EU tragen dazu bei, dass steuerliche Instrumente selten genutzt werden, um eine Lenkungswirkung zu erreichen.

1.2 Forschungsprojekt „Ökologische Finanzreform“

Im Vorhaben „Ökologische Finanzreform“ des Umweltbundesamts¹ haben das Öko-Institut, das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) und das Forschungszentrum für Umweltpolitik der FU Berlin (ffu) Vorschläge für ökonomische Instrumente bzw. Reformen entwickelt, die umweltbelastende Güter höher besteuern als umweltfreundliche Alternativen. Diese Vorschläge umfassen

1. **Umweltorientierte Reformen der Mehrwertsteuer** sowohl innerhalb des gegebenen europäischen Rechtsrahmens der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie als auch Möglichkeiten, die sich im Rahmen einer reformierten EU-Regelung ergeben könnten; sowie die

¹ Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweisen, FKZ 3718 17 1040.

2. Entwicklung neuer bzw. Weiterentwicklung bestehender Verbrauchsteuern und weiterer ökonomischer Instrumente zur Reduktion von umweltbelastendem Verbrauch.

Für eine Reihe von ausgewählten Themenbereichen² hat das Projektteam Vorschläge konzipiert, wie die jeweiligen Reformen ausgestaltet sein könnten. Dabei wurden Fehlanreize der bestehenden Regelungen ausgewertet, Optionen zur Reform dieser Regelungen identifiziert und Lenkungsziele und Adressaten der vorgeschlagenen Reform definiert. Für eine Auswahl von Reformvorschlägen führte das Projektteam anschließend eine Wirkungsanalyse durch, in der die ökologische Lenkungswirkung sowie die ökonomischen, fiskalischen und sozialen Wirkungen der Reformen untersucht wurde. Außerdem betrachtete es rechtliche Rahmenbedingungen und administrative Aspekte, die für die Umsetzung der vorgeschlagenen Reformen ausschlaggebend wären, sowie flankierende Maßnahmen. Abhängig von der Verfügbarkeit von Daten und Informationen wurden die Wirkungen neben einer qualitativen Analyse zusätzlich über bottom-up-Rechnungen oder modell-gestützte Analysen quantifiziert.

Die Auswahl der untersuchten Reformvorschläge erfolgte auf der Basis der folgenden Kriterien:

- **Ökologische Relevanz der vorgeschlagenen Reform:** In welchem Ausmaß können positive ökologische Wirkungen erwartet werden?
- **Verfügbarkeit von Informationen:** Liegen ausreichend Daten und Informationen vor, um die Wirkungen der vorgeschlagenen Reform zu untersuchen?
- **Steuern bzw. ökonomische Instrumente als geeignetes Instrument:** Sind die möglichen ökonomischen Instrumente geeignet, um die gewünschte Lenkungswirkung zu erzielen, oder sind andere politische Instrumente (z.B. Verbote) vordringlich?

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse des Forschungsprojekts dargelegt.

2 Ergebnisse zur Mehrwertsteuer

2.1 Die ökologischen Probleme und Potenziale der Mehrwertsteuer

Umweltpolitische Ziele werden bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuer bisher kaum berücksichtigt. Eine der wenigen Ausnahmen ist die jüngst erfolgte Ausweitung der Ermäßigung der Mehrwertsteuer im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf den Fernverkehr. Das aktuelle deutsche Umsatzsteuerrecht schöpft nicht nur ökologische Potentiale nicht aus - es subventioniert auch einige ökologisch kontraproduktive Aktivitäten und produziert so Fehlanreize beim Konsum. Insbesondere die reduzierten Sätze für Fleisch und tierische Produkte haben erhebliche umweltschädliche Wirkungen. Auch jenseits reduzierter Sätze gehen von der gegenwärtigen Gestaltung der Mehrwertsteuer Anreize aus, die aus ökologischer Sicht problematisch sind. Die Belastung von Sachspenden durch die Umsatzsteuer trägt maßgeblich dazu bei, dass Retouren und andere nicht verkaufsfähige Waren vernichtet statt

² Der Verkehrs- und Energiesektor waren dabei explizit nicht Gegenstand der Betrachtungen im Rahmen des Forschungsprojekts.

gespendet werden. Die umsatzsteuerrechtliche Behandlung von Firmenwagen, selbst wenn sie nur zu einem sehr geringen Anteil gewerblich, ansonsten aber privat genutzt werden, trägt zu einer Subventionierung des Autofahrens bei. Durch günstige mehrwertsteuerliche Pauschalsätze werden landwirtschaftliche Produkte begünstigt, auch wenn sie ökologisch problematisch produziert wurden.

Reduzierte Sätze für bestimmte Güter oder Leistungserbringer sind mit unterschiedlichen Begründungen geschaffen worden: Beispielsweise, dass Marktverzerrungen gegenüber Eigenproduktion gemindert werden oder dass überproportionale Belastungen für Güter des alltäglichen Lebens zu Lasten von Geringverdiener*innen vermieden werden sollen. Diese Ziele für die Gestaltung der Mehrwertsteuer sollten um das Ziel ökologischer Lenkungswirkungen ergänzt werden. Im Einzelfall kann dies zu (weiteren) Zielkonflikten führen, grundsätzlich ergeben sich dadurch aber sinnvolle Gestaltungsmöglichkeiten.

2.2 Viele ökologische Mehrwertsteuer-Ansätze bereits im bestehenden europäischen Rechtsrahmen möglich

Die europäische Rahmenrichtlinie für die Gestaltung der Mehrwertsteuer gibt nur einen engen Handlungsspielraum für die Anwendung reduzierter Sätze. Dadurch sollen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten vermieden werden. Die Ausnahmen, für die Reduktionen möglich sind, betreffen insbesondere soziale Erwägungen. Ökologische Ziele spielen kaum eine Rolle. Dennoch konnte im Rahmen des Forschungsprojektes gezeigt werden, dass auch die gegebenen Möglichkeiten in Deutschland nicht ausgeschöpft werden. Dies betrifft die

- Einführung von reduzierten Sätzen für ökologisch vorteilhafte Dienstleistungen: kleine Reparaturen, energetische Sanierung;
- Abschaffung von reduzierten Sätzen: auf Fleisch und tierische Produkte (mit Ausnahmeentsprechender Bioproduktion); für die Tierzucht, für Take-away-Getränke und -Speisen sowie
- Änderung weiterer umsatzsteuerlicher Regelungen mit ökologischen Fehlanreizen: Steuerbefreiung für Sachspenden, Verminderung der umsatzsteuerlichen Privilegierung von überwiegend privat genutzten, aber gewerblich zugelassenen Kraftfahrzeugen.

Aus dieser Zusammenstellung von ökologischen Fehlanreizen der Mehrwertsteuer im aktuellen europäischen Rechtsrahmen wurden folgende vier Ansatzpunkte priorisiert.

2.2.1 Der reguläre Mehrwertsteuersatz für Fleisch und andere Produkte tierischen Ursprungs reduziert negative Wirkungen auf Umwelt und Gesundheit

Fleisch und andere tierische Produkte wie Milchprodukte, Fisch und Eier sind zurzeit mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7% belegt, was eine indirekte Privilegierung dieses klima- und umweltschädlichen Konsums bedeutet. Würde dafür der Regelsatz von 19% erhoben, würde deren Konsum in Deutschland abnehmen. Durch die Steuerreform würden Haushalte mit niedrigem Einkommen aber überproportional belastet. Deshalb wird vorgeschlagen, parallel zur Abschaffung dieser Privilegierung den ermäßigten Mehrwertsteuersatz für

pflanzliche Lebensmittel auf 5% zu senken. Zudem sollten pflanzliche Lebensmittel, die heute immer noch mit 19% besteuert werden (wie z. B. Sojamilch), ermäßigt werden. Dadurch würde eine Subventionierung abgeschafft, die einen Überkonsum tierischer Produkte fördert, der mit Blick auf die gesundheitlichen Folgen der Bürger*innen als auch die Umweltwirkungen der Produktion nicht mehr zu rechtfertigen ist.

Die Reform der Mehrwertsteuer für tierische (Erhöhung) sowie pflanzliche Produkte (Senkung) würde, abhängig von der Reaktion der Verbraucher*innen, die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer insgesamt um mindestens 2 bis 3 Mrd. €/Jahr erhöhen; höhere Einnahmen in Folge des vermehrten Konsums pflanzlicher Produkte anstelle tierischer Produkte sind dabei nicht berücksichtigt. In Folge der Reform würden Treibhausgasemissionen, die durch den Konsum von Fleisch und tierischen Produkten in Deutschland entstehen, von bis zu gut 6 Mio. t pro Jahr eingespart. Außerdem würden bei reduzierten Tierbeständen Flächen verfügbar, die derzeit für den Anbau von Futtermitteln verwendet werden. Allerdings ist aufgrund der Entkopplung von Konsum und Produktion und der hohen Produktionskapazitäten in Deutschland zumindest kurzfristig davon auszugehen, dass ein niedrigerer inländischer Konsum durch höhere Exporte kompensiert würde. Um weitere umweltschädliche Effekte von Tierhaltung, wie die Belastung von Böden und Gewässern durch Nitrat, Arzneimittel und Hormone, Stickstoffüberschüsse durch Gülle auf landwirtschaftlichen Flächen und Ammoniakemissionen zu adressieren, sind zusätzliche Instrumente, wie z.B. eine Stickstoffüberschussabgabe notwendig, die an der Herstellung tierischer Produkte ansetzt.

2.2.2 Reduzierte Mehrwertsteuer kann energetische Sanierungen fördern

Für mehr Klimaschutz im Gebäudebereich können Arbeitsleistungen für energetische Sanierungen im Wohngebäudebestand reduziert besteuert werden. Auch diese Möglichkeit wird in einigen EU-Mitgliedstaaten bereits genutzt, bspw. in Belgien, Frankreich und den Niederlanden. Die Mehrwertsteuerreduktion würde bestehende Ansätze für energetische Sanierungen wie ordnungsrechtliche Vorgaben (z.B. zur Nachrüstung bei heizungstechnischen Anlagen), die KfW-Förderung oder die jüngst eingeführte einkommensteuerliche Absetzbarkeit ergänzen. Insbesondere für Kommunen, kommerzielle Vermieterinnen und Vermieter und Genossenschaften würden darüber zusätzliche Anreize geschaffen, da sie von der einkommensteuerlichen Förderung nicht profitieren.

Aus sozialer Sicht hätte diese Mehrwertsteuerreduktion das Potenzial, positiv zu wirken: Mieter*innen profitieren von der Maßnahme indirekt, da die reduzierte Mehrwertsteuer die Gesamtsumme der umzulegenden Kosten reduziert und die energetische Sanierung Energieeinsparungen ermöglicht. Hinsichtlich der Umweltwirkungen könnten Energie- und damit CO₂-Einsparungen erzielt werden. Der Effekt durch die Steuerreduzierung für ein Jahr führt zu 1,1 Mio. t CO₂ Minderung über die angenommene Lebensdauer von 33 Jahren.³ Des

³ Unter der Annahme, dass die MwSt.-Senkung in Folgejahren die Investitionsimpulse in ähnlicher Höhe bewirkt, resultieren daraus jedes Jahr weitere Minderungen in vergleichbarer Höhe, die sich zu den Minderungen der Vorjahresinvestitionen addieren. Diese liegen bei 33.000 t CO₂ jährlich neu.

Weiteren könnten positive Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte realisiert werden. Darüber entstünden fiskalische Kosten von ca. 1,2 Mrd. € pro Jahr.

2.2.3 Reduzierte Mehrwertsteuer kann Reparaturen unterstützen

Zur Förderung der Abfallvermeidung und Ressourceneffizienz werden in vielen europäischen Ländern wie Polen, Belgien, Schweden und seit kurzem auch in Österreich auf kleine Reparaturdienstleistungen an Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche nur reduzierte Mehrwertsteuersätze erhoben. Diese Warengruppen sind durch die europäische Mehrwertsteuersystem-Richtlinie (MwStSystRL) vorgegeben. Wenn entsprechend in Deutschland nur noch 7% Mehrwertsteuer anfielen, können gewerbliche Reparaturen gefördert und Reparaturbetriebe gestärkt werden. Positive Umweltwirkungen entstünden durch den Rückgang an gekauften Neuprodukten. Dem Gegenüber stünden Steuerausfälle, welche sich jährlich allerdings nur im zweistelligen Millionenbereich (geschätzt: 78 Mio. €/Jahr) bewegen. Durch den engen Anwendungsbereich auf die oben genannten Warengruppen sind die Wirkungen begrenzt. Jedoch wäre auch eine symbolische Wirkung zu erwarten, wenn mit der Mehrwertsteuerreduktion Reparaturen Aufmerksamkeit und Wertschätzung erfahren. Idealerweise könnte das auf andere Gütergruppen ausstrahlen, die derzeit nicht für eine entsprechende Reparaturförderung in Frage kommen.

2.2.4 Änderung der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage für Sachspenden kann Warenvernichtung vermeiden

Das aktuelle Umsatzsteuerrecht setzt den Fehlanreiz, dass unverkäufliche bzw. schwer verkäufliche Ware entsorgt wird, anstatt sie zu spenden. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass unentgeltliche Zuwendungen und damit auch Sachspenden umsatzsteuerrechtlich einer Lieferung gegen Entgelt gleichgestellt sind. Die Folge ist, dass das spendende Unternehmen für die gespendete Ware Umsatzsteuer entrichten muss. Die dem gegenüberstehenden Entsorgungskosten sind meist geringer, so dass viele Unternehmen Waren lieber vernichten als sie zu spenden.

Allerdings könnte eine Neuregelung, welche alle unentgeltlichen Zuwendungen steuerlich begünstigt, zu nicht gerechtfertigten Vorsteuerabzügen der spendenden Unternehmen führen. Die Folge könnten hohe Steuerausfälle und Steuervermeidung sein, welche sich nicht durch den Zweck der Regelung rechtfertigen lassen. Vor diesem Hintergrund wird die Änderung der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage für Sachspenden an gemeinnützige Organisationen empfohlen. Der Wert der gespendeten Gegenstände sollte zum Zeitpunkt der Spende (regelmäßig) mit Null Euro angesetzt werden. Implementiert werden könnte dies durch einen Erlass des Bundesfinanzministeriums, zum Beispiel im Rahmen des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses. Es besteht ein großes Potenzial für Sachspenden an gemeinnützige Organisationen, welches so erschlossen werden könnte. Aus ökologischen Gründen ist es dringend geboten, die Vernichtung neuwertiger Waren einzudämmen.

2.3 Größeres ökologisches Potenzial der Mehrwertsteuer wäre durch reformierten europäischen Rechtsrahmen möglich

Die Analysen haben gezeigt, dass der Ausgestaltung der Mehrwertsteuer für eine umfassende Ökologisierung des privaten Konsums Grenzen gesetzt sind. Diese betreffen die rechtssichere Abgrenzung ökologisch vorteilhafter Güter, um Mitnahmeeffekte und Betrug zu vermeiden. Außerdem besteht die Möglichkeit von Reboundeffekten. So kann die mehrwertsteuerliche Förderung ökologisch vorteilhafter Güter zusätzliche Kaufkraft schaffen, welche wiederum umweltschädigend eingesetzt werden könnte. Außerdem beschränkend wirkt der enge europarechtliche Rahmen: Das Beispiel der Reparaturdienstleistungen zeigt, dass nur kleine Marktsegmente begünstigt werden dürfen, hingegen nicht z.B. die Reparatur elektronischer Geräte.

Darauf aufbauend wurde untersucht, wie der derzeitige laufende Reformprozess der Mehrwertsteuer auf europäischer Ebene genutzt werden kann, die umweltpolitischen Handlungsspielräume zu erweitern. Durch die Reform der EU-MwStSystRL entsprechend dem Vorschlag der EU-Kommission (KOM 2018) könnten die EU-Mitgliedstaaten größere Verfügungsfreiheit erlangen und so differenzierte Mehrwertsteuersätze stärker für ökologischen Anreize beim Konsum nutzen. Folgende zwei dazu besonders geeignete Ansätze wurden identifiziert.

2.3.1 Förderung von umweltfreundlichen Produkten durch zeitweilig reduzierte Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer könnte als ökologisches Innovationsinstrument gestaltet werden, indem zeitweilig reduzierte Mehrwertsteuersätze für ökologisch vorteilhafte Produkte gewährt werden. Diese könnten beispielsweise für Spitzenprodukte des reformierte EU-Energielabels⁴ vergeben werden. Darüber wäre eine (EU)-rechtssichere Abgrenzung gewährleistet und die Förderung nur für Best-in-class-Geräte vorbehalten. Außerdem wäre eine Fortschreibung der Anforderungen in regelmäßigen Reviewprozessen des EU-Energielabels angelegt. Prinzipiell könnten auch andere - nicht dem EU-Energielabel unterliegende - Produktgruppen auf diese Weise gefördert werden, wenn klare ökologische Kriterien EU-weit definiert und rechtsverbindlich festgelegt würden. In Folge der mehrwertsteuerlichen Förderung umweltfreundlicher Produkte, können direkte positive ökologische Wirkungen durch dessen vermehrten Absatz und den Rückgang konventioneller Produkte erwartet werden.

2.3.2 Breitere Reparaturförderung für Gebrauchsgegenstände wie Elektro- und Elektronikgeräte sowie Möbel durch ermäßigten Mehrwertsteuersatz

Durch mehr Gestaltungsfreiheit bei den Mehrwertsteuersätzen (KOM 2018) könnten Reparaturen umfassender für nahezu alle Gebrauchsgegenstände gefördert werden (motorisierte

⁴ Das EU-Energielabel wird aktuell reformiert und neu skaliert auf A-G, wobei Kategorie A als Innovationsanreiz zunächst frei bleibt. Anfang 2021 wird dieses reformierte EU-Energielabel für sechs Produktgruppen von Elektro- und Elektronikgeräten eingeführt. Sukzessive sollen weitere Produktgruppen hinzukommen. Es zeichnet in erster Linie die Energieeffizienz aus, jedoch für einzelne Produktgruppen auch Aspekte wie Wasserverbrauch und Betriebslautstärke. Perspektivisch sollen auch Aspekte der Kreislaufwirtschaft ausgezeichnet werden, wodurch weitere Umweltwirkungen abgedeckt werden könnten. Eine verpflichtende Produktdatenbank (EPREL) für alle in der EU vertriebenen Produkte mit EU-Energielabelpflicht erleichtert die Marktüberwachung erheblich gegenüber bspw. freiwilligen Umweltsiegeln.

Fahrzeuge ausgenommen). Die Reparatur von Gebrauchsgegenständen anstelle des Neukaufs ist in den allermeisten Fällen ökologisch deutlich von Vorteil. Insbesondere die Produktgruppen Elektro- und Elektronikgeräte sowie Möbel (und zugehörige Textilien) werden in großen Mengen umgesetzt und immer kürzer genutzt. Sie bieten besonders großes Umweltentlastungspotenzial durch Abfallvermeidung, Ressourcen- und CO₂-Einsparungen sowie sinkende Luft-, Wasser- und Bodenbelastung. Durch eine mehrwertsteuerliche Förderung würden (gewerbliche) Reparaturen unterstützt. Die Beschäftigung in Reparaturbetrieben würde in Folge der gestiegenen Nachfrage zunehmen. Zu erwarten wäre auch ein gewisser Rückgang an Eigenreparatur, in Repair-Cafés und in Schwarzarbeit. Außerdem entstünden Steuerausfälle durch die reduzierte Mehrwertsteuer, welche aber durch Steuernehreinnahmen aus vermehrten gewerblichen Reparaturen teils kompensiert werden dürften. Gewisse Mitnahmeeffekte sind zu erwarten, können jedoch als Förderung des derzeit schrumpfenden Reparaturmarktes auch politisch gewollt sein. Eine breite Marketingkampagne für Reparaturen sollte begleitend initiiert werden, die auf Reparierbarkeit und auf nahegelegene Reparaturbetriebe aufmerksam macht.

3 Ergebnisse zu Verbrauchsteuern und weiteren produktbezogenen ökonomischen Instrumenten

Neben der Mehrwertsteuer wurden im Forschungsprojekt „ökologische Finanzreform“ spezifische Verbrauchsteuern und weitere produktbezogene ökonomische Instrumente untersucht, mit denen umweltpolitische Ziele verfolgt werden können. Insgesamt wurden sechs Themen untersucht, die mehrheitlich finanzverfassungsrechtlich als „Verbrauchsteuern“ einzuordnen sind.

Der Begriff der im Grundgesetz in Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG geregelten „Verbrauchsteuern“ ist weit zu verstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Voraussetzungen an Verbrauchsteuern in seinem Beschluss zur Kernbrennstoffsteuer konkretisiert.⁵ Demnach handelt es sich bei einer Verbrauchsteuer im Regelfall um eine indirekte Steuer, die beim Hersteller erhoben wird und auf eine Abwälzung auf die (End-)Verbraucher*innen angelegt ist. Es ist seit langem positiv geklärt, dass der Staat eine Steuer so anlegen darf, dass sie einen Anreiz zur Verhaltensänderung bildet („Lenkungssteuern“).⁶ Der Lenkungszweck darf gegenüber der Einnahmeerzielung sogar im Vordergrund stehen.⁷ Es ist insbesondere möglich, die Tarife so auszurichten, dass aus bestimmten politischen Gründen erwünschtes Verhalten begünstigt und unerwünschtes belastet wird. Zwar darf die Bundesregierung keine neuen Steuertypen „erfinden“ - innerhalb des Typusbegriffs der Verbrauchsteuer ist es jedoch grundsätzlich möglich, neue Steuern zu erheben. Heute erhobene Verbrauchsteuern sind beispielsweise

⁵ BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer).

⁶ Eingehend BVerfGE 93, 121, 147; (Vermögensteuer) BVerfGE 99, 280, 296 (Stellenzulage); BVerfGE 105, 73, 112 (Beamtenversorgung und Rente); BVerfGE 116, 164, 182 (Tarifbegrenzung gewerbliche Einkünfte).

⁷ Vgl. BVerfGE 16, 147/161 (Besteuerung Werkfernverkehr); BVerfGE 38, 61, 80 (Leberpfennig); BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungssteuer).

die Energie- und Stromsteuer oder die Tabak-, Kaffee, Bier-, Alkohol-, Schaumwein- und Alkopopsteuer.

Neben den betrachteten Verbrauchsteuern wurden auch weitere ökonomische Instrumente untersucht, beispielsweise eine Verkehrsteuer auf Flugfracht sowie die Erweiterung der Herstellerverantwortung und schließlich ein Pfand, welches rechtlich nicht als Steuer einzuordnen ist.

3.1 Zementsteuer und Klimaschutzverträge zur Förderung effizienten Zementensatzes und weitgehend klimaneutraler Herstellung

Untersucht wurde hierbei ein Politik-Mix, welcher sich aus (1) einer Verbrauchsteuer auf Zement und (2) Klimaschutzverträgen (Carbon Contracts for Differences, CCfDs) zur Förderung weitgehend klimaneutralen Zements zusammensetzt. Der Vorschlag geht über die Fokussierung in der gegenwärtigen politischen Diskussion auf die alleinige Subventionierung der Produktionsumstellung hinaus und bietet zusätzliche Anreize für Ressourceneffizienz im Bau. Die vorgeschlagene Verbrauchsteuer würde auf inländischen wie importierten Zement erhoben, wobei der Zementklinkeranteil die Bemessungsgrundlage darstellt. Das Ziel ist es, vor allem Anreize für eine Reduktion des klimawirksamen Klinkers und eine effizientere Verwendung von Zement zu geben. Zusätzliche Klimaschutzverträge würden die Marktdurchdringung mit weitgehend klimaneutralem Zement fördern, indem die Mehrkosten für Investitionen und Betrieb von weitgehend CO₂-neutralen Zementwerken bezuschusst werden. Carbon Leakage durch grenzüberschreitenden Handel wäre nicht zu erwarten. Ein nationales Vorgehen ist hier auch ohne Einigung auf europäischer Ebene möglich.

Die Höhe der Zementsteuer würde an der gemittelten Höhe des EU-ETS-Preises im Vorvorjahr bemessen. Die Wirkungsanalyse zeigt, dass in Kombination von Steuer und Klimaschutzverträgen keine größeren direkten Friktionen für Wertschöpfung oder Beschäftigung zu erwarten sind. Allein durch dieses Instrumentarium könnten die CO₂-Emissionen der deutschen Zementnutzung linear abnehmen bis sie im Jahr 2050 auf 26 Mio. t/Jahr reduziert werden - diese Reduktion entspricht gut der Hälfte der heute durch die gesamte deutsche Industrie verursachten Emissionen und wäre mit zusätzlichen ökologischen Verbesserungen (bei Ressourcen, Wasser und Landnutzung) verbunden. Die Umweltwirkungen eines Ausweichens auf andere Baustoffe (z.B. Holz, Stahl oder Bitumen) konnte aufgrund fehlender Daten nicht vertieft untersucht werden. Hier bedarf es weiterer Forschung. Ein vermehrtes Ausweichen auf bspw. Stahl oder Bitumen könnte ökologisch nachteilig sein. Die Kombination aus Verbrauchsteuer auf Zement und CCfDs würde ökonomisch, fiskalisch und ökologisch Vorteile gegenüber einer ausschließlichen Subventionierung durch CCfDs bieten. Gleichzeitig kann diese Instrumentenkombination lediglich ein Teil eines umfassenden Policy-Mixes zur Ökologisierung des Baubereichs sein.

3.2 Kaffeesteuerbefreiung zur Förderung von nachhaltigem Konsum und Produktion von Kaffee

Der Steueranteil bei Kaffee setzt sich aus der Kaffeesteuer (Mengensteuer in Höhe von 1,095 € pro Pfund) und dem ermäßigtem Mehrwertsteuersatz zusammen. Insbesondere im

preisgünstigen Kaffeesegment stellt dies einen erheblichen Anteil des Endpreises dar. Eine Steuerbefreiung für nachhaltig produzierten Kaffee würde die Verbraucherpreise für diesen Kaffee senken, dessen Absatz steigern und so Nachhaltigkeit in Konsum und Anbau in internationalen Agrarlieferketten stärken. Lenkungsziele der Reform wären vor allem entwicklungs- und umweltpolitische Ziele in den Kaffeeanbauländern. Welche genauen Kriterien für die Steuerbefreiung gesetzlich festgeschrieben werden müssten, um diese Lenkungsziele zu erreichen, ist eine politisch noch zu entscheidende Frage.

Ökologischer Kaffeeanbau bietet aus Umweltsicht deutliche Vorteile gegenüber konventionellem Kaffeeanbau. Mit der Reform wären Steuermindereinnahmen verbunden aus Kaffee- und Mehrwertsteuer, die im zweistelligen Millionenbereich lägen. Die Kaffeesteuerbefreiung kann den Absatz nachhaltigen Kaffees stärken, aber nicht die grundlegenden Ungleichgewichte im Kaffeemarkt kompensieren. Um die Einkommen in den Herkunftsländern zu stärken, sind weitere Ansätze zur Stärkung von Transparenz über Preise und Wertschöpfungsanteile, die bei Kaffeebäuerinnen und -bauern verbleiben, vonnöten.

3.3 Flugfracht bepreisen, um Nachfrage zu lenken und Anreize für klimafreundlichere Transportmöglichkeiten zu geben

Eine Bepreisung von Flugfracht kann dazu beitragen, dass weniger Fracht per Flugzeug transportiert wird. Insbesondere der Transport von Lebensmitteln per Schiff anstelle per Flugzeug stellt ein wesentliches Klimaschutzpotential dar, da die Klimawirkung des Flugtransports ein Vielfaches des Transports per Schiff oder auf dem Landweg ausmacht.

Der Vergleich unterschiedlicher Steuersätze zeigt, dass zumindest eine Steuerhöhe angesetzt werden müsste, die der Bepreisung der Luftverkehrsteuer für Personen, bzw. besser den Klimaschäden (195 € pro Tonne CO₂) entspricht, um eine Wirkung auf die Nachfrage für eingeflogene Lebensmittel zu haben. Eine Bepreisung auf diesem Niveau würde zu einem Nachfragerückgang führen - aber nicht dazu, dass diese Lebensmittel gar nicht mehr eingeflogen würden. Die Umsetzung einer solchen Steuer wäre als „Verkehrsteuer“ im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG zulässig. Parallel sollten alternative Transporttechnologien genutzt und weiterentwickelt werden.

3.4 Durch Übertragung der Umweltkosten von Einwegverpackungen an Hersteller entstehen Innovationsanreize

Einwegverpackungen und Zigarettenfilter sind die zwei größten Ursachen von Littering in Deutschland. Die Erweiterung der Herstellerverantwortung im Rahmen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie ermöglicht eine Übertragung öffentlicher Kosten (für Reinigung, Entsorgung-, Abfallbehandlung sowie Sammlungsinfrastruktur, etc.) an die Hersteller dieser Einwegkunststoffprodukte (insb. Einwegverpackungen für Getränke und Lebensmittel sowie Zigarettenfilter). Für die Hersteller entstehen Anreize für Produktinnovationen, um die übertragenen Kosten zu reduzieren (indem sie Mehrwegalternativen oder umweltfreundlichere Alternativen entwickeln). Darüber hinaus werden Anreize gesetzt, die Kosten einzupreisen und an die Konsument*innen weiterzugeben. Das Instrument trägt auch zur Finanzierung von Sensibilisierungsmaßnahmen bei und adressiert so auch das Verbraucher*innenverhalten.

Wie hoch die Kosten sind, die an die Hersteller übertragen werden können, hat erstmals eine Studie im Auftrag des Verbands der Kommunalen Unternehmen errechnet. Sie zeigt, dass Kosten in Höhe von mehr als 700 Mio. € für Unternehmen weitergereicht würden. Die Kostenübertragung ist ein Anreiz für Hersteller der Produkte in Alternativen zu Einwegkunststoffprodukten zu investieren (vgl. INFA 2020). Die Daten zeigen aber auch, dass eine Überwälzung der Kosten an Verbraucher*innen die Nachfrage nach diesen Produkten kaum beeinflussen dürfte: beispielsweise würde der Aufschlag pro Zigarette bei lediglich 0,28 ct. liegen; bei To-Go-Blechern bei ungefähr 2 ct. Um auch das Verhalten von Verbraucher*innen zu adressieren, sind flankierende Maßnahmen notwendig.

3.5 Verbrauchsteuern für Einkaufstragetaschen können deren Wiederverwendung stärken

Um zu verhindern, dass die vom Bundestag angenommene Gesetzesänderung zum Verbot von leichten Kunststofftragetaschen durch Ausweicheffekte insgesamt zu negativen ökologischen Folgen führt, sind zusätzliche Maßnahmen notwendig. So sollte verhindert werden, dass auf Papiertüten oder nur einmal genutzte dicke Kunststofftragetaschen ausgewichen wird. Eine Verbrauchsteuer auf alle Tragetaschen, die nicht von dem Verbot der aktuellen Novelle des Verpackungsgesetzes erfasst sind, wäre sinnvoll, um ein Ausweichen auf andere Tragetaschen als kostenlosen Ersatz für die verbotenen Kunststofftragetaschen zu verhindern. Eine Abgabe sollte alle Arten von Einkaufstragetaschen umfassen (mit der Ausnahme von sehr leichten Kunststofftüten, den „Hemdchen- oder Knotenbeuteln“), um Abgrenzungsprobleme zu verhindern. Ziel des Instruments wäre es, einen ökonomischen Anreiz zur häufigeren Wiederverwendung von Tragetaschen oder zur Verwendung anderer mitgebrachter Alternativen zu geben. Die Einführung einer solchen Abgabe sollte durch Maßnahmen zur Bewusstseins-schaffung sowie zur Förderung von wiederverwendbaren und mitgebrachten Alternativen begleitet werden.

3.6 Ein Pfand auf Akkus kann die Entwicklung von Recyclingsystemen fördern

Ein Pfand auf lithiumhaltige Akkus reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass diese falsch entsorgt werden (und zu Akkubränden führen) und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sie nach Ende der Lebensdauer zu Sammelpunkten zurückgebracht und recycelt werden. Es unterstützt die Erreichung von Sammelzielen und kann dazu beitragen, dass sich ein Recyclingsystem für lithiumhaltige Akkus schneller entwickelt. Dies ist sinnvoll angesichts der rasant wachsenden Nachfrage nach Akkus und der vielfältigen ökonomischen und ökologischen Potentiale durch Recycling (z.B. Kostenersparnisse und Beschäftigungspotentiale, geringere Umweltschäden durch den Abbau von Primärrohstoffen sowie langfristig geringere Abhängigkeit von Rohstoffimporten).

Die Analyse zeigt, dass verschiedene Akteure sowohl mit Blick auf die Ausgestaltung des Pfands (Abdeckung und Höhe) als auch dessen Wirksamkeit sehr unterschiedliche Positionen einnehmen. Befürworter*innen betonen den Beitrag, den ein ökonomischer Anreiz zur Erreichung hoher Sammelquoten leisten kann; Kritiker*innen verweisen auf die Umsetzungsprobleme eines nationalen Instruments im Kontext von Onlinehandel und offenen europäischen

Märkten für Produkte mit lithiumhaltigen Akkus. Zudem hätten Akkus eine lange Lebensdauer, nach deren Ablauf der ökonomische Anreiz zur geordneten Rückgabe erst wirksam würde. Ein Pfand kann als ein Bestandteil eines Anreizsystems verstanden werden, welches auch höhere Sammel- und Recyclingziele und weitere flankierende Maßnahmen umfasst. Im Zusammenspiel dieser Maßnahmen kann ein Pfand einen Beitrag dazu leisten, dass lithiumhaltige Akkus korrekt eingesammelt und recycelt werden und sich schneller eine Kreislaufwirtschaft für diese Akkus entwickelt.

4 Fazit

Ziel des Forschungsvorhabens war es, ökologisch wirksame und konkret umsetzbare Ansätze zur Stärkung der Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion zu identifizieren: Erstens, im Rahmen der Mehrwertsteuer (vgl. 2) und zweitens, bei Verbrauchsteuern und weiteren produktbezogenen ökonomischen Instrumenten (vgl. 3). Dabei konnte eine Vielzahl von wirksamen Ansätzen herausgearbeitet werden, es wurden aber auch Hürden identifiziert.

Die **Mehrwertsteuer** bietet viele kurzfristig umsetzbare Ansatzpunkte für eine ambitioniertere Umweltpolitik. Die Anhebung der MwSt. auf Fleisch und andere Lebensmittel tierischen Ursprungs auf den Regelsteuersatz von 19% würde den inländischen Konsum und so dessen Umwelt- und Klimafußabdruck reduzieren sowie positive Gesundheitseffekte erzielen. Weitere Maßnahmen müssten produktionsseitig ergänzt werden, um auch die Nutztierhaltung nachhaltiger zu gestalten und die negativen Umwelt- und Klimaeffekte des Landwirtschaftssektors zu reduzieren. Daneben wären mit der Mehrwertsteuer große CO₂-Einsparungen zu erreichen, wenn der reduzierte Satz von 7% für energetische Sanierungen gewährt würde, um Klimaschutz im Gebäudebereich zu forcieren. Weitere ökologisch besonders sinnvolle Ansätze böte der reduzierte Satz auf kleine Reparaturen sowie eine Änderung der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage für Sachspenden.

Dennoch ist das ökologische Potenzial der Mehrwertsteuer durch den aktuell engen europäischen Rechtsrahmen limitiert. Die dort laufenden Reformprozesse könnten größere Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten bei den Mehrwertsteuersätzen ermöglichen. Die Bundesregierung sollte diese Reformprozesse nutzen, um ökologisch zielgerichtetere Mehrwertsteuerregelungen zu ermöglichen. Gleichzeitig gilt es, einen Wildwuchs an Ausnahmetatbeständen zu vermeiden, welcher sowohl ökologisch negative Folgen haben als auch die Staatseinnahmen der Mitgliedstaaten beträchtlich reduzieren könnte. Insbesondere erscheint es aussichtsreich, umweltfreundliche Produkte wie beispielsweise besonders energiesparende Elektro- und Elektronikgeräte durch eine zeitweilig reduzierte Mehrwertsteuer zu fördern. Zudem erscheint eine breitere Reparaturförderung für energieverbrauchsrelevante Produkte wie Elektro- und Elektronikgeräte sowie Möbel und zugehörige Textilien durch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz erstrebenswert.

Im Rahmen der **Verbrauchsteuern** und weiteren produktbezogenen Instrumenten, wurden Ansätze untersucht, die primär die Nachfrageseite adressieren, indirekt auch teils die Angebotsseite. Damit entstehen Anreize für nachhaltigere Konsumententscheidungen (z.B. bei Kaffee, Tragetaschen, Flugfracht) wie auch für eine nachhaltigere Produktion (z.B. bei Zement

und Einwegkunststoffprodukten). Die Instrumente schaffen Innovationsanreize bei der Herstellung, um den ökologischen Fußabdruck zu reduzieren, oder umweltfreundlichere Alternativen zu entwickeln (z.B. weitgehend klimaneutralen Zement, klimafreundlichere Transporttechnologien oder Alternativen für umweltschädliche Einwegprodukte). Die generierten Steuereinnahmen sollten für flankierende umweltpolitische Maßnahmen eingesetzt werden, z.B. für Klimaschutzverträge mit der Zementindustrie oder für Sensibilisierungsmaßnahmen gegen Littering. So können Mehrkosten und Risiken ausgeglichen werden, um die intendierte Lenkungswirkung zu unterstützen. Die entwickelten Ansätze zeigen viele Synergiepotentiale zur Verknüpfung von umwelt- und wirtschaftspolitischen Zielen, beispielsweise bei der Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft für Lithium-Ionen-Akkus oder der Entwicklung weitgehend klimaneutralen Zements.

Wie effektiv die ökonomischen Instrumente das Verhalten von Verbraucher*innen und Unternehmen lenken können, ist maßgeblich von der Höhe der ökonomischen Anreize abhängig. Die Ergebnisse zur Lenkungswirkung der einzelnen verbrauchsteuerlichen Instrumente variieren, wobei mitunter rechtliche Grenzen, Überlegungen zur ökonomischen Effizienz und/oder auch Fragen der gesellschaftlichen Akzeptanz einer höheren ökologischen Lenkungswirkung entgegenstehen. Bei der Besteuerung des Endverbrauchs einzelner Gütergruppen, kann es zu Ausweichbewegungen im Konsum kommen, ggf. mit ungewünschten Umweltwirkungen. Außerdem treffen sowohl Verbraucher*innen als auch Hersteller Entscheidungen nicht allein auf Basis ökonomischer Rationalität. Um gewünschte Lenkungswirkungen zu erzielen, ist es deshalb sinnvoll, ökonomische Instrumente in einem Policy-Mix mit flankierenden Maßnahmen (z.B. mit Ordnungsrecht und informatorischen Instrumenten) zu verbinden. Für Unternehmensentscheidungen spielt auch das Verhältnis von nationalen Politikinstrumenten im Rahmen europäischer bzw. internationaler Märkte eine wichtige Rolle. Ein nationales Vorgehen mit ambitionierten Instrumenten unterstützt das Agenda-Setting auf europäischer und internationaler Ebene. Konsumseitige Instrumente auf nationaler Ebene sind dabei keineswegs lediglich eine zweitbeste Handlungsoption. Sie erlauben es auch, auf nationaler Ebene Lösungen anzustoßen, um europäisch und international auf die Schaffung breiterer gemeinsamer Rahmenbedingungen hinzuarbeiten.

Übergreifend ist festzuhalten, dass die Auswahl an ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik im Bereich Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern durch den engen europäischen Rechtsrahmen sowie die deutsche Finanzverfassung stark begrenzt ist. Eine Erweiterung der Gestaltungsspielräume sollte hier ansetzen. Im Rahmen des laufenden Reformprozess zur europäischen Systemrichtlinie der Mehrwertsteuer sollte auf eine Öffnungsklausel für europäische Nachhaltigkeitslabel hingewirkt werden, um ökologisch deutlich vorteilhafte Produkte und Dienstleistungen mit reduzierten Mehrwertsteuersätzen zu fördern. Für eine umfassendere Förderung von Reparaturen als bisher könnte die bestehende Positivliste für reduzierte Mehrwertsteuer-Sätze um weitere Produktgruppen ergänzt werden.

Außerdem sollte eine Reform des deutschen Finanzverfassungsrechts angestrebt werden, um gezielte umweltbezogene Abgaben zu ermöglichen. Das Grundgesetz kennt bisher keine auf „Emissionen“ oder auf „Umweltbelastungen“ ausgerichtete Steuertypen. So können die in

vielen anderen Ländern selbstverständlichen Gestaltungsmöglichkeiten wie eine „echte“ CO₂-Steuer oder Bonus-Malus-Modelle nicht umgesetzt werden. Der Sache nach erscheint deshalb eine Ausweitung des Finanzverfassungsrechts um gezielte umweltpolitische Anreizinstrumente dringend geboten (vgl. Klinski und Keimeyer 2017).

5 Literaturverzeichnis

- EEA (2016): Environmental taxation and EU environmental policies. Online verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>, zuletzt geprüft am 13.01.2021.
- Ekins, P.; Speck, S. (2011): Environmental Tax Reform (ETR). Oxford: Oxford University Press.
- Guske, A.-L.; Jacob, K. (2017): Finanzpolitik: Anknüpfungspunkte für die Ressourcenpolitik. Analyse der Ziele und zentralen Akteure (Ressourcenpolitik). Online verfügbar unter <https://www.ressourcenpolitik.de/2017/12/guske-anna-lena-jacob-klaus-2017-finanzpolitik-anknuepfungspunkte-fuer-die-ressourcenpolitik-analyse-der-ziele-und-zentralen-akteure/>, zuletzt geprüft am 13.01.2021.
- Hogg, D.; Elliott, T.; Elliott, L.; Ettliger, S.; Chowdhury, T.; Bapasola, A.; Norstein, H.; Emery, L.; Andersen, M. S.; ten Brink, P.; Withana, S.; Schweitzer, J.-P.; Illes, A. (2016): Study on assessing the environmental fiscal reform potential for the EU28, 2016. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/Eunomia%20EFR%20Final%20Report%20MAIN%20REPORT.pdf, zuletzt geprüft am 13.01.2021.
- IEEP (2014): Withana, S.; Brink, P. ten; Illes, A.; Nanni, S.; Watkins, E. Environmental tax reform in Europe: Opportunities for the future. IEEP, 2014. Online verfügbar unter <https://ieep.eu/publications/environmental-tax-reform-in-europe-opportunities-for-the-future>, zuletzt geprüft am 13.01.2021.
- INFA (2020): Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum. Ahlen: INFA-Institut, 2020. Online verfügbar unter https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2020/Studie/INFA_Studie_SUP_200818.pdf, zuletzt geprüft am 13.01.2021.
- Klinski, S.; Keimeyer, F. (2017): Erweiterungen des steuer- und abgabenrechtlichen Gestaltungsspielraums für Klimaschutzinstrumente im Grundgesetz. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/rechtliche-fragen-zum-klimaschutzplan-1>, zuletzt geprüft am 13.01.2021.
- KOM - Europäische Kommission (2018): Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards rates of value added tax (SWD(2018) 20 final).
- Munnings, C.; Acworth, W.; Sartor, O.; Kim, Y.-G.; Neuhoff, K. (2019): Pricing carbon consumption: synthesizing an emerging trend. In: Climate Policy 19 (1), S. 92-107. DOI: <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1457508>.