

Umsatzsteuer gerecht gestalten

Umsatzsteuerreform im Kontext grüner Steuerpolitik

Fraktionsbeschluss 6. Juli 2010

Die Mehrwertsteuer im Kontext grüner Steuerpolitik

Grüne Steuerpolitik richtet sich an ökologischen und sozialen Zielen aus. Dazu kommt als wichtiger Grundsatz die Steuergerechtigkeit. Für den Bereich der Umsatz- beziehungsweise Mehrwertsteuer ist dies eine große Herausforderung. Sie ist ökologisch blind, weil sie allein die Wertschöpfung besteuert, aber nicht am Umweltverbrauch ansetzt. Sie ist in ihrer Verteilungswirkung regressiv (Arme zahlen proportional mehr Mehrwertsteuer als Reiche), weil untere Einkommen einen größeren Teil ihres Einkommens für das Lebensnotwendige ausgeben. Gutverdiener haben umgekehrt eine höhere Sparquote und konsumieren proportional weniger Teile ihres Einkommens, deswegen fällt auch die mehrwertsteuerliche Belastung für Gutverdiener geringer aus. Diese Eigenschaften der Mehrwertsteuer müssen bei einer Revision dieser Steuer beachtet werden.

Die Mehrwertsteuer wirkt grundsätzlich nur auf das an die VerbraucherInnen verkaufte Endprodukt. Sie kann deshalb kaum eine (ökologische) Lenkungswirkung entfalten. Diese ökologische Lenkungswirkung erfüllen im Gegensatz zur Umsatzsteuer spezifische Verbrauchssteuern, die wie die Ökosteuer auf den Verkauf eines ökologisch schädlichen Produktes erhoben werden. So kann zum Beispiel der Öl- und Benzinverbrauch, der bei einer Handwerkerleistung eingesetzt wird, nur über eine Steuer, die am Verbrauch dieser Stoffe direkt ansetzt, erfasst werden. Eine Reihe europäischer Staaten erheben diese speziellen Verbrauchsteuern auf umweltschädliche oder ungesunde Produkte. Beispiele sind unsere Ökosteuer, die rumänische Zuckersteuer oder ganz allgemein die Tabaksteuer. Der soziale Ausgleich muss über die Stärkung der progressiven Einkommensteuer und eine gerechtere Vermögensbesteuerung (Erbsteuer, Vermögensabgabe) hergestellt werden.

Welche Bedeutung hat dann die Umsatzsteuer in einem Grünen Steuersystem? Neben den Ertragsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer etc.) ist die Umsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte. Mit ihrem Aufkommen können und sollen ökologische und soziale Ziele verfolgt werden, für die eine stetige und sichere Finanzierung erforderlich ist. Die Umsatzsteuer alleine hat eine schlechte Verteilungs- und Lenkungswirkung. So werden oft hohe Mitnahmeeffekte festgestellt, wo mit dem verminderten Mehrwertsteuersatz eine Lenkungswirkung intendiert wurde, weil die Umsatzsteuer als indirekte Steuer nicht bei demjenigen ansetzt, der die Steuerlast eigentlich tragen soll (Verbraucher), sondern vom Unternehmer an den Fiskus abgeführt wird.

Fehlende Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer/ Mehr Steuergerechtigkeit mit weniger Sonderregelungen

Nach fast allen Studien zur Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer wird die regressive Wirkung der Umsatzsteuer durch Steuerbefreiungen (zum Beispiel Mieten) und Steuerermäßigungen nicht ausgeglichen, sondern nur leicht abgemildert. Dies liegt daran, dass alle Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von der Höhe ihres Einkommens, von der Steuerermäßigung oder Befreiung profitieren. Entgegen gängiger Vorurteile ist die Mehrwertsteuer auch nicht einfach. Die bestehenden unzähligen Ausnahmen im System haben die vermeintlich einfache Steuer unübersichtlich und betrugsanfällig gemacht. Auch das System des Vorsteuerabzugs erhöht die Komplexität der Steuer und macht die Umsatzsteuer anfällig für Karussellbetrugsgeschäfte. Insgesamt entgeht den öffentlichen Haushalten jedes Jahr nach Schätzungen ein zweistelliger Milliardenbetrag durch Umsatzsteuerbetrug. So würde eine Vereinfachung der Umsatzsteuer mit weniger Ausnahmetatbeständen auch zur Betrugsvermeidung und Einnahmeverbesserung der öffentlichen Haushalte beitragen. Es ist ein wichtiges Ziel grüner Politik, **Steuerbetrug einzudämmen und damit eine höhere Steuergerechtigkeit zu erzielen.**

Nicht hinnehmen werden es die Grünen, wenn die Mehrwertsteuer immer weiter erhöht wird, um Senkungen der Einkommensteuer zu finanzieren. Gegen diese Maßnahme spricht wieder die schlechte regressive Verteilungswirkung, die dann wieder untere Einkommen höher belastet um auf der anderen Seite Bezieher höherer Einkommen zu entlasten. Ein grünes Steuersystem erhöht das Gewicht von ökologischen Lenkungssteuern und fördert über eine soziale und gerechte Gestaltung der Ertragsteuern den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft, ohne dabei auf die Mehrwertsteuer als wichtige Quelle von Einnahmen zu verzichten.

Die grüne Mehrwertsteuer schafft ungerechtfertigte Sonderregelungen ab

Trotz der dargestellten begrenzten Lenkungswirkung der Mehrwertsteuer beziehungsweise der verschiedenen Ermäßigungstatbestände muss die Frage beantwortet werden, wie Bündnis90/Die Grünen sich eine sinnvolle und gerechte Reform dieser Steuer vorstellen. Dabei muss die Mehrwertsteuer im Kontext einer grünen Steuerpolitik gesehen werden. **Eine grüne Mehrwertsteuerreform muss ökologische, soziale und kulturelle Ziele berücksichtigen.**

Aus sozialpolitischen Erwägungen ist es für Bündnis90/Die Grünen ein Anliegen, dass die Steuerermäßigung im Bereich der Lebensmittel bestehen bleibt. Hier lassen sich - wenn auch geringere - sozialpolitische Lenkungswirkungen nachweisen. Eine umfassende Aufhebung des verminderten Umsatzsteuersatzes in diesem Bereich würde untere Einkommen belasten, weil hier ein großer Teil des Konsums für das Lebensnotwendige aufgebracht wird. **Eine völlige Abschaffung des ermäßigten Satzes für Lebensmittel lehnen Bündnis90/Die Grünen deshalb ab.** Dennoch gibt es hier Handlungsbedarf. So werden Pferde als potenzielles Lebensmittel ermäßigt besteuert, es profitieren aber in erster Linie Besitzer und Abnehmer von teuren Renn- und Dressurpferden. Dies kann so nicht hingenommen werden. Wir wollen, dass im Bereich der Lebensmittel in Zukunft nur noch Grundnahrungsmittel mit dem verminderten Mehrwertsteuersatz belegt werden.

Auch ökologisch sehen wir Handlungsbedarf. Die Mehrwertsteuerbefreiung von grenzüberschreitenden Flügen fördert den ökologisch schädlichen Flugverkehr und muss abgeschafft werden. Diese Maßnahme muss international abgestimmt werden und wenn möglich auch auf europäischer Ebene umgesetzt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten deutscher Fluggesellschaften zu vermeiden. Auch die Steuerermäßigung für Skilifte ist aus umwelt-, landschafts- und naturschutzpolitischen Gründen nicht nachvollziehbar und muss zurückgenommen werden.

Neben der ökologischen und der sozialen Komponente ist für Bündnis90/Die Grünen die **Steuergerechtigkeit** ein wesentliches Kriterium bei der Reform der ermäßigten Mehrwertsteuersätze. Hier hat das Beispiel der Hotelermäßigung eindrucksvoll bewiesen, welche Folgen eine branchenspezifische Einzelermäßigung hat: sie ist teuer, weist hohe Mitnahmeeffekte auf und für die hohen Steuerausfälle müssen an anderer Stelle Kürzungen vorgenommen werden. Schwarz-Gelb nimmt zur Haushaltskonsolidierung Hartz IV Empfängern das Elterngeld (400 Millionen Euro), um Haushaltslöcher zu stopfen, die durch die Ermäßigung für Übernachtungen (945 Millionen Euro) entstanden sind. Dies ist weder sozial noch gerecht. Insgesamt sehen Bündnis90/Die Grünen eine branchenspezifische Einzelsubventionierung ohne gesellschaftlichen Mehrwert über die Umsatzsteuer kritisch, weil die hohen Einnahmefälle ungenau wirken und an anderer Stelle kompensiert werden müssen oder für sinnvolle Projekte fehlen. Wir wollen durch weniger Ausnahmen in der Umsatzsteuer mehr Steuergerechtigkeit herstellen. Steuergerechtigkeit in der Mehrwertsteuer erfordert auch eine Systematik, die nachvollziehbare Regeln und klare Abgrenzungen für Produkte und Dienstleistungen des ermäßigten Steuersatzes enthält.

Harmonisierung auf EU-Ebene anstreben

Die Mehrwertsteuer ist schon jetzt in der EU die Steuer mit dem höchsten Harmonisierungsgrad. Mit der Abschaffung der Grenzkontrollen und der Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes wurde eine weitgehende Harmonisierung der Mehrwertsteuer zwingend, da diese Projekte sonst nicht zu verwirklichen gewesen wären. Insgesamt schreibt die EU einen Normalsatz für die Mehrwertsteuer zwischen 15 und 25 Prozent vor. Jeder Mitgliedstaat darf zwei ermäßigte Steuersätze anwenden, die mindestens fünf Prozent betragen müssen. Für diese Ausnahmen macht die EU Vorgaben, ermäßigte Besteuerung außerhalb dieser Vorgaben sind rechtswidrig. So wäre beispielsweise ein ermäßigter Steuersatz für Kinderartikel wie Windeln oder Spielzeug nicht EU-rechtskonform. Gegen Polen läuft in diesem Zusammenhang ein Vertragsverletzungsverfahren. Der bestehende Ausnahmenkatalog auf europäischer Ebene geht dabei auf die bei der Harmonisierung bestehenden Ausnahmen in den damaligen Mitgliedsstaaten zurück. Selbst die Europäische Kommission erkennt an, dass die gültigen Gemeinschaftsvorschriften deswegen keinem logischen oder strukturierten Konzept zugrunde liegen. Wie auf nationaler Ebene gibt es auch international immer wieder Bestrebungen, den Katalog der anwendbaren Steuerermäßigungen zu erweitern. Das Spiel in der EU ist immer das Gleiche: ein Mitgliedsstaat fordert eine neue Ermäßigung als Wahlrecht. Im Rahmen der Verhandlungen zu den vielen europäischen Projekten gewähren die anderen Mitgliedsstaaten dieses Recht. In der Folge fordern Wirtschaft und Politik in den anderen Mitgliedsländern, dass man nun auch ermäßigt besteuern müsse, um die eigene Branche im europäischen Wettbewerb nicht zu benachteiligen. **Bündnis90/Die Grünen fordern daher, auf europäischer Ebene eine weitere Harmonisierung der Mehrwertsteuer anzustreben.** Ziel sollte eine Vereinfachung beziehungsweise Abschaffung von Ausnahmetatbeständen sein. Die Mehrwertsteuer eignet sich nicht für den europäischen Steuerwettbewerb. Durch Rücknahme von Ausnahmetatbeständen könnte die Subventionierung einzelner Branchen über die Mehrwertsteuer europaweit zurückgedrängt werden. Generell entstünde durch die europaweite Abschaffung von Ausnahmen für einzelne Regierungen weniger Rechtfertigungsdruck, wenn sie sich einer selektiven Subventionierung entziehen, die in anderen Ländern betrieben wird.

Reform in zwei Schritten

Die Bundesregierung darf sich aber nicht auf Anstrengungen auf EU-Ebene beschränken, sondern muss national Vorbild in der EU sein. Anders als von der Koalition gerne argumentiert, entscheidet nicht der Mehrwertsteuersatz über die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Branche. Somit wäre eine Abschaffung von Umsatzsteuerermäßigungen in Einzelbereichen kein ungerechtfertigter Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Konkurrenten. Gleichwohl führt eine Ermäßigung für eine Einzelbranche in einem Mitgliedstaat der EU wie eben dargelegt zu Rechtfertigungsdruck anderer Regierungen, warum diese Ermäßigung im Nachbarland gilt, im eigenen aber nicht. Dies war eine der Ursachen für die unsinnige Steuerermäßigung für Übernachtungen, die wir stets abgelehnt haben und zurücknehmen wollen.

Bündnis90/Die Grünen setzen sich für eine mehrstufige Reform der Umsatzsteuer ein. Im **ersten Schritt** wollen wir ungerechte und nicht ausreichend begründbare Ermäßigungstatbestände umgehend zurücknehmen. Zu diesen Ausnahmen zählen wir etwa die Ermäßigung für Übernachtungen, für Skilifte oder die steuerliche Förderung von Renn- und Dressurpferden. Die schnelle Rücknahme dieser und anderer unzureichend begründeter Branchen- und Einzelsubventionen ohne gesellschaftlichen Mehrwert soll haushaltswirksam eingespart werden. So können unproblematisch und schnell zwei bis drei Milliarden Euro den öffentlichen Haushalten zugeführt und zur dringend notwendigen Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Eine Nutzung dieser gestiegenen Einnahmen für eine Einkommensteuersenkung lehnen wir ab.

In einem **zweiten Schritt** müssen die verbliebenen Ermäßigungstatbestände nach festen Kriterien überprüft werden. Für Bündnis90/Die Grünen sind dabei zunächst ökologische und soziale Kriterien von Bedeutung. Durch die bereits dargelegten systematischen Probleme der Mehrwertsteuer ist es in beiden Bereichen schwierig, positive Effekte zu erzielen. Dennoch gibt es Einzelbeispiele wie bei den Lebens-

mitteln, wo eine Wirkung erzielt wird. Weitere wichtige Kriterien zur Rechtfertigung von Steuerermäßigungen sind für Bündnis90/Die Grünen der gesellschaftliche Mehrwert (diesen gesellschaftlichen Mehrwert sehen wir beispielsweise bei der Ermäßigung im Bereich Kultur und Presseerzeugnisse) und die Effizienz einer Ausnahme von der Normalbesteuerung. Können diese Ziele nicht erreicht werden, müssen zunächst alternative Lenkungsfunktionen – zum Beispiel durch direkte Zuschüsse – erarbeitet und umgesetzt werden. Erst dann kann die (unspezifische) Umsatzsteuerermäßigung ausgesetzt werden. Dies gilt zum Beispiel für die Außer-Haus-Umsätze der Gastronomie, bei der viele Mitnahmeeffekte überwiegen. Es kann nicht Sinn dieser Ermäßigung sein, dass Fast-Food-Ketten bei jedem auf der Straße verkauften Burger 12 Prozent extra Gewinn einstecken. Wenn man hier die pauschale Ermäßigung für das mitgenommene Essen streichen würde, könnte man von den Mehreinnahmen zum Beispiel ein kostenloses Schulessen für Kinder aus finanzarmen Familien ermöglichen oder den Ausbau von Strukturen für eine gute Kindergarten- und Schulernährung finanzieren. Die Wirkung dieser Förderung wäre somit weitaus zielgenauer als die pauschale Steuersubvention. In diesem Zusammenhang muss auch geprüft werden, inwiefern die Kindergarten und Schulernährung wie in einigen anderen EU-Ländern als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge einzuordnen ist. Am Ende der Prüfung aller Ermäßigungen soll ein schlanker Ermäßigungskatalog entstehen, der mehr Steuergerechtigkeit dadurch erzeugt, dass die Gesellschaft als Ganzes nicht für die Einzelsubventionierung weniger Branchen aufkommen muss.

Fazit: Grüne Umsatzsteuerreform: gerecht und einfach

Durch eine grüne Umsatzsteuerreform sollen Schieflagen im Steuerrecht beseitigt werden. Es soll geprüft werden, ob die Umsatzsteuerermäßigungen durch überprüfbare Ziele nachvollziehbar sind und das effizienteste Mittel zur Förderung darstellen. Wenn dies nicht der Fall ist, dann soll überprüft werden, ob die Ermäßigung abgeschafft werden kann und in ausgewählten Bereichen durch eine direkte Förderung ersetzt werden kann. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine Einzelermäßigung, wie etwa im Bereich der Übernachtungen, zulasten aller Steuerzahler geht. **Somit ist die Abschaffung ungerechtfertigter Steuerermäßigungen auch ein Schritt zu mehr Steuergerechtigkeit.** Außerdem würde ein Beitrag zum Bürokratieabbau geleistet, weil wie bei den Übernachtungen aufwendige Doppelabrechnungen für verschiedene Leistungen mit unterschiedlichen Steuersätzen wegfallen.