



Studie

Centrum für Europäische Politik

**ERMÄßIGTE MEHRWERTSTEUERSÄTZE
ALS INSTRUMENT DER UMWELTPOLITIK IN
DER EU?**

von

Jan S. Voßwinkel

Wissenschaftlicher Referent
Centrum für Europäische Politik (CEP)

August 2009

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Zur politischen Relevanz des Themas auf europäischer Ebene	3
3. Externe Effekte und ihre Internalisierung als Grundlage der Umweltpolitik.....	4
4. Die Wahl des Vergleichsmaßstabs.....	7
4.1 Der Vergleich zum Status quo	7
4.2 Der Vergleich zur theoretisch bestmöglichen Lösung.....	7
4.3 Der Vergleich praktikabler Lösungen	7
5. Eigenschaften der Mehrwertsteuer in der EU.....	8
5.1 Ökonomische Charakteristika der Mehrwertsteuer	8
5.1.1 Die Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer	8
5.1.2 Grenzüberschreitender Handel	9
5.2 Eignung der Mehrwertsteuer als Instrument der Umweltpolitik.....	10
6. Wechselwirkung mit anderen Instrumenten	11
6.1 Einleitung.....	11
6.2 Energiebesteuerung	12
6.3 Emissionsrechtehandel.....	12
6.4 Kennzeichnung des Energieverbrauchs.....	13
7. Fazit	13

1. Einleitung

Die Mehrwertsteuerrichtlinie der EU wurde jüngst so angepasst, dass die Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf bestimmte lokal erbrachte Dienstleistungen unbefristet zulässig ist.¹ Deutschland hat der Änderung zugestimmt, obwohl es ursprünglich eine Veto-Position eingenommen hatte. Die Bundesregierung erklärte zeitgleich, dass sie von den neuen Möglichkeiten zur Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze keinen Gebrauch machen wolle.² Dennoch genießt das Thema auf deutscher und europäischer Ebene beständige Beliebtheit.³ So gibt es in den Wahlprogrammen von CDU/CSU und FDP zur Bundestagswahl Anzeichen dafür, zumindest für die Bereiche Gastronomie und Touristik von der neuen Möglichkeit Gebrauch machen zu wollen.⁴ Bündnis90/Die Grünen und Die Linke wollen ermäßigte Mehrwertsteuersätze im öffentlichen Personenfernverkehr durchsetzen.⁵ Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler hat in einer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass in Deutschland zahlreiche europarechtlich zulässige Anwendungsoptionen des ermäßigten Steuersatzes nicht genutzt werden.⁶

Auf EU-Ebene ist wiederholt vorgeschlagen worden, ermäßigte Mehrwertsteuersätze als Instrument zur Förderung besonders umweltfreundlicher Produkte einzuführen.⁷ Hierbei hat sich 2007 insbesondere der britische Premierminister Gordon Brown hervorgetan.⁸ Gedacht wird dabei insbesondere an „energiesparende Materialien, energieeffiziente Produkte, umweltfreundliche Produkte“⁹ und ähnliches mehr. Da die politische Diskussion über die Einführung ermäßigter Mehrwertsteuersätze in diesem Zusammenhang noch wenig konkret ist, wird für diese Untersuchung unterstellt, dass es insbesondere um die Förderung besonders energiesparender Produkte geht. So könnten beispielsweise Haushaltsgeräte, die wenig Energie und/oder Wasser verbrauchen, einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz unterliegen. Ebenso könnte bei Produkten verfahren werden, die Energieeinsparungen bei der Gebäudenutzung bewirken, wie etwa Isoliermaterialien.

Im Folgenden werden die Auswirkungen einer Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf besonders energiesparende Produkte ökonomisch analysiert.

2. Zur politischen Relevanz des Themas auf europäischer Ebene

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen eine Mehrwertsteuer erheben, die den Vorgaben der Richtlinie 2006/112/EG des Rates genügt.¹⁰ Die Richtlinie verlangt, dass der Normalsatz der Mehrwertsteuer mindestens 15 % beträgt.¹¹ Darüber hinaus dürfen die Mitgliedstaaten bis zu zwei ermäßigte Steuersätze auf in der Richtlinie bestimmte Tatbestände anwenden.¹² Darunter fallen z.B. Lebensmittel, Kindersitze für Kraftfahrzeuge, Arzneimittel und bestimmte lokal erbrachte Dienstleistungen. Diese ermäßigten Steuersätze müssen grundsätzlich mindestens 5 % betragen.¹³ Darüber hinaus sind bestimmte Umsätze, beispielsweise Heilbehandlungen im Bereich der Humanmedizin und Lotterien, verpflichtend oder optional von der Mehrwertsteuer befreit.¹⁴ Für die Ermäßigungen werden üblicherweise verschiedene Begründungen angeführt. So sollen aus distri-

¹ [RL 2009/47/EG des Rates](#), ABl: L 116/18 v. 9. 5. 2009.

² Vgl. Bundesfinanzministerium (2009).

³ Vgl. Eilfort (2009).

⁴ Vgl. CDU/CSU (2009); FDP (2009).

⁵ Vgl. Bündnis90/Die Grünen (2009); Die Linke (2009).

⁶ Vgl. Schemmel (2009).

⁷ Vgl. Handelsblatt Nr. 249 v. 23. Dezember 2008, S. 38.

⁸ Vgl. [Euractiv.com am 17. März 2008](#).

⁹ Vgl. die Mitteilung der Europäischen Kommission „über vom Normalsatz abweichende Steuersätze“ vom 5. Juli 2007 [[KOM\(2007\) 380](#)], S. 13.

¹⁰ ABl. L 347 v. 11.12.2006, S. 1.

¹¹ Art. 97 der Richtlinie 2006/112 EG.

¹² Art. 98 der Richtlinie 2006/112 EG.

¹³ Art. 99 der Richtlinie 2006/112 EG. Die Richtlinie sieht einige Ausnahmen von diesen grundsätzlichen Regeln vor, auf die hier jedoch aus Platzgründen nicht näher eingegangen wird.

¹⁴ Art. 131 – 166 der Richtlinie 2006/112 EG.

butiven Zielsetzungen Güter des täglichen Bedarfs begünstigt werden. Bestimmte Dienstleistungen sollen hingegen steuerlich begünstigt werden, um Schwarzarbeit zu bekämpfen.¹⁵

Um eine umweltpolitisch motivierte Begünstigung bestimmter Produkte im Rahmen der Mehrwertsteuer zu ermöglichen, müssten in der Mehrwertsteuerrichtlinie entsprechende Ausnahmen eingefügt werden, die die Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf solche Güter zulassen.¹⁶ Der Rat der Europäischen Union forderte 2008 die Kommission auf, diese Option zu prüfen.¹⁷ Eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie kann nach Art. 93 EGV nur durch einstimmigen Beschluss des Rates der Europäischen Union geschehen. Diese Regelung impliziert, dass jeder Mitgliedstaat eine Veto-Position einnehmen kann. In der politischen Wirklichkeit ist die dauerhafte Ausnutzung einer Veto-Position jedoch dadurch begrenzt, dass dies negative Konsequenzen bezüglich des Einflusses auf andere Entscheidungsgegenstände haben kann, bei denen man auf Mehrheitskoalitionen angewiesen ist. Daher lässt sich die Frage des politischen Einflusses in aller Regel nicht durch die Analyse eines einzelnen Entscheidungsgegenstandes, sondern nur einer Folge von politischen Entscheidungen, die von den gleichen Akteuren getroffen werden, beurteilen.¹⁸ Sobald mehrere sachlich unverbundene Entscheidungsgegenstände in dem gleichen Entscheidungsgremium entschieden werden, ist die Veto-Möglichkeit bei einem einzelnen Vorhaben nicht mehr entscheidend, um die Blockademöglichkeit abzuschätzen. Die politischen „Kosten“ einer Veto-Position hängen davon ab, wie einfach ein Mitgliedstaat bei einer anderen Entscheidung übergangen werden kann und mit welchen Konsequenzen dies für ihn verbunden ist. Die Gefahr, übergangen zu werden, besteht bei allen nicht-einstimmigen Entscheidungen. Die Opportunitätskosten einer Veto-Position sind umso höher, je niedriger die erforderliche Mehrheit bei anderen Entscheidungen ist, da sich hier einerseits gegnerische Mehrheiten zu geringen politischen „Kosten“ finden können, andererseits jedoch ein einzelner Mitgliedstaat mehrere Koalitionäre benötigt, um seine Position zu verteidigen. Aufgrund dieses politischen Zusammenhangs weichen Mehrheitsentscheidungen über andere Entscheidungsgegenstände die Veto-Möglichkeiten bei einstimmigen Entscheidungen faktisch auf.

Nach anfänglicher Zurückhaltung hat Deutschland der bereits erwähnten jüngsten Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie unter der Bedingung zugestimmt, dass die Einführung umweltpolitisch motivierter ermäßigter Mehrwertsteuersätze im Rat nicht weiterverfolgt wird. Vor dem Hintergrund des eben dargestellten Zusammenhangs ist jedoch nicht auszuschließen, dass das Thema reduzierte Mehrwertsteuersätze in absehbarer Zeit wieder auf die europäische Agenda kommt. Die Europäische Kommission hat zur Frage ermäßigter Mehrwertsteuersätze in jüngster Zeit zwei Studien in Auftrag gegeben.¹⁹ Zwar lässt die Kommission gegenüber der Ausweitung ermäßigter Mehrwertsteuersätze durchaus Skepsis erkennen,²⁰ entscheidend wird allerdings die Meinungsbildung im Rat sein.

3. Externe Effekte und ihre Internalisierung als Grundlage der Umweltpolitik

Die ökonomische Theorie sieht eine mögliche Begründung für umweltpolitische Maßnahmen im Problem negativer externer Effekte. Negative externe Effekte liegen vor, wenn eine Aktivität Dritten Kosten auferlegt, die nicht im Preissystem reflektiert werden. Hierdurch wird eine effiziente Allokation systematisch verhindert, da nicht alle entstehenden Kosten in das handlungsleitende Ent-

¹⁵ Vgl. die Mitteilung der Europäischen Kommission „über vom Normalsatz abweichende Steuersätze“ vom 5. Juli 2007 [[KOM\(2007\) 380](#)].

¹⁶ Das Europäische Parlament verfolgt derzeit konsequent dieses Vorhaben. Vgl. seine legislativen Entschlüsse zum Vorschlag einer Änderung der Richtlinie über die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten [KOM(2008) 778, s. [Zusammenfassung](#) im [CEP-Monitor](#)] und zum Vorschlag einer Änderung der Richtlinie über die Energieeffizienz von Gebäuden [KOM(2008) 780, s. [Zusammenfassung](#) im [CEP-Monitor](#)].

¹⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union (2008), S. 15.

¹⁸ Vgl. Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 37.

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2007) und Institute for Environmental Studies (2008).

²⁰ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission „über vom Normalsatz abweichende Steuersätze“ vom 5. Juli 2007 [[KOM\(2007\) 380](#)] S. 5 f., 13 f.

scheidungskalkül einbezogen werden. Energieerzeugung ist häufig mit externen Effekten verbunden, z.B. indem sie Treibhausgase freisetzt.

Grundsätzlich gibt es mehrere Möglichkeiten, dem Problem externer Effekte zu begegnen, von denen hier vier kurz dargestellt werden sollen:

1. Ge- und Verbote,
2. Beeinflussung der Marktpreise durch Steuern oder Subventionen,
3. Handelbare Handlungsrechte und
4. Verhandlungen zwischen den Parteien.²¹

Zu 1.: Ge- und Verbote können dort angezeigt sein, wo durch ein einzelnes Ereignis ein Schaden in erheblichem Ausmaß verursacht werden kann, wie beispielsweise durch den Austritt giftiger Gase in hoher Konzentration in einem Wohngebiet.

Ge- und Verbote bieten den handelnden Akteuren jedoch nur geringen Spielraum zu flexiblen Anpassungsmöglichkeiten und damit auch einer Berücksichtigung der spezifischen ökonomischen Gegebenheiten in jedem Einzelfall. Deswegen sind sie unter Effizienzgesichtspunkten in solchen Fällen anderen Instrumenten häufig unterlegen, in denen die Schadenswirkung nicht vorrangig durch einzelne Ereignisse, sondern durch die Kumulation von Ereignissen verursacht wird. Ein anschauliches Beispiel für solche kumulativen Wirkungen ist die Nutzung der Erdatmosphäre als Lagerstätte für klimaschädliche Gase wie z. B. Kohlendioxid.

Zu 2.: Da externe Effekte eine Störung des Preissystems bedeuten, setzen einige Instrumente der Umweltpolitik auch genau hier an. Durch verschiedene Verfahren sollen die externen Effekte im Preissystem berücksichtigt werden, so dass keine systematisch verzerrten Knappheitssignale mehr vermittelt werden.

Eine Möglichkeit besteht darin, eine Aktivität, die mit einem negativen externen Effekt verbunden ist, zu besteuern. Hierdurch wird anstelle der externen Kosten die erhobene Steuer als Kostenelement in das Preissystem eingefügt und so über die Einbeziehung der Steuer in das Entscheidungskalkül die Berücksichtigung des externen Effekts simuliert. Hierzu sind möglichst genaue Kenntnisse der Änderung des Angebots- und Nachfrageverhaltens als Reaktion auf Marktpreisänderungen (sog. Angebots- und Nachfrageelastizitäten) vonnöten.

Damit eine solche Maßnahme zu einer Allokationsverbesserung führt, also die Funktionsweise des Preissystems verbessert, muss das Ausmaß der Besteuerung in einem direkten Zusammenhang mit dem Ausmaß des externen Effekts stehen. Dabei ist es nicht nötig, dass durch die Besteuerung der externe Effekt exakt internalisiert wird. Solche Optimierungen sind in der Praxis kaum durchführbar.²² Eine Verbesserung wird bereits erreicht, wenn der erwartete Wohlfahrtsverlust aufgrund des negativen externen Effekts plus Besteuerung geringer ist als der Wohlfahrtsverlust durch den externen Effekt allein.

Liegt statt eines negativen ein positiver externer Effekt vor, so ziehen Dritte einen Nutzen aus einer Aktivität, ohne dass dieser Nutzen im Preissystem reflektiert wird. Eine regelmäßig zu erwartende Konsequenz ist, dass solche Aktivitäten systematisch weniger ausgeführt werden, als es eigentlich wünschenswert wäre. Eine Internalisierung erfolgt in diesem Fall nicht durch die Besteuerung, sondern durch die Subventionierung einer Aktivität. Eine Subventionierung kann theoretisch auch ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung negativer Externalitäten sein, wenn die Unterlassung einer Handlung, die einen negativen externen Effekt begründet, durch eine Subvention belohnt wird. Die Unterlassung eines negativen externen Effektes wird dabei als Handlung mit positivem externen Effekt umgedeutet. Auf diese Argumentation stützt sich letztlich die Idee ermäßigter Mehrwertsteuersätze für energieeffiziente Produkte, deren Einsatz als Unterlassung eines erhöhten Energieverbrauchs gedeutet wird.

²¹ Für eine umfassendere Aufzählung möglicher Instrumente vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2007), S. 112 ff.

²² In der ökonomischen Wissenschaft hat sich schon früh die Ansicht durchgesetzt, dass Gegenstand der Erklärung und Gestaltung nicht Einzelfallereignisse sein können, da ein hoher Grad an Präzision weder bei der Erklärung und Prognose noch bei der Gestaltung von Sachverhalten erreicht werden kann. Es ist lediglich eine Analyse genereller Tendenzen möglich, die sich auch gegen Störeinflüsse durchsetzen. Vgl. Marshall (1961 [1920]), S. 26; Hayek (1964); Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 5.

Zu 3.: Ein weiterer Instrumententyp ist der Einsatz handelbarer Handlungsrechte. So lässt sich der Ausstoß von CO₂ an die Bedingung knüpfen, dass man ein Zertifikat über die Berechtigung des Ausstoßes von CO₂ in einer bestimmten Menge innhat. Dieses Zertifikat kann an einer Börse gehandelt werden, so dass ihm ein monetär messbarer Wert zukommt. Der Ausstoß von CO₂ ist auf diese Weise ein Kostenelement in der Kalkulation eines Emittenten, das in dem Preismechanismus ein Knappheitssignal vermittelt. Dieses Prinzip steht hinter dem europäischen Emissionsrechtehandelssystem (ETS).²³

Zu 4.: Eine letzte Möglichkeit zur Berücksichtigung externer Effekte besteht in direkten Verhandlungen zwischen den betroffenen Parteien. Nutzen z.B. zwei Fabriken den gleichen Fluss, wobei die flussaufwärts gelegene Fabrik Abwasser einleitet und die flussabwärts gelegene Fabrik Frischwasser entnimmt, könnten beide Parteien über geeignete Maßnahmen und ggf. Entschädigungszahlungen (oder einen Standorttausch) verhandeln. Voraussetzung hierfür ist, dass es klar zugewiesene Handlungsrechte gibt, damit überhaupt ein Verhandlungsgegenstand besteht. Sofern Verhandlungen zwischen den Parteien kostenlos möglich sind, ist die Effizienz der Allokation unabhängig von der ursprünglichen Zuweisung der Handlungsrechte.²⁴ Es ist allerdings unmittelbar einsichtig, dass direkte Verhandlungen bei Umweltproblemen in der Regel aufgrund der Vielzahl der beteiligten Parteien ineffizient oder schier unmöglich sind.

In jedem Einzelfall muss geprüft werden, welches Instrument aufgrund der spezifischen Gegebenheiten effizient einsetzbar ist. In ihrer Wirksamkeit sind die verschiedenen Instrumente in der Regel unvollständige Substitute, da sie mit unterschiedlichen Kosten verbunden sind und ein unterschiedliches Potenzial aufweisen, dem Problem externer Effekte angemessen zu begegnen.

Ein Instrument ist effizient, wenn sich gegebene Umweltziele nicht mit geringeren Kosten verwirklichen lassen oder zu gegebenen Kosten nur weniger ehrgeizige Umweltziele erreichbar sind. Ein schwächeres Kriterium als die Effizienz ist die bloße Eignung eines Instruments. Hier wird lediglich geprüft, ob ein Instrument überhaupt eine Veränderung in die gewünschte Richtung herbeiführen kann. Für eine ökonomische Analyse ist jedoch die Frage nach der bloßen Eignung lediglich eine vorgelagerte, da sie keine Antworten auf Fragen geben kann, die Knappheit als Problem und damit mögliche Zielerreichungsgrade einbeziehen.

Nicht nur die Mechanismen marktlichen Austauschs können allerdings systematische Allokationsdefekte hervorbringen, auch politische Entscheidungsmechanismen können zu systematischen Störungen führen. Daher ist für die zur Verfügung stehenden Instrumente nicht nur zu prüfen, ob sie bei richtigem Einsatz in der gewünschten Weise wirken, sondern auch, ob bei gegebenen institutionellen Strukturen politischer Entscheidungsfindung mit einem einigermaßen sachgerechten Einsatz überhaupt zu rechnen ist.

Bei der Analyse einer umweltpolitisch motivierten Ermäßigung von Mehrwertsteuersätzen muss also erörtert werden, ob der Einsatz dieses Instruments umweltpolitische Ziele in höherem Maße erreichen kann als der Einsatz anderer Instrumente. Außerdem ist zu untersuchen, wie sich die vorgeschlagene Maßnahme zu bereits bestehenden Instrumenten der Umweltpolitik verhält.

Der Sprecher des Bundesfinanzministeriums, Torsten Albig, räumte 2007 ein, dass die bereits bestehenden Ermäßigungstatbestände im Rahmen der Mehrwertsteuer „keiner Logik“ folgen, „sondern (...) Ausdruck der Durchsetzungsfähigkeit von Interessen“²⁵ sind. Es gibt keinen Grund für die Vermutung, dass dies bei der Anwendung neuer Ermäßigungstatbestände grundsätzlich anders sein sollte. In diesem Zusammenhang sollte man sich in Erinnerung rufen, dass für politische Prozesse weniger die tatsächliche Wirkung einer steuerlichen Maßnahme von Bedeutung ist, als vielmehr die gemeinhin unterstellte Wirkung.²⁶ Die Argumente für eine Förderung bestimmter Pro-

²³ Vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zum Vorschlag über den Handel mit Emissionsrechten [KOM(2008) 16].

²⁴ Dies ist die Kernaussage des Coase-Theorems nach Coase (1960). Wenn auch die Effizienz von der ursprünglichen Rechtezuweisung unabhängig ist, so ist es jedoch unter Einbeziehung von Einkommenseffekten nicht zwangsläufig das Allokationsergebnis. Dieses kann sehr wohl von der ursprünglichen Zuweisung der Handlungsrechte abhängen.

²⁵ Welt Online (2007), http://www.welt.de/politik/article1356837/19_Prozent_auf_Windeln_7_Prozent_auf_Trueffel.html (Download am 23.08.2009).

²⁶ Vgl. Folkers (2003), S. 51.

dukte durch ermäßigte Mehrwertsteuersätze lassen sich erfahrungsgemäß besser kommunizieren als die Gegenargumente, die eine Kenntnis bestimmter Eigenschaften der Mehrwertsteuer ebenso voraussetzen wie einen Überblick über das Zusammenspiel mit anderen umweltpolitischen Instrumenten. Darüber hinaus weckt die Aussicht auf steuerliche Begünstigungen Begehrlichkeiten nach volkswirtschaftlich unsystematischen Regelungen, die durch Interessenvertreter als allgemeinwohlfördernd vermarktet werden. Es ist daher zu befürchten, dass eine Förderung bestimmter Produkte durch ermäßigte Mehrwertsteuersätze leichter plausibel gemacht werden kann als die Gegenposition. Mit der vorliegenden Studie soll dem zumindest ein Stück weit entgegengewirkt werden.

4. Die Wahl des Vergleichsmaßstabs

4.1 Der Vergleich zum Status quo

Indem man die Wirkungen eines Instruments mit dem Status quo vergleicht, kann man zumindest erfassen, ob es grundsätzlich in der Lage ist, ein gewünschtes Ziel zu erreichen. Dies kann aber im Rahmen einer ökonomischen Analyse nur eine zu klärende Vorfrage, nicht die Hauptfrage sein, wenn man knappe Ressourcen nicht verschwenden will. Im Rahmen der Umweltpolitik bedeutet die Verschwendung von Ressourcen unmittelbar, dass nur ein weniger anspruchsvolles Umweltziel erreichbar ist als bei der Wahl eines effizienteren Instruments. Bedauerlicherweise ist die Frage nach der bloßen Eignung – und eben nicht auch die nach der Effizienz – die einzige, der das Institute for Environmental Studies (2008) in ihrer Analyse der Wirkung ermäßigter Mehrwertsteuersätze nachgeht.

4.2 Der Vergleich zur theoretisch bestmöglichen Lösung

Eine andere Vergleichsmöglichkeit besteht darin, nicht den Status quo, sondern die theoretisch bestmögliche Lösung in einer Welt ohne Grenzen für die politischen Gestaltungsmöglichkeiten als Referenzpunkt heranzuziehen. Jedes Instrument wird also an einem theoretischen Ideal gemessen. Diese Vorgehensweise kann verdeutlichen, worauf man verzichten muss, weil es in der echten Welt tatsächlich ja doch Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten gibt. Diesem Vergleich wurde schon vor einiger Zeit der Vorwurf entgegengehalten, er vergleiche lediglich die Widrigkeiten der realen Welt mit einer Welt ohne Widrigkeiten, gebe aber keinen Aufschluss über die Effizienz alternativer zur Wahl stehender Instrumente.²⁷ Ein solcher Vergleich bietet jedoch einen ersten Ansatzpunkt für einen Vergleich alternativer umsetzbarer Instrumente, da alle Instrumente an demselben theoretischen Maßstab gemessen werden und unterschiedliche Zielerreichungsgrade und damit verbundene Kosten aufgezeigt werden können.

4.3 Der Vergleich praktikabler Lösungen

Für politische Handlungsempfehlungen ist ein Vergleich alternativer umsetzbarer Instrumente letztlich entscheidend. Jedes Instrument muss geeignet sein, im Vergleich zum Status quo eine gewünschte Verbesserung zu bewirken. Alternative Instrumente müssen aber auch in Bezug darauf miteinander verglichen werden, welche Umweltwirkung mit ihnen tatsächlich erreicht werden kann sowie welche ungewollten Nebenwirkungen und Kosten mit ihnen verbunden sind. Dabei ist die Auswahl der für den Vergleich herangezogenen Instrumente, denen das Attribut „umsetzbar“ verliehen wird, immer offen für Interpretationen. Aber indem die Auswahl offengelegt wird, lässt sich nachvollziehbar und praktisch orientiert argumentieren. Ein Vergleich praktikabler Alternativen kann auch das Zusammenspiel mit bestehenden umweltpolitischen Instrumenten beleuchten. In der vorliegenden Studie wird die Wirkung ermäßigter Mehrwertsteuersätze im Zusammenspiel mit den bereits bestehenden Instrumenten Energiebesteuerung, Emissionsrechtehandel und Kennzeichnung des Energieverbrauchs untersucht. Diese werden auch als die praktikablen Alternativen betrachtet.

²⁷ Nach Demsetz (1969) ist dieses Vorgehen als „Nirwana-Ansatz“ bekannt.

5. Eigenschaften der Mehrwertsteuer in der EU

5.1 Ökonomische Charakteristika der Mehrwertsteuer

5.1.1 Die Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer

Unter dem Namen Mehrwertsteuer wird eine Schar von Besteuerungsvarianten zusammengefasst, die sich in ihrer Ausgestaltung und ihrer Wirkung unterscheiden.²⁸ Im Folgenden wird, soweit nicht anders kenntlich gemacht, die Mehrwertsteuer vom sogenannten Konsumtyp behandelt, die in den Mitgliedstaaten der EU zur Anwendung kommt. Die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer vom Konsumtyp wird gebildet, indem vom Umsatz die Vorleistungen und die Bruttoinvestitionen abgezogen werden. Auf diese Bemessungsgrundlage wird dann auf jeder Stufe der Lieferkette der anzuwendende Steuersatz auferlegt. Die Berücksichtigung des Vorumsatzes soll eine steuerliche Mehrfachbelastung in einem mehrstufigen Produktionsprozess vermeiden, so dass nur der Endkonsum einmalig belastet wird.²⁹ Die Berücksichtigung des Vorumsatzes kann prinzipiell in Form des Vorumsatzabzugsverfahrens und des Vorsteuerabzugsverfahrens erfolgen. In den Mitgliedstaaten der EU wird das Vorsteuerabzugsverfahren angewandt, bei dem zunächst der gesamte Umsatz mit der Umsatzsteuer belastet wird und anschließend die bereits auf die Vorleistungen geleistete Steuer abgezogen wird.³⁰

Die Frage, wer durch eine Steuer ökonomisch belastet (und durch Steuervergünstigungen entlastet) wird, ist im Einzelfall wesentlich schwieriger zu beantworten, als es sich auf den ersten Blick des Alltagsverständes darstellt.³¹ Nach einer verbreiteten Annahme belastet die Mehrwertsteuer den Endkonsumenten und stellt für die Unternehmen nur einen „durchlaufenden Posten“ dar. Diese Sicht findet sich in der Alltagsgewissheit bestärkt, dass Unternehmen ihre Verkaufspreise um die abzuführende Mehrwertsteuer erhöhen. Insofern müssen tatsächlich die Endverbraucher die Steuer zahlen. Aber sie sind nicht die einzigen, die dadurch effektiv belastet sind. Da durch die Mehrwertsteuer die Preise steigen, schränken Verbraucher ihre Nachfrage ein. Die durch die Mehrwertsteuer verhinderte Nachfrage führt zu Umsatzeinbußen bei den Unternehmen und insofern zu Belastungen in der gesamten Wertschöpfungskette. Die Nachfragereaktion kann auch dazu führen, dass die Preise nicht im vollen Umfang der abzuführenden Steuer steigen. Da die sinkende Nachfrage nach Gütern auch zu einer geringeren Nachfrage nach dem Einsatz des Faktors Arbeit führt, sind auch Arbeitnehmer durch die Mehrwertsteuer belastet. Wer die Belastung letztendlich tragen muss, hängt nicht von der Frage ab, wie die Steuer rechnerisch gehandhabt wird, sondern von den ökonomischen Bedingungen, insbesondere von den Anpassungsreaktionen der beteiligten Akteure in den Güter- und Faktormärkten, die von der Steuer betroffen sind. Dieser Zusammenhang gilt spiegelbildlich für Ermäßigungstatbestände.

Die Analyse der Belastungswirkungen gestaltet sich komplizierter, wenn unterschiedliche Mehrwertsteuersätze auf verschiedene Produkte erhoben werden. Werden Güter, die einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz unterliegen, arbeitsintensiv produziert, begünstigt dies tendenziell den Faktor Arbeit, werden sie hingegen kapitalintensiv produziert, den Faktor Kapital. In komplexen Wertschöpfungsprozessen mit mehreren Ermäßigungstatbeständen und unterschiedlichen Steuersätzen in den Mitgliedstaaten der EU ist jedoch das Identifizieren eindeutiger Effekte alles andere als trivial. Diese Zusammenhänge sind zu berücksichtigen, wenn durch ermäßigte Mehrwertsteuersätze der Absatz bestimmter Produkte aus umweltpolitischen Motiven gefördert werden soll.

²⁸ Vgl. für eine Übersicht Grosseckler (2001); Homburg (2007), S. 124 – 131.

²⁹ Wer unter Berücksichtigung aller ökonomischen Anpassungen tatsächlich durch die Steuer belastet wird, ist eine nicht pauschal zu beantwortende Frage. Darauf wird unten näher eingegangen. Von Ausnahmen der Berechtigung zum Vorsteuerabzug wird an dieser Stelle abstrahiert.

³⁰ Beim Vorumsatzabzugsverfahren hingegen wird zunächst der Vorumsatz mit dem Umsatz saldiert und auf den so ermittelten „Mehrwert“ der Steuersatz auferlegt. Sofern die Steuersätze des Vorumsatzes und des Umsatzes identisch sind, führen beide Verfahren zum gleichen Ergebnis. Bei unterschiedlichen Steuersätzen des Vorumsatzes und des Umsatzes ergeben sich allerdings Abweichungen.

³¹ Vgl. Folkers (1987), S. 90 f.; Atkinson/Stiglitz (1980), S. 442 ff.

Die hier nur grob skizzierte Abhängigkeit von Angebots- und Nachfrageelastizitäten sowie den weiteren Produktionsbedingungen und die damit verbundene Komplexität des Wirkungszusammenhangs machen bereits die bestehenden Ermäßigungstatbestände im Rahmen der Mehrwertsteuer als zielgenaues Instrument für distributive Zwecke ausgesprochen ungeeignet. Es ist außerdem fraglich, ob sie der hier verfolgten allokativen Zielsetzung gerecht werden können.

5.1.2 Grenzüberschreitender Handel

Im grenzüberschreitenden Handel kann die Mehrwertsteuer grundsätzlich nach dem Ursprungsland- oder dem Bestimmungslandprinzip erhoben werden.³² Kommt das Ursprungslandprinzip zur Anwendung, so unterliegen im Inland produzierte Güter dem auf sie anzuwendenden heimischen Steuersatz, unabhängig davon, ob sie ins In- oder Ausland geliefert werden. Kommt hingegen das Bestimmungslandprinzip zur Anwendung, so werden Importgüter und Güter aus inländischer Produktion mit dem auf sie anzuwendenden Inlandssteuersatz belastet. Dies erfolgt, indem Importe an der Grenze von der Steuer des Ursprungslandes befreit und mit der Steuer des Bestimmungslandes belegt werden. Ein solcher Grenzausgleich ist bei der Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip nicht nötig.

Im Binnenmarkt der Europäischen Union kommt eine Mischform zur Anwendung. Maßgeblich für die Besteuerung ist der Ort, an dem der Konsument das betreffende Gut kauft. Grenzüberschreitende Konsumdirektkäufe unterliegen damit in der Praxis dem Ursprungslandprinzip, wohingegen der inländische Erwerb importierter Waren dem Bestimmungslandprinzip unterliegt. Da im Binnenmarkt beim Grenzübertritt keine Zollkontrollen mehr erfolgen, kann der oben beschriebene Grenzausgleich nicht ohne weiteres vollzogen werden. Die Grenzformalitäten sind letztlich in die Unternehmen verlagert worden und erfolgen nun im Rahmen von deren Umsatzsteuererklärungen.³³

Ein Steuerwettbewerb besteht aus Konsumentensicht zwischen grenzüberschreitenden Konsumdirektkäufen und dem inländischen Erwerb importierter Ware.³⁴ Dieser wird zwar durch die Vorschrift von Mindeststeuersätzen in der Mehrwertsteuerrichtlinie gemindert. Wenn allerdings in einigen Mitgliedstaaten ermäßigte Steuersätze zur Anwendung kommen, in anderen hingegen nicht, steigt wiederum die Relevanz des Problems. Unterscheiden sich die Mehrwertsteuersätze infolge der Möglichkeit zu reduzierten Steuersätzen für umweltfreundliche Produkte zwischen beiden Vertriebswegen erheblich, weil sich die Steuersätze in den betreffenden Ländern erheblich unterscheiden, so kann dies Anlass für steuerarbitragierendes Verhalten der Konsumenten sein. Welches Produkt in welchem Land gekauft wird, ist dann maßgeblich von der Steuerpolitik der Mitgliedstaaten abhängig. Jede Ausweitung der möglichen Ermäßigungstatbestände verschärft dieses Problem zusätzlich.

Nun ist Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht per se von Nachteil für die Bürger. Auch wenn hier keine ausführliche Erörterung der Argumente für und gegen Steuerwettbewerb erfolgen kann, so sei doch zumindest darauf hingewiesen, dass Steuerwettbewerb zwischen Staaten ihre Bürger vor zu hohen Steuerbelastungen schützen kann.³⁵ Dies gilt im Rahmen des hier angesprochenen Zusammenhangs zumindest dann, wenn eine einheitliche Bemessungsgrundlage vorliegt und nur ein Steuersatz in jedem Land zur Anwendung kommt. Wenn jedoch in den Mitgliedstaaten unterschiedlich differenzierte Steuersätze zur Anwendung kommen, dann wirkt der

³² Krause-Junk (1992), S. 147 weist darauf hin, dass die Begriffe Ursprungsland- und Bestimmungslandprinzip im wissenschaftlichen Sprachgebrauch anders verwendet werden als in Politik und Verwaltung, etwa in Äußerungen der EU-Kommission oder der Bundesregierung. Im wissenschaftlichen Sprachgebrauch benennt das Ursprungslandprinzip eine Vorgehensweise, bei der Exporte dem Steuersatz des Ausfuhrlandes unterliegen. Das Bestimmungslandprinzip benennt ein Verfahren, bei dem Exporte dem Steuersatz des Einfuhrlandes unterliegen. Abweichend hiervon bezeichnen Politik und Verwaltung mit dem Ursprungslandprinzip ein Verfahren, bei dem das Steuer*aufkommen* dem Ausfuhrland zufällt, mit Bestimmungslandprinzip eines, bei dem das Steuer*aufkommen* dem Einfuhrland zufällt – unabhängig von der Art der Steuersatzanwendung; vgl. auch Homburg (2007), S. 327 f.

³³ Vgl. Fuest (2001).

³⁴ Vgl. Europäische Kommission (2007), S. 16 f., 34 und 88 ff.

³⁵ Vgl. hierzu grundlegend Brennan/Buchanan (1988 [1980]). Die Anwendung von Mindeststeuersätzen hat in ihrer Argumentation die Funktion einer Kartellabsprache zwischen den Mitgliedstaaten, die den Wettbewerb behindern soll.

Wettbewerb weniger in die Richtung eines Schutzes vor einer allgemeinen steuerlichen Überbelastung, sondern in Richtung auf die Anwendung weiterer Ermäßigungstatbestände für bestimmte Interessengruppen. Es besteht die Gefahr, dass die Besteuerung immer mehr von klaren Prinzipien abweicht und der oben dargestellten Logik der Durchsetzungsfähigkeit von Interessen folgt. Ob hierdurch die Funktionsweise des Preissystems insgesamt gestärkt wird, ist prima facie bestenfalls eine offene Frage.

5.2 Eignung der Mehrwertsteuer als Instrument der Umweltpolitik

Die fiskalische Begünstigung umweltpolitisch vorteilhafter Produkte durch ermäßigte Mehrwertsteuersätze wirkt als Subvention und soll hauptsächlich zwei Wirkungen erzielen: Bereits bestehende Produkte sollen zu einem günstigeren Marktpreis erhältlich sein; außerdem sollen durch die Begünstigung solcher Produkte Anreize für die Produktentwicklung gesetzt werden. Durch die steuerliche Begünstigung wird ein Anreiz gesetzt, den begünstigten Steuergegenstand so steuer-sparend umzugestalten, dass die Vorteile der damit verbundenen Steuerersparnisse die zusätzlichen Produktionskosten übersteigen.³⁶ Volkswirtschaftlich betrachtet wird ein Produkt durch eine fiskalische Begünstigung nicht kostengünstiger – die Kosten werden nur anders verteilt. Dies kann (wie oben beschrieben) gerechtfertigt sein, wenn es die Funktionsweise des Preissystems insgesamt unterstützt und externe Kosten vermieden werden.

Da die fiskalischen Belastungen infolge der Subvention durch zusätzliche öffentliche Einnahmen ausgeglichen werden müssen, müssen prinzipiell auch die hierdurch entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten mit ins Kalkül gezogen werden. Für die vorliegende Studie wird darauf jedoch verzichtet, da die Hauptargumente bereits ohne die Einbeziehung dieser Effekte gegen die Einführung ermäßigter Mehrwertsteuersätze sprechen.

Das Ausmaß der Subventionierung jedes einzelnen Produkts hängt von der Differenz der Marktpreise (inklusive Mehrwertsteuer) bei Erhebung des regulären Steuersatzes und bei Erhebung des ermäßigten Steuersatzes ab. Damit ist die Subvention durch jene Parameter bestimmt, die auch die mehrwertsteuerliche Belastung des Produktes determinieren: durch den Marktpreis und durch die anzuwendenden Steuersätze. Der Marktpreis berücksichtigt die Umweltwirkung nicht.³⁷ Genau dies, so die Befürworter ermäßigter Steuersätze, soll ja eine steuerliche Begünstigung ändern. Allerdings bewirkt das Instrument ermäßigter Mehrwertsteuersätze ceteris paribus eine Subvention, die sich proportional zum Marktpreis ergibt. Auf teurere Produkte entfällt eine höhere Subvention, auch wenn sie nicht nur deswegen teurer sind, weil sie besonders energieeffizient sind. Da der Marktpreis also in keiner Relation zu den Umwelteigenschaften des jeweiligen Produkts steht, lässt sich ein Zusammenhang zwischen Subvention und Umweltwirkung nur herstellen, wenn das Ausmaß der Ermäßigung über eine geeignete Anpassung des Steuersatzes herbeigeführt werden kann. Wäre man in der Wahl des Steuersatzes für jedes einzelne Produkt vollkommen frei und hätte man Kenntnis über das Ausmaß des externen Effekts jedes einzelnen Produkts, so ließe sich für jedes einzelne Produkt der „ideale“ Steuersatz errechnen und erheben.³⁸ Bei weniger perfekter Kenntnis im Einzelfall ließen sich zumindest für Produktgruppen geeignete Steuersätze ermitteln, die zwar nicht für sich in Anspruch nehmen können, einen externen Effekt perfekt zu internalisieren, jedoch insgesamt in die richtige Richtung zu wirken und auch nicht über das Ziel hinauszuschießen. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass man bei der Wahl des Steuersatzes im Rahmen ermäßigter Mehrwertsteuersätze über viele differenzierte Steuersätze verfügen können. Vermutlich werden maximal zwei ermäßigte Steuersätze überhaupt zur Verfügung stehen, beispielsweise ein Steuersatz von null Prozent und einer, der dem bestehenden ermäßigten Mehrwertsteuersatz im jeweiligen Mitgliedstaat entspricht, das wären in Deutschland derzeit sieben

³⁶ Vgl. Barzel (1976); Folkers (2003), S. 40 – 45.

³⁷ Allenfalls in umgekehrter Richtung: Da technisch ineffiziente Produkte zu höheren Kosten während der Nutzung führen, ergibt sich im Vergleich zu technisch effizienten Produkten eine Tendenz hin zu niedrigeren Verkaufspreisen, um höhere Nutzungskosten auszugleichen.

³⁸ Man benötigt hierzu genau genommen auch möglichst exakte Kenntnis des Gebrauchsverhaltens der jeweiligen Nutzer.

Prozent.³⁹ Die Höhe der Subvention für jedes Produkt hängt damit mehr von der Mehrwertsteuerpolitik der Mitgliedstaaten ab als von den Umwelteigenschaften der begünstigten Produkte.

Angenommen, der Marktpreis reagiert auf die Differenzen des Steuersatzes so, dass er die Differenzen genau wiedergibt, so ergibt sich im gerade gewählten Beispiel eine Subventionierung in Höhe von ca. neunzehn Prozent bzw. zwölf Prozent des Marktpreises für jedes betroffene Produkt. Sofern die Reaktionen der Angebots- und/oder Nachfragebedingungen so sind, dass der Marktpreis die Differenzen der Steuersätze nur teilweise reflektiert, ergeben sich entsprechende Abweichungen. Diese können typischerweise für den Einzelfall nicht genau prognostiziert werden.

Neben dem Problem der mangelnden Zielgenauigkeit ermäßigter Mehrwertsteuersätze ist zu berücksichtigen, dass nur die durch die Vergünstigung ausgelöste zusätzliche Nachfrage nach energieeffizienten Produkten als umweltpolitischer Effekt der Maßnahme verbucht werden darf. Es ist aber davon auszugehen, dass ein Teil der Endverbraucher auch ohne die steuerliche Begünstigung die geförderten Produkte gekauft hätte, zumal sich über einen längeren Zeitraum häufig höhere Anschaffungsausgaben über geringere Betriebskosten bezahlt machen. Für gewerbliche Abnehmer, die zum Vorsteuerabzug berechtigt sind, wirkt sich die Vergünstigung nicht aus, so dass in diesem Bereich kein Effekt zu erwarten ist.

Außerdem ist zu bedenken, dass ermäßigte Mehrwertsteuersätze eine steuerliche Begünstigung der Anschaffungsausgaben bewirken, und somit nur den potenziellen Umweltnutzen eines Produktes berücksichtigen, nicht aber die tatsächlichen Umweltwirkungen, die durch seine Nutzung ausgelöst werden. So kann z.B. ein subventionierter Kühlschrank auch ineffizient und energieverwenderisch genutzt werden. Das Ausmaß der steuerlichen Begünstigung hängt auch aus diesem Grund mit dem Ausmaß des durch die Nutzung beeinflussten externen Effekts nur unzureichend zusammen.

Es kann sogar ein Effekt wirksam werden, der den erwarteten positiven Umweltnutzen in sein Gegenteil verkehrt: Wirkt sich die steuerliche Begünstigung eines energiesparenden Produkts senkend auf den Anschaffungspreis für Endkonsumenten aus, so kann dies dazu führen, dass ein energiesparendes Produkt zusätzlich angeschafft wird, so dass es in Folge der Begünstigung zu einer erhöhten Energienachfrage kommt.⁴⁰

All diesen Problemen kann man deutlich besser begegnen, indem man mit der politischen Maßnahme an der Stelle ansetzt, an der das umweltpolitische Problem entsteht.

In Anbetracht dieser Überlegungen ist das Instrument ermäßigter Mehrwertsteuersätze sehr wenig zielgenau und für eine Internalisierungspolitik nicht zu empfehlen. Darüber hinaus würde es aufgrund der zu erwartenden unvermeidlichen Abgrenzungsfragen zu neuen Verzerrungen zwischen ähnlichen, aber steuerlich ungleich behandelten Gütern kommen, die ohne den Einsatz des neuen Instruments nicht vorhanden wären. Ob die Kosten dieser Verzerrungen die (wenn überhaupt vorhandenen) positiven Umweltwirkungen unter- oder überschreiten, ist zweifelhaft.

6. Wechselwirkung mit anderen Instrumenten

6.1 Einleitung

Je nach verfolgtem umweltpolitischen Ziel muss die Wechselwirkung mit bestehenden Instrumenten berücksichtigt werden. Ein kombinierter Instrumenteneinsatz muss nicht mit einer erhöhten umweltpolitischen Wirksamkeit einhergehen. Für den Fall einer steuerlichen Begünstigung energiesparender Produkte muss dieser Aspekt notwendigerweise berücksichtigt werden.

³⁹ Die Europäische Kommission schlägt in ihrer Mitteilung „über vom Normalsatz abweichende Steuersätze“ vom 5. Juli 2007 [[KOM\(2007\) 380](#)], S. 12 sogar nur einen einzigen umweltpolitisch begründeten Steuersatz vor.

⁴⁰ Vgl. zu diesem sog. „Rebound-Effekt“ Mennel/Sturm (2008), S. 15.

6.2 Energiebesteuerung

Der Verbrauch von Kraft- und Heizstoffen sowie von elektrischem Strom wird gemäß der Richtlinie 2003/96/EG des Rates⁴¹ in der EU besteuert. Die Kommission erarbeitet derzeit einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie, um die Steuersätze besser mit anderen klimapolitischen Instrumenten abzustimmen. Von der Verteuerung der Energie durch Steuern geht bereits ein Anreiz zum sparsamen Umgang mit Energie aus. Dies entspricht der Idee nach einer Internalisierung externer Effekte durch die Erhebung einer Steuer, wie sie oben in der Typologie umweltpolitischer Instrumente beschrieben worden ist. Im Gegensatz zur Vergünstigung bestimmter Geräte kann hierdurch ein Anreiz zum sparsamen Umgang mit Energie durch die Nutzung (und nicht nur die Anschaffung) eines Produktes erzeugt werden. Dies ist deshalb bedeutsam, weil das Ausmaß des externen Effekts vom tatsächlichen Ausmaß des Energiekonsums abhängt, nicht aber vom technisch bedingten potenziellen Energieverbrauch einzelner Produkte. Außerdem wird die Besteuerung nach Energieträgern differenziert, was zumindest grundsätzlich eine höhere umweltpolitische Wirksamkeit zulässt als eine steuerliche Vergünstigung bestimmter Produkte. So lässt sich auf besonders umweltschädliche Energieträger ein höherer Steuersatz anwenden als auf vergleichsweise umweltfreundliche. Durch die Besteuerung des Energieverbrauchs steht der Konsument vor der Wahl, entweder die Energienachfrage nicht zu ändern, dafür aber die Steuern zu bezahlen, den Energieträger zu wechseln oder seine Energienachfrage einzuschränken. Diese Einschränkung kann durch den Einsatz effizienterer Produkte oder durch den Verzicht auf Energie erfolgen. Dies ist die Entscheidung des Konsumenten, die er in Anbetracht der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten treffen kann.

Falls die Internalisierungspolitik im Rahmen der Energiebesteuerung noch verbesserungswürdig ist, sollte das Instrument selbst verbessert werden. Eine Ergänzung durch die wenig zielgenaue Begünstigung bestimmter Produkte ist hingegen nicht zu empfehlen.

6.3 Emissionsrechtehandel

Für die Bereiche, die dem Europäischen Emissionsrechtehandel unterliegen (wie z.B. die Stromnachfrage durch private Endkonsumenten), wird durch punktuelle Einsparungen keine Senkung der Gesamtemissionen erreicht.⁴² Dies liegt daran, dass im Rahmen des Emissionsrechtehandels die zulässige Obergrenze für CO₂-Emissionen fixiert ist. Im Rahmen einer fixierten Obergrenze löst ein bestimmtes Verbrauchsverhalten keine externen Effekte mehr aus, die einer Internalisierung bedürfen. Ein hoher Verbrauch lässt den Preis für Emissionsrechte steigen, ein geringer lässt ihn sinken. Solche Auswirkungen vermitteln die relevanten Knappheitssignale im Markt. Ein durch die Verwendung besonders energieeffizienter Produkte rückläufiger Energiekonsum löst nur eine andere Verteilung der Emissionen innerhalb der EU aus, jedoch keine Senkung der Obergrenze. Ein positiver externer Effekt im oben beschriebenen Sinne entsteht also gar nicht erst – somit gibt es auch keine Rechtfertigung für eine steuerliche Begünstigung bestimmter Produkte.

Man könnte argumentieren, dass die Obergrenze umso schneller abgesenkt werden kann, je mehr emissionsarme Technologien im Markt verbreitet sind.⁴³ Insofern würde durch die steuerliche Begünstigung schließlich doch ein emissionsenkender Effekt ausgelöst. Diesem Argument ist aber aus mehreren Gründen nicht zu folgen. Durch einen einheitlichen Preis für eine Tonne CO₂-Äquivalente sollen ja gerade kostengünstige Möglichkeiten entdeckt werden, Emissionen zu vermeiden. Dies kann durch den Einsatz bestimmter Technologien im gewerblichen und privaten Sektor geschehen oder durch eine geringere Energienachfrage. Der Entdeckungsfunktion einer marktlichen Lösung widerspricht es, wenn staatlicherseits bestimmte Vermeidungsoptionen gegenüber anderen steuerlich begünstigt werden, noch dazu, wenn dies nur Endkonsumenten betrifft, nicht aber den gewerblichen Sektor. Wenn die Förderung bestimmter Technologien zu einer Änderung der Wahl von Vermeidungsstrategien führt, dann heißt das, dass eine volkswirtschaftlich teurere Vermeidungsstrategie gewählt wird als die, welche sich ohne weiteren staatlichen Eingriff

⁴¹ [Richtlinie 2003/96/EG des Rates](#) vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

⁴² Daher sind entsprechende Aussagen in Institute for Environmental Studies (2008), S. 7 schlicht falsch.

⁴³ Darauf läuft die Argumentation von Vorholz (2009) heraus.

ergeben hätte. Dadurch lassen sich aber nur weniger anspruchsvolle Reduktionsziele, also weniger restriktive Obergrenzen erreichen, als sie ohne weiteren Eingriff zur Verfügung gestanden hätten. Das Argument der Befürworter bestimmter Technologien verkehrt sich also in sein Gegenteil: Die Subventionierung des Absatzes energieeffizienter Produkte ist klimapolitisch kontraproduktiv.

6.4 Kennzeichnung des Energieverbrauchs

Im Rahmen der Richtlinie 92/75/EWG werden Haushaltsgeräte und Leuchtmittel hinsichtlich ihres Energieverbrauchs gekennzeichnet. Nach einem Vorschlag der EU-Kommission soll die Richtlinie dahingehend geändert werden, dass nicht mehr nur energieverbrauchende, sondern auch „energieverbrauchsrelevante“ Produkte, die selbst keine Energie verbrauchen, dem Kennzeichnungssystem unterliegen.⁴⁴ Dies sind z.B. Fenster oder Duschköpfe. Diese Kennzeichnung hat sich für viele Waren bewährt und erleichtert Konsumenten die Kaufentscheidung. Gerade vor dem Hintergrund der Verteuerung des Energieverbrauchs durch Energiebesteuerung und Emissionsrechtehandel kann eine umfassende Kennzeichnung Konsumenten dabei unterstützen, Energiesparpotenziale zu entdecken und ihr Energieverbrauchsverhalten zu optimieren. Damit wird die Wirksamkeit der eben genannten umweltpolitischen Instrumente unterstützt. Typischerweise sind besonders energieeffiziente Produkte mit höheren Anschaffungskosten, aber niedrigeren Verbrauchskosten verbunden. Durch eine leicht nachvollziehbare Kennzeichnung kann der Verbraucher diesen Zusammenhang erkennen und sich dann entsprechend seinen Präferenzen und seinem Nutzungsverhalten für oder gegen den Erwerb eines solchen Produktes entscheiden. Das muss nicht immer zu einer Bevorzugung energieeffizienter Produkte führen. So kann z.B. der Erwerb eines energieineffizienten, aber in der Anschaffung günstigen Produktes ökonomisch durchaus rational sein, etwa wenn das Produkt nur selten genutzt wird. Durch eine steuerliche Vergünstigung der Anschaffungskosten wird diese Gegenüberstellung verzerrt, was zu ineffizienten Entscheidungen führen kann. Durch eine steuerliche Begünstigung kostet ein Produkt ja nicht volkswirtschaftlich weniger – es werden die Kosten nur anders verteilt. Da eine Internalisierung externer Effekte bereits durch die Energiebesteuerung und den Emissionsrechtehandel erfolgt (und im Rahmen dieser Instrumente gegebenenfalls verbessert werden kann) und die Produkteigenschaften durch eine Kennzeichnung offengelegt werden, bewirkt eine steuerliche Begünstigung energieeffizienter Produkte keinen positiven Effekt für die Umwelt, verzerrt aber die Entscheidungslage der Verbraucher.

7. Fazit

Es ist zu erwarten, dass das Thema ermäßigte Mehrwertsteuersätze für umweltfreundliche Produkte auf der Tagesordnung bleibt. Allerdings ist von der Einführung neuer Ermäßigungstatbestände abzuraten. Als umweltpolitisches Instrument wirken sie viel zu ungenau, da kein Zusammenhang zwischen dem Ausmaß des Umweltnutzens eines Produktes und der steuerlichen Ermäßigung existiert. Darüber hinaus bestehen problematische Wechselbeziehungen mit bereits bestehenden umweltpolitischen Instrumenten. Die Wirkung der Besteuerung von umweltschädlichem Energieeinsatz wird nicht dadurch verbessert, dass die Anschaffung bestimmter energieeffizienter Produkte steuerlich begünstigt wird. Im Rahmen des Emissionsrechtehandels führt die steuerliche Begünstigung bestimmter Produkte insgesamt zu keinen Emissionsminderungen, sondern lediglich zu einer Verlagerung der Emissionen. Hierfür sind die entstehenden Kosten nicht zu rechtfertigen. Im Rahmen des bestehenden Kennzeichnungssystems erhalten Konsumenten bereits wichtige Informationen über die Energieverbrauchseigenschaften von Produkten. Auf der Grundlage dieser Informationen können sie ihre Konsumententscheidung informiert treffen. Eine steuerliche Begünstigung trägt nichts zur Verbesserung der Entscheidung bei – sie verzerrt sie sogar.

Mit den bereits vorhandenen Ermäßigungstatbeständen im Rahmen der Mehrwertsteuer wird man wohl vorerst leben müssen. Die Einführung neuer umweltpolitisch motivierter Ermäßigungstatbestände sollte aber unterbleiben. Für die Zwecke der Umweltpolitik stehen andere Instrumente bereit, die sich bereits bewährt haben und weiterentwickelt werden können. Hierauf sollte man sich konzentrieren.

⁴⁴ Vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zum Vorschlag zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten [KOM(2008) 778].

Literaturverzeichnis

- Atkinson, A. B. und J. E. Stiglitz (1980), Lectures on Public Economics, Maidenhead
- Barzel, Y. (1976), An Alternative Approach to the Analysis of Taxation, Journal of Political Economy, 84, S. 1177 – 1197
- Brennan, G. und J. M. Buchanan (1988 [1980]), Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg
- Bündnis90/Die Grünen (2009), Der grüne neue Gesellschaftsvertrag, Berlin
- Buchanan, J. M. und G. Tullock (1999 [1962]), The Calculus of Consent Indianapolis, IN
- CDU/CSU (2009), Wir haben die Kraft - gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009 – 2013, o. O.
- Bundesfinanzministerium(2009), Ermäßigte Mehrwertsteuer wird nicht ausgeweitet. Ein zu hoher Preis für unberechenbare Effekte
http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/sid_A6C4A57E9D4F2F26B36241F8BA058218/DE/BMF_Startseite/Klartext/050_Mehrwertsteuer.html?nnn=true
- Coase, R. H (1960), The Problem of Social Cost, The Journal of Law and Economics 3, S. 1 – 44
- Demsetz, H. (1969), Information and Efficiency. Another Viewpoint, The Journal of Law and Economics 12, S. 1 – 22
- Die Linke (2009), Konsequent sozial. Für Demokratie und Frieden. Bundestagswahlprogramm 2009, o. O.
- Europäische Kommission (2007), Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/study_reduced_VAT.pdf
- FDP (2009), Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei. o. O.
- Folkers, C. (1987), Wandlungen der Verbrauchsbesteuerung. Aus K. Häuser (Hrsg.), Wandlungen der Besteuerung, S. 89 – 212, Berlin
- Folkers, C. (2003), Die indirekten Steuern im Steuersystem. Zu einer Theorie der Steuerstruktur. Aus M. Ahlheim, H.-D. Wenzel und W. Wiegard (Hrsg.), Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, S. 37 – 57, Berlin u.a.O
- Fritsch, M., T. Wein und H.-J. Ewers (2003), Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München
- Fuest, C. (2001), Europäische Steuerpolitik: Zwischen Harmonisierung und Wettbewerb. Aus R. Ohr und T. Theurl (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, S. 468 – 499, München
- Grosseckler, H. (2001), Die Umsatzsteuer aus ökonomischer Sicht. Aus P. Kirchhof und M. J. Neumann (Hrsg.), Freiheit, Gleichheit, Effizienz. Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung, S. 71 – 84, Bad Homburg
- Hayek, F. A. v. (1964), The Theory of Complex Phenomena. Aus M. Bunge (Hrsg.), The Critical Approach to Science and Philosophy. In Honor of Karl R. Popper, S. 332 – 349, London
- Homburg, S. (2007), Allgemeine Steuerlehre, München
- Institute for Environmental Studies (2008), The Use of Differential VAT Rates to Promote Changes in Consumption and Innovation. Final Report,
http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_final.pdf
- Krause-Junk, G. (1992), Die europäische Mehrwertsteuer und das Ursprungslandprinzip, Finanzarchiv N.F. 50, S. 141 – 153
- Marshall, A. (1961 [1920]), Principles of Economics, London
- Mennel, T. und B. Sturm (2008), Energieeffizienz – eine neue Aufgabe für staatliche Regulierung? ZEW Discussion Paper 4
- Rat der Europäischen Union (2008), „[Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ v. 13./14. März 2008](#)
- Vorholz, F. (2009), Erneuerbar – aber auch effektiv?, Die Zeit Nr. 34 v. 13. August 2009, S. 19