

Holger Bär, Luisa Steinmeyer

# Gerechte Preise für eine nachhaltige Zukunft

Vier Thesen zur Reform der Mehrwertsteuer

## **FES diskurs**

Dezember 2024

---

### **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

### **Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger\_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

### **FES diskurs**

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

### **Über die Autor\_innen**

Holger Bär ist wissenschaftlicher Referent beim Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). Er beschäftigt sich mit der Frage, welche Herausforderungen der Klimawandel, Natur- und Umweltschutz für die Umgestaltung der öffentlichen Finanzen bedeuten und wie eine nachhaltigere Steuer-, Subventions- und Haushaltspolitik gelingen können. Er schreibt Studien zu einzelnen Steuern und ökonomischen Instrumenten auf der Einnahmenseite, Analysen zu öffentlichen Ausgaben sowie Ansätzen für eine konsistentere Ausgestaltung von Finanz- und Umweltpolitik.

Luisa Steinmeyer war Praktikantin beim FÖS. Sie studiert im Master Umweltwissenschaften mit dem Schwerpunkt Wildtierökologie und Biodiversität an der Universität Freiburg.

### **Über das FÖS**

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Thinktank. Das FÖS setzt sich seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und ist gegenüber Entscheidungsträger\_innen und Multiplikator\_innen Anstoßgeber wie Konsensstifter. Zu diesem Zweck werden eigene Forschungsvorhaben durchgeführt, konkrete Konzepte entwickelt und durch Konferenzen, Hintergrundgespräche und Beiträge in die Debatte um eine moderne Umweltpolitik eingebracht. Das FÖS setzt sich für eine kontinuierliche ökologische Finanzreform ein, die die ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie dessen Wirtschaftskraft.

### **Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich**

Max Ostermayer ist Referent für Klima-, Umwelt- und Energiepolitik in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

# Gerechte Preise für eine nachhaltige Zukunft

Vier Thesen zur Reform der Mehrwertsteuer

- 4 **AUF EINEN BLICK**
- 5 **1 EINLEITUNG**
- 6 **2 NEUE GESTALTUNGSSPIELRÄUME FÜR DIE MEHRWERTSTEUER UND ALTER REFORMBEDARF**
- 6 2.1 Neuer europäischer Rahmen gibt Mitgliedstaaten große Gestaltungsmöglichkeiten
- 7 2.2 Status quo der Mehrwertsteuer: Systematik und Aufkommen
  - 2.2.1 Bisherige Systematik zum Regelsatz und ermäßigten Satz
  - 2.2.2 Entwicklung der Einnahmen und Mindereinnahmen aus der Mehrwertsteuer
- 8 2.3 Alte „Hausaufgaben“ für die Mehrwertsteuerreform: „Wildwuchs“ und „ökologische Blindheit“
- 9 2.4 „Too big to ignore“: Warum die Mehrwertsteuer lenkt – ob wir wollen oder nicht
- 11 **3 ERKENNTNISSE AUS DEM PROJEKT UND THESEN ZUR GESTALTUNG DER MEHRWERTSTEUER**
- 11 3.1 Allgemeine Erkenntnisse aus den Workshops
- 12 3.2 These 1: Es gibt wenig Appetit für ein komplexes Mehrwertsteuersystem
- 12 3.3 These 2: Ermäßigte Steuersätze für Grundbedarfe und Zukunftsinvestitionen nutzen
- 13 3.4 These 3: Verteilungswirkungen sind zentral für politische Mehrheitsfähigkeit
- 15 3.5 These 4: Die Mehrwertsteuer sollte konsistent sein und zusammen mit anderen Instrumenten lenken
- 18 **4 FAZIT**
- 19 Abbildungsverzeichnis
- 19 Literaturverzeichnis
- 21 Anhang

# AUF EINEN BLICK

Im Projekt „Ansätze für eine sozial-ökologische Reform des Mehrwertsteuersystems“ wurde eine Modernisierung der Mehrwertsteuer diskutiert. Dabei stand die Vereinfachung des Systems, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit im Mittelpunkt. Das Projekt erörterte sowohl grundlegende Herausforderungen als auch konkrete Reformoptionen, um eine sozial-ökologische Mehrwertsteuerpolitik zu entwickeln.

In vier Workshops wurden der Status quo und die möglichen Handlungsspielräume unter dem reformierten europäischen Rahmen sowie die mögliche Ausgestaltung der Mehrwertsteuer in drei Handlungsfeldern (Lebensmittel, Gebäude und Strom) diskutiert. Dabei wurden die fiskalischen, sozialen und ökologischen Wirkungen gegeneinander abgewogen und erörtert, wie ein „roter Faden“ für eine konsistente und gerechte Reform aussehen könnte. Auf Basis der Diskussionen in den Workshops hat das FÖS **vier Thesen** zur Reform der Mehrwertsteuer formuliert:

## 1. Es gibt wenig Appetit für ein komplexes Mehrwertsteuersystem

Ein Mehrwertsteuersystem mit vielen unterschiedlichen Sätzen wird als ineffizient und intransparent angesehen. Geringe Unterschiede zwischen Steuersätzen bieten kaum Signalwirkung und schaffen zusätzliche Komplexität. Vorschläge wie die steuerliche Befreiung bestimmter pflanzlicher Grundnahrungsmittel wurden hingegen positiv aufgenommen.

## 2. Ermäßigte Steuersätze für Grundbedarfe und Zukunftsinvestitionen nutzen

Ermäßigte Mehrwertsteuersätze sollten sich auf wesentliche Güter des Grundbedarfs wie pflanzliche und gesunde Lebensmittel konzentrieren. Darüber hinaus könnten sie für private Investitionen in gesellschaftlich erwünschte Bereiche wie Gebäudedämmung oder klimaneutrale Heizungen in Betracht gezogen werden, sofern diese Vorteile gegenüber anderen Förderinstrumenten bieten.

## 3. Verteilungswirkungen sind zentral für politische Mehrheitsfähigkeit

Ermäßigte Steuersätze sollten vor allem einkommensschwachen Haushalten zugutekommen, die prozentual mehr für Grundbedarfe wie Lebensmittel und Energie ausgeben. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass einkommensstärkere Haushalte von steuerlichen Entlastungen, wie z. B. für pflanzliche Lebensmittel, überproportional profitieren. Steuererhöhungen auf Fleisch könnten sozial schwächere Gruppen belasten und die Akzeptanz der Reform gefährden.

## 4. Die Mehrwertsteuer sollte konsistent sein und zusammen mit anderen Instrumenten lenken

Die Mehrwertsteuer kann durch eine konsistente Gestaltung andere politische Ziele unterstützen, auch wenn ihre Lenkungswirkung im Vergleich zu anderen Instrumenten begrenzt ist. Sie sollte umweltfreundliche und sozial gerechte Entscheidungen fördern, vor allem im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen wie Förderprogrammen, Labels oder Informationskampagnen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass:

- die neue EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie Deutschland **große Spielräume** gibt für eine Ausgestaltung der Steuer, die soziale und ökologische Ziele berücksichtigt. Eine Reform der Mehrwertsteuer kann Menschen bei ihren Grundbedarfen entlasten und zur Förderung von Nachhaltigkeit im privaten Konsum und bei Investitionen beitragen.
- gleichzeitig jede Reform der Mehrwertsteuer die Rolle der Steuer als **zentrale Einnahmequelle** des Staates berücksichtigen muss. Entlastungen durch Mindereinnahmen sind nur in geringem Maße möglich. Eine Reduktion des „Wildwuchses“ an ermäßigten Steuersätzen kann zu mehr Transparenz und der Gegenfinanzierung von Entlastungen beitragen.
- Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Reform in der **Balance zwischen fiskalischen, sozialen und ökologischen Zielen** und einer einfach verständlichen und kommunizierbaren Systematik liegen. ←

# 1

## EINLEITUNG

Die Gründe für eine Aktualisierung der Systematik der Mehrwertsteuer (MwSt.) und ihrer konkreten Steuersätze sind vielfältig. Expert\_innen sehen Reformbedarf, da das aktuelle System inkonsistent und veraltet ist. Eine Modernisierung der Mehrwertsteuersystematik kann soziale wie ökologische Ziele adressieren. Aus sozialer Sicht geht es u. a. darum, die Definition dessen, was als „Grundbedarf“ angesehen und ermäßigt besteuert wird, zu aktualisieren. Aus ökologischer Sicht geht es darum, Lenkungswirkungen zugunsten umweltschädlich wirkender Konsum- und Investitionsentscheidungen zu korrigieren. Eine Reform der MwSt. kann so auch auf das Ziel einzahlen, unwirksame und umweltschädliche Subventionen abzubauen. Gleichzeitig ist die MwSt. eine der größten öffentlichen Einnahmequellen. Aufkommens-, Lenkungs- und Verteilungswirkungen der Steuer müssen daher immer gemeinsam gedacht werden. Eine Modernisierung eröffnet die Möglichkeit, mehr Transparenz, Effizienz sowie soziale und ökologische Gerechtigkeit zu schaffen.

Im Rahmen des Projekts „Ansätze für eine sozial-ökologische Reform des Mehrwertsteuersystems“ haben die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) eine grundsätzliche Diskussion zur Reform des Systems der Mehrwertsteuersätze entlang ökologischer und sozialer Kriterien angestoßen und

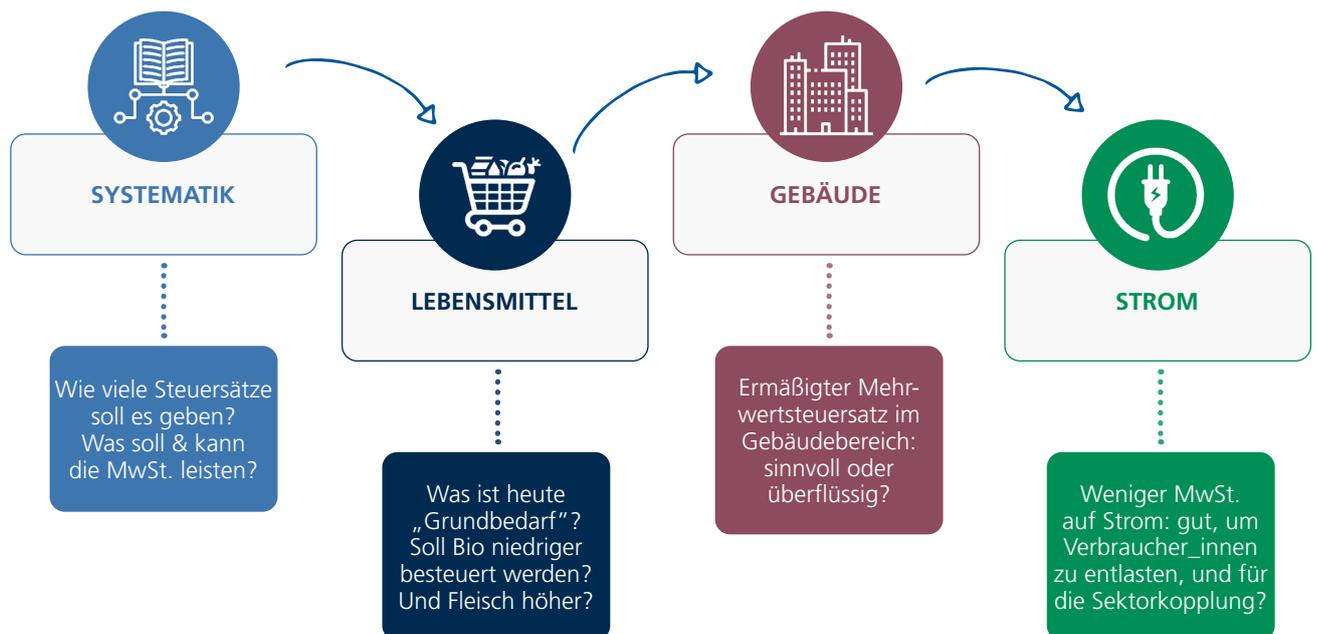
zentrale Handlungsfelder der Steuerreform sowie Prinzipien der Ausgestaltung und Kommunikation diskutiert.

In insgesamt vier Workshops wurden grundsätzliche Fragen zur Systematik (Workshop 1) und anhand von drei Produktgruppen (Lebensmittel, Gebäude, Strom) konkretere Reformoptionen zur Ausgestaltung diskutiert (Workshops 2–4). Im Rahmen dieser Workshops wurden jeweils die Verteilungs- und (ökologischen) Lenkungswirkungen, mögliche Zielkonflikte sowie deren fiskalische Auswirkungen diskutiert (Abbildung 1).

Im Fokus der Workshops stand eine konkrete Ausgestaltung der Mehrwertsteuerreform im jeweiligen Handlungsfeld sowie die Frage, welche Potenziale sich dadurch ergeben und welche Herausforderungen adressiert werden müssen. Bestandteil der Debatten waren die vier Dimensionen: fiskalische Wirkungen, soziale Verteilungswirkungen, mögliche ökologische Beiträge sowie politische Kommunikation. Das Ziel dieses Papiers besteht darin, Argumente und Fragestellungen aus den Workshops darzustellen, zu systematisieren und damit einen Beitrag zur weiteren Debatte rund um die Mehrwertsteuerreform zu leisten. Dazu fassen wir in Kapitel 3 dieses Papiers nicht die Diskussionen der Workshops zusammen, sondern leiten aus den Ergebnissen der Workshops vier Thesen ab, um die zukünftige Debatte zu einer sozial-ökologischen Ausgestaltung der MwSt. zu strukturieren und zu bereichern. ←

### Abfolge der Workshops und deren Themenschwerpunkte

Abb. 1



Quelle: FÖS-Darstellung.

# 2 NEUE GESTALTUNGSSPIELRÄUME FÜR DIE MEHRWERTSTEUER UND ALTER REFORMBEDARF

## 2.1 NEUER EUROPÄISCHER RAHMEN GIBT MITGLIEDSTAATEN GROSSE GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Die Reform der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie vom 5.4.2022 gibt den EU-Mitgliedstaaten Spielräume bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuersätze (Rat der Europäischen Union 2022). Die Richtlinie ermöglicht es, neben dem Normalsatz (siehe Bundesrechnungshof 2022: Kapitel 4.7):

- bis zu zwei ermäßigte Steuersätze (zwischen 5 Prozent und 15 Prozent),
- einen zusätzlichen stark ermäßigten Steuersatz von unter 5 Prozent
- und einen Nullsteuersatz einzuführen.

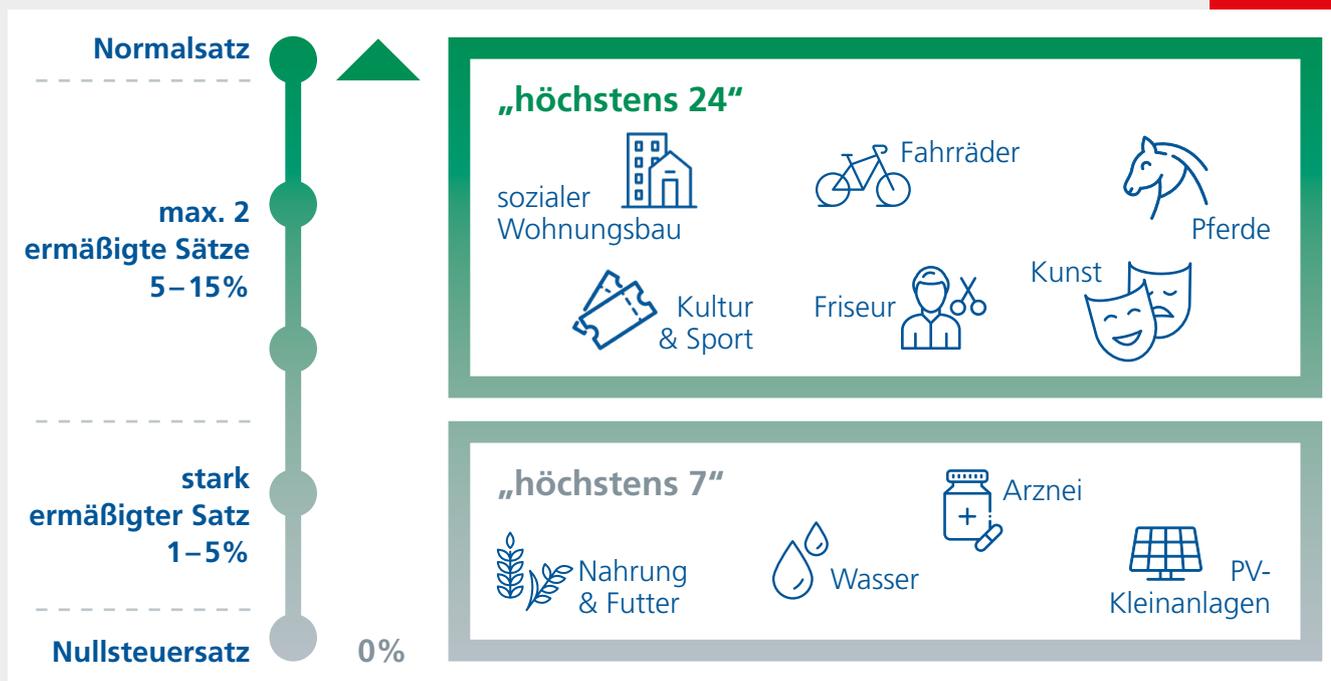
Der Normalsatz muss bei mindestens 15 Prozent liegen. Weitere Änderungen betreffen vor allem Ergänzungen im Verzeichnis der Gegenstände und Dienstleistungen, auf die ermäßigte Steuersätze und die Steuerbefreiung angewandt werden können (Anhang III der Richtlinie). **Abbildung 2** illustriert die in Zukunft möglichen Steuersätze und zeigt beispielhaft auf, welche Gegenstände mit den ermäßigten bzw. einem stark ermäßigten oder dem Nullsteuersatz besteuert werden können.<sup>1</sup> Der vollständige Katalog der möglichen Ermäßigungstatbestände findet sich im Anhang in **Tabelle 1** und **Tabelle 2**.

Die Richtlinie soll mit ihrer zukünftigen Ausgestaltung den digitalen und ökologischen Wandel der Wirtschaft unterstützen sowie die gesundheitliche Versorgung sichern. Die Änderungen im Anhang III stehen im Einklang mit dem European Green Deal sowie dem EU4Health-Programm. Infolgedessen wurden beispielsweise Photovoltaik-

<sup>1</sup> Die Gegenstände, für die der stark ermäßigte Satz bzw. Nullsteuersatz möglich ist, qualifizieren natürlich auch für den ermäßigten Satz.

### Illustration zu den zukünftig möglichen Steuersätzen im Rahmen der MwSt. und Beispiele für mögliche Ermäßigungstatbestände

Abb. 2



Quelle: FÖS-Darstellung.

kleinanlagen und deren Installation in Deutschland von der MwSt. komplett befreit. Die Reform soll insbesondere dem Gemeinwohl und den Endkonsument\_innen zugutekommen, indem Grundbedarfe entlastet werden.

Eine geplante Negativliste von Gegenständen, die nicht ermäßigt werden dürfen (Anhang IIIa), wurde von verschiedenen Akteur\_innen begrüßt, ist aber noch nicht veröffentlicht (EWSA 2018). Bisher konnten einzelne Mitgliedstaaten aufgrund bestimmter geografischer Merkmale oder aus sozialen Gründen niedrigere Sätze anwenden oder andere Gegenstände ermäßigen. Ermäßigte Steuersätze mit negativen Wirkungen auf die Umwelt haben Ablauffristen: Für fossile Brennstoffe müssen diese bis spätestens 2030, bei chemischen Schädlingsbekämpfungs- und Düngemitteln bis 2032 reformiert werden. In Deutschland betrifft dies den bisher geltenden ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf Brennholz.

## 2.2 STATUS QUO DER MEHRWERTSTEUER: SYSTEMATIK UND AUFKOMMEN

### 2.2.1 BISHERIGE SYSTEMATIK ZUM REGELSATZ UND ERMÄSSIGTEN SATZ

Die rechtliche Grundlage bildet das Umsatzsteuergesetz (UStG) und die EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie (EU-MwStSystRL) (vgl. Postpischil et al. 2021). Seit 1968 besteht ein System aus einem Regelsteuersatz (19 Prozent seit 2007) und einem ermäßigten Steuersatz (7 Prozent seit 1983). Der Systematik der deutschen MwSt. und der Frage, für welche Gegenstände der ermäßigte Satz angewendet wird, liegt kein in sich geschlossenes Konzept zugrunde (Stadie 2015). Aktuell gelten in Deutschland für 55 Gegenstände der ermäßigte Satz nach der Anlage 2 des UStG (Bundesrechnungshof 2022).<sup>2</sup> Grob lassen sich die aktuell geltenden Ermäßigungen in sieben Gruppen unterteilen (Ismer et al. 2010) – ökologische Begründungen kommen dabei bisher nicht vor:

- (Grund-)Nahrungsmittel;
- Leistungen in Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau;
- Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen;
- kulturelle Leistungen;
- Leistungen gemeinnütziger Organisationen;
- Personennahverkehr;
- Beherbergungsleistungen.

### 2.2.2 ENTWICKLUNG DER EINNAHMEN UND MINDEREINNAHMEN AUS DER MEHRWERTSTEUER

Die MwSt. ist eine der zentralen Finanzierungsquellen des Staates mit einem Volumen von 212,6 Milliarden Euro im Jahr 2023, was 31 Prozent der Gesamteinnahmen ausmacht (siehe [Abbildung 3](#)) (ebenso Postpischil et al. 2021). Mit der Einfuhrumsatzsteuer zusammengenommen steigt der Anteil auf 42 Prozent, womit sie die Lohnsteuer, die ansonsten mit 34 Prozent das größte Volumen hat, übertrifft und zur größten Einnahmequelle des Staates wird. Die MwSt. wirkt grundsätzlich regressiv, da die Steuer Menschen mit geringen Einkommen relativ gesehen stärker belastet. Sie trägt also nicht zur Progressivität des deutschen Steuersystems bei. Ein Ansatz, um die Umsatzsteuerlast für Menschen mit niedrigen Einkommen zu mindern, ist, Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs ermäßigt zu besteuern. Die Frage, was „Grundbedarf“ ist, ändert sich über Zeit (vgl. These 2).

Die Einnahmen aus Mehrwert- und Einfuhrumsatzsteuer haben sich seit 2000 von 141 Milliarden Euro auf 291 Milliarden Euro im Jahr 2023 mehr als verdoppelt. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag das Aufkommen 2005 bei 6,2 Prozent. Mit der Erhöhung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes von 16 auf 19 Prozent durch die Große Koalition (ab 2007) stieg der Wert auf über 7 Prozent des BIP (2023: 7,1 Prozent) (vgl. FÖS 2024).

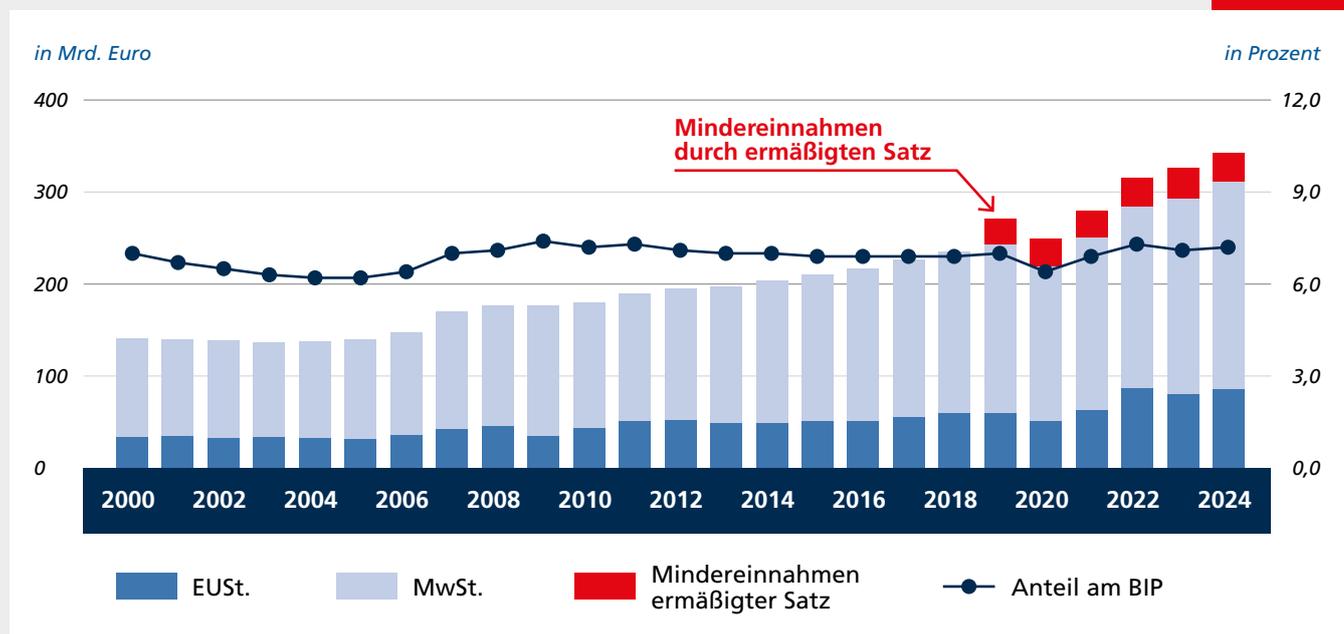
Der Bundesrechnungshof (BRH) verweist darauf, dass seit 2010 die Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Steuersatz „um 10 Milliarden Euro auf fast 35 Milliarden Euro gestiegen sind“. Der BRH empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), die Einführung von stark ermäßigten Sätzen sowie dem Nullsteuersatz abzulehnen, um das gegenwärtige System nicht noch weiter zu verkomplizieren, und warnt vor einer „Subventionsspirale“ (Bundesrechnungshof 2022). Die im 29. Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen weisen für 2023 ein Volumen von 33 Milliarden Euro aus. [Abbildung 3](#) zeigt deren Zusammensetzung. Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz auf Lebensmittel ist in der Abbildung nicht enthalten, da der Subventionsbericht der Bundesregierung sie nicht als Subvention betrachtet. Ihr Volumen wird vom Umweltbundesamt mit „mindestens 5,2 Milliarden Euro“ angegeben (UBA 2021).

Die MwSt. wird auf Bundesebene erhoben und ihre Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt (Postpischil et al. 2021). Die Verteilung basiert auf dem Finanzausgleichsgesetz: 53 Prozent der Einnahmen gehen an den Bund, 45 Prozent an die Länder (länderspezifische Verteilung erfolgt gemäß § 4 des Finanzausgleichs) und 2 Prozent an die Gemeinden. Aus diesem Grund ist jede Mehrwertsteuerreform politisch schwierig und komplex. Sie unterliegt dem doppelten Gesetzgebungsverfahren, bei dem nicht nur der Bundestag zustimmen muss, sondern auch die Länder im Bundesrat.

<sup>2</sup> Daraus ergibt sich die Aufgabe, die bestehenden Ausnahmetatbestände dahingehend zu prüfen, ob sie der neuen europäischen Richtlinie entsprechen oder ob eine Anpassung nötig würde. Die Richtlinie gewährt einen „Bestandsschutz“ für ermäßigte Mehrwertsteuersätze, die bereits vor Inkrafttreten der EU-MwStSystRL galten.

## Entwicklung MwSt., Einfuhrumsatzsteuer (EUSt.) & deren Anteil am BIP, 2000–2024, sowie Darstellung der Mindereinnahmen durch den ermäßigten Satz, 2019–2024

Abb. 3



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Steuerschätzungsdaten; Daten zu Mindereinnahmen (BMF 2021, 2023).

### 2.3 ALTE „HAUSAUFGABEN“ FÜR DIE MEHRWERTSTEUERREFORM: „WILDWUCHS“ UND „ÖKOLOGISCHE BLINDHEIT“

Die Kritik am gegenwärtigen Zustand der MwSt. ist vielfältig. Die Einführung von immer mehr Ermäßigungstatbeständen hat zu einem „Wildwuchs von Einzelregelungen“ geführt (Bundesrechnungshof 2022; Burger et al. 2022). Die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes führt in der Praxis regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten, wenn beispielsweise von den Ausnahmen zur Regelbesteuerung (z. B. begünstigter Steuersatz auf Lieferung von Lebensmitteln) weitere Ausnahmen gemacht werden: So sollen u. a. Langusten, Hummer, Austern und Schnecken mit dem Regelsatz besteuert werden. Dies führte immer wieder zu Unsicherheiten und Klärungsbedarf, wie das BMF im Fall von Süßwasserkrebsen und Riesengarnelen deutlich machen musste, die entgegen der Regel weiterhin begünstigt sind (Bundesrechnungshof 2022).

Zudem führt die Liste der begünstigten Gegenstände zu widersprüchlichen Ergebnissen, wie sich am Beispiel vom „Coffee to go“ aufzeigen lässt. Ein heißer Kaffee mit einem Schuss Milch unterliegt dem allgemeinen Steuersatz von 19 Prozent, während ein Latte Macchiato, der überwiegend aus Milch besteht, nur mit 7 Prozent besteuert wird. Wenn jedoch pflanzliche Milchersatzprodukte wie Sojamilch verwendet werden, wird wiederum der volle Steuersatz von 19 Prozent fällig (Bundesrechnungshof 2022). Der Staat verteuert letztere dadurch um 12 Prozent und erschwert den Umstieg auf umweltfreundlichere Alternativen durch

die Inkonsistenz im Steuersystem (vgl. Postpischil et al. 2021: Kapitel 3.1.2). Nichtsdestotrotz wurde der Katalog der Steuersatzermäßigungen in den vergangenen Jahren bis 2021 sogar um einige Punkte erweitert (siehe [Abbildung 4](#)).

Grundsätzlich gilt, dass die MwSt. blind für ökologische Belange ist und keinen Beitrag zum ökologischen Strukturwandel leistet. In einigen Fällen konterkariert die aktuelle Ausgestaltung den Wandel in Konsum und Produktion hin zu umweltfreundlicheren Alternativen sogar. Energetische Sanierungen werden nicht begünstigt und unterliegen dem vollen Steuersatz von 19 Prozent, was Renovierungen und Reparaturen sowohl im sozialen Wohnungsbau und bei Privatwohnungen verteuert (Postpischil et al. 2021).

Eine Anhebung des Steuersatzes für Fleisch und tierische Produkte auf den regulären Satz würde die Bevorteilung umweltschädlicher Lebensmittel beenden. Dies schlagen u. a. der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) wie auch der wissenschaftliche Beirat Agrarpolitik des BMEL (WBAE) vor (vgl. WBAE 2020). Tierische Nahrungsmittel haben gegenüber pflanzlichen erhebliche Nachteile für Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Gesundheit: Die Land- und Forstwirtschaft verursacht laut IPCC (2022) 22 Prozent der globalen Emission von Treibhausgasen (THG) – in Deutschland 7,4 Prozent. Die Hälfte der THG-Emissionen der weltweiten Nahrungsmittelproduktion gehen auf den Fleischkonsum zurück. Insgesamt haben tierische Lebensmittel einen viel höheren ökologischen Fußabdruck als pflanzliche Alternativen (siehe hierzu exemplarisch [Abbildung 5](#), ebenso SRU 2023: 110).



Quelle: Bundesrechnungshof 2022.

Die Liste der Inkonsistenzen im Hinblick auf den Mehrwertsteuersatz ist lang. Zwei Beispiele wären: (1) Frische Früchte, Smoothies und Marmeladen werden mit 7 Prozent besteuert, während Säfte dem vollen Steuersatz von 19 Prozent unterliegen (Bundesrechnungshof 2022). (2) Hygieneartikel wie Monatshygieneartikel sind mit 7 Prozent besteuert, während Windeln für Babys und Kleinkinder mit 19 Prozent besteuert werden (Bundesrechnungshof 2022). Im Weiteren bieten die Abgrenzungsschwierigkeiten sowie der erhebliche Unterschied zwischen dem allgemeinen Steuersatz von 19 Prozent und dem ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent Anreiz für Unternehmer\_innen, Leistungen lediglich zum ermäßigten Steuersatz zu erklären (Bundesrechnungshof 2022).

Dennoch ignoriert die Bundesregierung regelmäßig ihre subventionspolitischen Leitlinien, anstatt Subventionen zu reformieren. Stattdessen wurden zuletzt neue Subventionen hinzugefügt<sup>3</sup>, ohne eine Gegenfinanzierung durch den Abbau anderer Subventionen sicherzustellen.

## 2.4 „TOO BIG TO IGNORE“: WARUM DIE MEHRWERTSTEUER LENKT – OB WIR WOLLEN ODER NICHT

Viele Autor\_innen halten eine Reform des Status quo für notwendig (Bundesrechnungshof 2022; Burger et al., 2022; Ismer et al. 2010). Auch der Koalitionsvertrag der Ampel

betonte das Ziel, durch die Reform unwirksamer, überflüssiger und umweltschädlicher Subventionen neue Haushaltsspielräume zu schaffen. Jedoch wies der Bundesrechnungshof explizit daraufhin, dass die Bundesregierung trotz der vielfältigen Widersprüche und der Missachtung der subventionspolitischen Leitlinien keine „grundsätzliche Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes“ plante (Bundesrechnungshof 2022). Aufgrund der politisch sensiblen Natur der ermäßigten Sätze wollten Fachreferate bisher keine Reform initiieren und verwiesen die Frage an politische Entscheidungsträger\_innen. Letzteres ist verständlich mit Blick darauf, dass durch eine Reform private Konsumententscheidungen von Menschen, Lebensstilfragen und kulturelle Prägungen betroffen sind, und von solchen Reformen auch Verteilungswirkungen ausgehen.

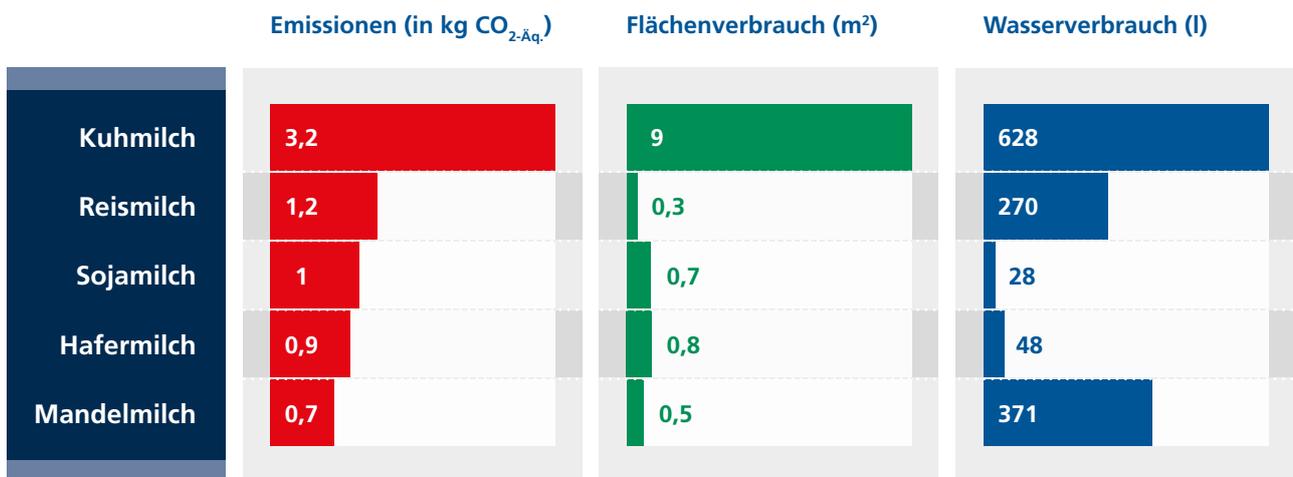
All diese Anforderungen für eine mehrheitsfähige Reform sollten aber kein Argument für das Beibehalten einer jahrzehntealten, überholten und zu komplizierten MwSt. sein. Denn: Eine Reform der Mehrwertsteuersystematik ist aus vielen Gründen sinnvoll:

- um die „Hausaufgaben“ der vergangenen Jahrzehnte zu erledigen (siehe Abschnitt 2.3);
- um die Systematik der Steuer der Lebenswelt des 21. Jahrhunderts anzupassen (u. a. um ökologische Aspekte zu berücksichtigen und Fehlanreize zu vermeiden; vgl. vorheriger Abschnitt 2.2);

<sup>3</sup> Zuletzt galt zwischen dem 1.7.2020 und dem 31.12.2024 für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen der ermäßigte Steuersatz von 7 Prozent, ebenso galt zwischen dem 11.10.2023 und dem 31.12.2024 auf Gaslieferungen über das Erdgasnetz der ermäßigte Steuersatz. Seit Januar 2023 gilt auf die Lieferungen und Installation von Solarpaneelen ein Umsatzsteuersatz von 0 Prozent.

## Umweltwirkungen tierischer & pflanzlicher Milch im Vergleich

Abb. 5



Quelle: Haake 2019; auf Basis von Poore/Nemecek 2018 (Darstellung im Original in Englisch, hier durch Autor\_innen übersetzt).

- da die Steuer von überragender Bedeutung ist:
  - als wichtigste Einnahmequelle des Staates;
  - und weil sie alltägliche Konsum- sowie langfristige Investitionsentscheidungen von Konsument\_innen und Unternehmen beeinflusst;
- da die Steuer regressiv wirkt und die Frage, welche Güter und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs von einem ermäßigten Satz profitieren, große verteilungspolitische Bedeutung hat.

Kurzum: Auch wenn die MwSt. primär eine Finanzierungsaufgabe hat, so ist ihr Einfluss auf Preise zu groß, um nicht auch „zu lenken“ – ökologisch wie verteilungspolitisch. Aktuell lenkt sie mit dem Kompass der vergangenen Jahrzehnte. Die EU hat den Mitgliedstaaten die Tür zur selbstbestimmten Gestaltung der Sätze und Ziele von Ermäßigungen weit geöffnet. Eine Reform hat das Potenzial, mehr Transparenz, Effizienz und soziale und ökologische Gerechtigkeit in die MwSt. zu bringen. ←

# 3

## ERKENNTNISSE AUS DEM PROJEKT UND THESEN ZUR GESTALTUNG DER MEHRWERTSTEUER

### 3.1 ALLGEMEINE ERKENNTNISSE AUS DEN WORKSHOPS

Obwohl sich die diskutierten Handlungsfelder deutlich voneinander unterscheiden, gab es viele Gemeinsamkeiten in den Diskussionen zur Ausgestaltung der MwSt. in unterschiedlichen Handlungsfeldern (den Pro- und Contra-Argumenten für neue Ermäßigungen) und geteilte Erkenntnisse zur Gestaltung der MwSt. (z. B., dass die politische Mehrheitsfähigkeit eine überzeugende Erzählung zur Gestaltung der MwSt. braucht und dass die Verteilungswirkungen der Reform zentral für deren Akzeptanz sind). Aus diesen Gemeinsamkeiten können wir nicht per se Empfehlungen für die Reform der MwSt. ableiten (im Sinne von „alle Grundbedarfe auf 0 Prozent MwSt. absenken“ oder „ökologisch vorteilhafte Investitionen per se mit dem ermäßigten Satz fördern“), aber sie helfen bei der Systematisierung, indem sie zentrale Fragen der Ausgestaltung betonen.

In den Workshops kamen die Diskussionen häufig auf eine Reihe zentraler Fragen der Ausgestaltung zurück:

- Was sind die Ziele der Reform? In welchem Verhältnis stehen die Finanzierungsaufgabe der MwSt. und bestimmte – ökologische wie verteilungspolitische – Lenkungsziele?
- Führt ein komplexeres System der MwSt. (mit mehr Sätzen und/oder mehr Ausnahmetatbeständen) zu mehr Gerechtigkeit und den intendierten Lenkungswirkungen oder weniger?<sup>4</sup>
- Wenn sich der ermäßigte Satz primär an Grundbedarfen orientieren soll: Welche sind das heute, und welche Tatbestände (vgl. Kapitel 2.1) sollten heute nicht mehr ermäßigt werden?
- Wie kann man den Gefahren von Steuermisbrauch, „rent seeking“ von Partikularinteressen für ermäßigte Sätze oder einer zu starken Fragmentierung der Steuersätze innerhalb der Europäischen Union begegnen?

- Wie sieht die politische Erzählung einer sozial-ökologischen MwSt. aus, die ökologische und soziale Überlegungen zur Mehrwertsteuerreform verbindet und mehrheitsfähig ist?

Eine umfassendere Reform der MwSt. und ihrer Ermäßigungstatbestände muss also Antworten liefern auf alte Hausaufgaben („Wildwuchs“), neue Ziele (insbesondere ökologische Lenkungsziele, den Beitrag zum Green Deal und den Strukturwandel zu einer klimaneutralen Wirtschaftsweise), fiskalische Notwendigkeiten (Einnahmen zu generieren) und Anforderungen der sozialen Gerechtigkeit (Grundbedarfe sichern & gerechte Verteilung der Steuerlasten und auch der Ermäßigungstatbestände). Eine Reform bietet Potenziale, nicht nur (ökologische) Fehlanreize zu korrigieren, sondern auch positive Anreize („für Umwelt und Soziales“) in das Steuersystem zu integrieren.

Gleichzeitig verweist das BMF zurecht auf Risiken einer Reform. Die gewachsenen Handlungsspielräume könnten die erreichte Harmonisierung im deutschen Mehrwertsteuersystem aufweichen und europaweit zu einer größeren Zersplitterung führen.<sup>5</sup> Ebenso steigert es die Möglichkeiten für einzelne Lobbys und Partikularinteressen, für „ihre“ Gegenstände einen (stark) ermäßigten Steuersatz zu verfolgen. Gutachten und bisherige Diskussionen zur Reform der MwSt. auf (tierische) Lebensmittel unterstreichen auch die politisch sensible Natur des Themas und die Notwendigkeit einer überzeugenden „Erzählung“ für eine sozial-ökologische Mehrwertsteuerreform.

Ein Reformkonzept muss fiskalisch solide, ökologisch wirksam und sozial gerecht sein und auch so in der öffentlichen Debatte wahrgenommen werden. Im Folgenden fassen wir in vier Thesen Diskussionen und Erkenntnisse aus den Workshops zusammen zur Frage, welche Ausgestaltung (z. B. Anzahl der ermäßigten Sätze) und Wirkungen (insbesondere Verteilungswirkungen) einer Reform als zentral erachtet wurden und wie man auf das Verhältnis von MwSt. und lenkenden Politikinstrumenten blicken sollte. Alle Thesen werden angereichert mit Beispielen aus den Debatten zu konkreten Handlungsfeldern.

<sup>4</sup> Beispielsweise argumentieren Bach/Issak (2017) dafür, zur Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen den allgemeinen und ermäßigten MwSt. zu senken und gleichzeitig die Ermäßigungstatbestände radikal zu reduzieren und am Ende nur Lebensmittel und den ÖPNV zu ermäßigen.

<sup>5</sup> Für grenzüberschreitend tätige Unternehmen bedeutet dies beispielsweise höhere Befolgungskosten.

### 3.2 THESE 1: ES GIBT WENIG APPETIT FÜR EIN KOMPLEXES MEHRWERTSTEUERSYSTEM

Grundsätzlich gibt die EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein komplexes System mit bis zu fünf Mehrwertsteuersätzen zu beschließen (siehe Abschnitt 2.1). Sowohl im Workshop zur grundlegenden Systematik als auch zu spezifischen Handlungsfeldern gab es nur wenige Akteur\_innen, die große Potenziale darin sahen, beispielsweise zwei unterschiedliche ermäßigte Sätze (etwa 5 und 12 Prozent) neben dem regulären Satz zu haben. Verwiesen wurde dabei auf die Intransparenz im aktuellen System und auf Zweifel, ob geringe Abstände im Steuersatz noch Lenkungswirkungen hätten und sie nicht stattdessen die Signalwirkung (siehe Abschnitt 3.3) verwässern würden.

In den Diskussionen zur MwSt. auf Lebensmittel wurden zusätzlich Vorschläge vom Umweltbundesamt, dem Sachverständigenrat für Umweltfragen oder dem Bürgerrat für Ernährung diskutiert, einige Gruppen an pflanzlichen Grundnahrungsmitteln gänzlich von der MwSt. zu befreien (Nullsteuersatz). Die Gestaltungsoption, den ermäßigten Satz von 7 auf 5 Prozent zu senken, wurde ebenfalls insbesondere für Lebensmittel diskutiert. Eine Untersuchung für das Umweltbundesamt deutet darauf hin, dass eine Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes nur für pflanzliche Lebensmittel von 7 auf 5 Prozent ca. 2,2 Milliarden Euro an Mindereinnahmen bedeuten würde (Postpischil et al. 2021: Kapitel 3.1.6.3).

Eine allgemeine Senkung des ermäßigten Satzes von aktuell 7 Prozent würde pro Prozentpunkt Senkung gegenwärtig ca. 3 Milliarden Euro an Mindereinnahmen bedeuten (Böhringer/Wiegard 2013). Eine solche allgemeine Senkung des ermäßigten Satzes würde die Vorteile für einige ermäßigte Gegenstände, die bereits in der Kritik stehen (z. B. Hotelübernachtungen), zusätzlich verstärken. Vor einem solchen Schritt sollte der bisherige „Wildwuchs“ an Ermäßigungen reduziert werden.

Eine Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes zum Ausgleich von Mindereinnahmen wurde im Rahmen der Workshops kaum diskutiert oder befürwortet mit Verweis auf die regressive Wirkung. Viele der Diskussionen betonten die Finanzierungsaufgaben der MwSt. und die geringen fiskalischen Spielräume für allgemeine Senkungen der Sätze – wenn die Reform nicht zu Mindereinnahmen führen soll.

Unter dem Strich zeigten die Workshops, dass es eine große Zustimmung gab zur Beibehaltung der aktuellen Struktur mit drei unterschiedlichen Sätzen aus Nullsteuersatz, einem ermäßigten Satz und dem regulären Satz. Klare Empfehlungen hinsichtlich der einzelnen Sätze oder be-

züglich der Frage, ob es zwischen ermäßigtem und Normalsatz einen stärkeren Abstand geben sollte, gab es keine. Innerhalb dieser Dreierstruktur gab es Zuspruch für ein einfacheres System mit weniger und klarer verständlichen und kommunizierbaren Ermäßigungstatbeständen als im Status quo (weniger „Wildwuchs“).

### 3.3 THESE 2: ERMÄSSIGTE STEUERSÄTZE FÜR GRUND- BEDARFE UND ZUKUNFTSINVESTITIONEN NUTZEN

In den Debatten zur Frage, was ermäßigt oder stark ermäßigt besteuert werden sollte, kristallisierte sich eine Aufteilung der Güter in zwei Gruppen heraus:

- Güter des Grundbedarfs (z. B. Lebensmittel, Strom);
- bzw. Güter und Dienstleistungen mit engem Bezug zu gesellschaftlich erwünschten ökologischen Investitionen.<sup>6</sup>

Reformen sollten nicht nur kurzfristige Entlastungen im Blick haben, sondern auch die langfristigen Auswirkungen auf die Wirtschaft und das Steueraufkommen berücksichtigen. Dadurch stellt sich u. a. die Frage, wie sich ermäßigte Sätze in zehn Jahren auswirken, insbesondere wenn die ursprünglich angestrebten Lenkungsziele erreicht sind.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund lassen sich aus den Diskussionen folgende Erkenntnisse ableiten:

1. Mit Blick auf Güter des Grundbedarfs gab es weitgehend Einigkeit, dass diese dauerhaft ermäßigt besteuert werden sollten. Im Rahmen der Diskussion zur Besteuerung von Lebensmitteln gibt es Vorschläge, den aktuellen ermäßigten Satz für ausgewählte (pflanzlich) Lebensmittel auf 5 Prozent zu senken bzw. einige unverarbeitete pflanzliche Grundnahrungsmittel sogar mit 0 Prozent MwSt. zu besteuern (vgl. die Empfehlungen des Bürgerrats Ernährung, SRU oder Umweltbundesamt).

Zentral in der Debatte um die Gestaltung der MwSt. auf Lebensmittel ist, dass der Umfang des Grundbedarfs modernisiert werden muss, da der heutige Grundbedarf nicht dem der 1960er Jahren entspricht. So sind neue Lebensmittel Teil des Grundbedarfs weiter Bevölkerungsgruppen. Allerdings wird gleichzeitig der Status anderer Lebensmittel als Grundbedarf – und somit auch deren ermäßigte Besteuerung – inzwischen aus gesundheitlichen bzw. ökologischen Gründen hinterfragt. Es geht dabei also um die Frage, die MwSt. zu modernisieren, indem „neue“ Lebensmittel des Grund-

<sup>6</sup> Diese entsprechen den Gegenständen aus dem Anhang der Mehrwertsteuersystemrichtlinie in Tabelle 1 und Tabelle 2.

<sup>7</sup> So lässt sich mit Blick auf den Beschluss der Ampel zum Nullsteuersatz auf Photovoltaikkleinanlagen festhalten, dass dieser aus Perspektive der ökologischen Lenkungswirkung positiv zu bewerten ist. Der Beschluss missachtet allerdings die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung, da diese neue Steuervergünstigung weder gegenfinanziert noch befristet wurde. Der Blick in die Zukunft lässt zumindest die Frage zu, warum Besitzer\_innen von Photovoltaikanlagen auch in 20 Jahren in einem Stromsystem mit 100 Prozent erneuerbaren Energien noch von der Mehrwertsteuer befreit werden sollten.

bedarfs, die heute mit 19 Prozent besteuert werden (pflanzliche Milch und Milchprodukte oder Süßkartoffeln), künftig mit dem ermäßigten Satz besteuert werden sollten. Mit Blick auf Zucker (aus Gesundheitsgründen) ebenso wie Fleisch und tierische Produkte (aus ökologischen und gesundheitlichen Gründen) wird von einigen zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteur\_innen die Frage in den Raum gestellt, ob diese heute noch zum „Grundbedarf“ zählen sollten oder nicht – und entsprechend mit dem regulären Satz zu besteuern wären. So empfahl der Bürgerrat Ernährung explizit, Zucker nicht mehr als Grundnahrungsmittel einzustufen und entsprechend mit dem regulären Satz zu besteuern (Bürgerrat Ernährung 2024). Die Diskussion um die Frage, ob tierische Produkte weiterhin dauerhaft ermäßigt oder in Zukunft mit dem regulären Satz besteuert werden, ist kontrovers. Ökologische Gründe sprechen dafür, während verteilungspolitische Wirkungen (insbesondere bei Männern mit niedrigen Einkommen) zeigen, dass Fleisch in diesen Gruppen sehr wohl noch zum „Grundbedarf“ zählt.

Die Diskussion zu Strom als ein weiteres Gut des Grundbedarfs waren weniger komplex, da es sich um ein standardisiertes Gut handelt. Umso bedeutsamer war in den Diskussionen die Frage des Entlastungspotenzials für Menschen mit niedrigen Einkommen,<sup>8</sup> wenn Strom in Zukunft mit dem ermäßigten Satz besteuert würde. Insbesondere mit Verweis auf die stark gestiegenen Strompreise und Netzentgelte wurde eine Absenkung auf den ermäßigten Satz begründet. Auch zur Unterstützung der grünen Transformation argumentierten Teilnehmer\_innen für niedrigere Strompreise, um beispielsweise die Sektorkopplung zu unterstützen.<sup>9</sup> Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen verteilungspolitischen und ökologischen Zielen, da ein geringerer Mehrwertsteuersatz auf Strom die Anreize für eine effiziente Nutzung von Strom senken könnte. Ebenso wären damit Mindereinnahmen in Milliardenhöhe verbunden und die Zustimmung der Länder erforderlich.

2. Mit Blick auf die Förderung ökologischer Investitionen, z. B. in Gebäudedämmung, klimaneutrale Heizungen, Photovoltaikkleinanlagen<sup>10</sup> oder auch Fahrräder (siehe Postpischil et al. 2021), gab es Einigkeit, dass die MwSt. solche Investitionen unterstützen kann. Der Status quo bei Wärmepumpen in Europa (siehe [Abbildung 6](#)) zeigt

<sup>8</sup> Menschen mit niedrigen Einkommen würden davon profitieren, weil sie häufig ältere und weniger effiziente Geräte besitzen. Bürgergeldempfänger\_innen würden profitieren, weil ihre Stromkosten nicht übernommen werden.

<sup>9</sup> Ein Ansatz, der im Workshop dazu diskutiert wurde, ist ein niedrigerer Mehrwertsteuersatz für Wärmepumpenstrom, um die Dekarbonisierung bei der Gebäudewärme zu unterstützen. Allerdings wäre eine solche Regelung wieder mit zusätzlicher Bürokratie und Überprüfungsaufwand verbunden.

<sup>10</sup> Diese Regelung wurde bereits beschlossen zum 1.1.2023.

<sup>11</sup> 16 EU-Mitgliedstaaten sowie die Schweiz und das Vereinigte Königreich haben einen reduzierten Mehrwertsteuersatz für Wärmepumpen festgelegt (siehe [Abbildung 6](#)) (ehpa 2023).

<sup>12</sup> Hierzu weist der SRU aber auch darauf hin, dass „11 % der Eigentümer\_innen von Eigenheimen zum unteren Einkommensdrittel (gehören)“ (SRU 2023: 149). Trotzdem blieb in den Diskussionen zum Thema Gebäude, dass diese Gruppe vermutlich über gezielte, einkommensabhängige Förderprogramme unterstützt werden kann.

beispielsweise, dass aktuell ein absoluter Flickenteppich aus unterschiedlichsten Mehrwertsteuersätzen für Wärmepumpen bzw. für den Strom zum Betrieb der Geräte besteht.<sup>11</sup>

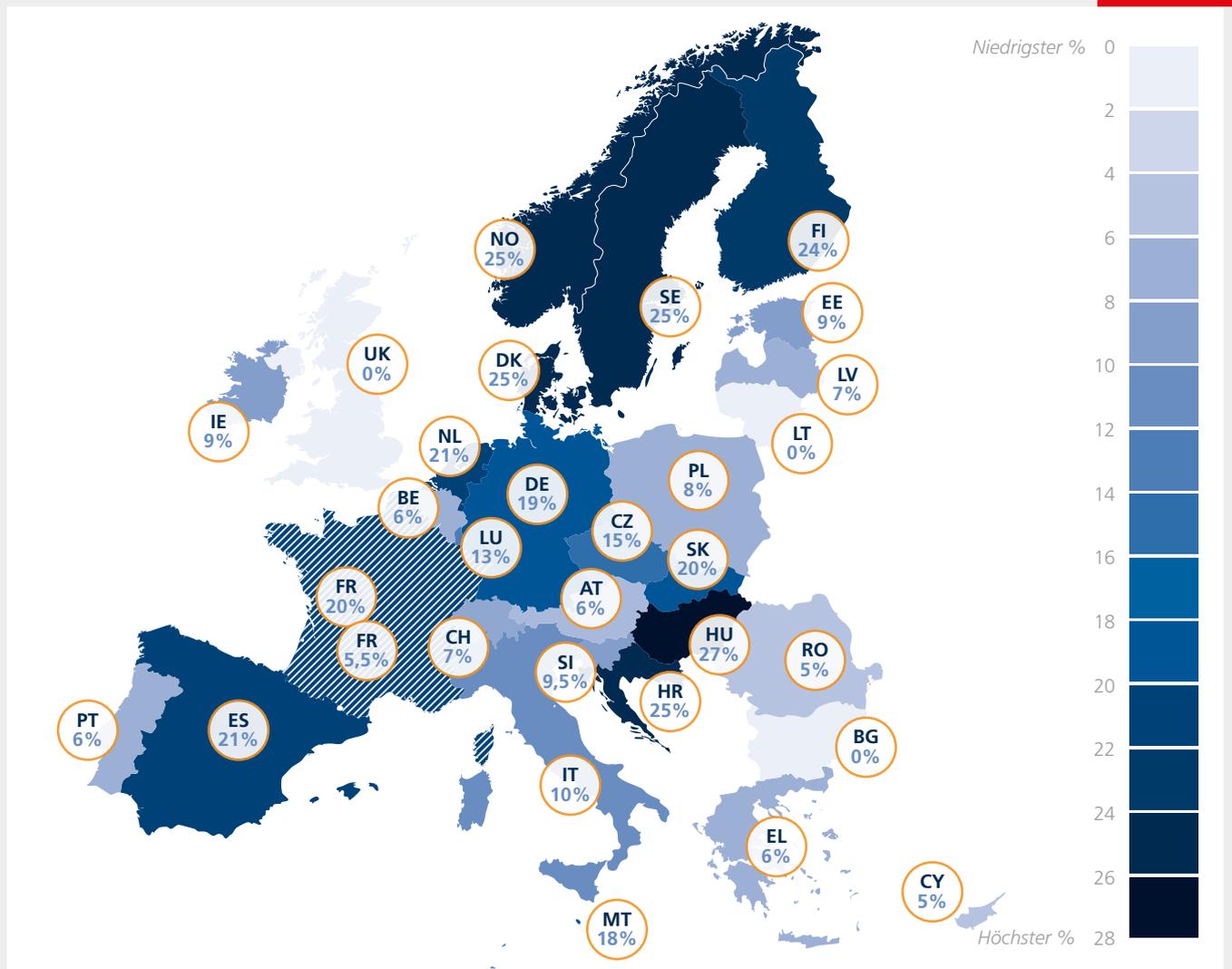
Hervorgehoben wurde die Bedeutung solcher Ermäßigungen als Signalwirkung, um privaten Investitionen eine „Richtung“ zu geben. Gleichzeitig zeigten die Debatten, dass für die genannten Investitionen häufig bereits Förderprogramme existieren und dass ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz für solche Investitionen häufig nicht Geringverdiener\_innen zugutekommt, da diese seltener eigene Wohngebäude besitzen, in deren Heizung und Dämmung sie investieren könnten.<sup>12</sup> Mit Blick darauf, dass die angesprochenen privaten Investitionen insbesondere in den Klimaschutz bei Wohngebäuden zeitkritisch sind, wurde über die Möglichkeit diskutiert, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz temporär für ein Zeitfenster von beispielsweise 10 oder 15 Jahren (und nicht dauerhaft) zu beschließen. Dies würde dem Grundsatz der Befristung von Steuervergünstigungen der subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung entsprechen (vgl. FÖS 2023). Zu dieser Überlegung, ökologische Investitionen durch einen befristeten ermäßigten Mehrwertsteuersatz zu unterstützen, gab es sowohl Zustimmung als auch Skepsis (hinsichtlich der politischen Kommunizierbarkeit).

### 3.4 THESE 3: VERTEILUNGSWIRKUNGEN SIND ZENTRAL FÜR POLITISCHE MEHRHEITSFÄHIGKEIT

Die Diskussionen um die Ausgestaltung der MwSt. sind stets begleitet von der Frage: Soll das Steueraufkommen gleichbleiben oder darf eine Reform Menschen netto entlasten. Letzteres wird mit Blick auf die aktuelle Situation der öffentlichen Haushalte und die Tatsache, dass jede Steuersenkung auch Länder und Kommunen betrifft, eher selten möglich sein, weshalb in den Workshops unter der Annahme der Aufkommensneutralität diskutiert wurde. Grundsätzlich kann der ermäßigte Satz für mehr Güter des Grundbedarfs bzw. ein allgemein niedrigerer ermäßigter Satz Menschen mit niedrigen Einkommen entlasten, da sie prozentual mehr für ihren Strom bzw. Lebensmittel ausgeben (siehe [Abbildung 7](#) & [Abbildung 8](#)) (bpb 2021; Pfannkuchen/Brenke 2018).

## Aktuelle Mehrwertsteuersätze auf Wärmepumpen in Europa

Abb. 6.1



Quelle: ehpa 2023.

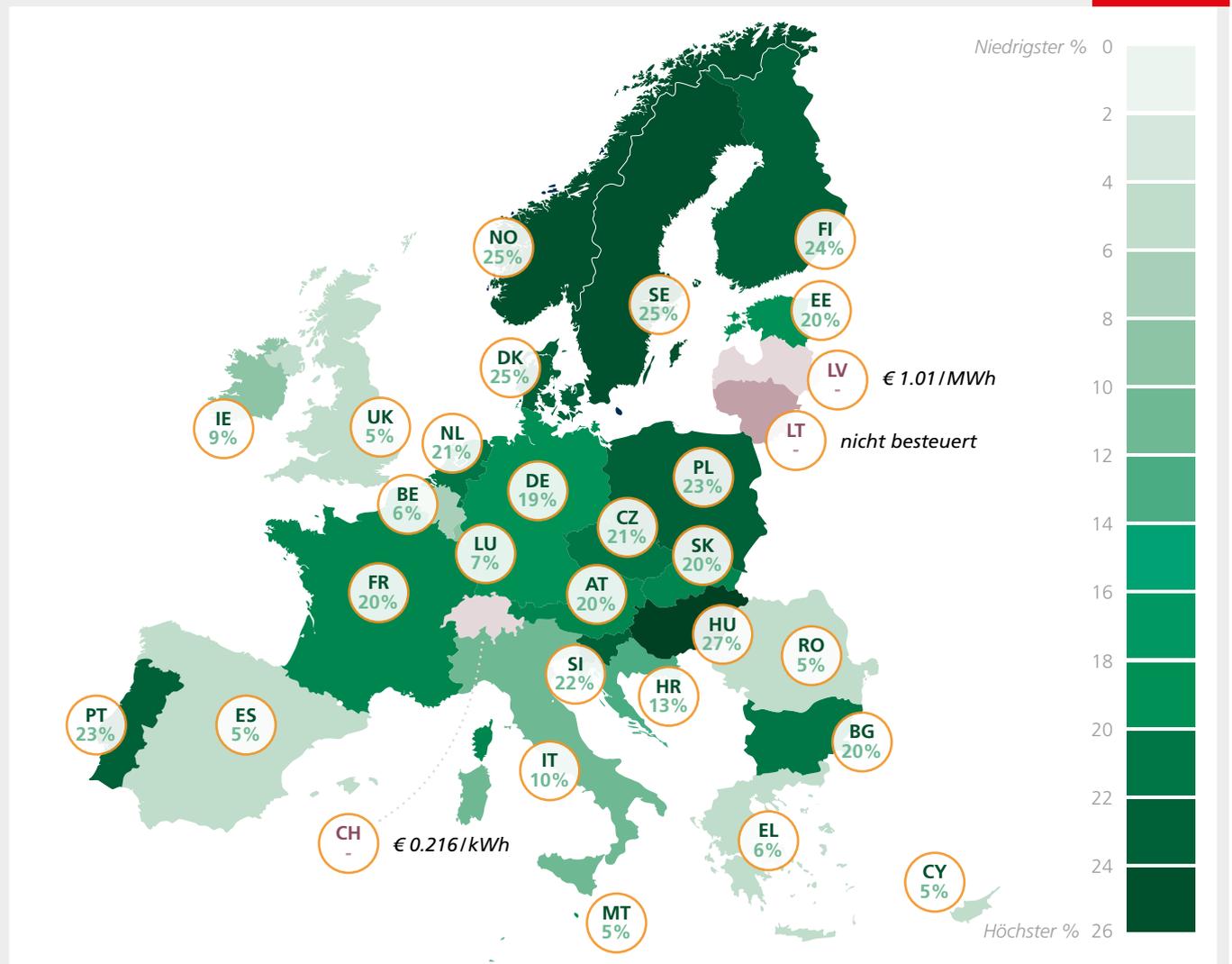
Bezüglich der politischen Kommunikation von Reformvorschlägen äußerten allerdings Teilnehmer\_innen mehrfach ihre Bedenken, dass sich diese Potenziale nicht materialisieren würden:

- potenzielle Entlastungen bei Geringverdienenden würden nicht „ankommen“;
- auch Menschen mit höheren Einkommen würden von den Entlastungen profitieren.

Gleichzeitig würden die, für die Aufkommensneutralität notwendigen Mehrbelastungen an anderer Stelle sehr viel stärker wahrgenommen und medial verstärkt. Im Workshop zum Thema Lebensmittel war das Paradebeispiel hierzu die Frage, ob eine Gegenfinanzierung der niedrigeren Besteuerung von pflanzlichen und biozertifizierten Le-

bensmitteln dadurch erfolgen könnte, dass Fleisch und tierische Produkte mit dem regulären statt dem ermäßigten Satz besteuert würden. Die Sorge mehrerer Teilnehmender war die mögliche Wahrnehmung, dass eine solche Reform einkommensstarke Vegetarier\_innen entlasten würde auf Kosten „einkommensschwächerer Fleischesser“. Eine solche Verteilung der Ent- und Belastungen einer Mehrwertsteuerreform kann dazu führen, dass auch inhaltlich gut begründete Reformansätze politisch scheitern bzw. nicht angegangen werden. Gleichzeitig ist eine spürbare Entlastung bei der Besteuerung pflanzlicher Grundnahrungsmittel ohne Mehreinnahmen an anderer Stelle kaum aufkommensneutral zu gestalten.

Im Workshop zum Thema Strom wurde neben der allgemeinen Absenkung des entsprechenden Mehrwertsteuersatzes auch die Frage diskutiert, ob der ermäßigte Satz nur für eine bestimmte Menge an Strom gelten sollte. Eine



Quelle: ehpa 2023.

solche Ausgestaltung würden vor allem Menschen mit geringen Einkommen spüren, und die Mindereinnahmen würden begrenzt.<sup>13</sup>

Abschließend sollte betont werden, dass die Kritik an möglichen Belastungen von Menschen mit niedrigen Einkommen bzw. Entlastungen von Menschen mit hohen Einkommen, stets als Argument gegen jede Strukturreform der MwSt. ins Feld geführt werden kann. Wichtig ist zu verstehen, dass die MwSt. nur begrenzt zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beitragen kann. Dafür sind andere Instrumente zielführender.<sup>14</sup>

### 3.5 THESE 4: DIE MEHRWERTSTEUER SOLLTE KONSISTENT SEIN UND ZUSAMMEN MIT ANDEREN INSTRUMENTEN LENKEN

Wie in Abschnitt 2.4 dargelegt, hat die MwSt. enorme Finanzierungsaufgaben (für Bund, Länder und Gemeinden) und, durch die Differenzierung zwischen ermäßigtem und regulärem Satz, auch große Lenkungswirkungen. Beide Aufgaben bestehen parallel – die MwSt. kann nicht „nicht lenken“, wenn zwischen ermäßigtem und regulärem Satz 12 Prozentpunkte Preisunterschied liegen.

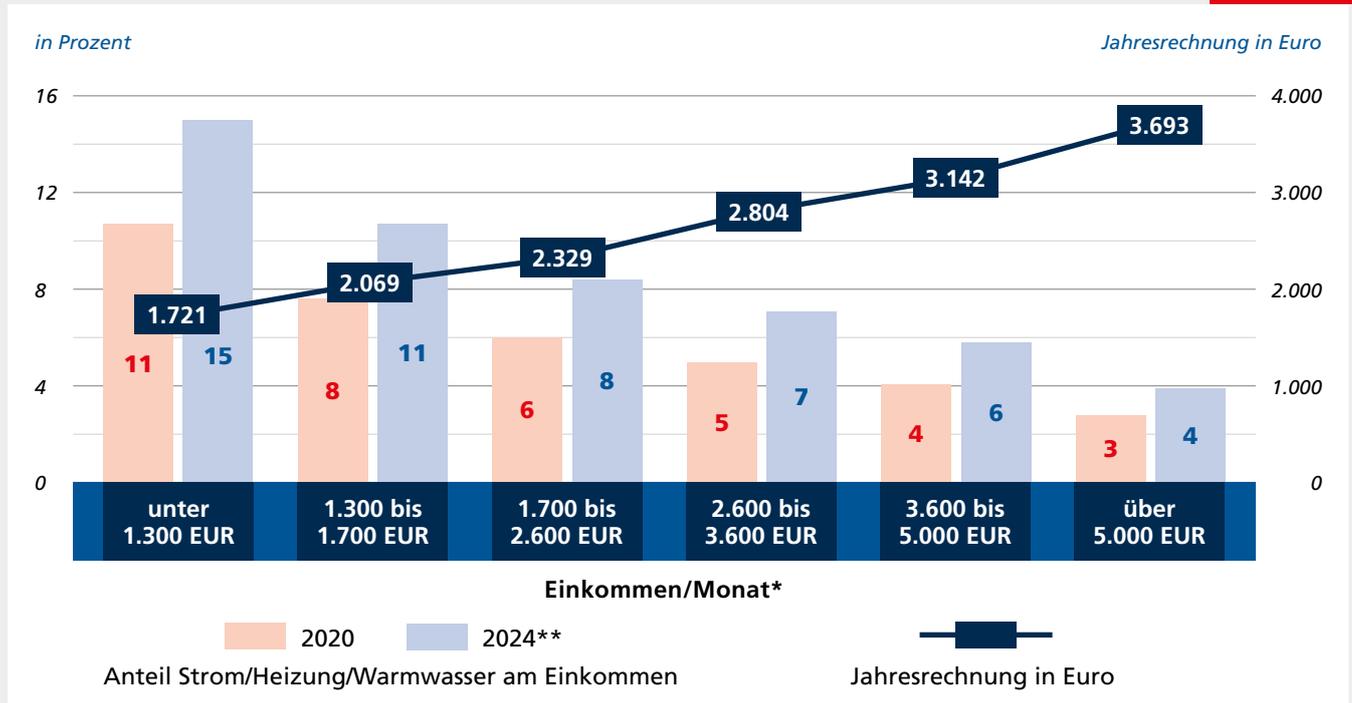
Gleichzeitig ist die Mehrwertsteuer, im Vergleich zu einigen Verbrauchsteuern oder beispielsweise der CO<sub>2</sub>-Be-

<sup>13</sup> In Frankreich gilt eine solche Differenzierung bei Strom: Ein Grundbedarf wird mit 5,5 Prozent besteuert und der Stromverbrauch, der die Menge überschreitet, mit dem regulären Satz von 20 Prozent. Natürlich wäre eine solche Differenzierung mit zusätzlicher Bürokratie und Überprüfungsaufwand verbunden.

<sup>14</sup> Z. B. die Besteuerung von Vermögen, Erbschaften, Verbrauchsteuern auf Luxusgüter oder die Einkommensteuer.

## Soziale Komponente: Einkommensabhängige Jahresenergierechnungen und Anteile (Haushaltsenergie)

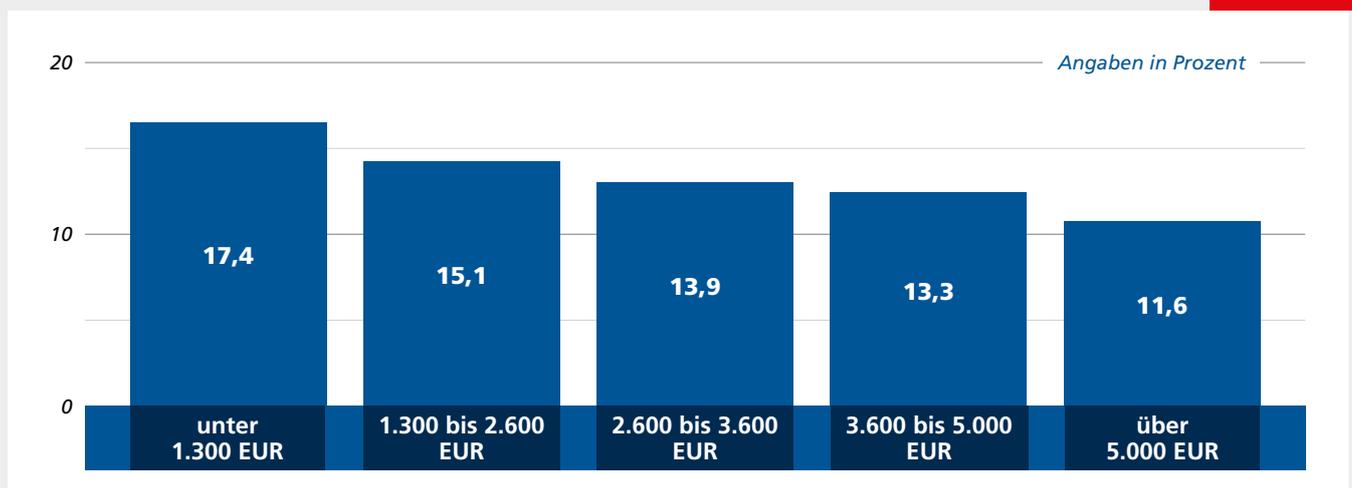
Abb.7



Quellen: destatis, BDEW (eigene Berechnungen). \*Haushaltsnettoeinkommen, in Preisen 2020, \*\*eigene Fortschreibung auf Basis Index Tarifröhne und Preisindex Haushaltsenergie

## Konsumausgaben privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren nach Haushaltsnettoeinkommen in Euro 2018

Abb. 8



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe in bpb 2021.

preisung, das schlechtere Lenkungsinstrument, wenn es um die Internalisierung externer Effekte (z. B. Umwelt- oder Gesundheitsschäden) geht. Wissenschaftliche Studien zur MwSt. auf Lebensmittel zeigen beispielsweise, dass die Umweltkosten durch Fleisch und tierische Produkte einen

wesentlich höheren „Preiszuschlag“ (z. B. in Form einer Fleischsteuer) benötigten, wenn das Ziel eine umweltökonomische Internalisierung wäre. Damit „wahre Preise“ in diesem Feld herrschten, müssten die Erzeugerpreise für konventionelle tierische Produkte um bis zu 196 Prozent

(biologisch hergestellte um bis zu 82 Prozent) steigen (siehe [Abbildung 9](#)). Abgesehen von der politischen Mehrheitsfähigkeit solcher Vorschläge: Mit der MwSt. und ihrem 12-Prozent-Unterschied zwischen ermäßigtem und regulärem Satz sind solche Lenkungswirkungen nicht zu erreichen. Eine Reform der MwSt. ist hier vielmehr sinnvoll mit Blick auf eine konsistente Steuerpolitik und die Signalwirkung der Reform.

Eine Leitlinie, die daraus abgeleitet werden kann, ist der Anspruch an eine konsistente Ausgestaltung: Die MwSt. sollte andere Politikziele (soziale, ökologische, gesundheitspolitische) nicht konterkarieren. Vielmehr kann eine Reform der Mehrwertsteuer über die Frage, welche Tatbestände (nicht) vergünstigt werden, eine Signalwirkung geben.

Die MwSt. kann von der breiten Bevölkerung als Indikator gesehen werden, welche Güter und Dienstleistungen als wünschenswert oder förderungswürdig erachtet werden. Durch die Differenzierung zwischen regulären und ermäßigten Steuersätzen wird signalisiert, dass bestimmte Produkte, wie beispielsweise gesunde Lebensmittel, Investitionen in eigene Stromproduktion mit Photovoltaik, Gebäudedämmung oder Reparaturdienstleistungen, unterstützt werden sollten. Diese Signalwirkung kann dazu bei-

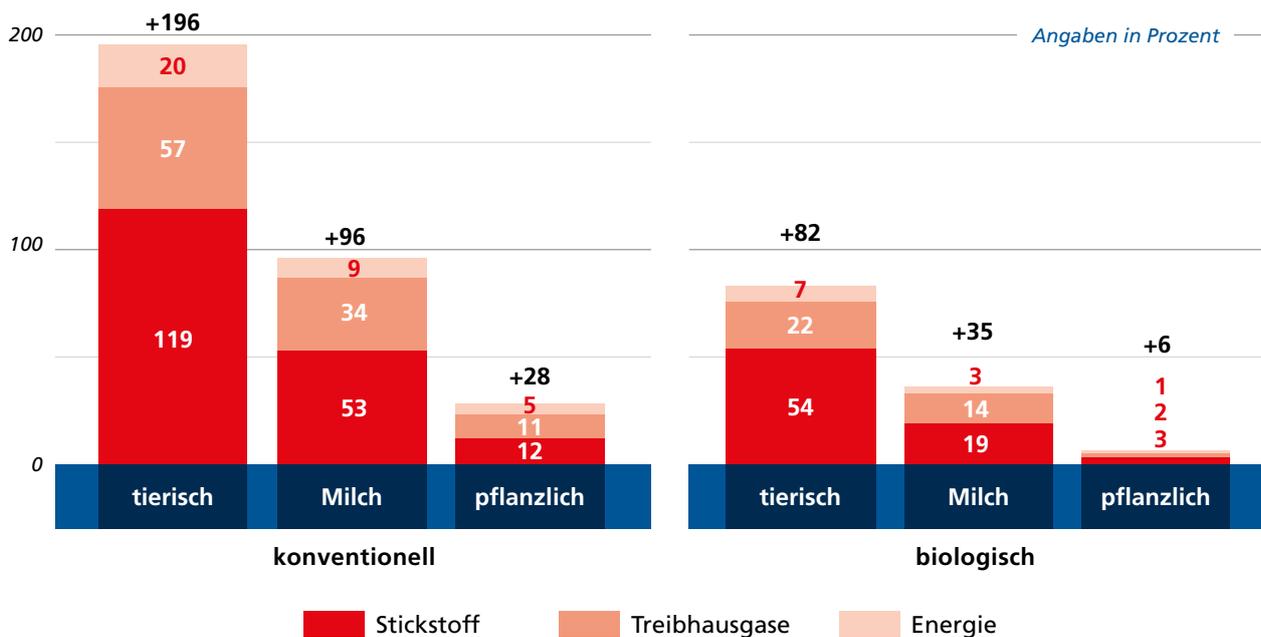
tragen, dass Verbraucher\_innen sich für umweltfreundliche Alternativen entscheiden.

Es ist wichtig zu betonen, dass die MwSt. nie isoliert wirkt. In praktisch allen Handlungsfeldern gibt es komplementäre Lenkungsinstrumente (Förderprogramme über Ausgaben, Steuervergünstigungen, Labels, Informationskampagnen etc.), die gemeinsam mit der MwSt. wirken. So existiert im Bereich Klimaschutz bei Wohngebäuden eine Vielzahl von Förderprogrammen, die neben einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz bestehen und gemeinsam mit einer reformierten MwSt. wirken würden. Im Bereich der Lebensmittel würde eine, vom Bürgerrat Ernährung vorgeschlagene, Streichung von Zucker als Grundnahrungsmittel und entsprechende Erhöhung der MwSt. auf 19 Prozent begleitet von mehreren Instrumenten – der Selbstverpflichtung der Industrie zur Reduzierung von Zucker, der Kennzeichnungspflicht, Informationskampagnen usw. – die Wirkung einer Mehrwertsteuerreform verstärken.<sup>15</sup> ←

<sup>15</sup> Eine dezidierte Zuckersteuer wurde vom Bürgerrat Ernährung ebenso diskutiert, ohne dass es eine Mehrheit dafür gab. Empfohlen wurde eine solche beispielsweise von der Zukunftskommission Landwirtschaft, der Deutschen Diabetes Gesellschaft oder aus der Wissenschaft und Emmert-Fees et al. (2024) (vgl. PLOS Medicine 2023; DDG 2020).

## Aufschläge auf Erzeugerpreise, die nötig wären, um Kosten der Klimaschäden unterschiedlicher Lebensmittel zu internalisieren

Abb. 9



Quelle: Michalke et al. 2018 in Postpischil et al. 2021.

# 4 FAZIT

Das Projekt diskutierte in insgesamt vier Workshops grundlegende Fragen zur Systematik der MwSt. sowie zu konkreten Reformoptionen anhand von drei Produktgruppen. Dabei standen fiskalische, soziale und ökologische Auswirkungen ebenso im Fokus wie mögliche Zielkonflikte und die Frage einer politischen Erzählung für die zukünftige Gestaltung der Mehrwertsteuer. Ziel war es, bestehende Herausforderungen zu analysieren, Potenziale einer Reform herauszuarbeiten und Lösungsansätze für eine konsistente und sozial gerechte Mehrwertsteuerpolitik aufzuzeigen. Die Diskussionen in den Workshops führten zu vier Thesen für Reformen hin zu einer sozial-ökologischen Mehrwertsteuer.

## 1. Es gibt wenig Appetit für ein komplexes Mehrwertsteuersystem

Ein komplexes System mit vielen Mehrwertsteuersätzen wurde überwiegend als ineffizient und intransparent bewertet. Geringe Unterschiede zwischen den Steuersätzen bieten kaum Signalwirkung und schaffen unnötige Komplexität. Vorschläge wie die steuerliche Befreiung bestimmter pflanzlicher Grundnahrungsmittel wurden jedoch positiv diskutiert.

## 2. Ermäßigte Mehrwertsteuersätze sollten für Grundbedarfe und gesellschaftlich erwünschte Investitionen in Betracht gezogen werden

Ermäßigte Steuersätze sollten sich auf wesentliche Güter des Grundbedarfs konzentrieren – allen voran pflanzliche und gesunde Lebensmittel. Diskutiert werden sollten sie für gesellschaftlich erwünschte private Investitionen (Gebäudedämmung, klimaneutrale Heizungen etc.), wenn sie einen Mehrwert über andere Förderinstrumente hinaus leisten.

## 3. Verteilungswirkungen als Schlüssel für politische Mehrheitsfähigkeit

Die Teilnehmenden waren sich weitgehend einig, dass Entlastungen durch ermäßigte Steuersätze vor allem bei Menschen mit niedrigem Einkommen ankommen sollten, da diese prozentual mehr für Grundbedarfe wie Lebensmittel und Energie ausgeben. Gleichzeitig wurde die Sorge geäußert, dass Reformen, die etwa pflanzliche Lebensmittel begünstigen, einkommensstärkere Haushalte überproportional entlasten könnten. Eine Steuererhöhung auf Fleisch im Rahmen einer Reform der MwSt. auf Lebensmittel ist politisch umstritten, weil sie einige Teile der Gesellschaft mit unterdurchschnittlichen Einkommen belasten und die Akzeptanz für die Reform gefährden würde.

## 4. Die Mehrwertsteuer ist selten das „beste“ Lenkungsinstrument, sollte aber konsistent sein und zusammen mit anderen Instrumenten lenken

Die MwSt. sollte konsistent gestaltet sein, um andere politische Ziele nicht zu untergraben. Trotz ihrer begrenzten Lenkungswirkung im Vergleich zu anderen Instrumenten kann sie Signale setzen und umweltfreundliche und sozial gerechte Konsum- und Investitionsentscheidungen fördern. Es wurde deutlich, dass die MwSt. vor allem im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten (Förderprogrammen, Informationskampagnen, Labels etc.) ihre Lenkungswirkung entfaltet.

Zusammenfassend zeigt das Projekt, dass eine erfolgreiche Reform der MwSt. auf eine Balance zwischen fiskalischen, sozialen und ökologischen Zielen ausgerichtet sein muss. Die Ausgestaltung der Steuersätze sollte dabei so einfach und transparent wie möglich gehalten werden, um Akzeptanz und Wirksamkeit zu gewährleisten. Gleichzeitig müssen die sozialen Auswirkungen besonders berücksichtigt werden, um eine gerechte Verteilung der Steuerlast zu gewährleisten. Schließlich ist eine klare und konsistente Kommunikation der Reform essenziell, um eine breite gesellschaftliche Unterstützung zu sichern und nachhaltige Konsum- und Investitionsentscheidungen zu fördern.

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- 5 **Abbildung 1**  
Abfolge der Workshops und deren Themenschwerpunkte
- 6 **Abbildung 2**  
Illustration zu den zukünftig möglichen Steuersätzen im Rahmen der MwSt. und Beispiele für mögliche Ermäßigungstatbestände
- 8 **Abbildung 3**  
Entwicklung MwSt., Einfuhrumsatzsteuer (EUSt.) & deren Anteil am BIP, 2000–2024, sowie Darstellung der Mindereinnahmen durch den ermäßigten Satz, 2019–2024
- 9 **Abbildung 4**  
Inkonsistenz im Steuersystem am Beispiel von Kaffee und Milch
- 10 **Abbildung 5**  
Umweltwirkungen tierischer & pflanzlicher Milch im Vergleich
- 14 **Abbildung 6.1**  
Aktuelle Mehrwertsteuersätze auf Wärmepumpen in Europa
- 15 **Abbildung 6.2**  
Aktuelle Mehrwertsteuersätze auf Strom in Europa
- 16 **Abbildung 7**  
Soziale Komponente: Einkommensabhängige Jahresenergierechnungen und Anteile (Haushaltsenergie)
- 16 **Abbildung 8**  
Konsumausgaben privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren nach Haushaltsnettoeinkommen in Euro 2018
- 17 **Abbildung 9**  
Aufschläge auf Erzeugerpreise, die nötig wären, um Kosten der Klimaschäden unterschiedlicher Lebensmittel zu internalisieren
- 21 **Tabelle 1**  
Gegenstände und Dienstleistungen, für die der stark ermäßigte Mehrwertsteuersatz bzw. Nullsteuersatz zulässig ist
- 21 **Tabelle 2**  
Gegenstände und Dienstleistungen, für die ermäßigte Steuersätze von über 5 % zulässig sind

## LITERATURVERZEICHNIS

- Bach, S.; Isaak, N. 2017:** DIW Berlin: Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. in: DIW Wochenbericht 31, [https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw\\_01.c.562896.de](https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.562896.de) (21.11.2024).
- BMF 2021:** 28. Subventionsbericht des Bundes: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Subventionsberichte/28-subventionsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Subventionsberichte/28-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (21.11.2024).
- BMF 2023:** 29. Subventionsbericht des Bundes, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (21.11.2024).
- Böhringer, C.; Wiegard, W. 2013:** Analyse der fiskalischen Auswirkungen des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in Deutschland unter Verwendung eines Simulationsmodells sowie der Wachstumseffekte von Straffungskonzepten, in: RWI Projektberichte, <https://ideas.repec.org/b/zbw/rwipro/111426.html> (21.11.2024).
- bpb 2021:** Struktur der Konsumausgaben: Datenreport 2021, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/private-haushalte-einkommen-und-konsum/329890/struktur-der-konsumausgaben/> (21.11.2024).
- Bundesrechnungshof 2022:** Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages: Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes lange überfällig, [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/88-fa-umsatzsteuer-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/88-fa-umsatzsteuer-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (21.11.2024).
- Burger, A.; Golde, M.; Kornher, C. 2022:** Vorschläge des Umweltbundesamtes für eine umweltorientierte Reform der Mehrwertsteuer, UBA (Hrsg.), [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-05\\_factsheet\\_umweltorientierte-reform-mehrwertsteuer.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-05_factsheet_umweltorientierte-reform-mehrwertsteuer.pdf) (21.11.2024).
- Bürgerrat Ernährung 2024:** Empfehlungen an den Deutschen Bundestag: Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, [https://www.bundestag.de/resource/blob/986140/fd980a8f962b16c2f40505638288c438/empfehlungen\\_buergerrat\\_ernaehrung.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/986140/fd980a8f962b16c2f40505638288c438/empfehlungen_buergerrat_ernaehrung.pdf) (21.11.2024).
- DDG 2020:** Zuckersteuer wäre binnen zwei Jahren machbar, <https://www.ddg.info/diabetes-zeitung/ddg-11/2020/zuckersteuer-waere-binnen-zwei-jahren-machbar> (21.11.2024).
- ehpa 2023:** VAT on Heat Pumps and Electricity in Europe, European Heat Pump Association, [https://www.ehpa.org/wp-content/uploads/2023/09/EHPA\\_VAT-on-heat-pumps-in-Europe-report\\_September-2023.pdf](https://www.ehpa.org/wp-content/uploads/2023/09/EHPA_VAT-on-heat-pumps-in-Europe-report_September-2023.pdf) (21.11.2024).
- European Union 2024:** Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 (2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02006L0112-20240101> (21.11.2024).
- EWSA 2018:** Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze“, Amtsblatt der Europäischen Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017AE5457> (21.11.2024).

**FÖS 2023:** Durcheinander um den Subventionsbegriff, Bertelsmann Stiftung, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Picture-Park/2023-09/W\\_Focus\\_Paper\\_\\_14\\_Subventionspolitik.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Picture-Park/2023-09/W_Focus_Paper__14_Subventionspolitik.pdf) (21.11.2024).

**FÖS 2024:** Die Inflation macht alles teurer: Nur der Umweltverbrauch wird günstiger, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, [https://foes.de/de-de/publikationen/publikation?tx\\_foespublications\\_listpublications%5Baction%5D=show&tx\\_foespublications\\_listpublications%5Bcontroller%5D=Publication&tx\\_foespublications\\_listpublications%5Bpublication%5D=375&cHash=288fd8f41135394ff9c7b2704132f867](https://foes.de/de-de/publikationen/publikation?tx_foespublications_listpublications%5Baction%5D=show&tx_foespublications_listpublications%5Bcontroller%5D=Publication&tx_foespublications_listpublications%5Bpublication%5D=375&cHash=288fd8f41135394ff9c7b2704132f867) (21.11.2024).

**Haake, D. 2019:** Which Milk has the Smallest Impact on the Planet?, <https://blog.datawrapper.de/cow-milk-and-vegan-milk-alternatives/> (21.11.2024).

**IPCC 2022:** Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change: Summary for Policymakers, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/> (8.12.2024).

**Ismer, R.; Kaul, A.; Reiß, W.; Rath, S. 2010:** Ismer, R.; Kaul, A.; Reiß, W.; Rath, S. 2010: Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten, Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen.

**Michalke, A.; Fitzer, F.; Pieper, M.; Kohlschütter, N.; Gaugler, T. 2018:** „How Much Is the Dish?": Was kosten uns Lebensmittel wirklich?, Universität Augsburg, [https://www.tollwood.de/wp-content/uploads/2018/09/20180914\\_how\\_much\\_is\\_the\\_dish\\_-\\_was\\_kosten\\_uns\\_lebensmittel\\_langfassungfinal-2.pdf](https://www.tollwood.de/wp-content/uploads/2018/09/20180914_how_much_is_the_dish_-_was_kosten_uns_lebensmittel_langfassungfinal-2.pdf) (21.11.2024).

**Pfannkuchen, J.; Brenke, K. 2018:** Konsum und Sparquote der privaten Haushalte hängen stark vom Erwerbsstatus, Einkommen und Alter ab, DIW Wochenbericht, German Institute for Economic Research, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/176812/1/1016298358.pdf> (21.11.2024).

**PLOS Medicine 2023:** Projected Health and Economic Impacts of Sugar-Sweetened Beverage Taxation in Germany: A Cross-Validation Modelling Study, in: PLOS Medicine 20 (11), e1004311, <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1004311> (21.11.2024).

**Poore, J.; Nemecek, T. 2018:** Reducing Food's Environmental Impacts Through Producers and Consumers, in: Science, 360 (6392), S. 987–992, <https://doi.org/10.1126/science.aag0216> (21.11.2024).

**Postpischil, R.; Bär, H.; Beermann, A.-C.; Jacob, K.; Siemons, A.; Schumacher, K.; Keimeyer, F. 2021:** Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweisen: Reformvorschläge für die Mehrwertsteuer 38 (2022), Umweltbundesamt, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_38-2022\\_oekologische\\_finanzreform.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_38-2022_oekologische_finanzreform.pdf) (21.11.2024).

**Rat der Europäischen Union 2022:** Richtlinie (EU) 2022/542 des Rates vom 5. April 2022 zur Änderung der Richtlinien 2006/112/EG und (EU) 2020/285 in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze, <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/542/oj/deu> (21.11.2024).

**SRU 2023:** Politik in der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten erleichtern (Sondergutachten), Sachverständigenrat für Umweltfragen, [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2020\\_2024/2023\\_05\\_SG\\_Umweltfreundliches\\_Verhalten.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2020_2024/2023_05_SG_Umweltfreundliches_Verhalten.html) (21.11.2024).

**Stadie, H. 2015:** Umsatzsteuergesetz, <https://www.otto-schmidt.de/umsatzsteuergesetz-9783504243296> (8.12.2024).

**UBA 2021:** Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Aktualisierte Ausgabe 2021, Umweltbundesamt, [https://stories.umweltbundesamt.de/system/files/document/143-2021\\_umweltschaedliche\\_subventionen\\_0.pdf](https://stories.umweltbundesamt.de/system/files/document/143-2021_umweltschaedliche_subventionen_0.pdf) (21.11.2024).

**WBAE 2020:** Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (21.11.2024).

## Gegenstände und Dienstleistungen, für die der stark ermäßigte Mehrwertsteuersatz bzw. Nullsteuersatz zulässig ist

Tab. 1

Nr.	Kategorie
1	Nahrungs- und Futtermittel (einschließlich Getränke, alkoholische Getränke ausgenommen), lebende Tiere, Saatgut, Pflanzen und üblicherweise für die Zubereitung von Nahrungs- und Futtermitteln verwendete Zutaten sowie üblicherweise als Zusatz oder als Ersatz für Nahrungs- und Futtermittel verwendete Erzeugnisse
2	Lieferung von Wasser
3	Arzneimittel, die für ärztliche und tierärztliche Zwecke verwendet werden, einschließlich Erzeugnissen für Zwecke der Empfängnisverhütung und der Monatshygiene sowie absorbierender Hygieneprodukte
4	medizinische Geräte, Vorrichtungen, Produkte, Artikel, Hilfsmittel und Schutzausrüstung und Gegenstände, die wesentlich sind, um eine Behinderung auszugleichen oder zu bewältigen
5	Beförderung von Personen mit Gepäck
6	Lieferung von Büchern, Zeitungen und Zeitschriften auf physischen Trägern oder elektronischem Weg und dessen Verleih
10c	Lieferung und Installation von Solarpaneelen auf und in der Nähe von Privatwohnungen sowie öffentlichen und anderen Gebäuden, für die dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten

Quelle: European Union 2024.

## Gegenstände und Dienstleistungen, für die ermäßigte Steuersätze von über 5 % zulässig sind

Tab. 2

Nr.	Kategorie
7	Eintrittsberechtigung auf kulturelle Veranstaltungen
8	Empfang von Rundfunk- und Fernsehprogrammen; Internetzugangsdienste im Rahmen einer Digitalisierungspolitik
9	Dienstleistungen von Schriftstellern, Komponisten und ausübenden Künstlern
10	Lieferung von Bau und Wohnen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus sowie dessen Renovierung und Umbau; Reparatur von Wohnungen und Privatwohnungen; Vermietung von Grundstücken für Wohnzwecke
10a	Bau und Renovierung von öffentlichen und gemeinnützigen Gebäuden
10b	Reinigung von Fenstern und Reinigung in privaten Haushalten
11	Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen, die in der Regel für den Einsatz in der landwirtschaftlichen Erzeugung bestimmt sind (Ausnahme Investitionsgüter wie Maschinen oder Gebäuden)
11a	lebende Equiden und Dienstleistungen im Zusammenhang mit lebenden Equiden
12	Beherbergung in Hotels und ähnlichen Einrichtungen
12a	Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, mit der Möglichkeit, die Abgabe von (alkoholischen und/oder alkoholfreien) Getränken auszuklammern
13	Eintritt für Sportveranstaltungen, Angebot von Sportkursen, beides auch online

Fortsetzung der Tabelle: Folgeseite

15	Lieferung von Gegenständen und Erbringung von Dienstleistungen durch gemeinnützige Organisationen, die sich für wohltätige Zwecke und im Bereich der sozialen Sicherheit einsetzen
16	Dienstleistungen von Bestattungsinstituten und Krematorien
17	medizinische Versorgungsleistungen und zahnärztliche Leistungen
18	Dienstleistungen im Zusammenhang mit Abwasser, Straßenreinigung, der Abfuhr von Hausmüll und der Abfallbehandlung oder dem Recycling von Müll mit Ausnahme der Dienstleistungen, die von Einrichtungen im Sinne des Artikels 13 erbracht werden
19	Reparaturdienstleistungen betreffend Haushaltsgeräte, Schuhe und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche
20	häusliche Pflegedienstleistungen
21	Friseurdienstleistungen
22	Lieferung von Elektrizität, Fernwärme und Fernkälte sowie Biogas, das aus in Anhang IX Teil A der Richtlinie 2018/2001 des EP & des Rates [2] aufgeführten Rohstoffen hergestellt wird; Lieferung und Installation von hocheffizienten emissionsarmen Heizanlagen, die die Emissionsrichtwerte gemäß Anhang V der Verordnung 2015/1189 der Kommission [3] bzw. Anhang V der Verordnung 2015/1185 der Kommission [4] einhalten und denen ein EU-Energieetikett zuerkannt wurde, um zu zeigen, dass das Kriterium nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates [5] erfüllt wird; und bis zum 1. Januar 2030 von Erdgas und Brennholz
23	Erzeugnisse des Pflanzenanbaues
24	Kinderbekleidung und -schuhe; Lieferung von Kindersitzen für Kraftfahrzeuge
25	Lieferung von Fahrrädern; Vermietungs- und Reparaturdienstleistungen
26	Lieferung von in Anhang IX Teile A, B und C aufgeführten Kunstgegenständen, Sammlungsstücken und Antiquitäten
27	Rechtsdienstleistungen für auf Vertragsbasis Beschäftigte und Arbeitslose in Arbeitsgerichtsverfahren und Rechtsdienstleistungen im Rahmen der Regelung für Verfahrenshilfe, wie von den Mitgliedstaaten festgelegt
28	Geräte und sonstige Ausrüstung, die üblicherweise für den Einsatz bei Rettungs- oder Erste-Hilfe-Diensten bestimmt sind, wenn sie öffentlichen Einrichtungen oder gemeinnützigen Organisationen, die im Bereich des Zivil- oder Gemeinschaftsschutzes tätig sind, geliefert werden
29	Dienstleistungen in Verbindung mit dem Betrieb von Feuerschiffen, Leuchttürmen oder anderen Navigationshilfen und Lebensrettungsdiensten einschließlich der Organisation und Unterhaltung des Rettungsboot-Dienstes

Quelle: European Union 2024.

## WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN

**Klimaneutrale Wärme in Deutschland – Als Teil der  
Daseinsvorsorge zu einer klaren Steuerungslogik**

→ FES impuls November 2024

**Soziale Frage Klimawandel – Klimaanpassung als  
sozialpolitische Gestaltungsaufgabe**

→ FES diskurs Juli 2024

**Vertrauen, Verteilung, Finanzierung – Drei  
Leitplanken für eine soziale Klimapolitik**

→ FES impuls Juni 2024

**Energiewende = Gerechtigkeitswende – Ein Blick  
über den Quotenrand hin zur feministischen Vision**

→ FES diskurs April 2024

**Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Umbruch – Was ist vom  
ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?**

→ FES impuls April 2024

**Vertrauensfrage Klimaschutz – Mehrheiten für eine  
ambitionierte Klimapolitik gewinnen**

→ FES diskurs Januar 2024

**Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter  
[www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)**



### Impressum

© 2024

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205

[www.fes.de/apb](http://www.fes.de/apb)

[apb-publikation@fes.de](mailto:apb-publikation@fes.de)

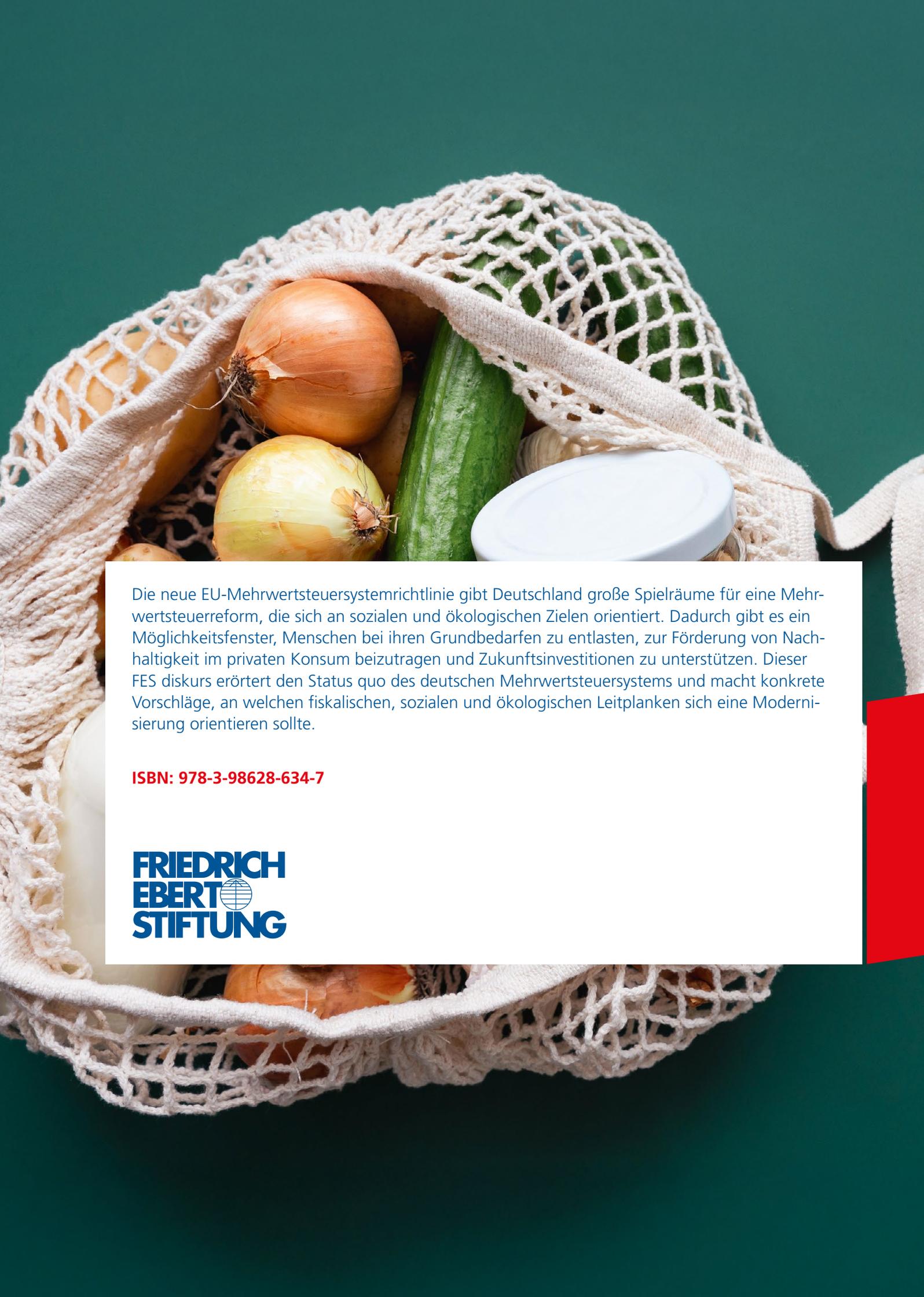
ISBN: 978-3-98628-634-7

Titelbild: picture alliance / Shotshop | Sonja Rachbauer

Gestaltungskonzept: [www.leitwerk.com](http://www.leitwerk.com)

Umsetzung/Satz: Bergsee, blau

→ Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.



Die neue EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie gibt Deutschland große Spielräume für eine Mehrwertsteuerreform, die sich an sozialen und ökologischen Zielen orientiert. Dadurch gibt es ein Möglichkeitsfenster, Menschen bei ihren Grundbedarfen zu entlasten, zur Förderung von Nachhaltigkeit im privaten Konsum beizutragen und Zukunftsinvestitionen zu unterstützen. Dieser FES diskurs erörtert den Status quo des deutschen Mehrwertsteuersystems und macht konkrete Vorschläge, an welchen fiskalischen, sozialen und ökologischen Leitplanken sich eine Modernisierung orientieren sollte.

**ISBN: 978-3-98628-634-7**

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**