

VDA-Stellungnahme

zur Konsultation der GD Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der geltenden Rechtsvorschriften zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen

Auszug aus dem Konsultationspapier „Überarbeitung der geltenden Rechtsvorschriften zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen“ der Europäischen Kommission vom 06.03.2008:

8.2 Umfassendere Überprüfung des Anwendungsbereichs ermäßigter Mehrwertsteuersätze

Umweltfreundliche und energiesparende Gegenstände/Dienstleistungen

Frage 12) Welche Argumente sprechen Ihrer Auffassung nach für oder gegen die Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf umweltfreundliche Produkte (z.B. wassersparende Geräte), energieeffiziente Produkte (Computer, Autos, Haushaltsgeräte, die erheblich weniger Energie verbrauchen als andere, ähnliche Produkte) oder energiesparende Produkte (z.B. Solarkollektoren, spezifische IT-Ausrüstung)? Welche – notwendigen – Kriterien zur Differenzierung der Produkte würden Sie empfehlen? Auf welche Art von Gegenständen/Dienstleistungen sollten in diesen Fällen ermäßigte Sätze angewendet werden?

Die deutsche Automobilindustrie spricht sich gegen die Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für „umweltfreundliche Produkte“, insbesondere Automobile aus, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Argumente aus übergreifender Sicht

- Eine Reform der Struktur der Mehrwertsteuersätze sollte zum Ziel haben, die MwSt-Sätze zu vereinfachen, zu rationalisieren und auf lokal erbrachte Leistungen zu begrenzen, damit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Ein System mit nur wenigen Sätzen ist aus ökonomischen Gründen am zielführendsten. So führen Systeme mit mehreren Sätzen automatisch dazu, dass die Kosten für die Einhaltung des Systems höher werden – beispielsweise, um strittige Fälle zu klären. Zudem entstehen hohe Kosten durch die Sprungfunktion. Und schließlich können die gleichen Ziele mit anderen Instrumenten wie direkter Unterstützung schneller, transparenter und kostengünstiger erreicht werden. Dies hat das Kopenhagen Institut in seiner Untersuchung vom Juli 2007 herausgefunden.

- Eine Ökologisierung der Mehrwertsteuer ist systemwidrig. Sie leistet der Diskriminierung einzelner Produkte Vorschub und führt zu Wettbewerbsverzerrungen.
- Den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, Produkte aufgrund ihres ökologischen Profils in eine privilegierte Kategorie einzuordnen, bei der nur ein geminderter Mehrwertsteuersatz fällig wird, wirft unter **Binnenmarktperspektive** erhebliche Probleme auf. Es würde eine Abkehr von der bisherigen EU-weiten Festlegung der in den Genuss eines ermäßigten MwSt.-Satzes kommenden Produkte bedeuten. In dem Maße, wie hier den Mitgliedstaaten Entscheidungsspielraum eingeräumt wird, ist von einer massiven Fragmentierung des Marktes auszugehen, die nicht nur für den Verbraucher völlig unterschiedliche Signale in den verschiedenen Märkten mit sich bringt, sondern vor allen Dingen auch für die Unternehmen den administrativen Aufwand erheblich erhöhen würde.
- Zur Vermeidung von derartigen Verwerfungen im Binnenmarkt wäre eine europäische Klassifizierung von Produkten Voraussetzung einer entsprechenden Einstufung. Hiermit würde der EU-Kommission eine Kategorie völlig **neuer Kompetenzen** zufallen. Zudem käme es zu signifikanten Bewertungsproblemen. Schließlich wäre das Ganze investitions- und innovationsfeindlich, da Neuerungen erst bei der nächsten Aktualisierung in den zu fördernden Produktkatalog aufgenommen werden könnten – ständige Überarbeitungen wären die Folge, die dann wiederum zu einem Mangel an Planungssicherheit führen würden.
- Dabei sind zwei unterschiedliche Grade der **Bewertungsproblematik** zu berücksichtigen:
 - Zunächst wäre es denkbar, bestimmte Kategorien von Produkten auszunehmen, die per se der Umwelt zu Gute kommen.
 - Schwerwiegender ist die Problematik bei solchen Produkten, bei denen eine Unterscheidung innerhalb von vergleichbaren Produkten je nach deren ökologischem Profil vorgenommen werden sollte.
- Bei der zweiten Kategorie sind wiederum **unterschiedliche Varianten** zu betrachten:
 - Den „einfachsten Fall“ stellen hier solche Produkte dar, bei denen bereits eine europäisch definierte Klassifizierung vorliegt, wie dies beispielsweise bei der vergleichenden Energieverbrauchskennzeichnung von Elektrogeräten der Fall ist.
 - Bei der überwiegenden Mehrheit der Industrieprodukte Europas liegt jedoch weder die eine noch die andere genannte Voraussetzung vor. Hier müsste für die jeweilige Produktkategorie erst noch ein Bewertungsmaßstab gefunden werden. Mit anderen Worten: Zur Etablierung eines europäisch einheitlichen Mehrwertsteuerprivilegierungssystems wäre eine flächendeckende Umweltbewertung erforderlich.
 - Bei der Mehrzahl der Industrieprodukte sind völlig unterschiedliche Umweltauswirkungen (beispielsweise Ressourcen-Verbrauch im Vergleich zur Ener-

gie-Bilanz) gegeneinander zu gewichten. Der Aufwand auf diesem Gebiet wäre erheblich. Vor allem ist aber die Rechtssicherheit auf dieser Basis getroffener Entscheidungen der Kommission nachhaltig in Frage zu stellen.

Dabei ist zu beachten, dass alle hierzu getroffenen Entscheidungen auch der gerichtlichen Überprüfung im individuellen Einzelfall standhalten müssten. Die nachhaltige Bedeutung für den Wettbewerb lässt erwarten, dass dies in einer Vielzahl von Fällen geschehen würde.

- Eine noch weitere Komplikationsstufe tritt dann auf, wenn auch die Umwelteffekte einbezogen werden sollen, die im **Herstellungsprozess** der Produkte eintreten. Hierfür ist eine „Durchbilanzierung“ der gesamten Vorlieferkette der Produkte erforderlich.
- Die Kalkulierbarkeit des **Mehrwertsteueraufkommens** würde durch eine Differenzierung der Mehrwertsteuersätze massiv in Frage gestellt: Das Steueraufkommen bliebe nicht mehr allein von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Nachfrage in den einzelnen Volkswirtschaften abhängig. Es würde sich ein kategorialer Wechsel vollziehen: Der Erfolg oder Misserfolg der Unternehmen bei der ökologischen Positionierung ihrer Produkte würde unmittelbar darüber entscheiden, welches Aufkommen mit der Steuer generiert werden kann. Letztendlich führte das Erreichen des ökologischen Ziels sogar zu Steuermindereinnahmen und damit einer Verfehlung des fiskalischen Ziels. Die Planung des Steueraufkommens hinge also letztlich von dem Erfolg der Unternehmen beim Wettlauf um die beste Ökobilanz der Produkte ab. Dies gilt sowohl bei „einfachen“ Regeln, wie einem zunehmenden Angebot von Fahrzeugen, die einen bestimmten Grenzwert unterschreiten, als auch bei komplexeren Ansätzen (beispielsweise dem Erreichen einer bestimmten Verbrauchseffizienzklasse bei einer differenzierten Regulierung).
- In dem Maße, wie die EU Fragen von Produktionsprozessen zur Maßgabe der mehrwertsteuerlichen Behandlung macht, wird die Debatte im Hinblick auf das **internationale Handelsrecht** gefährlich: Die WTO legt die höchsten Hürden im Bereich willkürlicher und diskriminierender Behandlung von Importprodukten zu Recht dort, wo die Schwelle von den unmittelbaren Produkteigenschaften zu den Produktionsprozessen überschritten wird: Den Überlegungen für die gesamthafte Bewertung zu folgen hieße daher, erhebliche Risiken für Handelskonflikte in Kauf zu nehmen.
- Eine Ausweitung der ermäßigten Mehrwertsteuersätze widerspricht auch den Bestrebungen der EU-Kommission, im Rahmen einer Reform der **Struktur der Mehrwertsteuersätze** die ermäßigten MwSt.-Sätze zu vereinfachen, zu rationalisieren und auf lokal erbrachte Leistungen zu konzentrieren, damit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden (siehe hierzu im Einzelnen: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über vom Normalsatz abweichende Mehrwertsteuersätze, vom 05.07.2007 KOM (2007) 380).
- Schließlich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass das Mehrwertsteuersystem mit einer Ausweitung der ermäßigten Steuersätze erheblich **komplizierter und streitanfälliger** würde. Praktische Schwierigkeiten würden sich vor allem im Zusammenhang mit der Abgrenzung der begünstigten von den nichtbegünstigten Produkten ergeben. Dabei würde sich auch die Frage von Ungleichbehandlungen stellen, was wiederum Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen würde.

2. Spezifisch automobilbezogene Argumente

- Die gegenwärtige **extrem unterschiedliche steuerliche Behandlung von Pkw in der EU**, beispielsweise zwischen den Kaufsteuern in Dänemark und den unterjährigen Kfz-Steuern wie in Deutschland, würde durch die Einführung einer ermäßigten „Extra-Klasse“ bei der Mehrwertsteuer für Pkw noch weiter verschärft und so das Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes unterlaufen. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn es zu keiner völligen europäischen Harmonisierung der für die Einbeziehung in diese Sonderkategorie anzulegenden Kriterien kommt. Es ist davon auszugehen, dass in diesem Fall das gleiche Auto in einer Reihe von Mitgliedstaaten gefördert wird, in einem anderen jedoch nicht. Dies liefe einem der wichtigsten Ziele der Europäischen Union, dem gemeinsamen Binnenmarkt, diametral entgegen. Bereits heute sind in 14 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Teil stark voneinander abweichende CO₂-orientierte nationale Regelungen in der Kraftfahrzeugbesteuerung aufgenommen bzw. angedacht, die zu erheblichen Verzerrungen und zum Teil zu industriepolitisch motivierten Verwerfungen im gemeinsamen Binnenmarkt für Automobile führen.
- Es ist nicht davon auszugehen, dass es sich bei der Steuersatzreduzierung für „grüne“ Produkte um eine „Netto-Steuerentlastung“ handeln würde. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass es zu einer **kompensatorischen Steuererhöhung** für andere Produkte kommen würde. Aufgrund der hohen Belastung der Nutzer durch eine Vielzahl von Abgaben stehen wir einer weiteren Verteuerung der Mobilität jedoch ablehnend gegenüber.
- Der **ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission** selbst, die Kaufsteuern in der EU zu beseitigen und deren Aufkommen über eine unterjährig zu erhebende Kraftfahrzeugsteuer im deutschen Sinne mit einer neu eingeführten CO₂-Komponente zu generieren, wird von der Automobilindustrie grundsätzlich unterstützt, weil die den Binnenmarkt verzerrende Wirkung von Kaufsteuern hierdurch beseitigt werden könnte. Eine zusätzliche Differenzierung bei der Mehrwertsteuer käme aber von ihrem Effekt auf den Verbraucher einer zusätzlichen Kaufsteuer auf „normale“ Fahrzeuge gleich. Somit würde dieser Ansatz der Kommissionspolitik diametral entgegenlaufen.
- Obwohl die **deutschen Hersteller** im Bereich verbrauchsarmer Pkw gerade im deutschen Markt während der vergangenen Monate deutlich zugelegt und Marktanteile gewonnen haben, würde der höhere Anteil von Premiumfahrzeugen, die nicht begünstigt sind, zu Wettbewerbsnachteilen führen. Die deutschen Hersteller wären in der Vorteils-/Schadensrelation aus Steuersenkung und kompensatorischer Steuererhöhung stärker negativ betroffen als ihre Wettbewerber mit einem stärkeren Anteil von kleineren Fahrzeugen im Produktportfolio. Mit Einführung eines ermäßigten MwSt.-Satzes für weniger emittierende Fahrzeuge käme es zu weiteren inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen. Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts würde beeinträchtigt.
- Gerade im Verkehrsbereich bestehen mit der **Mineralölsteuer** und den oben angesprochenen Maßnahmen bei der **Kraftfahrzeugsteuer** in der gesamten EU etablierte steuerliche Instrumente, die schon jetzt auf die Entscheidung des Verbrauchers zum Kauf energieeffizienter Fahrzeuge einwirken. Es besteht also auch aus dieser

Perspektive kein Bedarf an der Einführung einer neuen Steuerpolitik im Bereich der Mehrwertsteuer. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass anderen regulatorischen Maßnahmen wie der Setzung von CO₂- und Verbrauchsstandards, die die EU-Kommission im Pkw-Bereich mit ihrem Verordnungsvorschlag vom 19. Dezember 2007 anstrebt, eine höhere umweltpolitische Wirkung beigemessen wird. So kommt das Institut Copenhagen Economics in einem für EU-Steuer-Kommissar Kovács erstellten Gutachten vom Juli 2007 zu der klaren Aussage, dass ein reduzierter Mehrwertsteuersatz für „grüne“ Produkte nur einen äußerst begrenzten Effekt auf die CO₂-Einsparung hat und hierfür besser andere Politikinstrumente eingesetzt werden sollten.

3. Politische Konsequenzen

Aus den o.g. Argumenten ergibt sich die Schlussfolgerung, den **Vorschlag einer „Ökologisierung“ der Mehrwertsteuer** zu verwerfen. Stattdessen sollte weiterhin das steuerliche Instrumentarium dort genutzt werden, wo es Sinn macht:

- Hierfür existieren im Bereich der Energiebesteuerung bereits für eine ganze Reihe von Produkten relevante Instrumente, die breit und ohne individuelle Diskriminierung einzelner Produkte in Richtung des Klimaschutzes wirken.
- Im Verkehrsbereich sind mit der Mineralölsteuer, der Kfz-Besteuerung und der Lkw-Maut bereits mehrere fiskalische Instrumente mit Lenkungszielsetzung in Kraft.
- Namentlich die Automobilindustrie hat sich ganz klar für die Umgestaltung der Kraftfahrzeugsteuern mit stärkerer Berücksichtigung des CO₂-Ausstoßes ausgesprochen.

Vor diesem Hintergrund ist eine **umweltpolitische Instrumentalisierung der Mehrwertsteuer** ein systematisch fragwürdiger und mit Blick auf wichtige Ziele der EU kontraproduktiver Ansatz.

Frankfurt, 6. Mai 2008