

Tierwohl fördern, Klima schützen

Wie eine Steuer auf Fleisch eine Wende in der Nutztierhaltung einleiten und Anreize für umweltschonenden Konsum liefern kann

Eine Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
im Auftrag von Greenpeace

Eine Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace

Autor*innen:

Ann-Cathrin Beermann, Lea Bienhaus, Matthias Runkel, Florian Zerzawy (FÖS)
Dr. jur. Stefan Möckel

Januar 2020

Über das FÖS

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Think Tank. Wir setzen uns seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und sind 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 die Wirtschaftskraft.

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Schwedenstraße 15a
13357 Berlin

Tel +49 (0) 30 76 23 991 - 30
Fax +49 (0) 30 76 23 991 - 59
www.foes.de · foes@foes.de



➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Rund 590.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Martin Hofstetter **Foto** Titel: Maria Feck; Lucas Wahl / Greenpeace (S. 3)
Gestaltung Klasse 3br **Druck** Reset St. Pauli Druckerei, Virchowstr. 8, 22767 Hamburg

Vorwort



Die Fehlsteuerung beenden

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Tierhaltung ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für die Landwirtschaft in Deutschland. Zwei von drei landwirtschaftlichen Betrieben halten Nutztiere, der Produktionswert der Tierhaltung liegt bei 26,5 Mrd. Euro.

Und obwohl der Verbrauch von Fleisch und Milchprodukten hierzulande inzwischen zurückgeht, wird die Tierhaltung in Deutschland immer weiter ausgebaut. Mehr und mehr Fleisch, insbesondere aus Regionen mit intensiver Tierhaltung, geht in den Export.

Den Preis für diese rücksichtslose Wachstumsstrategie zahlen Umwelt und Tiere. Zwei Drittel der Klimagase aus der Landwirtschaft und 90 Prozent der bundesweiten Ammoniakemissionen stammen aus der Tierhaltung. In Intensivregionen belasten Nährstoffeinträge aus dem Tierdung Grund- und Oberflächengewässer und gefährden damit die Trinkwasserversorgung. Die Tiere stehen oft in Stallungen, die ungeeignet für eine artgerechte Aufzucht sind, ja häufig dem geltenden Tierschutzrecht widersprechen.

Immer mehr setzt sich auch in Politik und Agrarwirtschaft die Erkenntnis durch, dass ein Umbau des gesamten Sektors und ein Abbau der Bestände unabdingbar sind, um die Probleme der Tierhaltung in den Griff zu bekommen. Die Landwirte fordern Rechtssicherheit und eine klare Perspektive. Bevor sie über hohe Investitionen entscheiden, müssen die Betriebe wissen, welche Stallformen langfristig eine Zukunft haben und tierschutz- und emissionsrechtlich geeignet sind.

Und die Zeit drängt: Sollen die Klimaziele erreicht werden, muss die Zahl der Tiere in den Ställen deutlich sinken. Um die landwirtschaftlichen Betriebe darauf einzustellen, muss in den kommenden Jahren in großem Umfang in Umbauten investiert werden. Zugleich verliert eine Intensivtierhaltung, die mit Verstößen gegen geltendes Tierschutzrecht, dem Ausstoß von Treibhausgasen und einer umweltschädlichen Gülleflut einhergeht, zunehmend an gesellschaftlicher Akzeptanz. Mit der Haltungskennzeichnung im Lebensmitteleinzelhandel wird Fleisch aus schlechter Haltung für Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend erkennbar. Damit dürfte es zu weiteren Verschiebungen der Nachfrage kommen.

Die finanziellen Lasten, die mit einer Agrarwende hin zu weniger Fleisch aus besserer Haltung verbunden sind, können vor allem kleine und mittlere Betriebe aus eigener Kraft kaum mehr stemmen. Wer ein Höfesterben auf breiter Front vermeiden will, muss daher Konzepte vorlegen, die Vorschläge für eine finanzielle Förderung beinhalten. Um die dafür notwendigen öffentlichen Mittel aufzubringen, bietet sich eine Besteuerung von Fleisch und Milchprodukten an, die zugleich dazu beiträgt, externe Effekte der Produktion zu internalisieren und Anreize für weniger Konsum zugunsten von Umwelt und Klima zu bieten.

Jetzt ist die Politik am Zug. Sie muss entschlossen handeln, wenn die überfällige Agrarwende noch gelingen soll. Forderungen nach einer Fleischsteuer oder einer Anhebung der Mehrwertsteuer werden inzwischen auch in der breiten Öffentlichkeit diskutiert. Allerdings fehlt häufig die Kenntnis, welche Finanzierung am besten geeignet ist und langfristig und rechtssicher ausreichend Mittel zur Verfügung stellt.

Wir haben das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e. V. und Dr. jur. Stefan Möckel gebeten, verschiedene Finanzierungsvarianten einer tiefergehenden Analyse zu unterziehen. Diese umfasst die Wirkung auf Preise und Nachfrage, die rechtlichen Voraussetzungen, den administrativen Aufwand sowie die erzielbaren Einnahmen und schließlich die Effekte für Umwelt und Klima.

Neben der Anpassung der Mehrwertsteuer von tierischen Produkten von 7 auf 19 Prozent wurden zwei Varianten einer CO₂-Abgabe von 180 € je t CO₂ sowie zwei Varianten einer Tierwohlabgabe oder -steuer näher untersucht.

Das Ergebnis zeigt: Eine Besteuerung von Fleisch liefert wirkungsvolle Anreize, den Fleischkonsum zu reduzieren und stellt ausreichende Mittel für eine Agrarwende in der Tierhaltung bereit. Insbesondere eine Tierwohlsteuer ist rechtssicher und erfüllt die Voraussetzungen, um Einnahmen gezielt zur Förderung von Investitionen in mehr Klima-, Umwelt und Tierschutz zu verwenden. Eine Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte kann relativ einfach erhoben werden, wenn die Abschöpfung am Flaschenhals, also bei den Schlachthöfen oder Molkereien, erfolgt.

Es reicht nicht mehr, wie die Bundeslandwirtschaftsministerin Verbrauchern und Verbraucherinnen den Schwarzen Peter zuzuschieben, und diese mit PR-Aktionen aufzufordern, mehr für Fleisch zu zahlen. Sie muss sie sich ihrer Verantwortung stellen. Der Markt liefert derzeit die falschen Signale, weil die externen Kosten der Tierhaltung nicht eingepreist sind.

Mit einer Steuer auf Fleisch kann die Politik diese Fehlsteuerung endlich beenden und wichtige Preissignale setzen, die klimafreundlichen Verbrauch belohnen. Zugleich schafft sie die finanzielle Basis für eine Wende in der Nutztierhaltung, die Klima, Umwelt und Tieren zugutekommt und zugleich die Zukunft der landwirtschaftlichen Betriebe sichert.

Mit freundlichen Grüßen

Martin Hofstetter
Greenpeace-Landwirtschaftsexperte

Nachhaltige Ernährung und Landwirtschaft

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Ergebnisse	7
1 Hintergrund	9
1.1 Fleischproduktion und -konsum in Deutschland	9
1.2 Umwelt- und Klimafolgen der Fleischproduktion	9
1.2.1 Klima	9
1.2.2 Nitratbelastung	10
1.2.3 Spurenstoffe	10
1.2.4 Flächenverbrauch	11
1.3 Gesundheit	11
1.4 Tierwohl.....	11
1.5 Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse	11
2 Methodik	13
2.1 Auswahl der Instrumente	13
2.2 Der Kriterienkatalog	13
2.2.1 Auswahl von Kriterien und Indikatoren.....	14
2.2.2 Bewertungsmodell.....	16
3 Die Wirkung von Steuern	18
3.1 Die ökonomische Wirkung einer Pigou-Steuer.....	18
3.2 Die ökonomische Wirkung einer Wertsteuer.....	18
4 Rechtliche Grundlagen zur Zulässigkeit lenkender und internalisierender Abgaben und Steuern	20
4.1 Europarechtliche Grundlagen	20
4.1.1 Zollrechtliches Diskriminierungsverbot.....	20
4.1.2 Abgabenrechtliche Diskriminierungsverbote.....	20
4.1.3 Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen	21
4.1.4 Gemeinsame Agrarpolitik	21
4.1.5 EU-Verbrauchssteuer-Richtlinie 2008/118/EG	21
4.1.6 EU-Mehrsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG (MwSt-Richtlinie).....	21
4.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	22
4.2.1 Steuerarten.....	22
4.2.2 Typen nichtsteuerlicher Abgaben.....	23
4.2.3 Lenkung mittels Steuern und Abgaben.....	24
4.2.4 Kompetenzen des Bundes	25
4.2.5 Vereinbarkeit mit Grundrechten	25
4.2.6 Grundsätze der Bestimmtheit, der Normenklarheit und des Vertrauensschutzes.....	27
4.2.7 Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.....	28
5 Die Mehrwertsteuer	29
5.1 Die Mehrwertsteuer in Deutschland	29
5.2 Mehrwertsteuerermäßigung als Subvention verstehen	30
5.3 Preisverzerrung durch Mehrwertsteuer.....	30
5.3.1 Verstärkung von Preisdifferenzen und -verzerrungen.....	30
5.4 Reduzierte Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte	31
5.4.1 Entgangene staatliche Einnahmen	32
5.5 Wie hoch müsste die Mehrwertsteuer auf Fleisch sein, um die externen Kosten zu internalisieren?	33
5.6 Akzeptanz und Umsetzbarkeit.....	34
5.6.1 Verteilungswirkung.....	34
5.6.2 Administrierbarkeit	38
5.7 Klimawirkung.....	39
5.7.1 Nationaler Konsum:.....	39
5.7.2 Export	40
5.8 Umweltwirkung	41
5.8.1 Nationaler Konsum	41
5.8.2 Export	42

5.9	Gesundheit.....	42
5.10	Tierwohl.....	43
5.11	Rechtliche Bewertung.....	44
5.11.1	Normalsteuersatz von 19 % auf Fleisch und Milch(producte).....	44
5.11.2	Alternative: Normalsteuersatz von 19 % auf Fleisch und Milch(producte) aus konventioneller Tierhaltung.....	45
6	Emissionsabhängige Steuer auf Fleisch- und Milch(producte)	46
6.1	Abgabe pro kg verkauftes Fleisch	47
6.2	Wie hoch müsste die Abgabe sein, um die Klimakosten zu internalisieren?	47
6.3	Akzeptanz und Umsetzbarkeit.....	48
6.3.1	Verteilungswirkung.....	48
6.3.2	Administrierbarkeit	48
6.4	Klimawirkung.....	49
6.4.1	Nationaler Konsum	49
6.4.2	Export	53
6.5	Umweltwirkung	53
6.6	Gesundheit.....	53
6.7	Tierwohl.....	54
6.8	Rechtliche Bewertung.....	54
6.9	Alternative: Pro-Kopf-Pauschale.....	56
6.9.1	Exemplarische Darstellung: Wie hoch müsste die Abgabe sein, um die Kosten zu internalisieren?.....	56
6.9.2	Administrierbarkeit	57
6.9.3	Klima- und Umweltwirkungen	57
6.9.4	Verwendung der Einnahmen	57
6.9.5	Rechtliche Bewertung.....	57
7	Tierwohlabgabe.....	58
7.1	Warum gibt es einen Bedarf an einer Tierwohlabgabe?.....	58
7.2	Wie kann eine Tierwohlabgabe konzipiert werden?.....	59
7.2.1	Erhebung der Abgabe	60
7.2.2	Ausschüttung der Einnahmen	60
7.3	Wie hoch muss die Tierwohlabgabe sein?.....	61
7.4	Akzeptanz und Umsetzbarkeit.....	62
7.4.1	Verteilungswirkung.....	62
7.4.2	Administrierbarkeit	62
7.5	Klimawirkungen.....	63
7.6	Umweltwirkung	63
7.7	Gesundheit.....	64
7.8	Tierwohl.....	64
7.9	Rechtliche Bewertung.....	64
7.9.1	Verbrauchssteuer oder Finanzierungs Sonderabgabe.....	64
7.9.2	Differenzierte Steuersätze für ökologische und konventionelle Produkte zulässig	65
7.9.3	Tierwohlbezogene Zweckbindung der Steuereinnahmen möglich	66
7.9.4	Einnahmeverwendung am besten im Rahmen von ELER und GAK.....	66
7.9.5	Verhältnismäßigkeit der Steuersätze.....	67
7.10	Alternative: Mindestvergütung.....	67
7.10.1	Rechtliche Bewertung.....	67
8	Diskussion.....	69
9	Cluster.....	72
10	Quellen.....	73

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Der durchschnittliche wöchentliche Fleischkonsum in Deutschland liegt bei mehr als einem Kilogramm pro Kopf. Außerdem ist Deutschland in den vergangenen Jahren von einem Fleischimporteureur zu einem Fleischexporteur geworden. Die damit einhergehende steigende Fleischproduktion wie auch die Milchproduktion wirken sich negativ auf die Umwelt und die Gesundheit der Bevölkerung aus. Um die Effekte auf Umwelt, Klima und Gesundheit gering zu halten, sollte die Produktion und der Konsum von Fleisch- und Milch(produkten) reduziert werden. Darüber hinaus besteht Bedarf an Investitionen in Tierwohlmaßnahmen, um eine artgerechte Haltung von Nutztieren zu garantieren. Gerade kleine Betriebe müssen bei solchen Maßnahmen unterstützt werden, da sie die Investitionen aus eigener Kraft z.T. nicht stemmen können. Hierfür steht eine Reihe ökonomischer Instrumente zur Verfügung. Im Rahmen dieser Studie werden die Effekte einer Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7 auf 19 %, eine emissionsabhängige Steuer und eine Tierwohlabgabe auf Fleisch- und Milchprodukte diskutiert.

Es gibt eine Vielzahl ökonomischer Instrumente, die zu einer Reduktion der Fleisch- und Milchproduktion und des Fleisch- und Milchkonsums beitragen könnten. Sie setzen an unterschiedlichen Stellen der Produktions- und Konsumkette an, wirken unterschiedlich und bedürfen unterschiedlicher administrativer Strukturen. Im Rahmen dieser Studie wurden eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte von derzeit 7 auf 19 %, eine emissionsabhängige Steuer und eine Tierwohlabgabe¹ gegenübergestellt und die Wirkung dieser Instrumente auf Umwelt, Klima, Tierwohl, Gesundheit sowie ihre Verteilungswirkung analysiert. Außerdem erfolgte eine juristische Prüfung, um die Rechtmäßigkeit der entwickelten Instrumente zu garantieren.

Für die Anpassung der **Mehrwertsteuer** auf den Regelsteuersatz spricht, dass die administrative Umsetzbarkeit vergleichsweise einfach ist, da die bürokratischen Strukturen bereits bestehen und nur angepasst werden müssten. Auch die rechtliche Umsetzung stellt kein relevantes Problem dar. Die Gesundheitseffekte sind leicht positiv, die Preiserhöhung von rund 11 % würde bei der erwarteten Preiselastizität von etwa -1 nicht ausreichen, um den Fleischkonsum gerade von rotem und verarbeitetem Fleisch so zu senken, dass die von der Deutschen Ernährungsgesellschaft (DGE) empfohlenen Mengen nicht überschritten werden. Nachteilig ist, dass die Besteuerung am Ende der Konsumkette keine nennenswerten Auswirkungen auf die Produktion hat und so die Umwelt- und Klimawirkung begrenzt ist. Außerdem würde sich der Preisunterschied zwischen konventionell und ökologisch angebauten Produkten weiter vergrößern. Denn bei der Mehrwertsteuer handelt es sich um eine Wert-

steuer, die sich auf den Preis eines Gutes bezieht. Dieser ist bei Gütern, die geringe Externalitäten aufweisen, höher als bei Waren, die einen Großteil der Folgekosten ihrer Produktion externalisieren.

Die **emissionsabhängige Steuer** würde die Klimakosten der Fleisch- und Milch(waren)produktion internalisieren und so zu mehr Klimagerechtigkeit beitragen, weil die Verursacher damit für die finanziellen Folgen der Emissionen aufkommen müssten und die Kosten nicht mehr auf die Gesellschaft abgewälzt würden. Bei einer Abgabenhöhe von 2,44 €/kg auf Rindfleisch und 4,37 €/kg auf Butter wäre der Preisanstieg so relevant, dass Konsumenten ihren Verbrauch deutlich reduzieren und zu klimafreundlicheren Alternativen, im Idealfall pflanzlichen Ursprungs, greifen würden. Die Treibhausgasemissionen, die durch den Fleisch- und Milch(waren)konsum in Deutschland entstehen, würden sich um mehr als 15 Mio. Tonnen CO₂-Äqu verringern. Allerdings würde ein Teil dieses positiven Effekts durch den steigenden Export von Fleisch- und Milchprodukten wieder zunichtegemacht werden. Aus diesem Grund wurde auch dargestellt, wie eine Besteuerung auf Produzentenebene aussehen könnte, um Anreize zu setzen, die in den letzten Jahren stark angestiegene Fleisch- und Milchproduktion zu drosseln. Ein weiterer Vorteil einer emissionsabhängigen Steuer wäre, dass sie die Preisdifferenz zwischen konventionell und ökologisch produzierten Gütern nicht verschärft und so Bioware nicht weiter benachteiligt würde. Der administrative Aufwand ist bei der emissionsabhängigen Steuer höher als bei der Mehrwertsteuer, da neue bürokratische und ggf. Kontrollstrukturen geschaffen werden müssten. Auch hier wäre ein leicht positiver Gesundheitseffekt zu erwarten, da die steigenden Preise zu einem sinkenden Fleischkonsum führen würden. Jedoch läge auch hier der Konsum noch über den Vorgaben der DGE.

Die **Tierwohlabgabe** würde, wie der Begriff bereits impliziert, den größten Einfluss auf die Bedingungen haben, unter denen Nutztiere gehalten werden. Im Rahmen dieser Studie wurde eine „Fonds-

¹ Hier wird der Abgabebegriff im weiteren Sinne, verwendet. Die Vor- und Nachteile der Konzeptionierung als Steuer oder Sonderabgabe werden in Kapitel 7 weiter erläutert.

Lösung“ entwickelt, bei der die Einnahmen aus der Tierwohlabgabe in einen Fonds fließen, aus dem landwirtschaftliche Betriebe Beihilfen beantragen können, wenn sie z.B. Umbaumaßnahmen an ihren Stallungen vornehmen. Im Zusammenhang mit der Tierwohlabgabe ist auch die positive Gesundheitswirkung zu erwähnen, da sie in diesem Fall nicht nur auf dem reduzierten Konsum von Fleischwaren basiert, sondern auch die veränderten Produktionsbedingungen einen positiven Effekt aufweisen: Gesteigertes Tierwohl führt zu einem geringeren Einsatz von Arzneien in der Nutztierhaltung, wodurch über die Ausbringung von Wirtschaftsdünger weniger resistente Keime in Böden und Gewässer gelangen und somit die Gefahr sinkt, Erkrankungen zu erleiden, die nicht mit gängigen Antibiotika behandelt werden können. Bei einer Abgabe in Höhe von 0,59 bis 0,88 €/kg auf Rindfleisch oder 0,23 bis 0,47 €/kg auf Butter wäre der Preisanstieg sehr moderat und somit die Klimawirkung begrenzt. Dieser Effekt könnte aber verstärkt werden, wenn die Bedingungen für eine Förderung aus dem Tierwohlfonds daran geknüpft würden, dass auf gleicher Fläche weniger Tiere gehalten und die Mittel nicht für einen Ausbau des Tierbestandes genutzt werden.

Alle vorgeschlagenen Instrumente sind **sozialverträglich**, da sich die Mehrbelastung auf wenige Euro im Monat beschränkt und somit niemand gänzlich vom Fleisch- und Milch(waren)-Konsum ausgeschlossen wird. Es werden lediglich Anreize gesetzt, den Konsum dieser Produkte zu reduzieren. Da eine Substituierung mit pflanzlichen Lebensmitteln ohne

finanziellen Mehraufwand möglich ist, drohen weder Mangelernährung noch andere negative Gesundheitseffekte. Um den Konsumenten den Ernährungsumstieg zu erleichtern, empfiehlt es sich, das ökonomische Instrument mit einer **Informationskampagne** zu begleiten. So kann ein Bewusstsein für die Relevanz der Maßnahme geschaffen und die Akzeptanz gesteigert werden. Außerdem werden mit begleitenden informatorischen Instrumenten Personen mit höherem Einkommen, die weniger sensibel auf moderate ökonomische Instrumente reagieren, eher erreicht. Eine Steuer oder Abgabe auf tierische Lebensmittel ersetzt nicht die Implementierung **ordnungsrechtlicher Instrumente**, wie die dringend nötige Novellierung der Düngeverordnung, oder das Festlegen von Handlungsstandards, die eine artgerechte Haltung von Nutztieren garantieren.

Die im Rahmen dieser Studie entwickelten ökonomischen Instrumente adressieren primär verschiedene Problemfelder: die Abschaffung indirekter Subventionen von Fleisch- und Milch(produkten), die Internalisierung von Klimakosten sowie die Akquise von Mitteln zur Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen. Es ist Aufgabe der Gesellschaft und der Politik, im Diskurs zu entscheiden, welches Problemfeld prioritär bearbeitet werden sollte.

Soll ein möglichst weitreichender Effekt erzielt werden, empfiehlt sich ein Instrumentenmix, der sowohl bei der Produktion, als auch beim Konsum ansetzt und von informatorischen Instrumenten flankiert wird.

1 Hintergrund

Der durchschnittliche wöchentliche Fleischkonsum in Deutschland liegt bei mehr als einem Kilogramm pro Kopf. Außerdem ist Deutschland in den vergangenen Jahren von einem Fleischimporteurland zu einem Fleischexporteur geworden. Die damit einhergehende steigende Fleischproduktion wirkt sich negativ auf die Umwelt und die Gesundheit der Bevölkerung aus: Die Ammoniakgase in der Luft (Feinstaubbildung), Nitratbelastung des Grundwassers, überdüngte Böden, der Ausstoß klimaschädlicher Gase sowie steigende Gesundheitskosten zählen zu den Folgen, die von der Gesellschaft kompensiert werden müssen. Auch die Produktion und der Konsum anderer Waren tierischen Ursprungs, wie Milch und Milchprodukte, gehen mit ähnlichen Auswirkungen einher. Insgesamt zahlen Verbraucher_Innen dreimal für ein landwirtschaftliches Produkt: den Einkauf im Supermarkt, die staatlich finanzierten Subventionen an die Landwirtschaft und schließlich die gesellschaftlichen Folgekosten (UBA 2017a). Zur Senkung des Verbrauchs und der Produktion dieser Güter steht ein breites Instrumentarium an ökonomischen Anreizen zur Verfügung, die zur Minderung der genannten Effekte beitragen können.

1.1 Fleischproduktion und -konsum in Deutschland

Deutschland erzielte 2018 eine Schlachtmenge von 8,0 Mio. Tonnen Fleisch (Destatis 2019). Außerdem wurden rund 2,9 Mio. Tonnen Fleisch und Fleischwaren importiert (BLE; BZL 2019). Von den somit fast elf Mio. Tonnen zur Verfügung stehenden Fleischwaren wurden

- ca. 5 Mio. Tonnen durch Verbraucher_Innen konsumiert (BLE; BZL 2019),
- rund 4,27 Mio. Tonnen exportiert (BLE; BZL 2019)
- und ca. 2,3 Mio. Tonnen anderen Zwecken zugeführt (wie der Produktion von Tiernahrung) oder wurden im Zuge des Produktions- und Verarbeitungsprozesses entsorgt (BLE; BZL 2019).

Zwar haben die Deutschen **ihren Pro-Kopf Verbrauch** in den vergangenen 20 Jahren von 68 kg auf etwa 60 kg im Jahr gesenkt (BLE; BZL 2019), doch mit mehr als einem Kilo in der Woche überschreiten sie die durch die Deutsche Ernährungsgesellschaft empfohlene Menge von 300 bis 600 g (Deutsche Ernährungsgesellschaft 2013) nach wie vor um das zwei- bis vierfache. Grund für den Überkonsum sind u. a. sehr niedrige Preise für Fleisch- und Wurstwaren, welche die ökologischen und gesundheitlichen Folgen unzureichend widerspiegeln.

Das Preisschild verschweigt die negativen externen Effekte, die vor allem bei der Produktion in der Umwelt entstehen. Die Kosten der Folgeschäden sind zwar beim Kauf der Fleischprodukte nicht ersichtlich, sie fallen jedoch an anderer Stelle zu einem anderen Zeitpunkt an.

1.2 Umwelt- und Klimafolgen der Fleischproduktion

1.2.1 Klima

Ein Großteil der **Emissionen der Landwirtschaft** geht direkt oder indirekt auf die Haltung von Nutztieren zurück. Neben den Treibhausgasen, die durch den Metabolismus der Tiere produziert werden, müssen auch die Treibhausgase hinzugerechnet werden, die durch den Anbau von Futtermitteln auf heimischen Feldern entstehen. Da auf 57 % der Landwirtschaftsflächen Futtermittel für die Intensivtierhaltung angebaut werden (Stand: 2015, Destatis 2018), müssen auch mehr als die Hälfte der Emissionen aus dem Ackerbau der Tierhaltung zugeschrieben werden.

So ist schlussendlich die Tierhaltung für mehr als zwei Drittel der in der Landwirtschaft emittierten CO₂-Äquivalente verantwortlich, wobei hiervon 80 % auf Rinderhaltung zurückgehen (und hiervon wiederum 70 % auf die Milcherzeugung) (LfL 2012). 75 % der Treibhausgase entstehen bei der Futterproduktion. Besonders bedeutend sind dabei Lachgasemissionen, die bei der Stickstoffdüngung frei werden, und CO₂-Emissionen durch den Abbau von Bodenhumus aus entwässerten moorigen Böden.

Die Landwirtschaft emittierte 2017 insgesamt 66,3 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente (ohne Bodennutzung) (UBA 2019a). Mindestens 47 Mio. Tonnen sind, wie oben beschrieben, direkt oder indirekt der Tierhaltung zuzuordnen. Bei Klimafolgekosten in Höhe von rund 180 €/Tonne CO₂ (UBA 2018a) entspricht das externen Kosten von mindestens 8,5 Mrd. €. Auch der Transport, die Kühlung und die Verarbeitung tierischer Produkte muss hinzuaddiert werden, möchte man den „wahren Preis“ von Fleisch- und Milchprodukten ermitteln. Keine Beachtung findet darüber hinaus in den allgemeinen Statistiken die Klimawirkung von Futtermittelimporten: Jedes Jahr werden 4-5 Mio. Tonnen Sojabohnen und Sojaschrot zur Fütterung von Nutztieren nach Deutschland eingeführt. Osterburg/et al.

(2015) berechneten für das Jahr 2005, dass bei der Erzeugung von 4,5 Mio. Tonnen Soja-Krafftfutter Emissionen im Wert von 3,8 Mio. Tonnen CO₂-Äqu anfallen.

1.2.2 Nitratbelastung

In der Nutztierhaltung in Deutschland fallen jährlich ca. 225 Mio. Tonnen Gülle und Mist an (Destatis 2017). Diese werden zu großen Teilen direkt als Wirtschaftsdünger auf den Feldern ausgebracht, nicht selten in größeren Mengen als die Umwelt verkraften kann: Besonders in der Nähe von Betrieben mit viel Tierhaltung und in der Grenz Nähe zu den Niederlanden kann eine deutliche Überdüngung von Feldern festgestellt werden (UBA 2017b).

Dadurch ist die **Nitratbelastung** des Grundwassers in vielen Regionen teils deutlich zu hoch: rund ein Viertel der deutschen Grundwasserkörper, ist in einem „chemisch schlechten Zustand“ (UBA 2017b). Für den Bürger drohen erhöhte Trinkwasserkosten, da die lokalen Wasserversorger Maßnahmen ergreifen müssen, um das belastete Grundwasser mit unbelastetem Wasser zu verdünnen, das Nitrat aus dem Trinkwasser zu filtern oder Brunnen zu verlagern und zu vertiefen (UBA 2017c).

Berechnungen des UBA (2017b) haben ergeben, dass die Kubikmeterpreise für Trinkwasser in Zukunft je nach Region und Reinigungstechnik wegen der durch die Landwirtschaft verursachten Überdüngung um 55 bis 76 Cent steigen könnten. Das entspricht einer Steigerung um 32 bis 45 %. Eine vierköpfige Familie hätte somit im Jahr rund 134 € mehr Kosten zu tragen (UBA 2017c).

Über die Düngeverordnung soll das Ausbringen von Gülle auf Felder reguliert werden, jedoch scheitert Deutschland seit Jahren an den europäischen und nationalen Höchstgrenzen für Stickstoffeinträge in Grundwasser, Oberflächengewässer und die Luft. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) zieht daher das folgende Fazit: „Es ist davon auszugehen, dass in Deutschland mindestens eine Halbierung der Stickstoffeinträge notwendig ist, um bestehende nationale und europäische Qualitätsziele zu erreichen. In stark belasteten oder empfindlichen Gebieten werden noch weitergehende Minderungen erforderlich sein“ (SRU 2015). 2017 wurde das Düngerecht erneuert, doch Experten schätzten bereits ein Jahr danach, „dass das neue Düngerecht keine nennenswerte Reduzierung der Stickstoff-Überdüngung und damit von Nitrat-Einträgen ins Grundwasser erzielen wird. Der Hauptgrund hierfür ist die weitgehende Missachtung aller agrar- und umweltwissenschaftlichen Fachempfehlungen [...]“ (Taube 2018). Auf Druck der Europäischen Kommission sind Änderungsvorschläge erarbeitet worden, die nach Abstimmung mit der Kommis-

sion in ein Rechtssetzungsverfahren übergehen sollen (BMEL 2019a). Die Entwicklungen bleiben also weiter zu beobachten. Der Europäische Gerichtshof hat Deutschland bereits wegen Verletzung der Nitratrichtlinie verurteilt. Die EU-Kommission beanstandet unter anderem die zu laxen Düngevorschriften und möchte, dass „rote Gebiete“ ausgewiesen werden, die besonders belastet sind und in denen strengere Düngevorschriften gelten sollen. Andernfalls will die EU-Kommission Deutschland auf Nichterfüllung verklagen. Die finanziellen Folgen wären erheblich: Bis zu 859.000 € Strafe am Tag könnten dann fällig werden (Osnabrücker Zeitung 2019).

Neben den monetären Konsequenzen für die Konsumenten sind auch die Umweltfolgen gravierend: Ein erhöhtes Stickstoffaufkommen führt zur Eutrophierung von Gewässern. Algenplagen und Sauerstoffmangel können daraus resultieren, mit negativen Folgen für die Biodiversität (UBA 2017b; UBA 2011).

1.2.3 Spurenstoffe

Neben der Stickstoffbelastung werden das Grundwasser und Gewässer durch die Landwirtschaft mit sogenannten Spurenstoffen aus Substanzen wie Pestiziden, aber auch Arzneimitteln und Hormonen belastet (LfU 2016; Umweltinstitut München 2015). Diese können nicht vollständig durch Kläranlagen aus dem Grundwasser gefiltert werden und gelangen in die Organismen von Mensch- und Tier. Besonders in der konventionellen Tierhaltung werden große Mengen Tiermedikamente eingesetzt, um die Folgen der Massentierhaltung zu kompensieren. Besonders der hohe Einsatz von Antibiotika ist in den vergangenen Jahren in die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gerückt.

In Folge verschärfter Auflagen ist seit einigen Jahren ein Rückgang bei der Abgabemenge von Antibiotika in der Veterinärmedizin festzustellen: 2011 waren es noch 1706 Tonnen, 2017 lag die Menge bei 733 Tonnen (BMEL 2018a). Im Vergleich dazu werden in der Humanmedizin etwa 600 bis 700 Tonnen Antibiotika jährlich eingesetzt (Versorgungsatlas 2016). Menschen und Tiere resorbieren jedoch nur etwa 10 bis 60 Prozent der verabreichten Antibiotikamenge, der Rest wird ausgeschieden. Folglich werden erhebliche Antibiotikarückstände in Wirtschaftsdüngern aus der Geflügel- und Schweinezucht festgestellt (UBA 2016a). Über belastetes Grund- und Trinkwasser und andere Pfade können multiresistente Krankheitserreger in den menschlichen Organismus geraten (UBA 2016a).

Neben Antibiotika stellen auch Mittel gegen Parasiten eine große ökotoxikologische Gefahr dar (Umweltinstitut München 2015). Laboruntersuchungen haben gezeigt, dass beispielsweise Antiparasitika in Dung die Dungkäfer und -fliegen schädigen und die-

ser dadurch langsamer abgebaut wird. Antibiotika können das Wachstum oder die Keimung von Pflanzen hemmen, hormonell wirksame Arzneimittel können die Fortpflanzung von Fischen stören (UBA 2018b). Es bestehen bereits Konzepte für den sorgsameren Umgang mit Tierarzneimitteln, doch nach Meinung des Umweltbundesamts stehen „[...] die Verringerung des Tierarzneimittelintrages in die Umwelt bzw. die Entlastung der Umweltkompartimente [...] meistens nicht im Vordergrund“ (UBA 2016a).

1.2.4 Flächenverbrauch

Circa 50 % der Flächen in Deutschland werden von der Landwirtschaft und ca. 60 % davon werden für die Tierernährung genutzt (UBA 2017a). In der Fleischproduktion gehen jedoch rund 80 % der eingesetzten Kohlehydrate für die menschliche Ernährung verloren (UBA 2017b). Die pflanzliche Ernährung von Menschen mit diesen Flächen wäre deutlich effizienter (UBA 2017a). Ergänzend zu dem nationalen Flächenverbrauch kommt hinzu, dass importiertes Futtermittel, wie Soja, im Ausland Fläche verbraucht. Deutschland verlagert somit seinen Flächenverbrauch ins Ausland (WWF Deutschland 2014). Eine weltweite Betrachtung des Flächenverbrauchs zeigt, dass ungefähr ein Drittel der Landmasse für Tierhaltung genutzt wird (WWF Deutschland 2014).

1.3 Gesundheit

Es gibt ernstzunehmende Hinweise, dass der Überkonsum tierischer Produkte im Zusammenhang mit **nichtübertragbaren Krankheiten** wie (Darm-)Krebs, koronaren Herzerkrankungen, Schlaganfällen und Typ-2-Diabetes steht (Springmann u. a. 2018). Die steigenden Kosten des Gesundheitssystems belasten die Krankenversicherungen. **Im Jahr 2020 werden voraussichtlich global 1.530.000 Menschen im Zusammenhang mit zu hohem Konsum von verarbeitetem Fleisch sterben, was rund 4,4 % aller Todesfälle ausmacht.** In einkommensstarken Ländern werden es 604.000 Todesfälle sein. Die Kosten für das Gesundheitssystem in den einkommensstarken Ländern wird sich dann allein aufgrund des Verbrauchs von verarbeitetem Fleisch auf rund 163 Milliarden US-Dollar belaufen (Springmann u. a. 2018).

1.4 Tierwohl

Ein weiteres Problemfeld der Nutztierhaltung sind häufig schlechte Haltungsbedingungen. Für eine artgerechte Haltung müssten Landwirte nicht nur in Stallanlagen investieren, sondern es fallen häufig auch

höhere laufende Kosten für Arbeitszeit, Futter und Entmistung an. Die Preise für Milch und Fleisch, sowie Saatgut und ähnliches unterliegen starken Schwankungen. „Im Durchschnitt der letzten fünf Wirtschaftsjahre (2012/2013 bis 2016/2017) erzielten Haupterwerbsbetriebe einen jährlichen Gewinn von rund 53.500 Euro. Umgerechnet auf jede Arbeitskraft, die auf dem Hof mitarbeitet, resultiert daraus ein rechnerisches Einkommen von rund 32.000 Euro. Davon müssen aber nicht nur die Aufwendungen für den Lebensunterhalt oder die Alterssicherung bestritten werden, sondern auch Rücklagen für künftige Investitionen gebildet oder Betriebsschulden getilgt werden“, beschreibt das BMEL. Mit diesem engen Budgetrahmen müssten erhebliche Kredite zur Umstellung aufgenommen werden. Gerade für kleine Betriebe sind Investitionen in Tierwohlmaßnahmen unter diesen finanziellen Voraussetzungen nur schwer zu tätigen.

Laut aktuell geltenden gesetzlichen Mindeststandards wird einem 50 bis 110 kg schweres Schwein ein Platzbedarf von lediglich 0,75 m² zugestanden. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik sieht „erhebliche Defizite vor allem im Bereich Tierschutz, aber auch im Umweltschutz“ (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015) und hat neun Punkte zur Verbesserung vorgeschlagen. Diese umzusetzen, würde Mehrkosten von etwa 13 bis 23 % für die Betriebe bedeuten und die Verbraucherpreise um 3 bis 6 % ansteigen lassen.

1.5 Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse

Die schlechte finanzielle Situation einiger Landwirte durch den Preisverfall für Fleisch- und Milcherzeugnisse in der Vergangenheit erschwert Investitionen in Verbesserungsmaßnahmen. Während der Anteil der Ausgaben für Fleischerzeugnisse an den gesamten Konsumausgaben 1973 noch bei gut 44 % lag, sind es heute rund 22 %. In der Kategorie Lebensmittel, Getränke und Tabakwaren sind Fleisch und Fleischerzeugnisse dennoch die größte Produktgruppe (16,6 %), gefolgt von Brot und Getreideprodukten (13,5 %) und Milcherzeugnissen und Eiern (12,4 %). Die Ausgabenanteile für Fleisch sind in den vergangenen Jahren gesunken, während die Ausgabenanteile für Milch gestiegen sind (Destatis o.J.; Destatis o.J.). Gleichzeitig hat die Wertschöpfung der Landwirtschaft am Verbraucherpreis, also den Konsumausgaben, einen Anteil von lediglich etwa 25 % (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015). Die Preise für Rohmilch sind seit Jahren für viele Betriebe nicht kostendeckend. Für einen Liter Rohmilch bekamen Landwirte im März 2019 etwa 32 bis 35 Cent pro Liter, kostendeckend wären 40 Cent pro Liter (Norddeut-

scher Rundfunk 2019). Auch bei den Fleischpreisen liegen die Produktionskosten häufig über dem Erlös. Die Erzeugerpreise lagen bei Schweinen im Juni 2019 bei ungefähr 1,50 Euro pro Kilo, kostendeckend wäre ein Preis von 1,70 Euro.

2 Methodik

Im Rahmen dieser Studie werden drei potentielle ökonomische Instrumente einander gegenübergestellt und ihre Wirkung auf Umwelt, Klima, Tierwohl, Gesundheit sowie ihre Verteilungswirkung analysiert. Um eine Vergleichbarkeit zu erzeugen, werden die Instrumente anhand eines Kriterienkataloges untersucht, der ursprünglich entwickelt wurde, um im Kontext der Energiewende die Wirkung verschiedener ökonomischer Instrumente auf die Ziele Finanzierung der Energiewende, Sektorkopplung, Treibhausgasreduktion und Flexibilisierung zu ermitteln. Seitdem wurde der Kriterienkatalog weiter entwickelt und für andere Fragestellungen modifiziert. Auch auf den Agrarsektor lässt er sich anwenden.

2.1 Auswahl der Instrumente

Es gibt eine Vielzahl ökonomischer Instrumente, die zu einer Reduktion der Fleisch- und Milchproduktion und des Fleisch- und Milchkonsums beitragen können. Sie setzen an unterschiedlichen Stellen der Produktions- und Konsumkette an, wirken unterschiedlich und bedürfen unterschiedlicher administrativer Strukturen. Da eine Untersuchung aller Instrumente den Rahmen dieser Studie sprengen würde, wurden dem Auftraggeber Greenpeace die folgenden fünf Instrumente vorgeschlagen, aus denen er die drei blau markierten Maßnahmen auswählte:

- Stickstoffüberschussabgabe
- **Mehrwertsteuer: Normalsteuersatz auf tierische Produkte**
- **Treibhausgasemissionsabhängige Abgabe**
- **Tierwohlabgabe**
- Mineräldüngemittelsteuer

2.2 Der Kriterienkatalog

Ziel eines Kriterienkatalogs zur Evaluierung von ökonomischen Instrumenten zur Senkung des Fleisch- und Milchkonsums sowie der Fleisch- und Milchproduktion ist es, eine fundierte, systematische und einheitliche Bewertung von Instrumenten bzw. Reformvorschlägen zu ermöglichen.

Zur Evaluierung von umwelt- und agrarpolitischen Instrumenten steht eine große Zahl an Bewertungskriterien zur Verfügung. Dadurch soll die Leistungsfähigkeit eines Politikinstrumentes für sich allein stehend oder im Vergleich zu Alternativen beurteilt werden. Dabei gibt es eine Reihe von zentralen Herausforderungen, insbesondere mit Blick auf Kausalbeziehungen (vgl. Winzer 2015), denn Instrumente wirken nicht allein, „sondern mehrdimensional und zeitlich versetzt“ (ibidem):

rungen, insbesondere mit Blick auf Kausalbeziehungen (vgl. Winzer 2015), denn Instrumente wirken nicht allein, „sondern mehrdimensional und zeitlich versetzt“ (ibidem):

- Die Wirkung eines Instruments auf ein Kriterium lässt sich nur selten von anderen Einflussfaktoren auf das Kriterium trennen.
- Zwischen Instrumenten gibt es häufig Interdependenzen: die Korrektur des einen Instruments führt zu Veränderungen in der Wirkung eines anderen Instruments.
- Die umfassende Ermittlung aller Unterschiede zwischen dem Zustand vor und nach Instrumenteneinsatz ist oft nur schwer möglich, da oftmals schon der Ist-Zustand nicht exakt beschrieben werden kann. Selbst wenn alle Abweichungen feststellbar sind, können sie dem Instrument nicht zweifelsfrei auch als Wirkungen kausal zugeordnet werden.
- die Wirkung eines Instruments müsste streng genommen in verschiedenen Dosierungen und Ausdifferenzierungen eindeutig nachweisbar sein.

Trotz dieser methodischen Probleme gehören Bewertungskriterien seit Anwendung eines Kriterienkatalogs durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen 1974 (SRU 1974) zum gängigen Repertoire der Folgenabschätzung von Umweltpolitik. Ausgangspunkt der Betrachtung sind dabei Zielvorstellungen über die gewünschten Wirkungen auf unterschiedliche (umwelt-)politische Zielbereiche. Daraus werden Kriterien abgeleitet, die als Unterscheidungsmerkmale für Entscheidungen relevant sind. Sie sollen dabei möglichst verallgemeinerbar sein, andererseits aber auch der jeweils verfolgten Zielsetzung gerecht werden. Mithilfe von Indikatoren können diese Kriterien weiter operationalisiert, d. h. messbar gemacht werden. Kriterien lassen sich dann über verschiedene Abstufungen / Skalen bewerten, wobei die Ergebnisse bei den Indikatoren die Grundlage dafür bieten. Idealerweise lassen sich dann Aussagen treffen, wie ein Kriterium im Vergleich bei diesem Instrument und auch wie ein Instrument bei diesem Kriterium im Vergleich zu anderen abschneidet. Aus der Betrachtung und Gewichtung aller Kriterien lässt sich dann eine Gesamtbewertung ableiten.

Angestrebt wird ein **möglichst einheitliches Kriterienraster**, mit dem die verschiedenen Reformoptionen auf einer Ebene eingeschätzt werden können. Dabei ist aber einschränkend zu berücksichtigen, dass es kein umfassendes „Idealinstrument“ geben kann, mit dem alle Zielbereiche gleichermaßen adressiert werden könnten. Dieser Einschränkung muss auch auf der Ebene der Bewertungskriterien Rechnung getragen werden: **Je nachdem, welche Zielsetzung für das Instrument formuliert wird, können sich somit Un-**

terschiede bei den geeigneten Kriterien und deren Gewichtung ergeben. Andererseits gibt es aber auch Kriterien, die von der verfolgten Zielsetzung unabhängig sind – etwa solche der Rechtskonformität oder der Akzeptanz. **Haben einzelne Instrumente verschiedene Zielsetzungen, können sie in der späteren Bewertung nicht miteinander verglichen werden.** Folglich sind die Instrumente danach zu sortieren, welche Ziele mit ihnen jeweils verfolgt werden.

Das erste Kriterium des anzuwendenden Kriterienrasters sollte folglich stets sein, dass das jeweilige Instrument seiner spezifischen Zielsetzung gerecht wird. Unterhalb dieser Unterscheidungsebene geht es jedoch um übergreifende allgemeine Kriterien, die sich sowohl auf die Hintergrundziele (etwa den Beitrag zum Klimaschutz) als auch auf die rechtliche Seite (insbesondere die Rechtskonformität) oder volkswirtschaftliche Maßstäbe (z. B. die Sozialverträglichkeit) beziehen können. Die verschiedenen Zielsetzungen der Instrumente wirken sich bei derartigen Kriterien nicht bzw. nur selten aus – anders als letztlich auf der Ebene der Gesamtbewertung, auf welcher der (zielbezogene) Nutzen mit den jeweiligen Aufwänden und Nachteilen abzuwägen ist.

Das nachfolgende **Modell eines Kriterienrasters** basiert auf Vorarbeiten der Auftragnehmer FÖS und Prof. Klinski im UBA-Vorhaben „Alternative Finanzierungsoptionen für erneuerbare Energien“ (FÖS/Klinski 2018) und wurde für die hier relevante Zielsetzung sinnvoll modifiziert.

2.2.1 Auswahl von Kriterien und Indikatoren

Für das nachfolgend vorgestellte Kriterienraster wurden sechs **Zielbereiche** definiert, für die jeweils Kriterien und Indikatoren abgeleitet werden. In Abhängigkeit von der Zielsetzung der Evaluierung wird dabei zu entscheiden sein, welche Kriterien prioritär untersucht werden sollen, da für eine fundierte Bewertung aller Kriterien umfangreiche Analysen nötig sind, die mit Blick auf Datenverfügbarkeit, vorhandene Studien und Kapazitäten der Autor_Innen nicht für alle Instrumente in gleichem Umfang geleistet werden können.

Als Ziele bieten sich in dieser Studie die in Kapitel 1 genannten Problemfelder an:

- Klima
- Umwelt
- Tierwohl
- Gesundheit

Diese Punkte werden ergänzt durch die für die politische Umsetzung relevanten Aspekte:

- Akzeptanz und Umsetzbarkeit
- Rechtliche Umsetzung

Nach der Konzeptionierung eines Instruments ist der erste Schritt immer die Analyse der rechtlichen Umsetzbarkeit. Bei der juristischen Prüfung wird summarisch geprüft, inwieweit ein Vorschlag von Instrumenten mit EU-, sowie nationalem Recht (Verfassungsrecht) vereinbar ist. Unter Umständen kann dies ein K.o.-Kriterium darstellen, und eine Prüfung der sonstigen Aspekte wird irrelevant, wenn ein Vorschlag grundsätzlich nicht mit dem EU-Recht oder Verfassungsrecht in Einklang zu bringen ist. Ggf. kann im Rahmen der juristischen Prüfung ein Instrumentenvorschlag modifiziert werden.

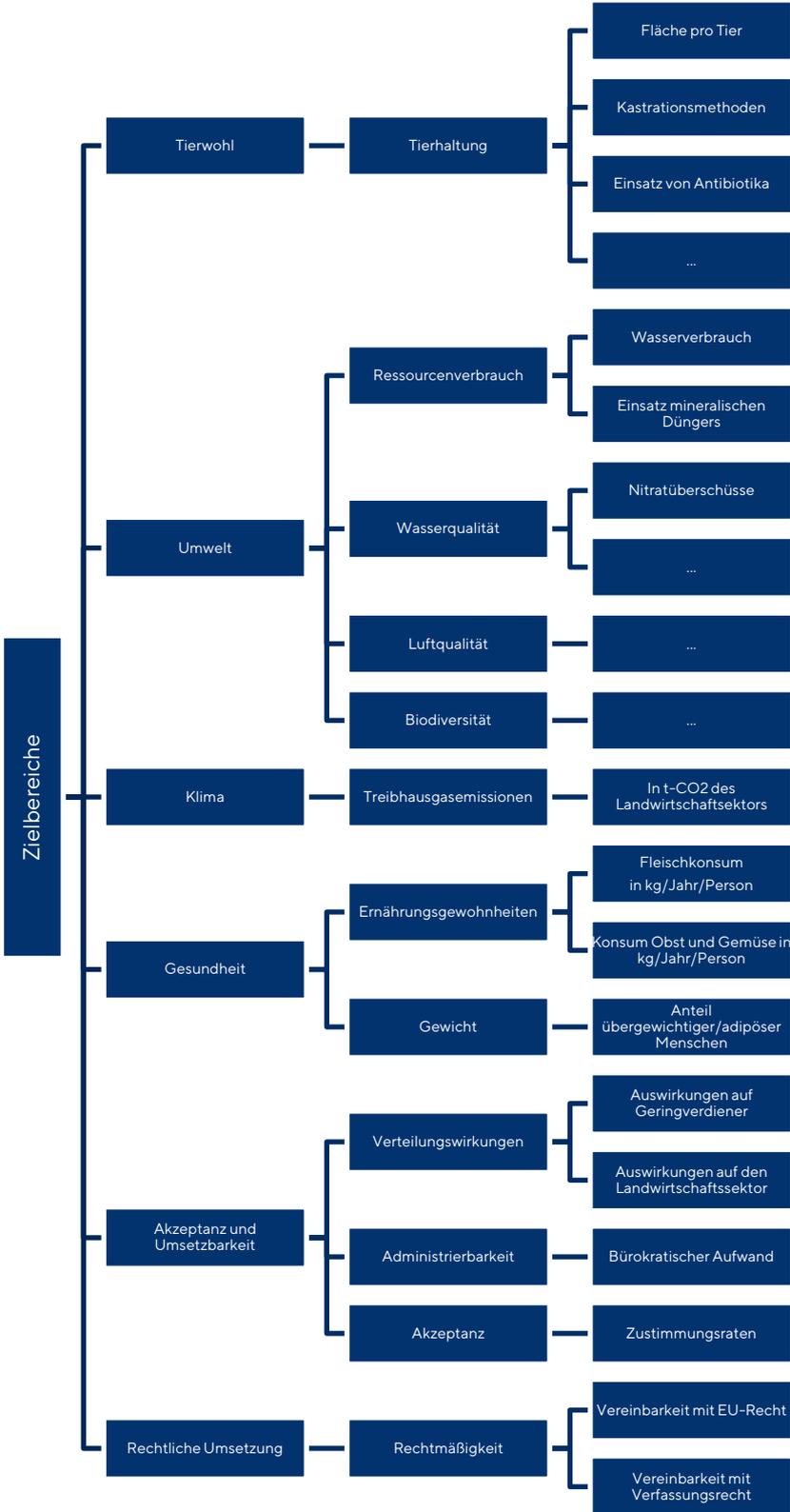
Bei der Umsetzbarkeit sind insbesondere der bürokratische Aufwand sowie die damit einhergehenden Kosten zu berücksichtigen.

Die Akzeptanz hängt von Fragen der Verteilungswirkung ab, da eine übermäßige Belastung bestimmter Gruppen z. B. von Geringverdienern Widerstand auslösen kann. Doch auch der Diskurs in der Gesellschaft wird hier mit betrachtet. So ist vielen Konsumenten die Steigerung des Tierwohls ein Anliegen, während andere abstraktere Aspekte, wie erhöhte Nitratwerte im Grundwasser, vielen Konsumenten weitestgehend unbekannt sind und so erst eine Sensibilisierung für die Thematiken erfolgen müsste.

Den Zielen werden **Kriterien** zugeordnet, die das Ziel ausmachen und enger definieren. Dem Zielbereich „Umwelt“ könnten so z. B. die Kriterien Ressourcenverbrauch, Wasserqualität, Luftqualität und Biodiversität zugeordnet werden, dem Schutzgut „Klima“ das Kriterium Treibhausgasemissionen oder dem Ziel „Gesundheit“ die Kriterien Ernährungsgewohnheiten und Gewicht (exemplarische Auflistung).

Schlussendlich werden den Kriterien soweit möglich messbare **Indikatoren** zugeordnet, die eine Bewertung der Wirkung ermöglichen. Bei den Treibhausgasemissionen kann das z. B. Tonnen CO₂-Äqu/Jahr im Landwirtschaftssektor sein, bei der Gesundheit der Verzehr von Fleisch und Fleischprodukten pro Person/Jahr in kg oder die Anzahl übergewichtiger und adipöser Personen etc.

Abbildung 1: Exemplarische Darstellung des Kriterienkatalogs



Quelle: Eigene Darstellung

2.2.2 Bewertungsmodell

Bei der Bewertung von Instrumenten können hinsichtlich der einzelnen Kriterien jeweils positive wie auch negative Effekte auftreten. Beim Vergleich der Instrumente wiederum kann hinsichtlich eines Kriteriums der Fall eintreten, dass ein Instrument besser als das andere Instrumente ist (Fraunhofer ISI/FFU 2017). Wie können die unterschiedlichen Kriterien nun gewichtet und einer Gesamtbewertung unterzogen werden? Im Rahmen dieser Analyse wird eine multikriterielle Entscheidungsanalyse durchgeführt (vgl. Fraunhofer ISI/FFU 2017):

- Bei einer **multikriteriellen Entscheidungsanalyse** findet eine Monetarisierung der Wirkungen nur für Teilbereiche statt. Die Instrumente werden für jedes Kriterium nach sinnvollen Skalen bewertet. Wenn im Ergebnis ein Instrument hinsichtlich aller Kriterien besser ist als ein anderes, ist dieses in jedem Fall zu bevorzugen. Ist dies nicht der Fall, können den einzelnen Kriterien Gewichtungen zugewiesen werden. Außerdem ist zu entscheiden, ob die Kriterien wechselseitig kompensiert werden dürfen. Auf diesen Grundlagen können dann Entscheidungsalternativen bewertet werden.

Für die Bewertung der Kriterien im Rahmen einer **multikriteriellen Entscheidungsanalyse** stehen grundsätzlich verschiedene Modelle zur Verfügung. So können Zahlen- oder Punktebewertungssysteme verwendet werden, die jedoch für jedes Kriterium in jedem untersuchten Fall eine Genauigkeit erfordern würden, die nicht immer gegeben ist. Zwar lassen sich für viele Kriterien messbare Indikatoren definieren. Bei anderen Kriterien gelingt dies jedoch nicht, oder sie wären nur unter hohem Aufwand exakt quantitativ messbar. Ein Beispiel sind Indikatoren zu Kriterien wie Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit; hier lassen sich nur qualitative Aussagen treffen. Bei rechtlichen Kriterien ist eine quantitative Bewertung naturgemäß nicht sachgerecht. Je nach Kriterium und Vorschlag lassen sich bei der Analyse also **quantitative oder lediglich qualitative Aussagen** treffen. So sind beispielsweise die fiskalischen Auswirkungen (in statischer Betrachtung) quantitativ gut abschätzbar, während bspw. Akzeptanzwirkungen lediglich qualitativ beschrieben werden können. Grundlage für eine fundierte Aussage zu einem Kriterium muss grundsätzlich eine genaue **Analyse der zugrundeliegenden Wirkungskette** sein. Bei allen Kriterien sind dabei immer auch gegenläufige Folgewirkungen zu berücksichtigen. Im Ergebnis kann die Bewertung der Effekte in Bezug auf das betrachtete Kriterium jeweils **negativ, neutral oder positiv** sein.

Daher bietet es sich an, eine Skala zu verwenden, die danach einstuft, ob das jeweilige Instrument im Hinblick auf das einzelne Kriterium stark positiv, leicht positiv, neutral, leicht negativ oder stark negativ bewertet wird. Das kann durch Zeichen wie ++ bzw. -- gut kenntlich gemacht und ggf. durch farbliche Unterschiede noch weiter verdeutlicht werden. Bezogen auf die unterschiedlichen Kriteriengruppen und -arten steht hinter der Einstufung jeweils eine spezifische Bedeutung. Die nachfolgende Tabelle zeigt das vorgeschlagene Bewertungsmodell auf:

Tabelle 1: Bewertungsmodell

Einstufung	Bedeutung (Bewertung des Instrumentes im Hinblick auf das Kriterium)
++	Stark positiv
+	Leicht positiv
0	Neutral
-	Leicht negativ
--	Stark negativ

Das Bewertungsmodell soll damit in erster Linie eine Entscheidungshilfe sein, mit der die Abwägung der Vor- und Nachteile eines jeweiligen Instruments hinsichtlich eines einzelnen Kriteriums zusammengefasst und verdeutlicht werden kann. Als Fazit der Analyse wird eine Gesamtbewertung vorgenommen, in der auf die spezifischen Stärken und Schwächen des Vorschlags, ggf. auch im Vergleich zu anderen Instrumenten eingegangen wird. Sie zielt darauf ab, die wichtigsten Aspekte zusammenfassend zu erläutern und somit die jeweiligen Stärken und Herausforderungen hervorzuheben.

Bei der **Gewichtung der Kriterien** und **Gesamtbewertung** erfolgt letztlich eine **normative Setzung**. Denn es ist wahrscheinlich, dass **Zielkonflikte zwischen den einzelnen Wirkungen** auftreten, so dass zu erwarten ist, dass kein Vorschlag die erwünschten Wirkungen in vollem Umfang erfüllen wird. So können beispielsweise bestimmte Vorschläge unter Klimaaspekten sinnvoll sein, führen jedoch zu erheblichen Umverteilungen und finanziellen Nachteilen bestimmter Verbrauchergruppen gegenüber dem heutigen System. Das kann sich wiederum negativ auf die politische Akzeptanz auswirken. Werden alle Kriterien gleich gewichtet, kann dies im Ergebnis daher dazu führen, dass zwei Vorschläge in der Gesamtbetrach-

tung aller Kriterien gleich gut abschneiden, obwohl z. B. ihre Vorteile in völlig unterschiedlichen Zielbereichen liegen. Für eine Gesamtbewertung eines Vorschlags muss daher entschieden werden, welche Kriterien wie priorisiert bzw. gewichtet werden. Aus umweltpolitischer Sicht sollten die klimapolitischen Wirkungen besonders stark gewichtet werden. Je nach Fragestellung können jedoch auch andere Kriterien, insb. hinsichtlich der Verteilungswirkungen, relevant sein.

Eine gewisse **Sonderstellung** kommt **im rechtlichen Bereich** den Kriterien der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht und dem Verfassungsrecht zu. Die juristische Prüfung ist eine summarische Prüfung der Vereinbarkeit anhand der in Tabelle 2 dargestellten Bewertungskriterien. Da bei der Auslegung von rechtlichen Normen, insbesondere bei sehr abstrakten Verfassungsnormen, Interpretationsspielräume bestehen, kann die Prüfung nicht garantieren, dass Gerichte am Ende wie z. B. bei der Kernbrennstoffsteuer eine Steuer oder Abgabe gleichwohl als rechtlich unzulässig einstufen.

Tabelle 2: Juristisches Bewertungsmodell

Einstufung	Bedeutung (Bewertung des Instruments im Hinblick auf das Kriterium)
++	Vereinbarkeit anzunehmen
+	Vereinbarkeit voraussichtlich herstellbar
0	Vereinbarkeit unsicher
-	Vereinbarkeit eher nicht herstellbar
--	Unvereinbarkeit

Wie erörtert, sind sie einem gewichtenden Vergleich mit anderen Kriterien nur begrenzt zugänglich, denn sofern sich aus ihrer Anwendung nicht nur unerhebliche Risiken ergeben, muss von ihrem Gebrauch auch dann abgeraten werden, wenn sich bei den übrigen Kriterien gute Bewertungen ergeben sollten. Kommt es speziell bei diesen Kriterien zu einer Bewertung als „stark negativ“, so bedeutet dies, dass die rechtlichen Risiken als sehr hoch eingestuft werden. Im Falle einer derartigen Einstufung muss die negative Einzelbewertung dann auch auf die Gesamtbewertung des Instruments durchschlagen, da die Vermutung der Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht durch die positive Bewertung bei anderen Kriterien nicht aufgewogen werden kann.

3 Die Wirkung von Steuern

Steuern können als Wert-, oder auch als Produktsteuer konzipiert werden. Bei der Wertsteuer erhöht sich der Preis um einen gewissen Prozentsatz, so z. B. bei der Mehrwertsteuer. Bei Produktsteuern erhöht sich der Preis einer Ware um einen bestimmten Betrag. Dies gilt etwa bei der Energiesteuer. Im Folgenden werden die ökonomischen Wirkungen der beiden Steuerarten kurz erläutert:

3.1 Die ökonomische Wirkung einer Pigou-Steuer

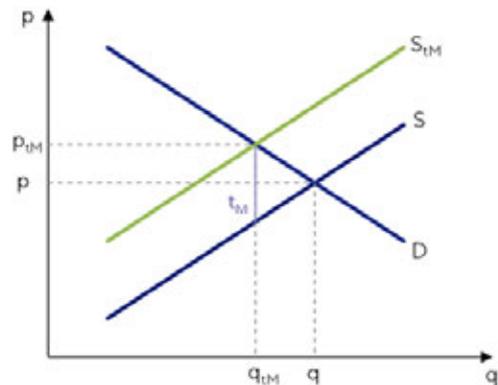
Ein Instrument zur Lösung der Externalitätsproblematik stellen sogenannte Pigou-Steuern dar, deren Höhe den durch das jeweilige Gut verursachten marginalen externen Schadkosten entspricht. Die marginalen Klimakosten einer Tonne CO₂ werden mit rund 180 € bewertet (Umweltbundesamt 2019). Eine CO₂-Steuer nach Pigou sollte sich also an diesem Wert orientieren.

Wie zahlreiche Studien zeigen, ist eine Pigou-Steuer umso effizienter, je enger die Verbindung zwischen der gehandelten Menge des Guts und den verursachten totalen Schäden ist (Dickie/Trandel 1996). Da die meisten Externalitäten aus der Höhe der schädlichen Aktivität resultieren, würde das Targeting-Prinzip vorgeben, die Externalitäten durch eine Mengensteuer in Höhe der verursachten Schäden zu internalisieren (Keen 1998).

Mengensteuern, wie z. B. Energie-, Strom-, Kaffee- oder Tabaksteuer, werden auf Basis der Menge (in Litern, Kilowattstunden, Kilogramm etc.) berechnet. Aus Verbraucher_Innensicht² führt dies zu einer Parallelverschiebung der Angebotskurve (von S zu S_{tM}, vgl. Abbildung 2). Angenommen, die externen Kosten pro Einheit beliefen sich auf t, so sind die Kosten vollständig internalisiert. Da für die externen Kosten einer Tätigkeit nicht der zu zahlende Preis entscheidend ist, sondern vor allem die Menge des Verbrauchs, eignen sich Mengensteuern daher meist besser zur Internalisierung.

² Die Indizienz einer Mengensteuer ist von der Angebots- und Nachfrageelastizität abhängig. Je unelastischer (elastischer) die Nachfrage im Verhältnis zum Angebot ist, desto mehr (weniger) wird die Steuer von Konsument_Innen getragen.

Abbildung 2: Wirkung einer Mengensteuer aus Verbrauchersicht



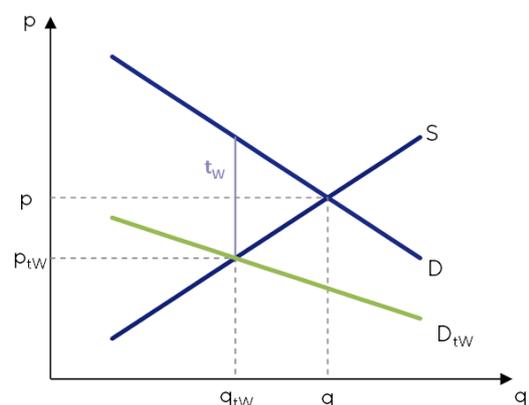
p = Preis; q = Quantität; t = Steuer (tax); D = Nachfragekurve (demand); S = Angebotskurve (supply)

Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Die ökonomische Wirkung einer Wertsteuer

Bei der Mehrwertsteuer handelt es sich um eine Wertsteuer, also um eine Steuer auf den Preis eines Gutes, nicht auf dessen Menge. Sie bemisst sich prozentual am Preis der besteuerten Güter und Dienstleistungen und wird auf den Nettopreis aufgeschlagen. Aus Sicht der Verbrauchenden erhöht die Mehrwertsteuer also den Bruttopreis. Wie Abbildung 3 zeigt, würde eine Wertsteuer die Angebotskurve (S) allerdings nicht parallel verschieben, sondern drehen (S_{tW}).

Abbildung 3: Wirkung einer Wertsteuer aus Anbietersicht, Wertsteuer zu Lasten der Konsumenten

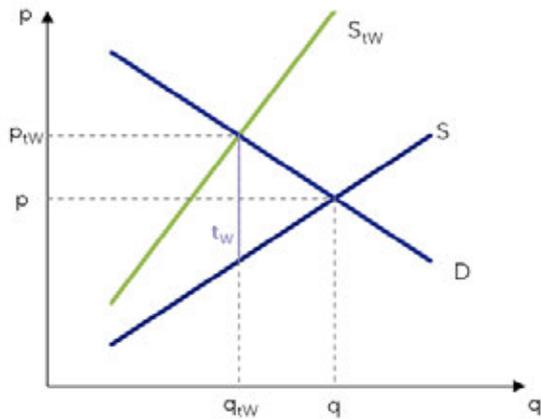


Quelle: Eigene Darstellung

Eine Wertsteuer steigert den Preis also nicht um die gleiche absolute Höhe, sondern um den gleichen Anteil. Aus Sicht der Produzent_Innen senkt eine

Wertsteuer bei jeder Menge die Nachfrage um den gleichen Anteil.

Abbildung 4: Wirkung einer Wertsteuer aus Verbrauchersicht, Wertsteuer zu Lasten der Produzenten



Quelle: Eigene Darstellung

Die Mehrwertsteuer hat wie alle Wertsteuern den Vorteil, dass sie mit der gleichen inflationsbedingten Rate wie die Geldgrößen wächst.

Bei der Mehrwertsteuer ist zu beachten, dass sie die Preisdifferenzen, welche teils auf nicht internalisierte Kosten zurückzuführen sind, nicht zielgenau adressieren kann. Die Steuer bemisst sich am Preis einer Ware oder Dienstleistung, in dem die externen Kosten nicht enthalten sind. Aus demselben Grund eignet sie sich nicht, um ungerechtfertigte Preisdifferenzen mit ermäßigten Steuersätzen zu kompensieren. Die Einführung einer Pigou-Steuer ist jedoch stets mit Unsicherheit behaftet, da externe Kosten oft schwer zu bestimmen sind (Dickie/Trandel 1996).

4 Rechtliche Grundlagen zur Zulässigkeit lenkender und internalisierender Abgaben und Steuern

Ob und inwieweit die in dieser Studie untersuchten Vorschläge für Steuern und nichtsteuerliche Abgaben zur Senkung des Fleisch- und Milchkonsums und der Fleisch- und Milchproduktion mit dem Recht der Europäischen Union und dem Grundgesetz (GG) zu vereinbaren sind, hängt von verschiedenen rechtlichen Faktoren ab (siehe Tabelle 1). Die wichtigsten werden im Folgenden überblicksartig vorgestellt, da bei der summarischen Prüfung und Bewertung der einzelnen Vorschläge hierauf Bezug genommen wird.

Tabelle 3: Rechtliche Zulässigkeitskriterien

Vereinbarkeit mit Europäischem Recht	Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht
Zollrechtliches Diskriminierungsverbot	Zulässigkeit als Steuer bzw. Abgabe
Abgabenrechtliche Diskriminierungsverbote	Kompetenz des Bundes zur Einführung
Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen	Vereinbarkeit mit den Grundrechten
Gemeinsame Agrarpolitik	Grundsätze der Bestimmtheit, der Normenklarheit und des Vertrauensschutzes
Europäische Regelungen zur Mehrwertsteuer und zu Verbrauchsteuern	Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

4.1 Europarechtliche Grundlagen

Deutschland hat als Teil der Europäischen Union sowohl die Vorgaben aus den Verträgen als auch aus den von der EU erlassenen Rechtsakten zu beachten. Das Europarecht verwendet dabei die Begriffe „Steuer“ und „Abgabe“ synonym (vgl. Art. 30, 110-113 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV), weshalb die europäischen Anforderungen für beide gelten. Nationale Abgaben müssen das Zollverbot in Art. 30 AEUV, abgabenrechtliche Diskriminierungsverbote in Art. 110-112 AEUV, welche der allgemeinen Warenverkehrsfreiheit (Art. 34-36 AEUV)

vorgehen, und das Beihilferecht in Art. 107-109 AEUV beachten. Für Abgaben, welche die landwirtschaftliche Produktion beeinflussen sollen, ist auch die Gemeinsame Agrarpolitik nach Art. 38-44 AEUV relevant. Gestützt auf die steuerlichen Kompetenzen in Art. 113 AEUV hat die EU weiterhin Richtlinien zur Harmonisierung der Umsatzsteuerbesteuerung und ausgewählter Verbrauchsabgaben erlassen.

4.1.1 Zollrechtliches Diskriminierungsverbot

Nach Art. 30 AEUV sind Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten, wobei der Europäische Gerichtshof (EuGH)³ das Verbot sehr weit auslegt (EuGH C-254/13 vom 2.10.2014, Rn. 23 f.). Bei allgemeinen inländischen Abgaben und Steuern, die einheimische und importierte Erzeugnisse in gleicher Höhe und auf der gleichen Handelsstufe erfassen, ist Art. 30 AEUV aber nicht anwendbar (EuGH C-254/13 vom 2.10.2014, Rn. 29 ff.; C-313/05 vom 8.1.2007, Rn. 23). Dies ist auch noch der Fall, wenn ohne diskriminierende Wirkung zur Vermeidung von Umgehungen der Direktbezug ausländischer Waren durch inländische Endverbraucher wie z.B. in §§ 16-19 Kaffeesteuergesetz gesondert erfasst wird. Wird die Abgabe bei Importeuren und inländischen Produzenten jedoch normativ getrennt erhoben und nach unterschiedlichen Methoden berechnet, liegt eine unzulässige zollgleiche Abgabe vor (EuGH C-254/13 vom 2.10.2014, Rn. 30 ff.).

4.1.2 Abgabenrechtliche Diskriminierungsverbote

Alle nicht zollgleichen Abgaben unterliegen dem Diskriminierungsverbot des Art. 110 AEUV, wonach Waren aus anderen Mitgliedstaaten nicht unmittelbar oder mittelbar höher belastet werden dürfen und Abgaben vollkommen wettbewerbsneutral sein müssen (EuGH C-402/09 vom 7.4.2011, Rn. 35). Nach dem EuGH gestattet Art. 110 AEUV – als Sonderregelung zu Art. 34-36 AEUV – gleichwohl die Neueinführung und Abänderung inländischer Abgaben wie auch eine differenzierende Ausgestaltung, sofern die Differenzierung europarechtlich anerkannten Zielen dient und nach objektiven Kriterien erfolgt, die jede unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung anderer Mitgliedstaaten ausschließen (EuGH C-402/09 vom 7.4.2011, Rn. 33, 37 f., 50 f., 59; C-313/05 vom 8.1.2007, Rn. 50; C-290/05 vom 5.10.2006, Rn. 49 ff.), wobei Pauschalierungen zulässig sind (EuGH C-402/09

³ Alle zitierten Entscheidungen des EuGH und EG sind veröffentlicht unter <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

vom 7.4.2011, Rn. 47). Umwelt-, Tier- und Gesundheitsschutz sind gemäß Art. 6, 9, 11, 13, 36, 114 Abs. 3, 168, 191-193 AEUV geeignete Ziele (EuGH C-402/09 vom 7.4.2011, Rn. 43, 60; C-290/05 vom 5.10.2006, Rn. 52, 56; C-213/96, Rn. 30). Weiterhin zu beachten sind die Regelungen über Rückvergütungen bei der Ausfuhr in Art. 111, 112 AEUV, die bei Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und anderen indirekten Steuern zulässig sind, wenn sie nicht höher als die entrichtete inländische Abgabe sind.

4.1.3 Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind alle staatlichen Beihilfen unzulässig, welche durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ermäßigungen oder gar Freistellungen von Abgaben können eine Beihilfe sein, die gemäß Art. 107 ff. AEUV unzulässig oder zumindest von der Europäischen Kommission zu genehmigen ist (EuGH C-487/06 P vom 22.12.2008, Rn. 83 ff.; C-393/04 und C-41/05 vom 15.6.2006, Rn. 30 m.w.N.). Da der Europäische Gerichtshof bei Art. 110 AEUV abgabenrechtliche Differenzierungen als zulässig anerkennt, liegt eine Beihilfe nur vor, wenn die Ermäßigung oder Freistellung von der normalen Belastung eine Sonderstellung im jeweiligen nationalen Abgabensystem einnimmt und nicht durch die Natur bzw. den inneren Aufbau (Grundstruktur, Leitprinzipien, Kohärenz und Wesen) des Systems gerechtfertigt sind (EuGH C-487/06 P vom 22.12.2008, Rn. 83; EuG T-251/11 vom 11.12.2014, Rn. 96 f.). Gehen Abweichungen darüber hinaus und beeinträchtigen sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten, sind Beihilfen zum Schutz der Umwelt gleichwohl grundsätzlich möglich, wenn die positiven Auswirkungen der Beihilfe die möglichen negativen Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und den Wettbewerb überwiegen (Europäische Kommission 2014).

4.1.4 Gemeinsame Agrarpolitik

Die EU hat mit Art. 34 ff. AEUV weitreichende Kompetenzen für die Gemeinsame Agrarpolitik, in dessen Rahmen sie v. a. umfangreiche Beihilfen für Landwirte in unterschiedlichster Form gewährt (Osterburg u. a. 2014). Allein die Direktzahlungen betragen in Deutschland rund 300 € pro Hektar und Jahr. Nach dem EuGH stellen diese EU-Förderungen nicht die Landwirte von nationalen Abgaben frei und bleibt die nationale Steuer- und Fiskalsouveränität unberührt (EuGH Rs. 36 und 71/80, Rn. 13; Rs. 297/82, Rn. 8; ausführlich Möckel 2006, S. 137 ff.). Eine Abgabe ist erst mit der Gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar,

„wenn sie durch ihren Einfluss auf die Preisbildung oder durch die sich daraus möglicherweise ergebende Strukturänderung bei den landwirtschaftlichen Betrieben bewirkt, dass das Funktionieren der innerhalb der betreffenden gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Mechanismen behindert wird.“ (EuGH Rs. 222/82, Rn. 31; ähnlich EuGH C-235/90, Rn. 10; C-27/96, Rn. 24; C-132/95, Rn. 37) Eine Behinderung liegt nach dem EuGH vor, wenn durch eine nationale Abgabe eine tatsächliche und spürbare Veränderung der Marktpreise bewirkt oder eine gezielte Abschöpfung der mit der Agrarpolitik angestrebten Einkommenssteigerungen für Landwirte bezweckt wird (EuGH Rs. 36 und 71/80, Rn. 19, 24; Rs. 297/82, Rn. 10, 17; Rs. 222/82, Rn. 31; C-235/90, Rn.12).

4.1.5 EU-Verbrauchssteuer-Richtlinie 2008/118/EG⁴

Die Verbrauchssteuer-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, auf alkoholische Getränke, Energie und Tabak Verbrauchsteuern zu erheben, ohne aber sonstige Verbrauchsteuern und vergleichbare nichtsteuerliche Abgaben (vgl. EuGH C-313/05 vom 8.1.2007) auf andere Waren auszuschließen. Für die sonstigen Verbrauchsteuern bestimmt Art. 1 Abs. 3 Verbrauchssteuer-Richtlinie lediglich, dass die Erhebung derartiger Steuern und Abgaben im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen darf. Kontrollen von importierten Gütern sind damit aber nicht ausgeschlossen (Bongartz/Schröer-Schallenberg 2011). Selbst Anzeige- und Steuererklärungspflichten anlässlich der Einfuhr von Waren sind nach dem EuGH keine Grenzformalitäten, sofern diese Formalien nicht an den Grenzübertritt selber, sondern an die Verpflichtung zur Entrichtung der Steuer gebunden sind (EuGH C-2/09 vom 3.6.2010, Rn. 27 f.; C-313/05 vom 8.1.2007, Rn. 47 ff.).

4.1.6 EU-Mehrsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG (MwSt-Richtlinie)⁵

Seit 1967 hat die EU die verschiedenen Umsatzsteuern in den Mitgliedstaaten immer mehr harmonisiert und u. a. festgelegt, dass sie dem Mehrwertsteuersystem

⁴ Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (ABl. L 9 vom 14.1.2009, S. 12 ff.).

⁵ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1 ff.).

tem folgen müssen, bei dem Unternehmen die an Lieferanten gezahlte Umsatzsteuer als Vorsteuer erstattet bekommen. Damit wird im Ergebnis nur Umsatzsteuer für den auf der jeweiligen Produktions- und Vertriebsstufen geschaffenen Mehrwert bezahlt. Dies vermeidet eine wettbewerbsverzerrende Kumulation der Umsatzsteuer auf den verschiedenen Handelsstufen und stellt sicher, dass der private Endverbraucher nur mit der Umsatzsteuer auf den Endverkaufspreis belastet wird (Art. 1 Abs. 1 MwSt-Richtlinie). Art. 96 MwSt-Richtlinie legt fest, dass alle Mitgliedstaaten einen Mehrwertsteuer-Normalsatz von mindestens 15 % erheben. Zusätzlich dürfen sie ein bis zwei ermäßigte Steuersätze von mindestens 5 % nach Art. 98 und 99 MwSt-Richtlinie für alle in Anhang III aufgelisteten Lieferungen von Gegenständen oder Leistungen erheben. Hierzu gehören nach Nr. 1 des Anhangs III „Nahrungs- und Futtermittel (einschließlich Getränke, alkoholische Getränke jedoch ausgenommen)“. Es besteht allerdings keine Verpflichtung, die in Anhang III aufgelisteten Kategorien einem ermäßigten Steuersatz zu unterwerfen. Sollte der Vorschlag der Europäischen Kommission angenommen werden, dürften die Mitgliedstaaten für die genannten Gegenstände auch Steuerbefreiungen oder einen niedrigeren MwSt-Satz als 5 % einführen (Europäische Kommission 2018).

Bei der Zuordnung von Lieferungen zum Normalsatz oder einem ermäßigten Steuersatz ist zu beachten, dass nach Art. 94 Abs. 1 MwSt-Richtlinie beim innergemeinschaftlichen Erwerb von Gegenständen der gleiche Steuersatz anzuwenden ist wie bei Lieferungen gleicher Gegenstände innerhalb des Gebiets des Mitgliedstaats. Dies entspricht dem abgabenrechtlichen Diskriminierungsverbot von Art. 110 AEUV.

Schließlich bestimmt Art. 401 MwSt-Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten keine Steuern, Abgaben und Gebühren erheben dürfen, die den Charakter einer Umsatzsteuer haben und bei ihrer Erhebung mit Formalitäten beim Grenzübertritt im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten verbunden sind. Letzteres entspricht Art. 1 Abs. 3 Verbrauchsteuer-Richtlinie. Zu den wesentlichen Charaktermerkmalen von Umsatzsteuern gehören nach dem EuGH, dass sie allgemein für alle Umsätze mit Gegenständen sowie Dienstleistungen und proportional zu ihrem Preis auf jeder Stufe der Produktion und des Vertriebs erhoben werden, wobei aufgrund des Vorsteuerabzug auf jeder Stufe nur den Mehrwert erfasst wird (EuGH C-437/97, Rn. 21 f. m. w. N.; C-28/96, Rn. 38).

4.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das verfassungsrechtlich vorgesehene Instrument zur Finanzierung des Staates und seiner öffentlichen

Aufgaben sind Steuern, die in der sogenannten Finanzverfassung (Art. 105-115 Grundgesetz – GG) geregelt sind. Steuern müssen gemäß Art. 110 GG in den Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft fließen. Gebühren, Beiträge und sonstige nichtsteuerliche Abgaben sind hingegen im Grundgesetz nicht erwähnt, aber vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) anerkannt⁶ (z.B. BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 100 ff.). Aus der Finanzverfassung folgt nach dem BVerfG ein Vorrang von Steuern als allgemeines Instrument zur Staatsfinanzierung (BVerfG, 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (342)). Nichtsteuerliche Abgaben dürfen nicht in Konkurrenz zu Steuern treten oder der Umgehung der Finanzverfassung dienen (z.B. BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 100 ff.). Sie müssen daher durch einen legitimen, öffentlichen Sachzweck (z. B. Vorteilsausgleich, Verhaltenslenkung, sozialer Ausgleich) gerechtfertigt sein, der über die bloße Einnahmierzweck hinausgeht (z.B. BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 101 f.; BVerfG 2 BvR 1561/12 vom 28.1.2014, Rn. 121; 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (342 f.)). Für die verfassungsrechtliche Einstufung als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe und die Bestimmung des jeweiligen Typs ist nach dem Bundesverfassungsgericht nicht die Bezeichnung oder haushaltsmäßige Behandlung entscheidend, sondern allein der materielle Gehalt (vgl. BVerfG 2 BvR 591/95 vom 18.12.2002, Rn. 75).

4.2.1 Steuerarten

Die Finanzverfassung erwähnt bestimmte Steuern, wie z.B. die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) in Art. 106 Abs. 3 und 4 GG oder die Steuerarten „Verbrauchssteuern“ und „Verkehrssteuern“ in Art. 106 Abs. 1 bzw. Abs. 2 GG. 2017 hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss zur Kernbrennstoffsteuer nunmehr entschieden, dass dieser Kanon an Steuern abschließend ist und der Bund sowie die Ländern darüber hinaus keine neue Steuern erfinden können (BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 69-98). Hieraus hat das Gericht folgerichtig abgeleitet, dass die erwähnten Typusbegriffe für Steuerarten weit zu verstehen sind (Rn. 114) und der Gesetzgeber innerhalb dieser Begriffe neue Steuern „erfinden“ und Steuerquellen erschließen darf (Rn. 68). Klargestellt hat das Gericht auch, dass die Grundrechte und Rechtsstaatsprinzipien in Art. 1-20 GG und nicht Art. 105 f. GG den Schutz der

⁶ Alle Entscheidungen ab 1998 sind online kostenlos abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Entscheidungensuche_Formular.html?language=de.

Bürger vor unangemessenen Steuern und Abgaben gewährleisten, weshalb materieller Grundrechtsschutz für die Auslegung von Art. 106 GG keine Rolle spielt (Rn. 127 sowie Rn. 33 f. des Sondervotums). Da sowohl Verbrauchsteuern als auch Verkehrsteuern als Instrumente für eine „emissionsabhängige Steuer auf Fleisch- und Milch(produkte)“ und eine „Tierwohlabgabe“ in Betracht kommen, sind hier kurz ihre Charakteristika zu skizzieren.

Das Bundesfinanzministerium listete 2019 als Verbrauchsteuern des Bundes folgende Steuern auf: Alkopopsteuer, Biersteuer, Branntweinsteuer, Einfuhrumsatzsteuer, Energiesteuer (vormals: Mineralölsteuer), Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer und Zwischenerzeugnissteuer, Stromsteuer und Tabaksteuer (BMF 2019). Entgegen der eigenen Maxime einer weiten Auslegung hat das Bundesverfassungsgericht aber den Begriff „Verbrauchsteuern“ in Art. 106 Absatz 1 Nr. 2 GG letztlich eng anhand historischer Verbrauchsteuern ausgelegt und für die Kernbrennstoffsteuer verneint (kritisch hierzu Tappe 2017; Wernsmann 2017), statt die Verbrauchsteuerdogmatik aus den 1950er Jahren als überholt aufzugeben. Unter Verweis auf die Begründung des Finanzverfassungsgesetzes von 1955 und den dort genannten vorkonstitutionellen Verbrauchsteuern müssen nach dem Bundesverfassungsgericht Verbrauchsteuern weiterhin die private Einkommensverwendung besteuern und an ein Verbrauchsgut anknüpfen, welches zur Befriedigung eines ständigen privaten Bedarfs dient (BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 115 ff.). Werden Verbrauchsteuern wie gewöhnlich bei den Herstellern und Händlern erhoben (z. B. Tabak- oder Branntweinsteuer), müssen sie auf eine Überwälzung der Steuerlast auf den privaten Konsumenten angelegt sein. Dabei ist es unschädlich, dass wie bei der Energiesteuer der unternehmerische Verbrauch ebenfalls belastet wird, sofern Unternehmen grundsätzlich die Steuerlast über ihre Produkte und Leistungen auf den Konsumenten überwälzen können (BVerfG 1 BvR 1748/99 u. a. vom 20.4.2004, BVerfGE 110, 274 (297 f.); BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 125). Gegen diese historische Auslegung sprechen allerdings der Wortlaut „Verbrauchsteuern“ sowie systematische und teleologische Erwägungen, da Verbrauchsteuern auf den privaten Konsum in Konkurrenz zur Umsatzsteuer treten (Möckel 2012), die seit 1968 als Mehrwertsteuer den privaten Konsum schon umfassend als Verbrauchssteuer besteuert (vgl. Art. 1 Abs. 1 EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG). Die zusätzliche Besteuerung des privaten Endverbrauchs bedarf daher verfassungsrechtlich aufgrund Art. 3 Abs. GG eines besonderen rechtfertigenden Grundes (z.B. Schutz der Gesundheit oder Umwelt) (vgl. nur Tipke 2000-2012, Bd. 2, S. 1050; Rodi 1994, S. 74 ff., S. 166 f.). Auch aus ökologischen Gründen (Art. 20a GG) spricht viel dafür, dass zusätz-

liche Verbrauchsteuern neben der allgemeinen Umsatzsteuer gerade den unternehmerischen Endverbrauch erfassen sollten, der bisher aufgrund des Vorsteuerabzugs nicht von der Umsatzsteuer belastet wird (Möckel 2017a).

Bei den Verkehrssteuern i.S.v. Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG sind sowohl Rechtsverkehrsteuer, bei denen Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs Steuergegenstand sind, als auch Realverkehrsteuern, die an die Bewegung von Gütern und Personen ankommen (BVerfG 1 BvF 3/11 vom 5.11.2014, Rn. 30 ff.). In Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG sind einige Verkehrssteuern explizit aufgelistet. Schon 1963 urteilte das Bundesverfassungsgericht „Zum Wesen der Verkehrssteuern gehört, dass sie an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt, an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder einen wirtschaftlichen Vorgang oder einen Verkehrsvorgang anknüpfen (vgl. BVerfGE 3, 407 [437]; BVerfGE 7, 244 [260])“ (BVerfG 2 BvL 8, 10/61 vom 7.5.1963, BVerfGE 16, 64 (73), ähnlich BVerfG 1 BvL 14/98 vom 8.1.1999, Rn. 27).

Damit können alle gehandelten oder transportierten Güter Gegenstand von Verkehrssteuern sein, weshalb die meisten Verbrauchsteuern durch Anknüpfung an den vorgelagerten Rechtsakt beim Erwerb, dem Inverkehrbringen oder dem Transport auch als Verkehrssteuern ausgestaltet werden könnten. Zur Abgrenzung beider Steuerarten hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) daher auf den Steuermaßstab abgestellt: „Typischerweise herrschen bei Verkehrssteuern (z.B. Versicherungssteuer, Wechselsteuer etc.) wertbezogene Steuermaßstäbe vor, während Verbrauchsteuern (z.B. Mineralölsteuer, Tabaksteuer etc.) regelmäßig durch mengenbezogene Bemessungsmaßstäbe gekennzeichnet sind (...)“ (BVerwG 8 N 1/93 vom 19.8.1994, BVerwGE 92, 272 (281)). Weiterhin ist zu beachten, dass der Bund gemäß Art. 105 Abs. 2 GG keine Gesetzgebungskompetenz für alle sonstigen Verkehrssteuern nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG hat, da hier den Ländern das Aufkommen zusteht.

4.2.2 Typen nichtsteuerlicher Abgaben

Zwar existiert kein abschließender Kanon zulässiger Abgabetypen (BVerfG 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (342)), es wurden aber bestimmte Typen in der Rechtsprechung und in den Landesverfassungen anerkannt. Beiträge und Gebühren sind als sachbezogene Vorzugslasten weit verbreitet (z.B. Benutzungsgebühren, Rundfunkbeitrag) und aufgrund der erforderlichen Gegenleistung des Staates ausreichend von Steuern abgrenzbar (vgl. BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 101). Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht mit besonderen Anforderungen folgende Sonderabgaben als zulässig angesehen:

- Vorteilsabschöpfungsabgaben (z.B. Wasserentnahmeentgelte nach BVerfG 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (343 f.)) und Ausgleichsabgaben eigener Art (2 BvL 1/99 u.a. vom 17.07.2003, BVerfGE 108, 186 (220); 2 BvR 1824/05 vom 5.3.2009, Rn. 25 f.), die wie bei Gebühren und Beiträgen in einem Äquivalenzverhältnis zu einem besonderen Vorteil oder einer besonderen Leistung der öffentlichen Hand stehen;
- Finanzierungs Sonderabgaben, die der Finanzierung besonderer Aufgaben dienen (zuletzt BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 102; BVerfG 2 BvR 1139/12 vom 6.5.2014, Rn. 116 ff.; 2 BvR 1561/12 vom 28.1.2014, Rn. 121 ff.)

Beide Sonderabgabentypen ermöglichen daher die Internalisierung externer Kosten sowie auch Lenkung (siehe 4.2.3). Finanzierungs Sonderabgaben haben hierbei eine besondere Nähe zu Steuern, da sie zwar nicht wie Steuern den allgemeinen Finanzbedarf, aber einen besonderen öffentlichen Finanzbedarf decken sollen und einem staatlich verwalteten Sonderfonds vorbehalten sind (vgl. BVerfG, 2 BvL 6/13 vom 13.4.2017, Rn. 102; 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 76; 2 BvL 1/99 u.a. vom 17.7.2003, BVerfGE 108, 186 (213)).

Damit Finanzierungs Sonderabgaben die Finanzverfassung nicht unterlaufen, bedürfen sie einer besonderen Rechtfertigung und unterliegen folgenden Zulässigkeitsanforderungen (vgl. BVerfG 2 BvR 1139/12 vom 6.5.2014, Rn. 115 ff.; 2 BvL 54/06 vom 3.02.2009, BVerfGE 122, 316 (333 f.)). Finanzierungs Sonderabgaben müssen:

- einem legitimen Sachzweck dienen;
- eine von der Allgemeinheit abgrenzbare, in sich homogene gesellschaftliche Gruppe adressieren, welche zu dem Sachzweck eine besondere Nähe oder Beziehung hat (z.B. aufgrund Verursacherverantwortung);
- das Aufkommens überwiegend im objektiven Interesse der Gruppe verwenden (Gruppennützigkeit);
- nur so viele Einnahmen generieren, wie für den Sachzweck benötigt werden;
- haushaltsrechtlich dokumentiert und in angemessenen Zeitabständen hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen (insb. des rechtfertigenden Sachzwecks) überprüft werden.

4.2.3 Lenkung mittels Steuern und Abgaben

Die Finanzverfassung enthält keine Aussagen, ob der Staat mit Steuern neben der Einnahmeerzielung auch weitere Zwecke wie die Lenkung von Verhalten mittels steuerlicher Anreize verfolgen darf. In ständiger Rechtsprechung hat das BVerfG anerkannt (siehe

Box), dass legitime wirtschafts-, sozial- oder umweltpolitische Lenkungszwecke zulässig sind und sogar Hauptzweck einer Steuer sein dürfen, sofern der Fiskalzweck existent bleibt (z.B. BVerfG 1 BvL 10/02 vom 07.11.2006, BVerfGE 117, 1 (31); 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, BVerfGE 110, 274 (293); 2 BvR 1991/95 u.a. vom 07.05.1998, BVerfGE 98, 106 (118)). Schutz der Umwelt und des Tierwohls sind gemäß Art. 20a GG legitime Zwecke. Eine steuerliche Lenkung ist allerdings unzulässig, wenn ihr aufgrund erdrosselnder Zahllasten ein Verbotcharakter zukommt (BVerfG 2 BvR 1991/95 u. a. vom 07.05.1998, BVerfGE 98, 106 (118)). Nach dem BVerfG sind auch lenkende Sonderabgaben statthaft, ohne dass das Gericht wie in der Literatur einen eigenen Typus der „Lenkungsabgabe“ annimmt (BVerfG 1 BvR 1801/07 vom 20.1.2010; 2 BvL 5/95 vom 09.11.1999, BVerfGE 101, 141 (151); 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (342 ff.)).

BVerfG zur Ökosteuer, 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, BVerfGE 110, 274 (293):

„Der Gesetzgeber darf seine Steuergesetzgebungskompetenz grundsätzlich auch ausüben, um Lenkungswirkungen zu erzielen. Er darf nicht nur durch Ge- und Verbote, sondern ebenso durch mittelbare Verhaltenssteuerung auf Wirtschaft und Gesellschaft gestaltend Einfluss nehmen. Der Gesetzgeber verpflichtet dann den Bürger nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten, gibt ihm aber durch Sonderbelastung eines unerwünschten oder durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden (vgl. BVerfGE 98, 106 <117> m.w.N.). Dabei nimmt die steuerliche Lenkung in Kauf, dass das Lenkungsziel nicht verlässlich erreicht wird, ist also ein Instrument zur Annäherung an ein Ziel (BVerfGE 98, 106 <121>).“

Verfolgt ein Steuergesetz zulässigerweise auch Lenkungsziele, so muss der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen (vgl. BVerfGE 105, 73 <112 f.>) und ebenfalls gleichheitsgerecht ausgestaltet sein (vgl. BVerfGE 93, 121 <148>; 99, 280 <296>; stRspr). Dabei müssen Standortvorteile, die auf einem ökologisch bedenklichen Umgang mit Gütern der Allgemeinheit beruhen, nicht etwa auf Dauer erhalten bleiben. Schafft der Gesetzgeber durch die gezielte Höherbelastung steuerlicher Verbrauchstatbestände einen Anreiz dafür, ein ökologisch unerwünschtes Verhalten einzuschränken, ist er durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht gehindert, besonders problematischen Wettbewerbssituationen durch Subventionen an die davon betroffenen Unternehmen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 93, 319 <349 f.>).“

Weiterhin darf der Gesetzgeber auch lenkende Steuern und nichtsteuerliche Abgaben nicht bei dem eigentlichen Adressaten, sondern zur besseren Administrierbarkeit (z. B. weniger Schuldner, geringeres Missbrauchsinteresse) bei einer vorgelagerten Ebene erheben und die Steuerlast von diesen auf den Lenkungsadressaten überwälzen zu lassen (vgl. BVerfG 2 BvR 1561/12 vom 28.1.2014, Rn. 136-139 m.w.N.; 1 BvL 8/05 vom 4.02.2009, BVerfGE 123, 1 (36 f.); 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, BVerfGE 110, 274 (295)). Dabei genügt es nach dem BVerfG, wenn eine kalkulatorische Überwälzung möglich und weder rechtlich noch nach den allgemeinen Marktregeln ausgeschlossen ist.

4.2.4 Kompetenzen des Bundes

Der Bund hat nach Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebung über alle Steuern, bei dem ihm das Aufkommen ganz oder zum Teil nach Art. 106 GG zusteht. Dies ist bei Verbrauchsteuern und der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 GG der Fall. Da das Aufkommen aus sonstigen Verkehrssteuern gemäß Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern ganz zufließt, kann der Bund nur im Fall des Art. 72 Abs. 2 GG eigene Verkehrssteuern einführen. Auch wenn Lenkungssteuern neben der Einnahmeerzielung weitere Sachzwecke verfolgen, bedarf es hierfür keiner zusätzlichen Sachkompetenz nach Art. 70-74 GG (vgl. BVerfG 1 BvL 10/02 vom 07.11.2006, BVerfGE 117, 1 (31); 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, BVerfGE 110, 274 (293); 2 BvR 1991/95 u. a. vom 07.05.1998, BVerfGE 98, 106 (118)). Hinsichtlich der Erhebung bestimmt Art 108 Abs. 1 GG weiterhin, dass bundesgesetzlich geregelte Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer durch Bundesfinanzbehörden verwaltet werden.

Bei nichtsteuerlichen Abgaben greift die Finanzverfassung hingegen nicht, weshalb hier die Kompetenzregelungen in Art. 70-74 GG gelten. Der Bund hat gemäß Art. 74 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (u.a. Industrie, Handwerk, Gewerbe und Handel) (Nr. 11); für die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Nr. 17) sowie für das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, der Futtermittel sowie den Tierschutz (Nr. 20). Des Weiteren kann der Bund im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) Regelungen zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen erlassen (Saurer 2018 m.w.N.), wie u.a. mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz geplant (Bundesregierung 2019). Insgesamt hat damit der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz bei allen Produktions- und Vertriebsstufen für

nichtsteuerliche Abgaben zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen in der Fleisch- und Milchproduktion sowie für mehr Tierwohl.

4.2.5 Vereinbarkeit mit Grundrechten

Steuern und nichtsteuerliche Abgaben sind staatliche Eingriffe in die gemäß Art. 1-19 GG garantierten Grundrechte der Bürger und Unternehmen, weshalb der Gesetzgeber sie nur im Rahmen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte erheben darf und sie einem legitimen öffentlichen Zweck dienen, erforderlich und angemessen sein müssen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) (BVerfG 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 113 ff.; 1 BvR 95/68 vom 8.12.1970, BVerfGE 29, 327 (334)). Auch die gegebenenfalls bezweckten Lenkungswirkungen sind rechtfertigungsbedürftige Einschränkungen der Grundrechte (BVerfG 1 BvR 2384/08 vom 3.9.2009, Rn. 42-45). (Lenkende) Steuern und nichtsteuerliche Abgaben greifen in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie regelmäßig auch Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und die Eigentümerfreiheit (Art. 14 GG) der Schuldner bzw. Adressaten ein und ist bei ihrer Erhebung und Ausgestaltung der Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten (ausführlich Möckel u. a. 2015).

Verhältnismäßigkeit von Freiheitsbeschränkungen

Beschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismäßig sein, wobei der Gesetzgeber im Rahmen der Verhältnismäßigkeit nicht nur eine freie Wahl bei den verfolgten legitimen Zielen, sondern nach dem BVerfG auch einen weiten Einschätzungsspielraum hat, ob diesbezügliche Steuern oder Abgaben zur Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen sind (BVerfG 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 113-119 m.w.N.). Gemäß Art. 20a GG sind sowohl der Klimaschutz als auch der Tierschutz legitime Ziele. Hinsichtlich der weiteren Kriterien hat das BVerfG in ständiger Rechtsprechung folgende Anforderungen formuliert (vgl. BVerfG 1 BvR 2384/08 vom 3.9.2009, Rn. 42-45; 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 113-119):

- Geeignetheit liegt vor, wenn das Instrument in Anbetracht unvermeidbarer Prognoseunsicherheiten die Zielerreichung zumindest befördert;
- Erforderlichkeit ist gegeben, sofern kein gleich wirksames und die Allgemeinheit sowie Dritte weniger belastendes Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks existiert;
- Angemessenheit besteht, wenn die Belastung der Steuer-/Abgabenschuldner und -adressaten nicht außer Verhältnis zu den verfolgten gesetzlichen Zielen steht.

Die Angemessenheitsprüfung erfordert eine Abwägung zwischen den verfolgten öffentlichen Zwecken

und den betroffenen Belangen der Schuldner und mittelbaren Adressaten (vgl. BVerfG 1 BvL 49/86 vom 09.03.1988, BVerfGE 78, 77 (85 ff.); 2 BvL 19/91 vom 15.05.1991, BVerfGE 92, 277 (327 ff.)). Da bei Steuern, welche in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, keine Zweck-Mittel-Relation herstellbar ist, ist nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG v. a. entscheidend, dass eine Steuer nicht erdrosselnd wirkt (BVerfG 1 BvR 2384/08 vom 3.9.2009, Rn. 28; 1 BvR 1031/07 vom 25.7.2007, Rn. 25-29; 1 BvR 624/00 vom 3.5.2001, Rn. 18). Ein gewisses Herabsetzen der Rentabilitätsgrenze von wirtschaftlichen Tätigkeiten beinhaltet aber noch keine unangemessene Belastung, auch wenn einzelne Unternehmen dann Verluste schreiben (BVerfG, 2 BvR 1599/89 vom 1.3.1997, NVwZ 1997, 573 (575)). Vielmehr muss eine erdrosselnde Steuer die belasteten Tätigkeiten nicht nur in Einzelfällen, sondern regelmäßig wirtschaftlich zum Erliegen bringen (BVerfG 1 BvR 2378/10 vom 29.2.2012, Rn. 48; 1 BvR 48/94 vom 8.4.1997, BVerfGE 95, 267 (301); 1 BvL 22/67 vom 1.4.1971, BVerfGE 31, 8 (23)). Bei natürlichen Personen muss der Gesetzgeber außerdem das Existenzminimum steuerlich freistellen (BVerfG 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (343)), was bei Umsatzsteuer, Verbrauch- und Verkehrssteuern nicht möglich ist, da jeglicher Umsatz, Verbrauch oder Verkehr besteuert wird (zur übermäßigen Belastung unterer Einkommenschichten durch Umsatzsteuer siehe Bach/Isaak 2017). Nichtsteuerliche Abgaben sind dagegen schon unverhältnismäßig, wenn sie die Höhe des ausgleichenden Vorteils bzw. die Kosten der staatlichen Leistungen oder der gruppennützigen Verwendungsaufgaben übersteigen (BVerfG 1 BvR 1801/07 vom 20.1.2010, Rn. 13 ff.; 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 vom 19.3.2003, BVerfGE 108, 1 (17 f.)).

Bei hinzutretenden Lenkungswirkungen darf Anreizwirkung nicht in ihren Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel entsprechen, da dann der Steuer oder Abgabe ein Verbotsscharakter zukommt, für die die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage bietet (BVerfG 1 BvR 1656/09 v 15.1.2014, Rn. 49; 2 BvR 1991/95 u.a. vom 07.05.1998, BVerfGE 98, 106 (118); BVerfG, 9 C 8.13 vom 15.10.2014, Rn. 22 f.). Letztlich ist damit auch hier die Frage nach einer erdrosselnden Wirkung entscheidend.

Allgemeines Gleichbehandlungsgebot

Aus dem Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG leitet das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ab, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln ist (z.B. BVerfG 2 BvG 1/51 vom 23.10.1951, BVerfGE 1, S. 14 (52); 1 BvR 283/85 vom 17.10.1990, BVerfGE 83, 1 (23)). Die Vergleichsmaßstäbe können sich allerdings je nach Regelungsmaterie unterscheiden (vgl. BVerfG

2 BvL 37/91 vom 22.06.1995, BVerfGE 93, S. 121 (134); ausführlich Möckel 2003). Da Steuern und auch nichtsteuerliche Abgaben verschiedenen Zwecken und Zielen dienen, unterscheiden sich auch die Maßstäbe für eine gerechte Verteilung der Steuer-/Abgabenlasten (Tipke 2000-2012; Möckel 2006).

Bei den voraussetzungslos erhobenen Steuern ist eine Lastenverteilung nach der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler (Leistungsfähigkeitsprinzip) gleichheitsrechtlich geboten (ständige Rechtsprechung z.B. BVerfG 1 BvF 3/11 vom 5.11.2014, Rn. 44 m.w.N.). Verbrauch- und Verkehrssteuern wie die Umsatzsteuer oder Versicherungssteuern haben damit ein grundsätzliches Rechtfertigungsdefizit, da sie die Konsumausgaben von Bürgern mit niedrigen Einkommen nicht freistellen oder niedriger besteuern, weshalb diese, gemessen an ihrer Leistungsfähigkeit, eine höhere Gesamtsteuerlast tragen als die meisten wohlhabenden Bürger (siehe Abbildung 7: Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens 2015; Bach/Isaak 2017). Anders als bei der Umsatzsteuer, welche die aufkommensstärkste Steuer in Deutschland ist (FÖS 2017), sind die Abweichungen vom Prinzip der Leistungsfähigkeit bei lenkenden Verbrauchssteuern wie Alkohol- und Tabaksteuern oder Energie- und Stromsteuern zumindest durch gesundheitliche oder ökologische Zwecke gerechtfertigt.

Bei nichtsteuerlichen Abgaben, die an einen individuell zurechenbaren Vorteil anknüpfen, ist eine Heranziehung entsprechend dem Äquivalenzprinzip in Höhe der erhaltenen Leistungen und Vorteile bzw. der entstehenden staatlichen Kosten angemessen (BVerfG 2 BvL 9/98 u. a. vom 19.03.2003, BVerfGE 108, 1 (18 f.); 2 BvL 24/84 vom 7.2.1991, BVerfGE 83, 363 (392 f.)). Bei Finanzierungsabgaben kommt v. a. eine Lastverteilung anhand der Leistungsfähigkeit bzw. der jeweiligen (Verursacher-) Verantwortung der Abgabenschuldner/-adressaten für den mit der Abgabe bezweckten Gruppennutzen in Betracht (vgl. BVerfG 2 BvL 54/06 vom 3.02.2009, BVerfGE 122, 316 (336); 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 131 f.).

Dienen Steuern und Abgaben auch einem ökologischen Lenkungszweck oder der Internalisierung externer Kosten, ist entsprechend dem allgemein im Polizei-, Ordnungs- und Umweltrecht anerkannten Verursacherprinzip die individuelle Verantwortung des Verursachers der gerechteste Anknüpfungspunkt (Möckel 2006). Differenzierungen und insbesondere Abweichungen von gleichheitsrechtlich gebotenen Maßstäben sind nach dem BVerfG zulässig, bedürfen aber der Rechtfertigung durch legitime öffentliche Sachgründe, die entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl. BVerfG 1

BvL 21/12 vom 17.12.2014, Rn. 121 f.; 1 BvR 2384/08 vom 3.9.2009, Rn. 42 f.; BVerfG 1 BvR 1748/99 u. a. vom 20.4.2004, Rn. 58; 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (350)). Das Bundesverfassungsgericht räumt dabei dem Gesetzgeber weitreichende Entscheidungsspielräume ein (siehe Box 2). Auch Freistellungen oder besonders niedrige Abgabensätze können daher aufgrund wirtschafts-, sozial-, umwelt- oder gesellschaftspolitischer Gründe zulässig sein.

Bei der Ausgestaltung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben sind Typisierungen oder Pauschalisierungen trotz damit verbundener Ungleichbehandlungen zur besserer Administrierbarkeit zulässig, sofern die Verallgemeinerungen nicht unangemessen oder unsachlich sind (vgl. BVerfG 1 BvR 2384/08 vom 3.9.2009, Rn. 31; 1 BvL 8/05 vom 4.2.2009, BVerfGE 123, 1 (19); 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, BVerfGE 110, 274 (292)). Insbesondere bei ökologischen Lenkungsabgaben sind aufgrund der Komplexität der ökologischen Verursacherbeiträge Pauschalierungen oder Typisierungen regelmäßig unvermeidbar (vgl. BVerfG 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 128.). Auch die Freistellung von Kleinmengen oder -beträgen ist im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand gerechtfertigt (BVerfG 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (351)). Umgekehrt ist Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, wenn die Erhebungsregeln grundsätzlich nicht mehr geeignet sind, den gewählten zulässigen Verteilungsmaßstab auch praktisch durchzusetzen (BVerfG 2 BvL 17/02 vom 9.3.2004, BVerfGE 110, 94 (112 f.)).

BVerfG 1 BvL 21/12 vom 17.12.2014, Rn. 123 f.

„Gleichheitsrechtlicher Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden (vgl. BVerfGE 117, 1 <30>; 121, 108 <120>; 126, 400 <417>). Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes (vgl. BVerfGE 123, 1 <19>; stRspr). Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands, vgl. BVerfGE 117, 1 <30 f.>; 120, 1 <29>; 121, 108 <120>; 126, 400 <417>). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes (vgl. BVerfGE 117, 1 <31>; 120, 1 <29>; 126, 400 <417>; 132, 179 <189 Rn. 32>), der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichung (vgl. dazu BVerfGE 117, 1 <32>).

Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, mit Hilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen (vgl. BVerfGE 93, 121 <147>; 99, 280 <296>; 105, 73 <112>; 110, 274 <292>; stRspr). Führt ein Steuergesetz zu einer steuerlichen Verschönerung, die einer gleichmäßigen Belastung der jeweiligen Steuergegenstände innerhalb einer Steuerart widerspricht, so kann eine solche Steuerentlastung vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber das Verhalten der Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will (vgl. BVerfGE 93, 121 <147>).“

4.2.6 Grundsätze der Bestimmtheit, der Normenklarheit und des Vertrauensschutzes

Wie bei anderen Instrumenten hat der Gesetzgeber zum Schutz der Grundrechte und aufgrund des allgemeinen Parlamentsvorbehalts und Rechtsstaatsprinzips auch in Steuer- bzw. Abgabengesetzen alles Wesentliche so genau, verständlich und eindeutig regeln, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfG 1 BvR 2523/13 u. 1 BvR 595/14 vom 23.10.2018, Rn. 24; 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, BVerfGE 120, 378 (407 f.); BVerfG 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 125). Rechtsverordnungen können dabei administrative und technische Details regeln, wie z. B. mit der Tabaksteuerverordnung, Kaffeesteuerverordnung oder Branntweinsteuerverordnung. Gesetzgeberische Regelungsschwierigkeiten treten bei Umweltabgaben insbesondere bei der genauen Feststellung und Gewichtung verschiedener Verursacherbeiträge von Umweltbeeinträchtigungen auf. Das BVerfG sieht hierin jedoch kein verfassungsrechtliches Problem (BVerfG 2 BvR 2374/99 vom 18.5.2004, Rn. 128), sofern damit keine unsachgemäßen Typisierungen oder Pauschalisierung verbunden sind (siehe 4.2.5). Ebenfalls unproblematisch ist es, in der Vergangenheit begonnene aber noch fortdauernde Sachverhalte steuer- oder abgabenrechtlich z. B. aufgrund ökologischer Erkenntnisse neu zu bewerten und neue Steuern oder Abgaben einzuführen bzw. bestehende zu ändern (BVerfG 1 BvR 1031/07 vom 25.7.2007, Rn. 35-37; 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, Rn. 56 f.; 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (349 f.)). Der Staat ist nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes verpflichtet, Vorteile, die auf einem ökologisch bedenklichen Umgang mit Gütern der Allgemeinheit beruhen, auf Dauer zu erhalten (BVerfG 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (349 f.); 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, Rn. 57).

4.2.7 Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

Nach dem Bundesverfassungsgericht folgt aus dem im Art. 20 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip, dass Rechtsnormen derart aufeinander abzustimmen sind, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Vorschriften erreichen, welche trotz Auslegung und Kollisionsregelungen die Rechtsordnung im Ergebnis widersprüchlich machen (z.B. BVerfG 1 BvR 3222/09 vom 27.1.2011, Rn. 35). Bei gezielt lenkenden Steuern und Abgaben hat das Gericht diesen „echten“ Normwiderspruch um den Fall eines Widerspruchs zur ordnungsrechtlichen Gesamtkonzeption erweitert (BVerfG 2 BvR 1876/91 u.a. vom 07.05.1998, BVerfGE 98, 83 (97 ff.); 2 BvR 1991/95 u.a. vom 07.05.1998, BVerfGE 98, 106 (118 ff.)). Diese Erweiterung hat viel Kritik erfahren (u.a. Brünning 2002; Sendler 1998; Grzeszick in: Maunz/Dürig 2014, Art. 20 Rn. 56 f.). Neben der Überdehnung des Rechtsstaatsprinzips zu einer Kompetenzabgrenzungsregel überzeugt v. a. die fehlerhafte Einstufung von Lenkungssteuern und -abgaben als Sanktionen nicht, da sie ihren Charakter und Zweck verkennt (ausführlich Möckel 2017b).

Wie bei jeder Steuer oder Abgabe knüpfen die Zahlungspflichten auch bei Lenkungssteuern und -abgaben an legale Zustände und Verhaltensweisen an und machen diese weder illegal, noch beinhalten sie ein Unwerturteil oder eine strafende Sanktion für Fehlverhalten. Die Gewerbesteuer macht Gewerbe nicht illegal, die Einkommenssteuer nicht Erwerbsarbeit, die Umsatzsteuer nicht den Konsum und die Energiesteuer nicht den Kauf oder Verbrauch von Energie. Da von Steuern und Abgaben keine erdrosselnde Wirkung ausgehen darf (siehe 4.2.3 und 4.2.5), sind die Einhaltung von Ordnungsrecht und die Abführung eines Geldbetrages zur Finanzierung des Staates kumulierende und nicht gegenläufige normative Verhaltensaufforderungen.

Sofern mit Steuern und Abgaben gezielt Verhalten beeinflusst werden soll, beeinflussen die finanziellen Belastungen das Kosten-Nutzen-Kalkül und damit die Motivation der Adressaten, ohne damit die Legalität des Verhaltens in Frage zu stellen. Dieser Effekt geht von allen Steuern und Abgaben aus (vgl. BVerfG 1 BvL 22/67 vom 1.4.1971, BVerfGE 31, S. 8 (23); Gawel 2001; Rodi 1994). Verhältnismäßige Veränderungen von Kosten-Nutzen-Relationen verstoßen nicht gegen Grundrechte oder Verfassungsgrundsätze. Im Fall der Internalisierung externer Kosten können sie sogar aus Gründen der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) und des Staatsziels Umwelt- und Tierschutz (Art. 20a GG) geboten sein.

Trotz der vielen Kritiken aus der Rechtswissenschaft hat das BVerfG 2001 nochmals seine Rechtsprechung anhand einer kommunalen Vergnügungssteuer bestätigt (BVerfG 1 BvR 624/00 vom 3.5.2001, Rn. 12 f.). Bisher hat es die weite Auslegung des Gebots der

Widerspruchsfreiheit allerdings nur bei lenkenden Steuern und Abgaben der Länder oder Kommunen postuliert, da hier nach Ansicht des BVerfG die Kompetenzregelungen des Art. 70-74 GG versagen. Es spricht daher einiges dafür, dass es die Erweiterung nicht auf das Verhältnis von bundesrechtlichen Lenkungssteuern oder -abgaben zum Ordnungsrecht des Bundes übertragen wird, da hier ein Gesetzgebungsorgan tätig wird, auch wenn dessen Zusammensetzung aufgrund der Wahlperioden nicht konstant ist.

5 Die Mehrwertsteuer

5.1 Die Mehrwertsteuer in Deutschland

Die Mehrwertsteuer ist eine spezifische Form der Umsatzsteuer und wird am Ende der Produktions- und Handelskette erhoben, wenn eine Ware oder eine Dienstleistung an den Endverbraucher übergeht. Sie wird von Unternehmen auf den Preis der verkauften Güter aufgeschlagen und anschließend an das Finanzamt abgeführt. Die Mehrwertsteuer ist vorsteuerabzugsfähig. Produzenten und Händler können von ihren Bruttoaufwendungen für Vorleistungen, Werkstoffe oder Handelswaren die beim Einkauf entrichtete Mehrwertsteuer von den Mehrwertsteuererlösen beim Verkauf abziehen und müssen nur die Differenz als Umsatzsteuer ans Finanzamt entrichten. Somit wird sie vom Steuerschuldner (z. B. Unternehmen) auf die Steuerträger_Innen (Konsumierende) überwält, die Verbrauchenden tragen daher die eigentliche Steuerlast.

Die Mehrwertsteuer wurde 1968 in ihrer jetzigen Form in Deutschland eingeführt und betrug zunächst 10 % auf die meisten Waren und Dienstleistungen. Eine Ausnahme bildeten Waren des täglichen Bedarfs, die mit einem ermäßigten Satz von 5 % besteuert wurden. In den vergangenen 50 Jahren wurde der Mehrwertsteuersatz mehrfach angehoben und liegt seit 2007 bei 19 %, der ermäßigte Steuersatz liegt hingegen seit 1983 stabil bei 7 % (bpb 2017). Nur wenige Waren und Dienstleistungen sind von der Mehrwertsteuer befreit, wie zum Beispiel Wohnungsvermietung, internationale Flüge oder Versicherungen, letztere werden allerdings z.T. mit einer Versicherungssteuer belegt (ibidem; Bach 2016). Die Einnahmen der Mehrwertsteuer kommen dem Bund, den Ländern und den Kommunen zugute. Die jeweiligen Anteile werden nach bestimmten festgelegten Schlüsseln zugewiesen, welche regelmäßig neu verhandelt werden. Im Jahr 2015 betrug die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer 159 Mrd. Euro, die zu 52 % dem Bund, zu 45,5 % den Ländern und zu gut zwei Prozent den Kommunen zugute kamen (bpb 2017).

Die Rahmenbedingungen für die Erhebung der Mehrwertsteuer werden auf europäischer Ebene festgelegt, um den EU-Binnenmarkt durch Steuerharmonisierung weiter zu stärken. Im Rahmen der zugrundeliegenden Richtlinien (Richtlinie 2006/112/EG) kann jedes Land die Höhe seiner Mehrwertsteuersätze – also des Regelsteuersatzes sowie der maximal zwei ermäßigten Sätze – frei bestimmen (Bach 2016; Bahn-Walkowiak 2015). Der in der Richtlinie vorgeschriebene Mindeststeuersatz liegt bei 15 %, der ermäßigte Steuersatz muss mindestens 5 % betragen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist der

ermäßigte Steuersatz nur auf die in Anhang III der EU-Richtlinie 2006/112/EG aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen anwendbar.⁷ Zusätzlich haben einige Länder historisch bedingt Sondersteuersätze von unter 5 % oder sogar 0 % auf einige Waren und Dienstleistungen und dürfen diesen auch weiterhin beibehalten. Andere Länder können jedoch eine derartige Steuerbefreiung nicht mehr einführen (ibidem).

Deutschland ist in der Vergabe von reduzierten Mehrwertsteuersätzen vergleichsweise restriktiv. So würden es die EU-Richtlinien auch erlauben, einen Mehrwertsteuerrabatt auf Medikamente, Kinderbekleidung, Restaurantbewirtungen, Unterhaltungs- und Sportveranstaltungen, Erdgas und Elektrizität oder ausgewählte haushaltsnahe Dienstleistungen zu gewähren. In Deutschland werden die Möglichkeiten zur Anwendung des ermäßigten Steuersatzes im Rahmen dieser Positivliste nicht ausgeschöpft (Bach 2016).

Wie Tabelle 4 zeigt, ist die Mehrwertsteuer derzeit **nur bedingt an sozialen oder ökologischen Kriterien ausgerichtet**, zum Beispiel bei einigen Lebensmittelgruppen oder Fahrkarten (ÖPNV) – es gibt also eine gewisse Sozialbindung im Bereich der Daseinsvorsorge.

Die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes war in vielen Fällen zunächst sozial-, kultur-, agrar- und verkehrspolitisch motiviert (Bundesrechnungshof 2011). In der Vergangenheit wurden die Ermäßigungen aber immer wieder erweitert und sind infolgedessen unübersichtlich geworden, weswegen Kritiker_innen eine Überarbeitung der Einordnung fordern (ibidem).

⁷ Laut eines Gutachtens der Kanzlei Bird&Bird (2018) wäre es aktuell möglich, nachhaltig produzierte Produkte mit einem niedrigeren Steuersatz zu besteuern, solange sie in die Kategorien „Lebensmittel“ oder „Lieferung von Gegenständen und Erbringung von Dienstleistungen“ durch von den Mitgliedstaaten anerkannte gemeinnützige Einrichtungen für wohltätige Zwecke und im Bereich der sozialen Sicherheit, soweit sie nicht gemäß den Artikeln 132, 135 und 136 von der Steuer befreit sind“ des Anhang III fallen.

Tabelle 4: Steuersätze in Deutschland gemäß dem Umsatzsteuergesetz

19 % Mehrwertsteuer	7 % ermäßigter Mehrwertsteuersatz	Befreit von der Mehrwertsteuer
... werden regulär auf alle „unternehmerischen Lieferungen und sonstigen Leistungen“ erhoben (§1 UStG).	... werden u. a. auf Lebensmittel, lebende Tiere, Zeitungen, Bücher, Fahrkarten im Personennahverkehr, auf einige Produkte des Gesundheitswesens, Beherbergungen und Kunstgegenstände erhoben (Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG).	... sind u. a. Teile medizinischer Versorgung, Kulturgüter, Umsätze für die Seeschifffahrt und für die Luftfahrt; Kredite, bestimmte grenzüberschreitende Beförderungen von Gegenständen (§4 UStG).

5.2 Mehrwertsteuerermäßigung als Subvention verstehen

Subventionen bedürfen „stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle[,] denn eine dauerhafte Begünstigung einzelner Marktteilnehmer zu Lasten der Allgemeinheit hat in der Regel schädliche Folgen [...]. Eine ungleiche steuerliche Behandlung verschiedener Produkte ist ein Eingriff in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb und kann zu erheblichen Verzerrungen des preislichen Wettbewerbs führen. Auch mit Blick auf negative Umweltwirkungen bedürfen Subventionen einer besonderen Rechtfertigung, da zum Ressourcenverbrauch noch Kosten für die Beseitigung von Schäden an Umwelt und Gesundheit hinzukommen“ (BMF 2017: 10-11). Aus diesem Grund lautet der Handlungsansatz 16 des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess), dass zu überprüfen sei, ob „Subventionen, die unmittelbar oder mittelbar Anreize für einen verstärkten Ressourceneinsatz geben, abgebaut oder durch Fördermaßnahmen ersetzt werden können, die keine negativen Wirkungen auf die Schonung der Ressourcen und die Steigerung der Ressourceneffizienz haben“ (Deutsche Bundesregierung, 2012: 53-54, zitiert in Werland 2013). Zudem hat sich Deutschland auf internationaler Ebene im Rahmen der G7, G20 und der Sustainable Development Goals zum Abbau umweltschädlicher Subventionen verpflichtet (ODI u. a. 2017).

Die Verwendung des Begriffs „Subvention“ wird jedoch unterschiedlich weit ausgelegt. Während das Bundesministerium der Finanzen für seine Subventionsberichte eine enge Definition des Subventionsbe-

griffes heranzieht, haben andere staatliche Einrichtungen wie das Umweltbundesamt ein weiteres Verständnis des Begriffs. Letztere bezeichnen den ermäßigten Steuersatz von 7 % für tierische Lebensmittel wie Fleisch und Milchprodukte als Subventionierung der Fleisch- und Milchwirtschaft (Münch/Jacob 2014). Folglich können Mehrwertsteuerermäßigungen als Subventionen verstanden werden und müssten entsprechend gut begründet und legitimiert werden.

Während Mehrwertsteuerermäßigungen und -ausnahmen für Produkte des täglichen Grundbedarfs meist sozialpolitisch legitimiert wurden, kann dieses Argument bei vielen Produkten heute nicht mehr aufrechterhalten werden. Reduzierte Steuersätze oder vollständige Befreiungen für internationale Flugreisen, Hotelübernachtungen oder Rennpferde sind sozialpolitisch nicht erklärbar. Tatsächlich handelt es sich bei vielen Steuerermäßigungen eher um Branchensubventionen (ZEW 2004), die „zunehmend das Ergebnis bürokratischer Willkür und des Einflusses von verschiedenen Interessengruppen“ zu sein scheinen (RWI 2014: 11).

Vor diesem Hintergrund bemängeln Kritiker_Innen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer, dass die Ermäßigungen bei vielen Produkten nicht legitimierbar oder die ursprüngliche Rechtfertigung heute überholt sei. Eine Überarbeitung der Zuordnung von Produkten in die verschiedenen Mehrwertsteerkategorien sei dringend erforderlich. Häufig werden hierbei ökologische und soziale Faktoren als potenzielle Kriterien zur Kategorisierung vorgeschlagen.

5.3 Preisverzerrung durch Mehrwertsteuer

Um sinnvolle Vorschläge für die Ausgestaltung der Mehrwertsteuer machen zu können, ist es wichtig, die Steuer als **polit-ökonomisches Instrument** zu begreifen und dessen Wirkung zu verstehen. Neben ihrer Eigenschaft als Hauptfinanzierungsquelle des deutschen Staates kann sie dazu genutzt werden, weitere politische Ziele zu verfolgen. Von Vorteil sind dabei die automatische Inflationsanpassung der Mehrwertsteuer, ihre Bekanntheit in der Öffentlichkeit sowie das Vorhandensein eines administrativen Systems. Da sie –wenn auch zu unterschiedlichen Steuersätzen – auf fast alle Güter erhoben wird, wirkt sie flächendeckend und kann deshalb für viele Ziele relevant sein. Gleichzeitig ist sie aus denselben Gründen häufig nicht zielgenau, was zu Ineffizienzen führen kann.

5.3.1 Verstärkung von Preisdifferenzen und -verzerrungen

Da die Mehrwertsteuer sich prozentual am Preis der besteuerten Güter und Dienstleistungen bemisst und

auf den Nettopreis aufgeschlagen wird, verstärkt sie die bestehenden Preissignale und Preisunterschiede aller betroffenen Produkte.

Die Mehrwertsteuer kann somit bestehende, möglicherweise als unangemessen empfundene, Netto-Preisdifferenzen verstärken. Die negativen ökologischen und sozialen Folgekosten der Herstellung vieler Produkte werden häufig nicht internalisiert, sondern als externe Kosten an Dritte weitergereicht. Die Waren können daher günstig angeboten werden. Nachhaltig produzierte oder fair gehandelte Waren, bei deren Herstellung und Vertrieb Maßnahmen ergriffen werden, um die Belastung für Mensch und Umwelt gering zu halten oder zu kompensieren, sind häufig teurer als ihr konventionelles Äquivalent (True Price/Trucost 2017).

Tabelle 5: Vergleich der Verbraucherpreise und der Mehrwertsteuerdifferenz von konventioneller und Bio H-Milch

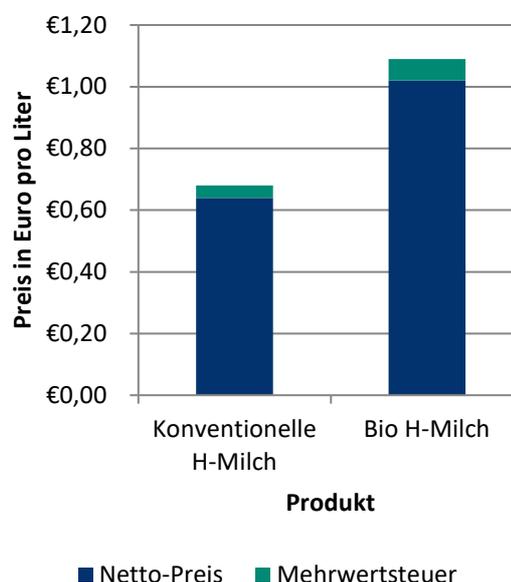
Produkt	Netto	MwSt.	Brutto
Konventionelle H-Milch	0,64 €	0,04 €	0,68 €
Bio H-Milch	1,02 €	0,07 €	1,09 €
Differenz (Betrag)	0,38 €	0,03 €	0,41 €

Alle Preise pro Liter, Quelle: Kaufland Online Shop, 27.03.2018

Die Verstärkung der Netto-Preisunterschiede wird in Tabelle 5 sowie in

Abbildung 5 am Beispiel von konventioneller und Bio H-Milch dargestellt. Der Nettopreis der Bio H-Milch übersteigt den der konventionellen H-Milch um 0,38 €, was unter anderem an der Externalisierung von Kosten bei der konventionellen Milchproduktion liegt. Dieses Problem wird durch die prozentual aufgeschlagene Mehrwertsteuer verstärkt, der Preisunterschied vergrößert sich auf 0,41 €.

Abbildung 5: Die Wirkung der Mehrwertsteuer auf die Preisdifferenz zwischen konventioneller und Bio H-Milch



Wie das Beispiel zeigt, hat die Mehrwertsteuer Auswirkungen auf das Preisgefüge und somit auf den wirtschaftlichen Wettbewerb. Preisverzerrungen werden verschärft und Produkte mit hohen externen Kosten begünstigt.

5.4 Reduzierte Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte

Fleisch- und Milch(producte) gehören zu den Lebensmitteln, die mit einem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7 % belegt werden. Als das Mehrwertsteuersystem 1968 eingeführt wurde, ergab diese Entscheidung Sinn, um allen Bürgern den Konsum tierischer Nahrungsmittel zu ermöglichen. Heute, in Zeiten des Überkonsums, ist diese Begründung hingegen nicht mehr nachvollziehbar. Wie in Kapitel 1.1 aufgezeigt, verzehren die Deutschen heute deutlich mehr Fleisch und Milch(producte), als gesundheitlich erstrebenswert und für die Umwelt verträglich ist. So ist eine indirekte Subventionierung tierischer Lebensmittel über eine reduzierte Mehrwertsteuer nicht mehr angemessen.

Aus diesem Grund fordern verschiedene gesellschaftliche Gruppen, auch auf tierische Lebensmittel den regulären Mehrwertsteuersatz in Höhe von 19 % zu erheben und so Anreize zur Reduktion des Fleisch- und Milch(product)-Konsums zu setzen.

Im Folgenden wird analysiert, wie sich eine solche Mehrwertsteueranpassung auswirkt.

5.4.1 Entgangene staatliche Einnahmen

Durch den reduzierten Mehrwertsteuersatz auf Fleisch und Milch sowie daraus hergestellte Produkte entgehen dem Staat jährlich Einnahmen in Milliardenhöhe. Die Quantifizierung erweist sich als schwierig, da nicht zu allen Produkten detailliertes Datenmaterial verfügbar ist. Das Umweltbundesamt gibt in seinem Bericht zu Umweltschädlichen Subventionen an, dass „[d]ie Subventionen durch die Mehrwertsteuervergünstigung für tierische Produkte nach vorliegenden Schätzungen bei ca. 5,2 Mrd. €“ läge (UBA 2016b). In dieser Summe ist auch die Reduktion der Mehrwertsteuer auf Eier und Fisch enthalten, die im Rahmen dieses Papiers nicht weiter untersucht werden. Es gäbe mehr als genug Gründe, auch diese Produkte nicht länger mit einem reduzierten Mehrwertsteuersatz zu belegen: das „Schreddern“ männlicher Küken, das Kupieren von Schnäbeln, das Überfischen der Weltmeere, der Einsatz von Fischmehl in Fischzuchtanlagen und vieles mehr. Hier soll jedoch der Fokus auf Fleisch- und Milch(produkte) gelegt werden, weil diese den größten Anteil an den Treibhausgasemissionen des Landwirtschaftssektors haben. Im Folgenden werden daher die entgangenen Staatseinnahmen durch die reduzierte Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milch(produkte) ermittelt.

In Deutschland wurden im Jahr 2018 19,5 Mrd. Eier konsumiert. 62,9 % der Hennen standen in Bodenhaltung (BH), 19,5 % in Freilandhaltung (FH), 11,6 % wurden nach ökologischen Gesichtspunkten gehalten (Bio) und 5,9 % waren in Kleingruppen (KG) untergebracht (BLE 2019a).

In Relation zu den durchschnittlichen Eierpreisen je Haltungsform lässt sich hier der Anteil der entgangenen Steuereinnahmen abschätzen. Dafür wurden die aktuellen Nettopreise für Eier bei einer Deutschen Supermarktkette (Stand Juli 2019)⁸ herangezogen:

Tabelle 6: Entgangene Steuereinnahmen auf Grund der Mehrwertsteuerreduktion auf Eier

Hal-tung	Konsum pro Jahr	Ø Netto-Preis je Stück	Entgangene MwSt. in €
BH	12,27 Mrd.	0,11 €	162 Mio. €
FH	3,80 Mrd.	0,21 €	96 Mio. €

⁸ www.shop.rewe.de Da im Handel in der Regel keine Eier aus „Kleingruppenhaltung“ mehr angeboten werden (entspricht in etwa der Käfighaltung, welche von Kunden nicht mehr akzeptiert wird), wurde hier auch der Preis für Bodenhaltung herangezogen.

Bio	2,26 Mrd.	0,37 €	100 Mio. €
KG	1,15 Mrd.	0,11 €	15 Mio. €
Gesamt			373 Mio. € = 0,37 Mrd. €

Die Erhebung überschätzt vermutlich den tatsächlichen Anteil der 5,2 Mrd. € umweltschädlicher Subventionen durch reduzierte Mehrwertsteuer, der auf die Eier entfällt, da etwa die Hälfte der Eier nicht zum Supermarktpreis an Endverbraucher verkauft wird, sondern preisgünstiger an verarbeitende Unternehmen (Foodwatch 2012). Auch die volle Besteuerung von Lebensmitteln, die in einem gastronomischen Betrieb verzehrt werden oder bestimmte eihaltige Produkte (wie gekochte und gefärbte Ostereier oder Eierlikör im Supermarkt) trägt zu einer minimalen Überschätzung des Anteils, den Eier an den umweltschädlichen Subventionen haben bei. Um jedoch die indirekten Subventionen für Fleisch- und Milchprodukte nicht überzubewerten, wird diese leichte Ungenauigkeit in Kauf genommen.

Im Jahr 2017 gaben deutsche Privathaushalte 3,9 Mrd. € für Fisch und Meeresfrüchte aus (Fisch-Informationszentrum 2018). Auch hier gilt, dass nicht auf all diese Produkte der reduzierte Mehrwertsteuersatz erhoben wurde, da als Luxusgut deklarierte Waren, wie Hummer, Langusten, Kaviar oder Austern mit dem regulären Steuersatz belastet werden. Doch auch hier soll verhindert werden, dass der Anteil von Fisch und Meeresfrüchten unterschätzt wird, und so wird eine leichte Überschätzung in Kauf genommen:

Tabelle 7: Entgangene Steuereinnahmen auf Grund der Mehrwertsteuerreduktion auf Fisch und Meeresfrüchte

Einnahmen bei 7 % MwSt.	Einnahmen bei 19 % MwSt.	Entgangene MwSt. in €
273 Mio. €	741 Mio. €	468 Mio. € =0,47 Mrd. €

Folglich wird der Konsum von Fleisch- und Milch(produkten) derzeit mit 4,36 Mrd. € jährlich indirekt subventioniert.

Mit steigendem Preis sinkt die Nachfrage, daher ist der indirekte Subventionsbetrag ungleich den entgangenen staatlichen Einnahmen. Hierfür muss die Nachfrageelastizität mit einbezogen werden. Die liegt laut dem Wissenschaftlichen Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz

und dem Wissenschaftlichen Beirat Waldpolitik beim BMEL (2016) für Fleisch- und Fleischwaren bei -1,02 % und bei Milch und Milchprodukten bei -1 %. Das heißt: Erhöht sich der Preis von Fleisch(waren) um 1 %, sinkt die Nachfrage um 1,02 %; Erhöht sich der Preis von Milch(produkten) um 1 %, sinkt auch die Nachfrage um 1 %. Da die Nachfrageelastizitäten der beiden Produktgruppen sehr nah beieinanderliegt und die Ausgaben für Fleisch laut Destatis (o.J.) etwa 1,5 mal höher sind als die für Molkereiprodukte, wird hier die minimal höhere Preiselastizität von -1,02 % herangezogen.

Tabelle 8: Exemplarische Berechnung des Preisanstieges

Netto	Brutto 7 %	Brutto 19 %	Preisanstieg 19 % zu 7 % MwSt.
1 €	1,07 €	1,19 €	11,21 %

Derzeit werden Fleisch- und Milch(produkte) mit einem Nettowert von 36,3 Mrd. € erworben. Durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer würde die Nachfrage um 11,44 % zurückgehen, d. h. es würden Waren im Nettowert von 32,2 Mrd. € erworben werden. Hierauf würden bei 19 % Mehrwertsteuer 6,1 Mrd. € Steuern anfallen. Derzeit werden 2,54 Mrd. € Steuern eingenommen.

Damit entgehen dem Staat jährlich rund 3,5 Mrd. € Steuern durch die reduzierte Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milch(produkte).

5.5 Wie hoch müsste die Mehrwertsteuer auf Fleisch sein, um die externen Kosten zu internalisieren?

Wie in Kapitel 1 angedeutet, ist es schwerlich möglich, die gesamten externen Kosten der Fleischproduktion und des Fleischkonsums zu quantifizieren.

Aus diesem Grund konzentrieren wir uns hier auf die externen Kosten durch Treibhausgasemissionen:

Laut UBA-Methodenkonvention geht der Ausstoß einer Tonne CO₂-Äqu mit gesellschaftlichen Kosten in Höhe von 180 € einher (Umweltbundesamt 2019).

Somit erzeugt die Produktion von einem kg Fleisch- oder Milch(produkt) die folgenden externen Kosten:

Tabelle 9: Externe Kosten durch Emissionen pro Kg konventionellem Produkt bei externen Kosten von 180 €/t CO₂

Produkt	Emissionen in Gramm CO ₂ - Äqu/kg	Externalisierte Kosten
Fleisch		
Rindfleisch (Hack)	13.311	2,44 €
Schweinefleisch (Minutensteak)	3.252	0,60 €
Geflügel	3.508	0,64 €
Milchprodukte		
Milch	940	0,17 €
Käse	8.512	1,56 €
Butter	23.794	4,37 €
Joghurt	1.231	0,23 €
Quark & Frisch- käse	1.929	0,35 €
Sahne	7.631	1,37 €

Quelle: (bpb o.J. und eigene Berechnungen)

Die Deutschen essen im Durchschnitt 35,8 kg Schweinefleisch, 12,4 kg Geflügel und 10 kg Rind pro Jahr. Folglich erzeugt allein die THG-Emission des jährlichen Fleischkonsums 53,86 € externe Kosten pro Person und Jahr. Bei einer Bevölkerung von derzeit 82,79 Mio. Menschen belaufen sich die **externen Kosten durch Fleischkonsum auf 4,46 Mrd. €** im Jahr.

Hinzu kommen der Konsum von 52 Litern Milch, 17 kg Joghurt, 25 kg Käse, davon 7,7 kg Frischkäse, 6 kg Sahne und 6 kg Butter (Milchindustrie-Verband 2017). Folglich erzeugt jeder Deutsche externe Kosten in Höhe von 76,87 € durch seinen Konsum von Milch und Milchprodukten. In Deutschland bedeutet das **externe Kosten durch den Konsum von Milch(produkten) in Höhe von 6,36 Mrd. €** im Jahr.

Gesamtgesellschaftlich stehen den im Kapitel 5.4.1 errechneten Netto-Ausgaben für tierische Lebensmittel in Höhe von 36,33 Mrd. € externe Kosten durch Emissionen in Höhe von 10,82 Mrd. € gegenüber. **Bei einer Mehrwertsteuer von 30 % auf Fleisch- und Milch(produkte) wären die Klimakosten internalisiert.**

Wie erwähnt, handelt es sich dabei um eine konservative Erhebung, bei der lediglich die externen Kosten der THG-Emissionen mit einbezogen wurden. Laut (UBA 2017d) stünden in der Zukunft auch höhere Kosten zur Aufbereitung von mit Nitrat belastetem

Trinkwasser in Höhe von 580 bis 767 Mio. € im Jahr an. Hinzu kommen kaum quantifizierbare Kosten im Gesundheitssektor, die natürlich nicht nur, aber auch durch den übermäßigen Konsum von tierischen Produkten erzeugt werden (siehe hierfür Kapitel 5.9).

5.6 Akzeptanz und Umsetzbarkeit

5.6.1 Verteilungswirkung

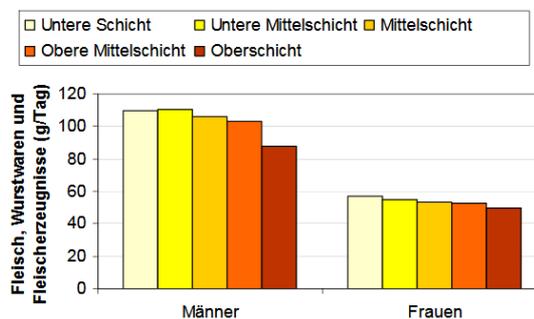
Nicht alle gesellschaftlichen Gruppen essen gleichermaßen viel Fleisch und Milchprodukte. Aus diesem Grund soll in diesem Kapitel analysiert werden, welche Verbraucher von einer Angleichung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte von 7 auf 19 % betroffen wären. Hierbei soll ein besonderes Augenmerk auf die Einkommenssituation der Konsumenten gelegt werden.

Fleisch und Fleischprodukte

Die Frage „Wer ist Fleisch in welchen Mengen?“ lässt sich auf Grund spärlichen Datenmaterials aus der jüngsten Vergangenheit nicht zufriedenstellend beantworten. Viele Autoren berufen sich auf die nationale Verzehrstudie aus dem Jahr 2008. Da in den vergangenen 11 Jahren der Fleischkonsum gesunken ist und die Zahl der Vegetarier und Veganer besonders in den einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen zugenommen hat, wären hier neue, ausführliche Datenerhebungen wünschenswert.

Auch in dieser Studie werden die Daten aus der Verzehrstudie genutzt (Max Rubner-Institut 2008), es sei jedoch darauf hingewiesen, dass andere Studien Indikatoren liefern, nach denen besonders bei „Gutverdienern“ eine Sensibilisierung für das Thema Fleischkonsum stattgefunden hat, so dass diese ihren Fleischkonsum reduziert haben oder ihre finanzielle Besserstellung nutzen, um qualitativ hochwertigere Ware zu kaufen (z.B. Cordts u. a. 2013).

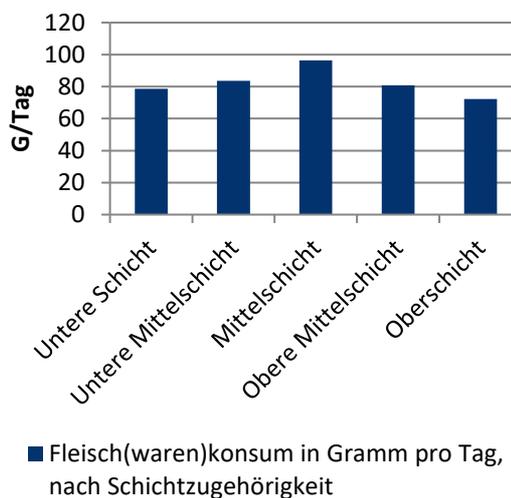
Abbildung 6: Täglicher Pro-Kopf-Verzehr von Fleisch, Fleischerzeugnissen und Wurstwaren nach "Schichten"⁹ in Gramm



Quelle: (Max Rubner-Institut 2008)

Bei einer nach Geschlechtern getrennten Betrachtung essen laut Verzehrstudie Personen aus den unteren Einkommensgruppen mehr Fleisch (ohne auf Fleisch basierende Gerichte, wie z.B. Burger) als einkommensstarke Haushalte. Dieses Bild relativiert sich aber, wenn die Geschlechtertrennung aufgehoben wird: Nicht ersichtlich ist aus der Abbildung 6 nämlich, dass mehr Frauen als Männer der „untersten Schicht“ angehören und mehr Männer der „Oberschicht“. Verrechnet man den Geschlechteranteil der jeweiligen „Schicht“ ergibt sich ein anderes Bild:

Abbildung 7: Pro-Kopf-Fleisch(waren)konsum in Gramm pro Tag nach Schichtzugehörigkeit



⁹ Der von den Autor_Innen der Verzehrstudie gewählte „Schicht“-Begriff wird von den Autor_Innen kritisch gesehen. Er bezieht in diesem Fall mehr Aspekte als das Einkommen ein.

Quelle: (Max Rubner-Institut 2008; eigene Berechnung und Darstellung)

Tatsächlich weisen Mitglieder der Mittelschicht den höchsten Fleisch(waren)konsum auf.

Im Folgenden soll nun ermittelt werden, wie sich die Mehrwertsteuererhöhung finanziell auf die Konsumenten auswirkt: Hierfür musste zunächst berechnet werden, wie hoch der durchschnittliche Preis für verschiedene Fleisch- und Milchwaren ist:

Zur Ermittlung der Durchschnittspreise wurde in einem ersten Schritt der Mittelwert von drei Produkten (günstig, mittelpreisig, hochpreisig) gebildet. Hierdurch wird der Durchschnittspreis des Warenangebotes ermittelt, nicht die tatsächlichen Ausgaben. Es ist davon auszugehen, dass bspw. deutlich mehr günsti-

ges Hackfleisch als teures Rumpsteak über die Ladentheke geht. Aus diesem Grund werden Preise, die Konsumenten für 1 kg Fleisch im Durchschnitt tatsächlich aufbringen an dieser Stelle tendenziell überschätzt. Es soll jedoch vermieden werden, zu niedrige Preise zu kalkulieren und so die Preisbelastung einer Mehrwertsteuererhöhung zu unterschätzen. In einem zweiten Schritt wurde das Verhältnis von konventionellem und Bio-Fleisch einberechnet. Während in anderen Produktgruppen der Anteil der bio-zertifizierten Ware deutlich steigt, haben weniger als 2 % des verkauften Fleisches und der Fleischwaren Bio-Qualität (BÖLW 2019). In einem dritten Schritt wurde das Verhältnis des Schweine-, Geflügel- und Rinderfleischkonsums (Statista 2019a) mit einberechnet.

Tabelle 10: Ermittlung der Durchschnittspreise von Fleisch(waren) des Warenangebotes unter Einbeziehung des Bio-Anteils des Konsums

Produkt	Brutto-Preis Konventionell	Brutto-Preis Bio, bzw. beim Discounter „Premium“-Haltungsform	Durchschnittspreis je Sorte	Durchschnittspreis bei Durchschnittskonsum
Supermarkt				
Rindfleisch	14,61 € ¹⁰	27,94 € ¹¹	14,88 €	10,51 €
Schweinefleisch	9,93 € ¹²	22,27 € ¹³	10,17 €	
Geflügel	8,02 € ¹⁴	19,23 € ¹⁵	8,24 €	
Discounter				
Rindfleisch	11,25 € ¹⁶	k.a. € ¹⁷	11,25 €	7,65 €
Schweinefleisch	6,81 € ¹⁸	11,00 € ¹⁹	7,08 €	
Geflügel	6,55 € ²⁰	k.a.	6,55 €	

¹⁰ Durchschnitt aus günstigem Rinderhackfleisch, mittelpreisigem Rindergulasch und hochpreisigem Rinderhüftsteak

¹¹ Durchschnitt aus günstigem Rinderhackfleisch und hochpreisigem Rumpsteak

¹² Durchschnitt aus günstigem Schweine-Nackensteak, mittelpreisigem Schweinegulasch und hochpreisigem Schweinefilet

¹³ Durchschnitt aus günstiger Schweinebratwurst und hochpreisigem Schweinesteak

¹⁴ Durchschnittspreis aus günstigen Hähnchenschenkeln, mittelpreisigem Hähnchengeschnetzelten und hochpreisigem Putenbrustfilet

¹⁵ Durchschnitt aus günstigen Hähnchenschenkeln, mittelpreisigem Putensteak und hochpreisigem Putenschnitzel

¹⁶ Durchschnitt aus günstigem Rinderhackfleisch, mittelpreisigem Rindergulasch und hochpreisigem Rinderhüftsteak

¹⁷ Bei dem ausgewählten Discounter wird lediglich Rinderhack in Bioqualität angeboten. Dieses ist 50 % teurer als das Produkt aus konventioneller Tierhaltung.

¹⁸ Durchschnitt aus günstiger Schweinebratwurst, mittelpreisigem Schweinegulasch und hochpreisigem Schweinefilet

¹⁹ Bei dem ausgewählten Discounter wird lediglich Schweinefleisch mit „Premium“-Haltungsbedingungen angeboten. Bio-zertifiziertes Schweinefleisch ist nicht erhältlich. Daher wird dieses als Äquivalent herangezogen.

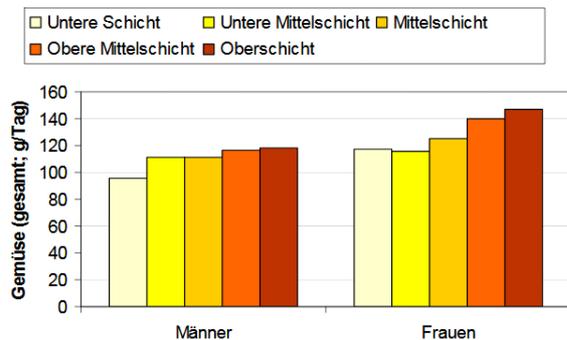
²⁰ Durchschnitt aus günstigem Brathähnchen, mittelpreisigem Hähnchenbrustfilet und hochpreisigen gegarten Geflügelstreifen

Bei einem durchschnittlichen Fleischverzehr von 1,2 kg Fleisch pro Woche wird bei einem durchschnittlichen Brutto-Fleischpreis von ca. 7,65 € im Discounter und ca. 10,51 € im Supermarkt der Konsument bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19 % mit 1,03 bis 1,41 € in der Woche zusätzlich belastet.

Da einkommensschwache Männer rund doppelt so viel Fleisch verzehren wie einkommensstarke Frauen, kommen auf sie deutlich höhere Mehrkosten zu, als auf Frauen der Oberschicht. Jedoch muss hier auch einbezogen werden, dass Menschen mit geringem Einkommen häufiger zu günstigen Fleischwaren aus dem Discounter greifen. Sie werden folglich nicht im Durchschnitt 7,65 € pro kg Fleisch ausgeben und folglich auch einen geringeren Preisanstieg erleben.

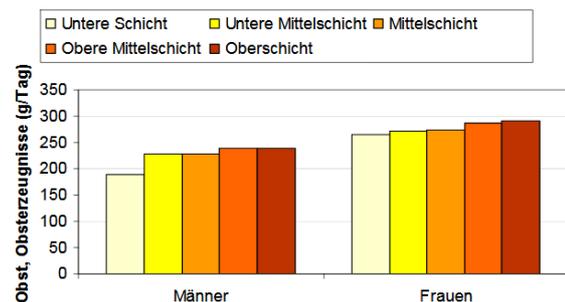
Geringverdiener haben wenig finanziellen Spielraum, um Mehrkosten zu schultern, somit werden sie am ehesten auf Fleisch(waren) verzichten, wenn der Preis dafür steigt. Da gerade männliche einkommensschwache Personen Fleisch überkonsumieren, ist dies ein durchaus willkommener Effekt. Gleichzeitig verzehren Personen aus dieser Gruppe deutlich weniger Gemüse und Obst als der Rest der Gesellschaft (siehe Abbildung 8 und Abbildung 9).

Abbildung 8: Verzehr von Pilzen, Gemüse und Hülsenfrüchten nach "Schicht"



Quelle: (Max Rubner-Institut 2008)

Abbildung 9: Verzehr von Obst und Obsterzeugnissen nach "Schicht"



Quelle: (Max Rubner-Institut 2008)

Ein Wechsel von Fleisch zu pflanzlichen Lebensmitteln wäre daher durchaus erstrebenswert. Jedoch sollte dies nicht allein durch ökonomische Instrumente angereizt sondern auch durch informatorische Instrumente begleitet werden. Sonst besteht die Gefahr, dass Konsumenten statt zu frischen Nahrungsmitteln zu anderen, hochverarbeiteten Lebensmitteln greifen und so ihrer Gesundheit keinen Gefallen tun. Diese informatorischen Instrumente würden auch Effekte bei Gutverdienern erzeugen, die einen leichten Preisanstieg ohne Probleme kompensieren können und so wenig Veränderungsdruck spüren. Personen mit hohem Bildungsstand und höherem Einkommen reagieren hingegen stärker auf Informationskampagnen. Durch eine Doppelstrategie könnten folglich alle Konsumentengruppen erreicht und zu veränderten Konsumgewohnheiten angeregt werden (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz/Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik 2016)

Milch und Milchprodukte

Für Milch enthält die Verzehrstudie keine vergleichbaren Aufschlüsselungen nach Einkommen der Konsumenten. Daher muss hier mit durchschnittlichen Werten gerechnet werden:

Jeder Bürger in Deutschland verzehrt im Durchschnitt 52 Liter Milch, 17 kg Joghurt, 25 kg Käse (davon 7,7 kg Frischkäse), 6 kg Sahne und 6 kg Butter (Milchindustrie-Verband 2017).

Tabelle 11: Ermittlung der Durchschnittspreise von Milch(waren) des Warenangebotes unter Einbeziehung des Bio-Anteils des Konsums

Produkt	Brutto-Preis Konventionell	Brutto-Preis Bio, bzw. beim Discounter „Premium“-Haltungsform	Durchschnittspreis je Sorte
Supermarkt			
Milch ²¹	1,01 €	1,18 €	1,03 €
Joghurt ²²	2,97 €	3,65 €	3,01 €
Käse	10,42 €	15,15 €	10,54 €
Frischkäse ²³	7,48 €	5,90 €	7,44 €
Sahne	4,07 €	4,30 €	4,08 €
Butter	8,65 €	11,00 €	8,73 €
Discounter			
Milch (1 Liter)	0,80 €	1,00 €	0,82 €
Joghurt (1 kg)	1,72 €	2,45 €	1,76 €
Käse	8,84 €	11,65 €	8,91 €
Frischkäse	5,70 €	6,80 €	7,73 €
Sahne (1 kg)	3,20 €	k.a.	3,20 €
Butter (1 kg)	7,21 €	9,20 €	7,28 €

²¹ Lediglich Frisch- und H-Milch, ohne teurere Laktose-freielaktosefreie Optionen. Werden diese in die Betrachtung mit einbezogen, erhöht sich der Durchschnittspreis des Warenangebots auf 1,07 €€.

²² Hier wurden Natur- und Fruchtjoghurts einbezogen. Süßwaren wie Pudding, Joghurt mit Knuspermüsli, Milchreis und ähnliche Produkte wurden nicht mit berechnet.

²³ Hier wurden lediglich auf Kuhmilch basierende Frischkäse herangezogen, da Produkte wie Ziegenfrischkäse oder Schafsfrischkäse sehr wenig konsumiert werden, dabei aber teurer sind und so den Preis überproportional nach oben verzerrt hätten. Der Preis für konventionelle Produkte liegt trotzdem deutlich höher, da hier häufig teure Markenprodukte oder in kleinen Einzelportionen verpackte Ware einberechnet wurde, die deutlich teurer ist (Bsp. Philadelphia Natur im 175g Becher: 8,50€/kg; Philadelphia Natur vorportioniert: 14,90€/kg)

Bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7 auf 19 % würden die Verbraucher pro Woche folgende Mehrkosten aufbringen müssen:

- 0,09-0,12 € für Milch,
- 0,06-0,11 € für Joghurt,
- 0,33-0,39 € für Käse,
- 0,13 € für Frischkäse,
- 0,04-0,05 € für Sahne und
- 0,10-0,12 € für Butter.

Insgesamt entstünden folglich für Milch(produkte) wöchentlich Mehrkosten in Höhe von 0,75 bis 0,92 € pro Person. Auch diese Kosten halten sich im Rahmen. Stattdessen könnte auf pflanzliche Ersatzprodukte zurückgegriffen werden: Haferdrink statt Milch, Gemüseaufstriche statt Käse oder Margarine statt Butter. Diese Alternativen, die bisher z. T. teurer sind als die tierischen Produkte, würden dank der Steueranpassung konkurrenzfähiger werden.

Kosten der Substitution tierischer Proteine durch pflanzliche Proteine:

Der Proteinbedarf von Erwachsenen beträgt etwa 0,8 g pro Kilogramm Körpergewicht (DGE 2017). Der durchschnittliche in Deutschland lebende Mann wiegt 85,2 kg (Statista 2013a), die durchschnittlich in Deutschland lebende Frau wiegt 70,7 kg (Statista 2013b). Macht ein Durchschnittsgewicht von 77,9 kg. Das entspricht einem täglichen Eiweißbedarf von rund 62 g. Derzeit wird dieser allein durch die durchschnittliche Aufnahme von Fleisch- und Milch(produkten) gedeckt, wie exemplarisch in Tabelle 12 dargestellt. Hinzu kommen pflanzliche Proteine.

Tabelle 12: Durchschnittliche Proteinaufnahme durch tierische Produkte pro Tag

Lebensmittel	Gramm/ Milliliter	Protein ²⁴
Schweinefleisch ²⁵	98 g	~ 15,7 - 26,9 Gramm
Geflügel ²⁶	34 g	~ 5,9 - 10,9 Gramm
Rinderfleisch ²⁷	27 g	~ 4,1 - 8,4 Gramm
Milch ²⁸	142 ml	~ 4,8 Gramm

²⁴ Nährwertangaben von www.fddb.info

²⁵ Kochschinken (16% Protein); Parmaschinken (27,5%)

²⁶ Hähnchenflügel (17% Protein); Putenschinken (32%)

²⁷ Rinderzunge (15,2% Protein); Rinderschinken (31%)

²⁸ Milch (3,4g Protein/100ml)

Joghurt ²⁹	47 g	~ 1,8 – 4,4 Gramm
Käse ³⁰	47 g	~ 8,5 – 16,7 Gramm
Frischkäse ³¹	21 g	~ 0,9 – 2,7 Gramm
Sahne ³²	16 g	~0,5 Gramm
Butter ³³	16 g	~0,1 Gramm
Gesamt		42,3 – 75,4 Gramm

Zur Deckung dieses Proteinbedarfes gibt eine Person derzeit etwa 2,17 € im Discounter und 2,82 € im Supermarkt aus.

Das tierische Eiweiß könnte über pflanzliche Proteine (teilweise) substituiert werden:

Tabelle 13: Exemplarische Substitution tierischen Eiweißes durch pflanzliche Proteine

Lebensmittel	Gramm	Protein
Rote Linsen ³⁴	50 g	12,8 g
Haferflocken ³⁵	50 g	6,8 g
Kidneybohnen ³⁶	50 g	11 g
Erdnüsse ³⁷	30 g	8,7 g
Erbsen	100 g	5,7 g
Sojaschnitzel ³⁸	50 g	24,5 g
Gesamt		68,8 g

Dieser Einkauf würde im Supermarkt etwa 1,44 € kosten.

Die Mehrkosten der erhöhten Mehrwertsteuer könnten also ohne Probleme kompensiert werden, wenn ein Teil der Fleisch- und Milchprodukte durch günstigere pflanzliche Lebensmittel ersetzt würden.

²⁹ Fettarmer Naturjoghurt (3,9 % Protein); Griechischer Joghurt (9,4 %)

³⁰ Camembert (18 % Protein); Parmesan (35,6 %)

³¹ Sahniger Frischkäse Natur (4,5 % Protein); (Körniger Frischkäse/Frischkäse Natur (13 %)

³² Saure Sahne (3 % Protein); Schlagsahne (3,4 %)

³³ Butter (0,7 % Protein)

³⁴ Rote Linsen (25,5 % Protein)

³⁵ Haferflocken (13,5 % Protein)

³⁶ Getrocknete Kidneybohnen (22 % Protein)

³⁷ Erdnuss, frisch (29 % Protein)

³⁸ Sojaschnitzel/Sojaschnitzel (49 % Protein)

Auch wenn die Mehrwertsteuer einkommensschwache Haushalte überproportional belastet, da diese einen größeren Anteil ihres Einkommens für die Mehrwertsteuer aufbringen müssen, geht eine Anhebung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte nicht zwangsläufig mit einer finanziellen Mehrbelastung einher, da es Anpassungsmechanismen gibt (Veränderung der Ernährungsgewohnheiten), mit denen die Mehrkosten nicht nur kompensiert, sondern sogar überkompensiert werden könnten.

Voraussetzung dafür ist jedoch, dass den Konsumenten die nötigen Informationen an die Hand gegeben werden, um eine bessere Kaufentscheidung treffen zu können.

5.6.2 Administrierbarkeit

Auf den ersten Blick wäre die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte auf den Regelsteuersatz von 19 % leicht umsetzbar. Auch heute werden verschiedene Lebensmittel bereits unterschiedlich besteuert, und auch die Form des Konsums kann Einfluss auf die Steuerhöhe nehmen. So wird ein Take-Away Menü mit lediglich 7 % besteuert, ein im Restaurant verzehrtes Menü dagegen mit 19 %.

Klärungsbedarf besteht jedoch beim Umgang mit Mischprodukten, z. B. Fertiggerichten, die jeweils zur Hälfte aus Fleisch und aus Getreide, Hülsenfrüchten, Gemüse oder Obst bestehen. Wie sollte der Eisbecher mit Sahneeis und frischem Obst besteuert werden? Wie der Kebab aus Fleisch, Brot und Salat? Und wie beim Salat mit Hähnchenstreifen? Hier müssten vorab klare Regeln festgelegt werden, die auch in der Praxis für Lebensmittelproduzenten und Gastronomen gut umsetzbar sind und Steuerbetrug nicht begünstigen.

Vorstellbar wäre:

- alle Lebensmittel, die einen tierischen Anteil enthalten, mit 19 % zu besteuern. Hier müsste die Deklaration von Zutaten klarer werden. Derzeit ist wohl den meisten Konsumenten und Gastronomen nicht immer verständlich, was sich hinter den Abkürzungen auf den Zutatenlisten verbirgt. Die Verbraucherzentrale (2019) listet 51 Zusatzstoffe auf, die auf Etiketten mit sogenannten E-Nummern angegeben werden und tierischen Ursprungs sein können. Damit auch Gastronomen eine korrekte Besteuerung ihrer Speisen möglich ist, müsste mehr Transparenz herrschen. Denkbar wäre, dass alle verarbeiteten Waren, die tierische Produkte enthalten, gekennzeichnet werden müssen.

Die Kontrolle könnte sich gerade in der Gastronomie als schwierig erweisen. Bereits heute besteht bei Restaurants, Imbissen, Cafés und Kantinen, die

sowohl einen In-House-Verzehr, als auch Take-Away-Lebensmittel anbieten, ein hohes Betrugs-potenzial. Es wird davon ausgegangen, dass allein in der Fast-Food-Gastronomie jährlich Mehrwertsteuern in Höhe von 200 Mio. € hinterzogen werden (NDR 2016). Der Bundesrechnungshof fordert aus diesem Grund, das Steuerprivileg für Außer-Haus-Essen abzuschaffen und Gerichte in der Gastronomie voll zu besteuern (Bundesrechnungshof 2010). Damit würde auch die indirekte Subvention der meist sehr ungesunden Fast-Food-Lebensmittel durch eine reduzierte Besteuerung entfallen.

- Kleinstmengen an tierischen Produkten werden toleriert, die volle Mehrwertsteuer wird erst erhoben, wenn der tierische Anteil eines Gerichtes einen sehr niedrigen Schwellenwert überschreitet. So müsste etwa der Ursprung von Zusatzstoffen nicht transparent gemacht werden, und Lebensmittelproduzenten und Gastronomen müssten nicht bei jeder Zutat deren Ursprung recherchieren. Nachteilig wäre, dass für Verbraucher nach wie vor unklar bliebe, was sich hinter vielen Kürzeln auf der Zutatenliste verbirgt. Da im Lebensmittelkontext die Verantwortung gerne auf die Konsumenten abgewälzt wird, der seine Kaufentscheidungen nach Nachhaltigkeitskriterien treffen soll, besteht ein hoher Bedarf an Transparenz, die Käufers eine informierte Entscheidung ermöglicht. Dies wäre bei Toleranzgrenzen für Zusatzstoffe nicht gegeben.
- Die volle Mehrwertsteuer wird erst bei einem signifikanten Anteil tierischer Zutaten im Produkt erhoben. Hier müsste eine Grenze gezogen werden, für die es keine rein rationalen Kriterien gibt. Es handelte sich um eine politische Entscheidung und es müsste erklärt werden, ab wann der Anteil tierischer Zutaten so groß ist, dass ein reduzierter Mehrwertsteuersatz nicht mehr legitimierbar wäre. Wie erwähnt, ist es aber heute schon kaum möglich, zu kontrollieren, ob Gastronomen den korrekten Mehrwertsteuersatz für Im-Haus-Verzehr entrichten. Wenn im Außer-Haus-Verzehr auch noch eine Differenzierung abhängig vom Fleisch- oder Milchanteil im Gericht erfolgen müsste, würde der Kontrollbedarf weiter steigen und mit ihm das Betrugs-potenzial.

Die Administrierbarkeit hängt folglich deutlich von der Umsetzung einer Mehrwertsteuerreform ab. Würden die Steuerprivilegien für Außer-Haus-Essen abgeschafft, wäre die bürokratische Umsetzung deutlich leichter. Als positiver Nebeneffekt würde häufig sehr ungesundes, fetthaltiges, gezuckertes, salziges und hoch verarbeitetes Fast-Food Essen nicht mehr steuerlich subventioniert. Bei Mischprodukten aus dem

Supermarkt müsste entschieden werden, ob eine Toleranzgrenze für tierische Inhaltsstoffe gezogen wird oder ob bereits Kleinstmengen zu einem vollen Mehrwertsteuersatz führen. Letzteres würde den Aufwand für lebensmittelverarbeitende Unternehmen erhöhen, da sie so den Ursprung ihrer Zusatzstoffe nachvollziehbar machen müssten.

Auf Grund der geringen Mehrbelastung in Höhe von etwa 1,78 bis 2,33 € p. P/Woche und den bereits etablierten bürokratischen Strukturen wird das Instrument trotz der offenen Fragen zum Umgang mit Mischprodukten in der Kategorie „Akzeptanz und Umsetzbarkeit mit „++“ (stark positiv) bewertet.

5.7 Klimawirkung

5.7.1 Nationaler Konsum:

Wie in Kapitel 5.4.1 erwähnt, liegt die Nachfrageelastizität von Fleisch bei -1,02 und bei Milch- und Milchprodukten bei -1,0 (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz/Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik 2016).

Folglich würden sich bei der Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7 auf 19 % und somit einer effektiven Preiserhöhung um 11,215 % der Fleisch(waren)konsum in Deutschland um 11,44 % und der Milch(produkte)konsum um 11,22 % reduzieren.

Die Preiselastizität variiert auch innerhalb der Produktgruppen deutlich. So liegt die Elastizität von Rindfleisch bei lediglich -0,53, während die von Schweinefleisch bei -0,83 liegt (Thiele 2008). Thiel (2008) vermutet, dass dies mit dem rückgängigen Rindfleischkonsum nach der BSE-Krise zu tun hat, sodass Personen, die heute noch Rindfleisch konsumieren, eine höhere Präferenz für die Fleischsorte haben. Ein alternatives Erklärungsmuster wäre, dass Rindfleisch, wie in Kapitel 5.6 dargelegt, vergleichsweise teuer ist und somit eher von Personen konsumiert wird, die weniger auf Preise achten müssen. Die Preiselastizität von Butter ist hingegen mit -1,27 überdurchschnittlich hoch, sie ist jedoch auch vergleichsweise leicht durch Margarine oder Öl zu substituieren.

Da der Rindfleischkonsum relativ gering ist, wird trotz dieser Varianzen mit den Durchschnittselastizitäten gerechnet:

Demnach ist der Konsum von Fleisch derzeit mit Emissionen in Höhe von etwa 24 Mio. Tonnen CO₂-Äqu verantwortlich. Bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7 auf 19 % würde sich der Fleischkonsum um 11,44 % reduzieren. Das entspräche 2,7 Mio. Tonnen CO₂-Äqu.

Der Konsum von Milch(producten) geht mit CO₂-Äqu Emissionen in Höhe von etwa 35 Mio. Tonnen einher. Bei einer Erhöhung der MwSt. würde der Konsum um 11,22 % sinken, das entspräche einer Emissionsreduktion von 3,9 Mio. Tonnen CO₂-Äqu.

Zusammen ist das eine Reduktion der fleisch- und milchbedingten Emissionen durch nationalen Konsum in Höhe von 6,6 Mio. Tonnen CO₂-Äqu.

Natürlich werden Fleisch- und Milch(producte) durch andere Lebensmittel substituiert. Die Erzeugung dieser Produkte geht jedoch mit deutlich geringeren Treibhausgasemissionen einher:

Tabelle 14: Emissionen von konventionell angebauten/produzierten Lebensmitteln in g pro kg

Tierisches Produkt	CO ₂ -Äqu in g pro kg	Pflanzl. Produkt	CO ₂ -Äqu in g pro kg
Geflügel	3.508	Gemüse	153
Rind	13.311	Kartoffeln	199
Schwein	3.252	Tomaten ³⁹	339
Milch	940	Soja-Drink	670
Joghurt	1.231	Erdnuss	670
Käse	8.512	Tofu	1.660
Frischkäse	1.929	Pommes	5.728
Butter	23.794	Margarine	1.780
Sahne	7.631	Brot	768
		Teigwaren	919
Ø	7.123	Ø	1.288

Quelle: (bpb o.J.; Klimatarier.com o.J.)

Wie die exemplarische Auflistung zeigt, erzeugt die Produktion pflanzlicher Lebensmittel deutlich weniger Emissionen als tierische Produkte. Nur ein geringer Anteil der 6,6 Mio. Tonnen CO₂-Äqu Einsparungen würde im Falle der Substitution dafür aufgewendet.

³⁹ Am Beispiel der Tomate lässt sich besonders gut aufzeigen, wie stark die Emissionen eines Produkts durch Anbaumethode und Anbauzeitpunkt variieren können. Während eine Tomate aus regionalem Anbau während der Saison 35 g CO₂-Äqu pro Kilo produziert, schlägt eine regionale Tomate aus einem beheizten Gewächshaus außerhalb der Saison mit 9.300 g CO₂-Äqu zu Buche.

5.7.2 Export

In den 20 Jahren zwischen 1995 und 2015 haben die in Deutschland lebenden Personen ihren Pro-Kopf Fleischverzehr von 61,8 kg (1995) auf 59,9 kg (2015) gesenkt (Fleischerhandwerk.de 2016). Auf Grund des leichten Bevölkerungswachstums in dieser Zeit entspricht das einer Gesamtreduktion des Fleischverzehrs um 130 Mrd. kg (=0,13 Mio. t)

Tabelle 15: Fleischverzehr und Schlachtmenge in Deutschland 1995 und 2015

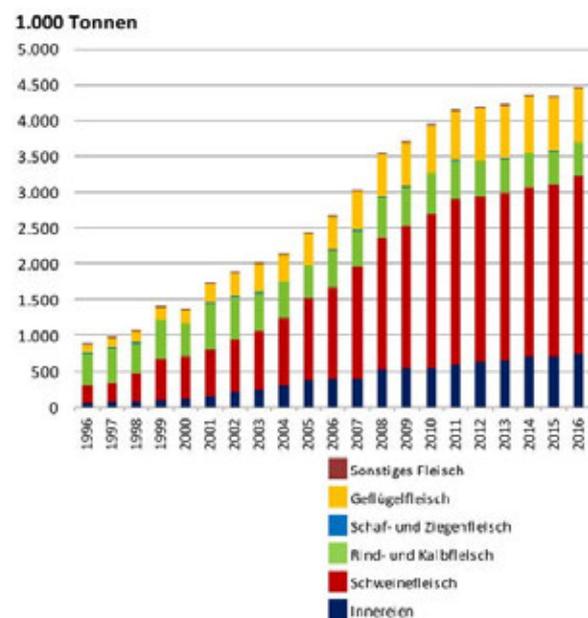
Jahr	Verzehr pro Kopf in kg	Bevölkerung	Konsum gesamt in Mio. Tonnen	Schlachtmenge in Mio. Tonnen
1995	61,8	81,82 Mio.	5,05	5,51
2015	59,9	82,18 Mio.	4,92	8,26
Differenz			-0,13	+2,75

Quelle: (Fleischerhandwerk.de 2016; Statista 2019b; Thünen-Institut 2017; eigene Berechnungen)

Die Schlachtmenge nahm im selben Zeitraum hingegen um 2,75 Mio. Tonnen zu.

Dass die Fleischproduktion vom Fleischverzehr entkoppelt ist, liegt an der drastischen Steigerung des Exports von Fleisch und Fleischwaren. Während Deutschland bis 2005 noch Netto-Importeur war, überstiegen die Fleischausfuhren in den vergangenen Jahren die Einfuhren.

Abbildung 10: Fleischexport Deutschland 1996-2016



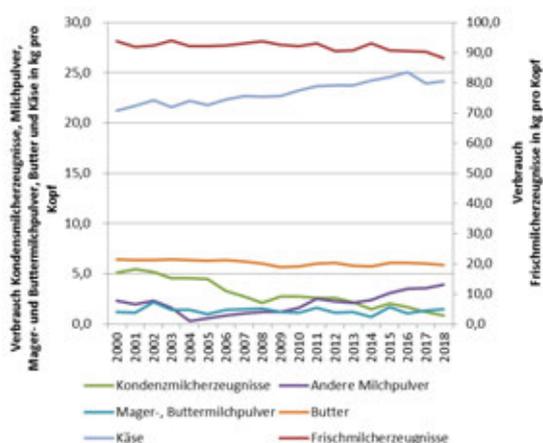
Quelle: (Thünen-Institut o.J.)

Die Exportmenge hat sich, wie Abbildung 10 zeigt, im Zeitraum 1996 bis 2016 mehr als vervierfacht.

Auch beim Milch(producte)-Verzehr und der Milchproduktion können vergleichbare Effekte beobachtet werden:

Wie Abbildung 11 zeigt, nahm zwischen 2000 und 2018 der Pro-Kopf-Verbrauch fast aller Milch(producte) ab. Lediglich Käse, Mager- und Buttermilchpulver konnten ein leichtes Plus verzeichnen (BLE 2019b). Im Durchschnitt wurden 2018 pro Person 5,5 kg weniger Milch und Milchprodukte verbraucht als noch 2000.

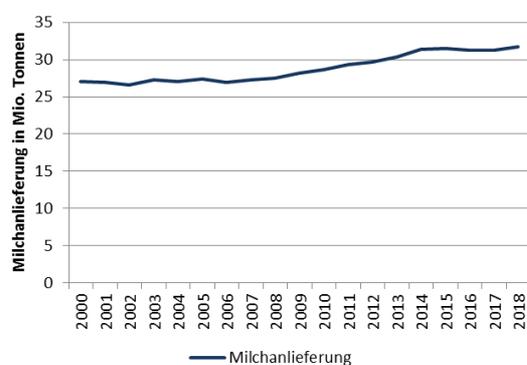
Abbildung 11: Pro-Kopf-Verbrauch von Milch(producten) in Deutschland 2000–2018



Quelle: (BLE 2019b)

Die Milchproduktion nahm hingegen im selben Zeitraum deutlich zu: Wurden 2000 noch 27 Mio. Tonnen Milch an Molkereien angeliefert, waren es 2018 schon 31,7 Mio. Tonnen (Statista 2019c).

Abbildung 12: Jährliche Milchanlieferung an Molkereien in Deutschland 2000–2018



Quelle: (Statista 2019c)

Dieser Zuwachs ging ebenfalls mit einem deutlichen Anstieg der Exporte einher. So wurden 2012 noch 14,6 Mio. Tonnen Milch exportiert (MIV 2014); vier Jahre später waren es bereits 16,6 Mio. Tonnen (MIV 2017).

Auf Grund der der Tatsache, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milch(producte) lediglich den inländischen Konsum adressiert, jedoch keine Auswirkungen auf Produktion oder Export hat und die Höhe der Steuer nicht ausreicht, um die Klimakosten zu internalisieren, wird dieses Instrument in der Kategorie „Klimawirkung“ mit „0 bis +“ (neutral bis leicht positiv) bewertet. Zwar verkleinert sich der klimatische Fußabdruck des nationalen Konsums, aber nicht der des Landwirtschaftssektors in Deutschland.

5.8 Umweltwirkung

Bei der Umweltwirkung lautet das Fazit ähnlich wie bei der Klimawirkung: Die Reduktion des inländischen Fleisch- und Milch(producte)-Konsums hätte positive Effekte auf die Umwelt, etwa weil der Ressourceneinsatz sank, geringe Mengen Nitrat in die Umwelt gelangten, weniger Flächen verbraucht würden. Der steigende Export kompensiert diese Potenziale wieder. Exemplarisch wird dies im Folgenden am Beispiel des Düngemitelesinsatzes skizziert.

5.8.1 Nationaler Konsum

Hypothetisch würde ein reduzierter Fleischkonsum zu einem verminderten **Ressourcenverbrauch** führen. Wie in Kapitel 1 beschrieben werden derzeit 60 % der Agrarflächen in Deutschland für den Anbau von Futtermitteln genutzt. Durch eine Reduktion des Fleischkonsums um 11,44 % könnte hypothetisch entweder der Import von Futtermitteln oder der Futtermittelanbau reduziert werden. Hierdurch könnte der Einsatz von **Mineraldünger** vermindert werden:

Derzeit werden jährlich über 5 Mio. Tonnen Handelsdünger in Deutschland abgesetzt (siehe Tabelle 16). Dies ist u. a. nötig, um die mehr als 211 Mio. Tonnen in Deutschland erzeugten Futtermittel (BLE 2019c) herzustellen.

Tabelle 16: Inlandsabsatz von Handelsdünger in Deutschland 2017/18

Düngemittel	In 1.000 Tonnen Nährstoff
Stickstoff (N)	1.496,6
Phosphat (P ₂ O ₅)	208,5

Kali (K ₂ O)	391,6
Kalk (CaO)	2.935,4
Gesamt	5032,1

Quelle: (BMEL 2018b)

Der Abbau und die nicht selten übermäßige Ausbringung dieser Mineraldünger gehen mit einer Reihe von unterschiedlichen Umweltproblemen einher. Exemplarisch wäre hier das Problem des Phosphorabbaus und der langfristig drohenden Phosphorknappheit zu erwähnen: Phosphor ist ein endlicher Rohstoff, der für die Existenz aller Lebewesen essenziell ist. In der Vergangenheit wurde mit ihm sehr verschwenderisch umgegangen und die Möglichkeiten, ihn z. B. aus Klärschlamm zu recyceln, wurden nicht wahrgenommen. Erst seit kurzem entwickelt sich ein Bewusstsein für die drohende Knappheit in der mittelfristigen Zukunft, und Technologien zur Rückgewinnung von Phosphor werden entwickelt und geprüft. Neben der drohenden Endlichkeit sind auch die Umweltfolgen der Extraktion ein weiterer Grund, die Ressource sparsamer einzusetzen. Zu ihnen gehören unter anderem (UBA 2019b):

- Zur Produktion von Phosphatdüngern wird viel Schwefelsäure benötigt.
- Bei der Produktion von einer Tonne Phosphor entstehen 5–6 Tonnen Phosphorgips, ein Abfallprodukt, das in Halden und Gewässern entsorgt wird und eine Gefahr für die Umwelt darstellt. Durch die in der deutschen Landwirtschaft eingesetzten Phosphatdünger entstehen jährlich über eine Millionen Tonnen Phosphorgips.

Hypothetisch wäre es möglich, durch weniger Fleischkonsum die Futtermittelproduktion zu verringern und so die Phosphordüngung auf den frei werdenden Flächen zu reduzieren oder einzustellen. Stattdessen könnten Grünflächen und Agroforste angelegt oder Moore renaturiert werden.

Doch dieses hypothetische Potenzial wird in der Realität auf Grund des steigenden Exportes nicht realisiert.

5.8.2 Export

Auch in diesem Kontext gilt, dass die Umweltpotenziale der Reduktion des inländischen Fleisch- und Milch(producte)-Konsums durch den wie in Kapitel 5.7.2 am Klimabeispiel aufgezeigten steigenden Export mehr als überkompensiert werden und so die Belastung für die Natur trotz sinkenden Konsums in Deutschland stagniert oder sogar steigt.

Auf Grund der der Tatsache, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milch(producte) lediglich den inländischen Konsum adressiert, jedoch keine Auswirkungen auf Produktion oder Export hat, wird dieses Instrument in der Kategorie „Umweltwirkung“ mit „0 bis +“ (neutral bis leicht positiv) bewertet. Zwar verkleinert sich der ökologische Fußabdruck des nationalen Konsums, aber nicht der des Landwirtschaftssektors in Deutschland.

5.9 Gesundheit

Übermäßiger Konsum von Fleisch, hier besonders der von rotem Fleisch (Rind, Schwein, Lamm) und von verarbeitetem Fleisch, geht mit negativen Gesundheitswirkungen einher. So befördert hoher Fleischkonsum bestimmte Krebsarten, Herz-Kreislaufkrankungen, Schlaganfälle, Typ 2 Diabetes und eine allgemein erhöhte Sterblichkeit. Jährlich stehen 2,4 Mio. Todesfälle mit dem Konsum von rotem und verarbeitetem Fleisch in Zusammenhang, mehr als 83.000 davon in Deutschland (Springmann u. a. 2018).

Diese Gesundheitswirkungen verursachen hohe Folgekosten. So errechneten Springmann u. a. (2018), dass allein in Deutschland mehr als 12 Mrd. €⁴⁰ Gesundheitskosten auf den Verzehr von rotem und verarbeitetem Fleisch zurückzuführen sind.

Um diese Kosten zu internalisieren, müsste laut den Autoren der Preis von rotem Fleisch um 28,14 % steigen und der von verarbeiteten Fleischprodukten sogar um 165,84 %.

Springmann und Kollegen gehen von vergleichsweise geringen Elastizitäten aus, wonach bei diesen drastischen Preiserhöhungen der Konsum von rotem Fleisch um 3,36% und der von verarbeitetem Fleisch um 36,74% sinken würde. Ebenso gingen die Sterbefälle (um ca. 30.000 Todesfälle) und die fleischbedingten Gesundheitskosten (um ca. 3 Mrd. €) zurück.

⁴⁰ Springmann et al. nutzen \$US im Wert von 2010. Der Wechselkurs zu Euro entsprach in dem Jahr durchschnittlich 1,33 (Statista 2019d).

Tabelle 17: Gesundheitskosten und Sterbefälle durch Konsum von rotem Fleisch und verarbeitetem Fleisch in Deutschland – Status Quo und nach einer Internalisierung der Gesundheitskosten

Zeitpunkt		Rotes Fleisch	Verarbeitetes Fleisch
Status Quo	Gesundheitskosten	3,75 Mrd. \$US	12,56 Mrd. \$US
	Sterbefälle	15.230	68.370
Preisanstieg		28,14 %	165,84 %
Nach Preiserhöhung	Gesundheitskosten	3,63 Mrd. \$US	8,43 Mrd. \$US
	Sterbefälle	14.750	38.460

Quelle: (Springmann u. a. 2018)

Mangels Datenlage können die Effekte einer Mehrwertsteuererhöhung auf die Gesundheit nur kurz skizziert und nicht quantifiziert werden, doch es zeichnet sich deutlich ab, dass eine Reduktion des Fleischkonsums positive Effekte auf die gesamtgesellschaftliche Gesundheit hätte und die Gesundheitskosten reduziert würden.

Zu den Auswirkungen des Konsums von Milchprodukten auf die Gesundheit lassen sich derzeit kaum verlässliche Aussagen treffen. Während einige Experten zum Ergebnis kommen, dass ein (moderater) Milchkonsum positive Gesundheitseffekte hat (z.B. BzFE o.J.), warnen andere Studien vor potenziellen negativen Folgen (z.B. Michaelsson u. a. 2014). Um hier nicht mit noch begrenzten wissenschaftlichen Ergebnissen zu argumentieren und in die teils ideologisch geführte Diskussion einzusteigen, wird dieser Diskurs daher an dieser Stelle nicht weiter geführt und sich auf die Gesundheitsfolgen übermäßigen Fleischkonsums konzentriert.

Beim Thema „Internalisierung der Gesundheitskosten“ ist es wichtig zu erwähnen, dass in anderen Ländern das Gesundheitssystem zu größeren Anteilen über Steuern finanziert wird. So bezieht der Britische National Health Service (NHS) seine Mittel zu einem großen Teil aus allgemeinen Steuern, zweckgebundenen Steuern und in einem geringen Umfang aus Sozialversicherungseinnahmen (bpb 2014). In einem solchen System könnten erhöhte Mehrwertsteuern auf Fleisch dazu beitragen, die Gesundheitskosten besser zu decken, sofern die höheren Einnahmen auch für

diesen Zweck genutzt werden. In Deutschland hingegen, wo die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer zu etwas mehr als der Hälfte in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen, zu etwas weniger als der Hälfte den Ländern zugutekommen und ein kleiner Anteil an die Kommunen geht, würde das Gesundheitssystem zunächst nicht direkt profitieren⁴¹. Ggf. könnten jedoch Mechanismen an anderer Stelle implementiert werden, die den Bürger entlasten, sodass steigende Gesundheitskosten indirekt kompensiert würden.

Wie groß die Effekte einer Erhöhung der Mehrwertsteuer auf die Gesundheit der Konsumenten sind, hängt auch von der Frage ab, womit der Fleischkonsum substituiert wird. Wird der bisherige Fleischkonsum durch frisches Obst und Gemüse ersetzt, hat dies zweifelsohne positive Auswirkungen auf die Gesundheit. Dient hingegen hochverarbeitete, fettige oder zuckerhaltige Nahrung als Ersatz, kann ein Verzicht auf Fleisch- und Milchprodukte negative Folgen haben. Aus diesem Grund könnte über eine Verwendung der Steuermehreinnahmen aus einer erhöhten Mehrwertsteuer auf Fleischprodukte zur weiteren Senkung der Mehrwertsteuer auf frisches Obst- und Gemüse nachgedacht werden. Hierdurch würde die positive Wirkung auf die Gesundheit noch verstärkt, und die Konsumenten würden bei angepasstem Konsumverhalten finanziell nicht mehrbelastet werden.

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleischprodukte würde den Konsum in Deutschland reduzieren und hätte somit positive Gesundheitseffekte. Eine Preiserhöhung um rund 11% ist allerdings noch nicht ausreichend, um die externen Gesundheitskosten zu kompensieren. Daher wird dieses Instrument in der Kategorie „Gesundheit“ mit „+“ (leicht positiv) bewertet.

5.10 Tierwohl

Die Anpassung der Mehrwertsteuer von 7 auf 19 % hätte mangels Zweckbindung der Einnahmen keine Auswirkungen auf die Bedingungen, unter denen Tiere gehalten, transportiert und geschlachtet werden. Die Einnahmen fließen zu etwas mehr als der Hälfte in den Bundeshaushalt, etwas weniger als die Hälfte ginge in die Kassen der Länder und zu kleinen

⁴¹ Zwar fließen jährlich etwa 14 Mrd. € Bundesmittel in den Gesundheitssektor, jedoch zur Deckung von versicherungsfremden Leistungen wie die Familienversicherung, Leistungen für Mutterschutz und Schwangerschaft, etc. (BMG 2019)

Teilen an die Kommunen. Der Bund könnte die Mehreinnahmen nutzen, um das Budget des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) aufzustocken, und auch die Bundesländer könnten die Mittel z.B. für die Förderung von Tierwohlmaßnahmen nutzen, es gibt jedoch keine dahingehenden Verpflichtungen.

Die Steuernehmeinnahmen aus einer Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte würde in den allgemeinen Haushalt fließen und den Landwirten nicht zugutekommen. Aus diesem Grund wird dieses Instrument in der Kategorie „Tierwohl“ mit „0“ (neutral) bewertet.

5.11 Rechtliche Bewertung

5.11.1 Normalsteuersatz von 19 % auf Fleisch und Milchprodukte

Die Anwendung des Normalsteuersatzes von 19 % auf Fleisch und Milchprodukte wäre durch eine Änderung der zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG)⁴² gehörenden Anlage 2 möglich, indem folgende Nummern gestrichen werden: Nr. 2 bis 5, 28 und 35. Will man alle tierischen Lebens- und Futtermittel mit dem Normalsteuersatz belasten, müssten auch die Nr. 26 a) und b) und gegebenenfalls auch Nr. 47 (Gelatine) aufgehoben werden. Zuständig für die Änderung der Anlage 2 wäre der Bundestag. Da Teile der Umsatzsteuereinnahmen auch den Ländern nach Art. 106 Abs. 3 GG zustehen, bedarf nach Art. 105 Abs. 3 GG die Änderung der Zustimmung des Bundesrates. Ob die damit gemäß § 12 Abs. 1 UStG bewirkte Anwendung des Normalsteuersatzes von 19 % auf Fleisch und Milchprodukte mit dem europäischen Recht und den Vorgaben des Grundgesetzes zu vereinbaren ist, richtet sich nach den in Kapitel 4 ausgeführten Zulässigkeitskriterien. Die Mehrwertbesteuerung ist mit der EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG (MwSt-Richtlinie) und Art. 106 Abs. 3 GG sowohl europarechtlich als auch verfassungsrechtlich anerkannt. Da gemäß Art. 97 EU-MwSt-Richtlinie auch für Nahrungs- und Futtermittel eine Normalbesteuerung von mindestens 15 % möglich ist (siehe 4.1.6), steht auch die Vereinbarkeit mit der Gemeinsamen Agrarpolitik außer Frage. Weiterhin ist mit Art. 98 MwSt-Richtlinie eine Differenzierung der Steuersätze anerkannt, wobei die Mitgliedstaaten

weder verpflichtet sind, ermäßigte Steuersätze zu erheben („können“ in Art. 98 Abs. 1 MwSt-Richtlinie) noch ermäßigte Steuersätze auf alle in Anhang III aufgelisteten Gegenstände und Leistungen anzuwenden („können“ im Titel des Anhangs III). Auch innerhalb einer in Anhang III genannten Kategorie ist eine Auswahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten anzunehmen. Dies folgt u. a. daraus, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 98 Abs. 3 MwSt-Richtlinie die Kombinierte Nomenklatur anwenden können, welche gemäß der aktuellen Fassung der EU-Verordnung 2658/87/EWG⁴³ eine wesentlich umfangreichere Differenzierung als Anhang III vorsieht. Da keine Pflicht zur Anwendung der Nomenklatur besteht, dürfen die Mitgliedstaaten aber auch eigene Abgrenzungskriterien festlegen.

Die Auswahl innerhalb einer Kategorie darf allerdings nicht gegen das abgabenrechtliche Diskriminierungsverbot in Art. 110 AEUV und das Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen in Art. 107 AEUV verstoßen, weil es z.B. bestimmte inländische Waren ermäßigt (siehe Kapitel 4). Mit der Normalbesteuerung bei allen Fleisch und Milchprodukten würde ein Teil der in Anhang III Nr. 1 genannten „Nahrungs- und Futtermittel“ nicht ermäßigt. Diese Differenzierung ist weder direkt noch indirekt eine Benachteiligung ausländischer Waren, da sie nicht auf die Herkunft abstellt und im Übrigen Deutschland mehr Fleisch und Milchprodukte exportiert als importiert. Die Differenzierung erfolgt nach objektiven Kriterien und dient mit dem Gesundheits- und Umweltschutz anerkannten europäischen Zielen (vgl. Art. 6, 9, 11, 36, 114 Abs. 3, 168, 193 AEUV).

Eine umsatzsteuerliche Differenzierung zwischen Fleisch und Milchprodukten und sonstigen Nahrungs- und Futtermitteln ist auch mit dem grundgesetzlichen Gleichbehandlungsgrundsatz und der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu vereinbaren. Zum einen bestehen objektive Unterschiede bei der Herstellung von pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen, woraus u. a. unterschiedliche Umweltauswirkungen resultieren. Zum anderen ist der Schutz der Umwelt nach Art. 20a GG eine explizite Aufgabe des Staates, weshalb Maßnahmen zur Verringerung der tierhaltungsbedingten Umweltauswirkungen einschließlich Treibhausgasemissionen sowohl geboten als auch diesbezügliche Differenzierungen gerechtfertigt sind. Dass die Umsetzung des Verursacherprinzips im Rahmen der Umsatzsteuer dabei nur pauschaliert erfolgen kann, entspricht den europä-

⁴² Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) geändert worden ist.

⁴³ VERORDNUNG (EWG) NR. 2658/87 DES RATES vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. L 256 vom 7.9.1987, S. 1 ff.

rechtlichen Vorgaben zur Umsatzbesteuerung und ist auch aus vollzugstechnischen Gründen gerechtfertigt. Schließlich ist der Staat nach Art. 2 Abs. 2 GG auch zum Schutz der Gesundheit der Bürger verpflichtet (BVerfG 1 BvR 385/77 vom 20.12.1979, BVerfGE 53, 30 (57 f.)) und darf hierzu sowohl Freiheitsrechte beschränken als auch bei Steuern oder Abgaben Differenzierungen aus Gründen der Gesundheitsvorsorge vornehmen, selbst wenn dies ein selbstschädigendes Verhalten betrifft (vgl. BVerfG 2 BvR 1915/91 vom 22.1.1997, BVerfGE 95, 173 (184 f.)).

5.11.2 Alternative: Normalsteuersatz von 19 % auf Fleisch und Milch(producte) aus konventioneller Tierhaltung

Alternativ könnte die Anwendung des Normalsteuersatzes auf Erzeugnisse aus konventioneller Tierhaltung beschränkt werden und Fleisch sowie Milch(producte) aus ökologischer Tierhaltung weiterhin mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % besteuert werden, indem die Nr. 2 bis 5, 28, 35, 26 a) und b) und 47 in Anlage 2 zum UStG auf Produkte gemäß EU-Ökolandbauverordnung 834/2007/EG⁴⁴ beschränkt wird. Die ökologische Tierhaltung einschließlich ökologischer Erzeugung von Futtermitteln unterliegt gemäß Art. 14 und 15 EU-Ökolandbauverordnung 834/2007/EG⁴⁵ und Art. 7 bis 25 und 25a bis 25f EU-Ökolandbau-Durchführungs-verordnung 889/2008/EG⁴⁶ höheren Umwelt- und Tierschutzanforderungen. Eine steuerrechtliche Differenzierung zwischen ökologischen und konventionellen Erzeugnissen ist mit dem abgabenrechtlichen Diskriminierungsverbot (Art. 110

AEUV) und dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) zu vereinbaren, da sie zum einen mit Anknüpfung auf einem objektiven, europarechtlich einheitlichen Differenzierungskriterium beruht und zum anderen aufgrund des höheren Umwelt- und Tierschutzes des ökologischen Landbaus (Bundesregierung 2016; Thünen-Institut 2019), gemäß Art. 11 und 13 AEUV sowie Art. 20a GG gerechtfertigt ist. Es ist auch keine mittelbare Diskriminierung ausländischer Erzeugnissen zu befürchten, weil der Anteil ökologischer Tierhaltungsbetriebe bzw. ökologischer Milchproduktion in Deutschland deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt (vgl. Europäische Kommission 2019).

Die steuerliche Differenzierung steht auch nicht im Widerspruch zur Gemeinsamen Agrarpolitik, da auch diese ökologische Betriebe gegenüber konventionellen Betrieben teilweise besser stellt, wie z. B. mit der Freistellung von den Greening-Auflagen gemäß Art. 43 Abs. 11 EU-Verordnung 1307/2013⁴⁷ (vgl. auch Erwägungsgrund 39 der Verordnung) oder den Fördermöglichkeiten gemäß Art. 29 EU-ELER-Verordnung⁴⁸.

Schließlich steht der Differenzierung auch die EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie entgegen, da es keine Pflicht zu einer Ermäßigung aller Fleisch- oder Milch(producte) gibt, sondern die Mitgliedstaaten ein Auswahlermessen haben.

Insgesamt ist bei einer umsatzsteuerlichen Anwendung des Normalsteuersatzes von 19 % auf Fleisch und Milch(producte) bzw. auf Fleisch und Milch(producte) aus konventioneller Tierhaltung eine Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht anzunehmen, weshalb dieses Instrument mit „+“ bewertet wird.

⁴⁴ VERORDNUNG (EG) Nr. 834/2007 DES RATES vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1 ff.

⁴⁵ VERORDNUNG (EG) Nr. 834/2007 DES RATES vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1 ff.

⁴⁶ VERORDNUNG (EG) Nr. 889/2008 DER KOMMISSION vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle, ABl. L 250 vom 18.9.2008, S. 1 ff.

⁴⁷ VERORDNUNG (EU) Nr. 1307/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 608 ff.

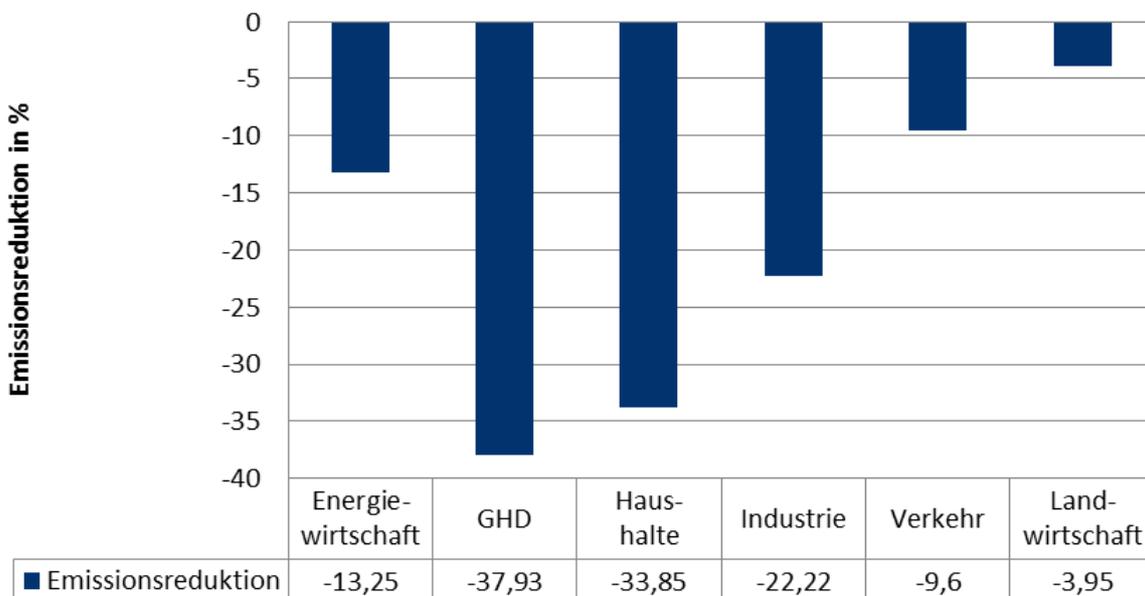
⁴⁸ VERORDNUNG (EU) Nr. 1305/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 487 ff.

6 Emissionsabhängige Steuer auf Fleisch- und Milch(producte)

In Kapitel 1.2 wurde bereits erläutert, dass die Produktion von Fleisch- und Milch(producten) mit erheblichen Emissionen einhergeht. Besonders die Rinderhaltung hat einen sehr großen THG-Fußabdruck. Dadurch trägt neben der Fleischerzeugung auch die Milchproduktion erheblich zu den Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft bei.

Um die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen, müssen alle Wirtschaftssektoren ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten. Während andere Sektoren erste Erfolge bei der Senkung der Treibhausgasemissionen vorweisen können, hat die Landwirtschaft ihren Klimafußabdruck kaum verringern können (siehe Abbildung 13):

Abbildung 13: Emissionsreduktion der Sektoren in 2015 im Vergleich zum Basisjahr 1995



Quelle: (UBA 2017f; eigene Darstellung)

Da Landwirtschaft im offenen System arbeitet, ist Emissionsreduktion durch technische Innovation, im Vergleich zu den anderen Sektoren, nur begrenzt möglich⁴⁹. Folglich müssen sich Angebot und Nach-

⁴⁹ So kann z.B. im Privathaushalt durch die Umstellung von einer Öl-Heizung auf eine elektrisch betriebene Wärmepumpe sehr schnell eine deutliche Reduktion der Emissionen erzielt werden. Ähnliches wäre im Verkehr durch den Umstieg von Verbrennungsmotoren auf E-Mobilität oder Wasserstofffahrzeuge möglich. In der Landwirtschaft stehen hingegen eher

frage von Landwirtschaftsprodukten verändern. Bei geringerer Fleisch- und Milchproduktion würden weniger Tiere gehalten, es müsste weniger Futter angebaut werden, mehr Land könnte zu Grünland oder Agroforsten umgewidmet und Moore renaturiert werden. Auf diesem Wege können die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft effektiv gesenkt werden.

Wie in Kapitel 3.1 beschrieben eignen sich Pigou-Steuern besonders, um die externen Kosten eines Gutes zu internalisieren und die wahren Preise einer Ware zu erzielen.

Daher ist es aus klimapolitischer Perspektive sinnvoll, den Fleischkonsum mit einer Steuer zu belegen, welche der Höhe der Klimakosten entspricht. Auf diese

Weise wird der Verursacher (hier der Konsument, der durch seine Fleisch- und Milchnachfrage die Emissionen initiiert) finanziell in die Verantwortung genommen.

Bei einer Differenzierung nach Produktart könnten im Vergleich zur Wertsteuer Lenkungseffekte zielgenauer adressiert und sowohl Verzicht als auch der Verbrauch emissionsärmerer Produkte angeregt werden. Die Steuer kann an verschiedenen Stellen in der Produktions- und Konsumkette angesetzt werden und würde dementsprechend unterschiedliche Wirkungen entfalten. Diese Studie konzentriert sich auf eine

kleinere technische Innovationen, wie die Verbesserung der Düngemittelapplikation zur Verfügung.

Erhebung der Steuer im (Groß-)Handel. In Kapitel 6.9 wird zudem kurz die Möglichkeit einer Pro- Abgabe je Tier skizziert, die bereits beim Landwirtschaftsbetrieb erhoben wird. Dadurch kann nicht nur auf den Konsum, sondern auch auf die Produktion Einfluss genommen werden. Da hier mangels verlässlicher Daten die Höhe der Abgabe nur schwer zu quantifizieren ist und in der Folge auch die weitere Analyse auf vagen Daten beruhen würde, wird auf eine detaillierte Ausarbeitung verzichtet.

6.1 Abgabe pro kg verkauftes Fleisch

Eine Steuer, deren Ziel es ist, die Klimakosten von Fleischkonsum zu internalisieren, kann an verschiedenen Punkten der Fleischproduktion, -verarbeitung und des Vertriebs angesetzt werden. Um alle Emissionen, sowohl der Futtermittelproduktion, der Tierhaltung, der Schlachtung, des Transports und der Kühlung mit einzubeziehen, wird hier eine Besteuerung des Endproduktes beim Verkauf an den Endverbraucher diskutiert. Ein Vorteil ist dabei der Einbezug von Waren aus dem Ausland.

6.2 Wie hoch müsste die Abgabe sein, um die Klimakosten zu internalisieren?

Die externen Klimakosten von Fleisch- und Milch(producten) wurden bereits in Kapitel 5.5 ermittelt:

Tabelle 18: Externe Kosten durch Emissionen pro kg konventionellem Produkt bei externen Kosten von 180 €/t CO₂

Produkt	Emissionen in Gramm CO ₂ -Äqu/kg	Externe Kosten
Fleisch		
Rindfleisch (Hack)	13.311	2,44 €
Schweinefleisch (Minutensteak)	3.252	0,60 €
Geflügel	3.508	0,64 €
Milchprodukte		
Milch	940	0,17 €
Käse	8.512	1,56 €

Butter	23.794	4,37 €
Joghurt	1.231	0,23 €
Quark & Frischkäse	1.929	0,35 €
Sahne	7.631	1,37 €

Quelle: (bpb o.J. und eigene Berechnungen)

Es ist wichtig zu erwähnen, dass hier die gesamte Produktions- und Verarbeitungskette betrachtet wird. Folglich werden auch die Emissionen durch Transport, Schlachtung und Kühlung einbezogen. Zielführend wäre es, die Steuer sortenrein zu erheben, um eine gezielte Lenkungswirkung zu erzeugen. So würde der Konsum von besonders klimaschädlichen Produkten wie Rindfleisch stark belastet werden. Auch bei Milchprodukten ist eine deutliche Spreizung der Preisaufschläge zu erkennen. Während Milch lediglich einen Preisaufschlag von 17 Cent erführe, würde der Preis von Butter, für deren Produktion man die 18,5-fache Menge an Milch benötigt und die somit den größten ökologischen Fußabdruck unter den Milchprodukten hat, stärker ansteigen.

Eine Besteuerung von Mischprodukten würde ähnliche Probleme aufwerfen wie bei der Mehrwertsteuer. Aus diesem Grund wäre auch eine sortenübergreifende Pauschalbesteuerung vorstellbar:

Die Deutschen essen im Jahr 58,2 kg Fleisch, wodurch 25 Mio. Tonnen CO₂-Äqu freigesetzt werden. Bei externen Kosten in Höhe von 180 € pro ausgestoßener Tonne CO₂ bedeutet dies Kosten in Höhe von 4,46 Mrd. €. **Folglich müsste pro Kilogramm Fleisch bei einer pauschalen Besteuerung eine Abgabe in Höhe von rund 93 Cent pro Kilo erhoben werden.**

Hinzu kommen 113,7 kg Milch(producte), wodurch 35 Mio. Tonnen CO₂ emittiert werden und Klimakosten in Höhe von 6,36 Mrd. € entstehen. **Folglich müsste auf Milch(producte) eine Abgabe in Höhe von rund 68 Cent pro Kilogramm veranschlagt werden, um die Klimakosten zu internalisieren.**

Eine pauschale Besteuerung würde jedoch nicht mehr in vollem Umfang dem Ideal einer Pigou-Steuer entsprechen. Es würden keine Anreize gesetzt, sich anstelle des emissionsintensiven Rindfleisches für emissionsärmeres Schweinefleisch zu entscheiden oder den klimafreundlicheren Frischkäse dem Hartkäse vorzuziehen. Die Lenkungswirkung wäre folglich abgeschwächt.

6.3 Akzeptanz und Umsetzbarkeit

6.3.1 Verteilungswirkung

Die Verteilungswirkung ist bei Produktsteuern deutlich leichter zu ermitteln als bei Wertsteuern, da sie nicht von dem Nettopreis der Lebensmittel abhängig sind. Als erster Schritt wird die finanzielle Mehrbelastung eines durchschnittlichen Konsumenten berechnet:

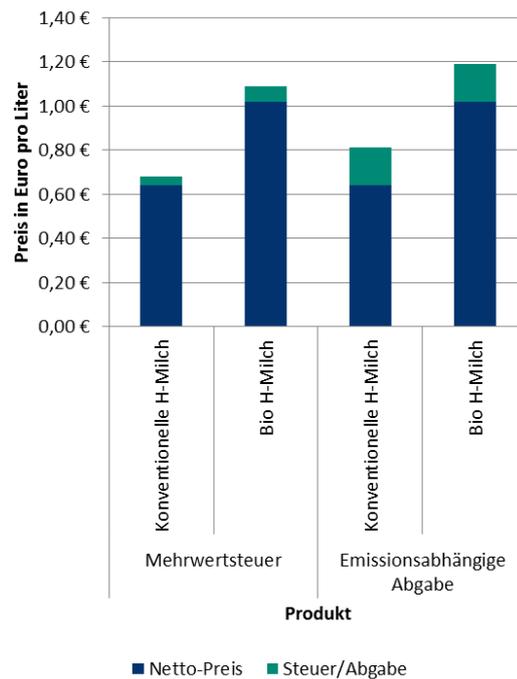
Tabelle 19: Mehrkosten durch Klimaabhängige Besteuerung von Fleisch- und Milch(producten) pro Person/Jahr

Produkt	Konsum pro Jahr in kg	Abgabe in € pro kg	Mehrkosten pro Jahr
Fleisch			
Rind	10	2,44	24,40 €
Schwein	35,8	0,60	21,48 €
Geflügel	12,4	0,64	7,94 €
Milch & Milchprodukte			
Milch	52	0,17	8,84 €
Joghurt	17	0,23	3,91 €
Hartkäse	17,3	1,56	26,99 €
Frischkäse	7,7	0,35	2,70 €
Sahne	6	1,37	8,22 €
Butter	6	4,37	26,22 €
Gesamt			130,70 €

Pro Jahr würden bei gleichbleibendem Fleisch- und Milch(producte)konsum durch eine emissionsabhängige Abgabe durchschnittliche Mehrkosten in Höhe von 130,70 € pro Person anfallen. Auch hierauf würde die Mehrwertsteuer von derzeit 7 % erhoben werden, was **einer wöchentlichen Mehrbelastung in Höhe von 2,69 € entspricht**. Auch dieser Preisanstieg wäre für die meisten Konsumenten verkraftbar.

Wie Abbildung 14 zeigt, bleibt die Preisdifferenz zwischen Bio-Produkten und konventioneller Ware stabil. Der Anreiz, zu Billigware zu greifen, ist daher weniger stark als bei einer Anhebung der Mehrwertsteuer. Deshalb ist die emissionsabhängige Abgabe aus ökologischer Perspektive überlegen.

Abbildung 14: Preisdifferenz zwischen konventionellem und ökologisch produziertem Produkt durch Besteuerung



Quelle: Eigene Darstellung

Besonders Personen mit geringem Einkommen werden durch eine pauschale Besteuerung angeregt, ihren Fleisch- und Milch(producte)konsum zu substituieren, da auch günstige Fleischwaren wie Hackfleisch in gleichem Maße teurer werden wie Edelfeile. Auch hier gilt, wie in Kapitel 5.6.1 am Beispiel des Proteinbedarfes dargestellt, dass eine Substituierung der Fleischprodukte durch pflanzliche Produkte nicht nur möglich, sondern auch günstig wäre. Über den Verzicht von Fleisch- und Milchprodukten und den Konsum von Getreide, Gemüse und z. B. Hülsenfrüchten kann die finanzielle Mehrbelastung durch tierische Produkte kompensiert werden.

Es ist jedoch auch davon auszugehen, dass die deutlichen Preissteigerungen gerade von Milchprodukten von vielen Konsumenten mit Missfallen aufgenommen würden und so die Akzeptanz eines solchen Instruments begrenzt wäre.

6.3.2 Administrierbarkeit

Die Administrierbarkeit fällt bei dieser Form der Besteuerung schwieriger als bei der Mehrwertsteuer aus, da es noch kein etabliertes System zur Steuererhebung gibt, das lediglich angepasst werden müsste. Die gängigen Verbrauchsteuern wie Alkoholsteuer, Tabaksteuer und Energiesteuer werden bei den Produzenten oder Importeuren erhoben. Dort ist die Zahl

der steuerpflichtigen Personen oder Unternehmen begrenzt. Bei einer emissionsabhängigen Abgabe auf Fleisch- und Milchprodukte beim Erwerb durch die Konsumenten müsste der Aufschlag bei der Inverkehrbringung erfolgen, zum (z.B. Großmärkten). Die Zahl der Steuerschuldner wäre folglich höher und somit auch der Kontrollaufwand.

Auch hier müsste geklärt werden, wie mit Mischprodukten und Zusätzen umgegangen werden soll, besonders wenn eine Differenzierung innerhalb der Kategorien Fleisch und Milch erfolgt. Eine Pauschalierung würde die Besteuerung erleichtern und Betrugsmöglichkeiten reduzieren, jedoch auch die klimapolitische Lenkungswirkung vermindern (siehe Kapitel 6.4). Erfolgt die Besteuerung im Großhandel würde das Betrugspotenzial in der Gastronomie vermindert. Die Gastronomen würden die Mehrkosten des Wareneinkaufs in ihre Gerichte einpreisen und so an ihre Kunden weitergeben.

Die Mehrbelastung fällt mit einer Höhe von 2,69 € p.P/Woche moderat aus. Der administrative Aufwand ist jedoch höher, da die Strukturen zur Erhebung der Steuer erst geschaffen werden müssten. Aus diesem Grund wird das Instrument in der Kategorie „Akzeptanz und Umsetzbarkeit mit „-“ (leicht negativ) bewertet.

6.4 Klimawirkung

6.4.1 Nationaler Konsum

Da die Steuer sowohl auf in Deutschland produzierte Produkte, als auch auf Importware erhoben würde, hätte eine emissionsabhängige Abgabe auf Fleisch- und Milchprodukte eine positive Auswirkung auf den Klimafußabdruck der Ernährung innerhalb Deutschlands.

Differenzierte Besteuerung

Wird jedes Produkt abhängig von seinen Emissionen besteuert, ist die Lenkungswirkung besonders groß, da sie zum einen zum Verzicht von Fleisch- und Milchprodukten anregt, aber als „Second Best Option“ zum anderen auch den Wechsel zu klimafreundlicheren Fleischsorten oder Milchprodukten befördert.

Um die Klimawirkung abzuschätzen, muss zunächst der erwartete Preisanstieg sortenrein ermittelt werden:

Wie in Kapitel 5.6 dargestellt, kostet ein Kilogramm Rindfleisch im Supermarkt derzeit im Schnitt 14,88 €. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es sich dabei um eine Mischkalkulation aus einem billigen, einem mittelpreisigen und einem hochpreisigen Pro-

dukt handelt. Der Konsum von Billigprodukten liegt natürlich höher als der von Luxusware, es soll aber vermieden werden, den Preisanstieg zu überschätzen und so auch der Klimaeffekt zu optimistisch zu veranschlagen. Dieses konservative Vorgehen stellt sicher, dass keine unrealistischen Erwartungen an das Instrument gerichtet werden. Bei einer Abgabe in Höhe von 2,44 € auf Rindfleisch würden sich Rindfleischprodukte um rund 16,4 % verteuern. Da Rindfleisch im Discounter sogar nur 11,25 € kostet, würde die emissionsabhängige Abgabe den Preis um 21,7 % erhöhen. In Tabelle 20 wird aufgezeigt, wie der Konsum von Fleisch- und Milchprodukten in Deutschland durch die differenzierte, emissionsabhängige Besteuerung sinken würde und wie sich Treibhausgasemissionen verringerten. Die Grundannahme ist hierbei, dass derzeit 41 % der Fleisch- und Wurstwaren in Discountern abgesetzt werden (AgrarHeute 2019). Für Milch(waren) ist der Discounteranteil nicht bekannt, daher wird mit denselben Zahlen gerechnet.

Bei Rindfleisch wird eine reduzierte Elastizität von 0,5 angenommen, da wie bereits erwähnt die Preiselastizität der Nachfrage nach Rindfleisch geringer ist als bei anderen Fleischarten. Für Butter wird hingegen eine erhöhte Elastizität von 1,2 angenommen, da sie leicht durch pflanzliche Streichfette und Öle ersetzbar ist (Thiele 2008).

Wie Tabelle 20 zeigt, würde besonders der Konsum von emissionsintensiven Produkten wie Butter, Sahne und Käse, aber auch von dem weniger verarbeiteten und deswegen günstigen Basisprodukt Milch deutlich sinken. Emissionsärmere Produkte wie Frischkäse wären hingegen weniger stark betroffen. **Alles in allem würden durch eine differenzierte, emissionsabhängige Besteuerung pro Jahr rund 15 Mio. Tonnen CO₂ eingespart werden.** Das ist mehr als doppelt so viel wie bei der in Kapitel 5 beschriebenen Mehrwertsteuererhöhung auf Fleisch- und Milchprodukte.

Pauschale Besteuerung

Besteuert man Fleisch- und Milchwaren hingegen pauschal, um den bürokratischen Aufwand gering zu halten, dann ist die Lenkungswirkung weniger effizient. Wie in Kapitel 6.2 errechnet, läge die Abgabe auf Fleisch(produkten) bei 0,93 € pro Kilo und die von Milch(produkten) bei 0,68 €.

Tabelle 21 zeigt, dass durch diese Form der Besteuerung rund 7,5 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen im nationalen Konsum eingespart würden. Jedoch wird auch deutlich, dass günstigere, emissionsärmere Produkte wie Milch und Joghurt überproportional stark belastet würden, während dies bei Butter oder Käse trotz ihrer vergleichsweise hohen Emissionen nicht in dem Maße der Fall wäre. Aus Klimaperspektive ist nicht nachzuvollziehen, warum ein Liter Milch genauso stark besteuert werden soll wie ein Kilo Butter, für dessen Herstellung die zehnfache Menge an Milch aufgebracht werden muss. Die Grundidee der Pigou-Steuer würde hierdurch deutlich unterwandert werden. **Eine differenzierte Besteuerung ist daher vorzuziehen, um optimale Anreize zu setzen den Konsum zu reduzieren und auf die klimafreundlicheren Produkte zurück zu greifen.**

Text

Tabelle 20: Konsumreduktion und dadurch entstehender THG-Reduktion bei differenzierter, emissionsabhängiger Besteuerung

Produkt	Derzeitiger Brutto-Preis in €	Emissionsabhängige Abgabe in €	Preisanstieg in %	Konsum Status Quo in Mio. Tonnen	Elastizität	Konsum nach Abgabe	Treibhausgas-Reduktion in Mio. t/Jahr
Supermarkt							
Rind	14,88 €	2,44 €	16,4 %	0,488	-0,5	0,448	0,533
Schwein	10,77 €	0,60 €	5,6 %	1,749	-1	1,651	0,319
Geflügel	8,24 €	0,64 €	7,8 %	0,606	-1	0,559	0,166
Milch	1,03 €	0,17 €	16,5 %	2,54	-1	2,121	0,394
Joghurt	3,01 €	0,23 €	7,6 %	0,83	-1	0,761	0,078
Käse	10,54 €	1,56 €	14,8 %	0,845	-1	0,72	1,065
Frischkäse	7,44 €	0,35 €	4,7 %	0,376	-1	0,358	0,691
Sahne	4,08 €	1,37 €	33,6 %	0,293	-1	0,195	1,485
Butter	8,73 €	4,37 €	50,1 %	0,293	-1,2	0,117	4,191
Discounter							
Rind	11,25 €	2,44 €	21,7 %	0,339	0,5	0,302	0,49
Schwein	7,08 €	0,60 €	8,5 %	1,215	-1	1,112	0,336
Geflügel	6,55 €	0,64 €	9,8 %	0,421	-1	0,38	0,145
Milch	0,82 €	0,17 €	20,7 %	1,765	-1	1,4	0,343
Joghurt	1,76 €	0,23 €	13,1 %	0,577	-1	0,501	0,093
Käse	8,91 €	1,56 €	17,5 %	0,587	-1	0,484	0,874
Frischkäse	7,73 €	0,35 €	4,5 %	0,261	-1	0,249	0,023
Sahne	3,20 €	1,37 €	42,8 %	0,204	-1	0,117	0,666
Butter	7,28 €	4,37 €	60,0 %	0,204	-1,2	0,057	3,495
Gesamt							15,387

Tabelle 21: Konsumreduktion und dadurch entstehender THG-Reduktion bei pauschaler emissionsabhängiger Besteuerung

Produkt	Derzeitiger Brutto-Preis in €	Emissionsabhängige Abgabe in €	Preisanstieg in %	Konsum Status Quo in Mio. Tonnen	Elastizität	Konsum nach Abgabe	Treibhausgas-Reduktion in Mio. t/Jahr
Supermarkt							
Rind	14,88 €	0,93 €	6,25 %	0,488	-0,5	0,481	0,099
Schwein	10,77 €		8,64 %	1,749	-1	1,598	0,491
Geflügel	8,24 €		11,29 %	0,606	-1	0,538	0,219
Milch	1,03 €	0,68 €	66,02 %	2,54	-1	0,863	1,576
Joghurt	3,01 €		22,59 %	0,83	-1	0,643	0,231
Käse	10,54 €		6,45 %	0,845	-1	0,79	0,464
Frischkäse	7,44 €		9,14 %	0,376	-1	0,371	0,01
Sahne	4,08 €		16,67 %	0,293	-1	0,244	0,373
Butter	8,73 €		7,79 %	0,293	-1,2	0,283	0,243
Discounter							
Rind	11,25 €	0,93 €	8,27 %	0,339	0,5	0,325	0,187
Schwein	7,08 €		13,14 %	1,215	-1	1,055	0,519
Geflügel	6,55 €		14,2 %	0,421	-1	0,361	0,21
Milch	0,82 €	0,68 €	82,93 %	1,765	-1	0,301	1,376
Joghurt	1,76 €		38,64 %	0,577	-1	0,354	0,274
Käse	8,91 €		7,63 %	0,587	-1	0,542	0,381
Frischkäse	7,73 €		8,8 %	0,261	-1	0,238	0,044
Sahne	3,20 €		21,25 %	0,204	-1	0,161	0,331
Butter	7,28 €		9,34 %	0,204	-1,2	0,181	0,544
Gesamt							7,572

6.4.2 Export

Hier gilt ähnlich wie im Kapitel 5.7.2 beschrieben, dass zu erwarten ist, dass zwar ein deutlicher Einfluss der Besteuerung auf den nationalen Konsum zu erwarten sei, die Produktionsüberschüsse anschließend aber auf die internationalen Märkte gedrückt würden und so die Klimawirkung deutlich begrenzt, wenn nicht sogar aufgehoben wäre. Anders sähe dies bei einer Pro-Kopf-Pauschale je Tier aus, die stärker Einfluss auf die Produktion nehmen und den Export unrentabler machen würde. Dies wird in Kapitel 6.9.3 genauer beschrieben.

Eine emissionsabhängige Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte würde die Klimafolgekosten der Produktion internalisieren und so das Verursacherprinzip realisieren. In Bezug auf den nationalen Konsum wird dieses Instrument daher mit „++“ stark positiv bewertet.

Auf Grund der der Tatsache, dass primär der inländische Konsum adressiert wird, die Steuer jedoch nur begrenzte Auswirkungen auf Produktion oder Export hat, wird dieses Instrument in der bezogen auf die Klimawirkung auf den Landwirtschaftssektor mit „0“ (leicht positiv) bewertet.

6.5 Umweltwirkung

Gäbe es nur den nationalen Konsum ohne Exportmöglichkeit, hätte die emissionsabhängige Besteuerung von Fleisch- und Milchprodukten eine große Umweltwirkung. Der Milchviehbestand könnte deutlich reduziert werden, wie auch der Fleischtierbestand. Dadurch würde weniger Wirtschaftsdünger anfallen und die Nitratbelastung von Böden und Gewässern sinken. Flächen, die bisher für den Anbau von Futtermitteln verwendet werden, könnten entweder renaturiert oder für den Anbau von z. B. Energiepflanzen genutzt werden. Doch steht dem die steigende Nachfrage auf dem internationalen Markt und besonders in Schwellenländern mit einer sich entwickelnden Mittelschicht entgegen. Die Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) prognostiziert, dass der Rindfleischkonsum in den Industrienationen im Jahr 2027 im Vergleich zu 2015 um 8 % steigen wird, in sich entwickelnden und Schwellenländern sogar um 21 %. Während der globale Konsum von Schweinefleisch voraussichtlich relativ stabil bleibt, wird die Nachfrage nach Geflügelfleisch ebenfalls deutlich steigen (FAO 2018).

Eine emissionsabhängige Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte würde deutliche Anreize setzen, den Konsum innerhalb Deutschlands zu reduzieren und folglich würden die negativen Folgen auf die Umwelt reduziert werden. Aus diesem Grund wird das Instrument den nationalen Konsum betreffend mit „++“ stark positiv bewertet.

Auch hier gilt, dass die Produktion durch die Nachfrage auf dem internationalen Markt nur begrenzt gedrosselt würde und so ist die Umweltwirkung den Landwirtschaftssektor betreffend mit „0“, neutral, zu bewerten.

6.6 Gesundheit

Wie in Kapitel 5.9 aufgezeigt, hat besonders der übermäßige Verzehr von rotem und verarbeitetem Fleisch negative Auswirkungen auf die Gesundheit. Um deren externe Folgekosten zu internalisieren, müsste der Preis von rotem Fleisch um 28,14 % steigen und der von verarbeitetem Fleisch um 165,84 %.

Springmann u. a. (2018) geben allein in Deutschland Gesundheitsfolgekosten in Höhe von 12 Mrd. € durch den Verzehr von rotem und verarbeitetem Fleisch an. Da sie von einer geringeren Elastizität ausgehen, erwarten Springmann u. a., dass der Konsum von rotem Fleisch um rund 3,4% und der von verarbeitetem Fleisch um 36,7% sinken würde und dann noch immer externe Kosten in Höhe von 9 Mrd. € blieben. Bei der differenzierten Besteuerung würde bei den erwarteten Elastizitäten der Konsum von Fleisch je nach Sorte zwischen 5,6 und 21,7% sinken. Eine Unterscheidung zwischen verarbeitetem und unverarbeitetem Fleisch kann hier nicht gemacht werden. Es zeichnet sich aber ab, dass die durch die emissionsabhängige Steuer erzielten Einnahmen in Höhe von 8,25 Mrd. € nicht ausreichen, um die externen Gesundheitskosten zu internalisieren.

Die differenzierte Besteuerung von Fleisch würde zumindest bei Rindfleisch vom Discounter relativ nah an die Berechnungen von (Springmann u. a. 2018) heranreichen und so einer Einpreisung der Gesundheitskosten in etwa entsprechen. Die Besteuerung von Schweinefleisch wäre bei einer emissionsabhängigen Ermittlung der Steuerhöhe sogar niedriger als bei der in Kapitel 5 diskutierten Mehrwertsteuerangleichung, bei der sich der Preis von Fleisch um rund 11 % erhöhen würde. Somit wäre die Steuer zu gering, um die Gesundheitskosten zu kompensieren. Am deutlichsten ist die Differenz zwischen Steuerhöhe und externen Kosten beim verarbeiteten Fleisch.

Bei der pauschalen Besteuerung würde der Preis von Fleisch zwischen 6,25 und 13,14% steigen und der

Konsum bei der erwarteten Elastizität von 0,5 auf Rind und 1 auf Geflügel und Schwein um einen ähnlichen Anteil sinken. Gerade das in Deutschland besonders viel konsumierte und häufig zu Wurstwaren verarbeitete Schweinefleisch würde bei dieser Form der Besteuerung etwas stärker belastet werden als bei der differenzierten Option, jedoch bei weitem noch nicht stark genug, um die externen Gesundheitskosten von übermäßigem Fleischkonsum zu internalisieren. Alles in allem kämen durch die pauschale Besteuerung von Fleisch- und Milchprodukten Steuereinnahmen in Höhe von rund 7,4 Mrd. € zusammen.

Im Vergleich zur Anhebung der Mehrwertsteuer auf den Regelsteuersatz, durch die Steuererhöhungen in Höhe von 3,5 Mrd. € generiert würden, würde eine emissionsabhängige Besteuerung sich der Gesundheitskosteninternalisierung weiter annähern, jedoch noch immer nicht ausreichen.

Eine emissionsabhängige Steuer auf Fleischprodukte würde den Fleisch-Konsum in Deutschland reduzieren und hätte somit positive Gesundheitseffekte. Die Preiserhöhung würde aber nicht ausreichen, um den Fleischkonsum auf das empfohlene Maß zu reduzieren. Daher wird dieses Instrument in der Kategorie „Gesundheit“ mit „+“ (leicht positiv) bewertet.

6.7 Tierwohl

Die Einnahmen einer emissionsabhängigen Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte würde in den allgemeinen Haushalt des Bundes fließen. Mit ihnen könnten die Klimafolgekosten des Konsums tierischer Produkte kompensiert werden. Eine Verwendung der Mittel für andere Zwecke, wie die Förderung von Tierwohlmaßnahmen, ist in diesem Konzept erst einmal nicht vorgesehen. Jedoch würden durch die Verwendung von den Einnahmen aus einer emissionsabhängigen Steuer für die Kompensation der Klimafolgekosten u. U. an anderer Stelle Mittel im allgemeinen Steueraufkommen frei, die bisher für Mitigations- und Adaptionsmaßnahmen verwendet wurden. Hypothetisch könnten diese Mittel für die Verbesserung der Tierhaltung in der Landwirtschaft genutzt werden, jedoch stände diese Verwendung in Konkurrenz zu anderen gesellschaftlich relevanten und derzeit noch unterfinanzierten Problemfeldern, weswegen davon auszugehen ist, dass dieses Instrument keinen direkten relevanten Effekt auf die Tierhaltungsbedingungen hätte.

Die Einnahmen aus einer emissionsabhängigen Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte würde in den allgemeinen Haushalt fließen und den Landwir-

ten nicht zugutekommen. Aus diesem Grund wird dieses Instrument mit „0“ (neutral) bewertet.

6.8 Rechtliche Bewertung

Für eine Steuer oder Abgabe, welche die externen Klimakosten von rund 180 €/t CO₂-Äquivalente auf die jeweiligen Treibhausgasemissionen je Kilogramm Fleisch- und Milchprodukte umlegen und damit internalisieren soll, kommt in erster Linie das Instrument der Verbrauchsteuer gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG in Frage, da es hier auf die Menge und nicht wie bei einer Verkehrssteuer auf den Marktwert der gehandelten Fleisch- und Milchprodukte ankommt (vgl. die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht in 4.2.1). Fleisch- und Milchprodukte sind auch regelmäßig Gegenstände des privaten Endverbrauchs und nicht wie Futtermittel Betriebsmittel. Dabei ist keine Erhebung auf der Einzelhandelsstufe nötig, solange bei einer Erhebung auf vorgelagerten Verarbeitungs- oder Handelsebenen nach dem Bundesverfassungsgericht eine kalkulatorische Überwälzung möglich ist (siehe 4.2.1). Letzteres ist bei Fleisch- und Milchprodukten trotz der hohen Marktkonzentrationen im Einzelhandel anzunehmen, da auf Seiten der landwirtschaftlichen Produzenten und Verarbeiter kaum mehr Spielräume für Kosten- und Preissenkungen bestehen und eine emissionsbezogene Verbrauchsteuer alle Einzelhandelsketten gleichermaßen treffen würde. Die wenigen Einzelhandelsketten in Deutschland haben des Weiteren die gemeinsame Marktmacht, gegenüber den Konsumenten die Preise vorzugeben und wie in der Vergangenheit auch Preiserhöhungen am Markt durchzusetzen. Um die kalkulatorische Überwälzung auch für den Endverbraucher sichtbar zu machen, könnte man wie bei der Umsatzsteuer (§ 14 Abs. 4 Nr. 8 UStG) eine Ausweisung der Steuer auf den Kassensbons und Rechnungen vorschreiben. Ob die Verbrauchsteuer bei den landwirtschaftlichen Produzenten, bei den Verarbeitern und Importeuren bzw. bei den Groß- oder Einzelhändlern erhoben wird, ist daher nicht verfassungsrechtlich vorgegeben.

Grenzen ergeben sich allerdings aus Art. 401 EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG (MwSt-Richtlinie), da die Mitgliedstaaten keine Steuern oder Abgaben erheben dürfen, die den Charakter einer Umsatzsteuer haben. Nationale Verbrauchsteuern auf Güter des Endverbrauchs sollten daher nicht proportional zu ihrem Preis auf jeder Stufe der Produktion und des Vertriebs erhoben und hierbei mit einem Vorsteuerabzug versehen werden (siehe 4.1.6). Eine emissionsabhängige Verbrauchsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte würde an die verkaufte Menge und nicht an den Verkaufspreis anknüpfen. Sie sollte darüber hinaus zur Vermeidung von wettbewerbsverzerrenden Steuerlastkumulationen und zur

eindeutigen Abgrenzung nur auf einer der Produktions- oder Vertriebsstufen erhoben werden.

Im Rahmen dieser Grenzen sind die Ausgestaltung und insbesondere die Wahl der Steuerschuldner nach der bestmöglichen Administrierbarkeit vorzunehmen. Eine Erhebung auf der Ebene der Produzenten oder Verarbeiter hätte den Vorteil, dass hier noch die unverarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse Grundlage der Steuererhebung sein können, was die Erfassung von daraus hergestellten Mischprodukten wesentlich erleichtert und ohne größere Verwaltungskosten auch eine Differenzierung nach Tierarten (Rind, Schwein, Geflügel, Schaf, Ziege) oder gar Haltungformen (Weide/Stall, Ökolandbau/Konventionell) ermöglicht. Zugleich wäre eine weitere Differenzierung nach den verschiedenen Arten von Milchprodukten (vgl. Tabelle 18) entbehrlich, wenn die Steuer auf Milch als entscheidendem Ausgangsstoff lastet. Problematisch ist dann aber die Einbeziehung von schon verarbeiteten Importprodukten, da eine nach dem jeweiligen Fleisch- und Milch-/Milchfettanteil differenzierte Besteuerung eine Sonderregelung gegenüber Produkten aus Deutschland wäre. Zwar sind gesonderte Erhebungsverfahren für importierte Güter mit Art. 1 Abs. 3 EU-Verbrauchsteuer-Richtlinie 2008/118/EG zu vereinbaren (siehe 4.1.5). Allerdings dürfen Abgaben nicht normativ getrennt und nach unterschiedlichen Veranlagungsmodellen erhoben werden, da dann eine unzulässige zollgleiche Abgabe vorläge. Bei einer Erhebung auf unverarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse müssten importierte verarbeitete Produkte daher von einer emissionsabhängigen Verbrauchsteuer freigestellt werden. Diese Produkte können nur einbezogen werden, wenn die Verbrauchsteuer auf der Ebene der Groß- oder Einzelhändler nach einheitlichen Maßstäben für inländische und importierte Erzeugnisse anhand des jeweiligen Fleisch- und Milch-/Milchfettanteils erhoben wird, gegebenenfalls bei Fleisch differenziert nach Tierarten.

Zuständig für die Erhebung als Verbrauchsteuer ist gemäß Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG der Bund. Einer Zustimmung des Bundesrates bedarf es nach Art. 105 Abs. 3 GG nicht, da der Ertrag aus Verbrauchsteuern nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG vollständig dem Bund zusteht. Da die Einnahmen gemäß Art. 110 GG in den Bundeshaushalt fließen, dienen sie der allgemeinen Staatsfinanzierung. Der Bundestag kann über die Verwendung frei entscheiden und sie z. B. zur Finanzierung des Klimaschutzplans der Bundesregierung (Bundesregierung 2019b) einsetzen.

Die Internalisierung der externen Klimakosten von Fleisch- und Milchprodukten ist mit der Gemeinsamen Agrarpolitik zu vereinbaren, da nach Art. 11 AEUV der Schutz der Umwelt auch im Rahmen der europäischen Agrarpolitik zu berücksichtigen ist. Derzeit

dienen in der ersten GAP-Säule die Zahlungen und Auflagen für „Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ (Greening) gemäß Art. 43-47 EU-Verordnung 1307/2013⁵⁰ sowie in der zweiten Säule die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nach Art. 28 EU-ELER-Verordnung 1305/2013⁵¹ der Verringerung von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft. Eine (pauschalisierte) Kosteninternalisierung durch eine Verbrauchsteuer würde diesen Maßnahmen nicht entgegenwirken, sondern sie ergänzen. Des Weiteren hat die EU mit Art. 97 EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG zum Ausdruck gebracht, dass eine verbrauchsteuerliche Belastung von mindestens 15 % auch bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen europarechtlich zulässig ist und damit keinen Widerspruch zur Gemeinsamen Agrarpolitik darstellt. Schließlich würde eine emissionsabhängige Steuer und Abgabe nicht die pro Hektar gewährten europäischen Direktzahlungen ganz oder überwiegend wieder abschöpfen, da sie auf den landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder daraus hergestellten Produkten lastet und damit im Ergebnis von den Endverbrauchern getragen wird.

Der angestrebte Klimaschutz durch Internalisierung externer Klimakosten ist gemäß Art. 20a GG ein geeignetes Ziel für freiheitliche Beschränkungen. Eine durchschnittliche Belastung von 130 € pro Endverbraucher und Jahr ist dabei im Regelfall nicht unangemessen, zumal die Belastung bei einer Substitution durch pflanzliche Eiweißprodukte sich noch weiter reduziert (siehe Kapitel 6.3). Um Härtefälle zu vermeiden und das steuerliche Existenzminimum zu schützen, sollten die sozialen Grundsicherungen sowie die einkommenssteuerrechtlichen Freibeträge gleichwohl entsprechend angehoben werden. Der vorgeschlagene Erhebungsmaßstab – externe Klimakosten von 180 €/t emittierte CO₂-Äquivalente je Kilogramm Fleisch- oder Milch(produkte) – entspricht dem Verursacherprinzip und ist bei internalisierenden bzw. lenkenden Steuern und Abgaben der gleichheits-

⁵⁰ VERORDNUNG (EU) Nr. 1307/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 608 ff.

⁵¹ VERORDNUNG (EU) Nr. 1305/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 487 ff.

rechtlich angemessene Maßstab (siehe 4.2.5). Alle davon abweichenden Pauschalisierungen zur Vereinfachung der Vollziehbarkeit (z.B. bei Milch- oder Mischprodukten) müssen im angemessenen Verhältnis zum diesbezüglichen Erhebungsmaßstab stehen (siehe 4.2.5). Bei der konkreten Ausgestaltung der Verbrauchsteuer sind die Grundsätze der Bestimmtheit und Normenklarheit zu beachten. Eine Verletzung der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist nicht ersichtlich, da keine anderen Regelungen zur Internalisierung der Klimakosten bei der Tier- und Milchproduktion existieren und das Grundgesetz weitere Verbrauchsteuern neben der allgemeinen Umsatzsteuer in Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG anerkennt.

Insgesamt ist das Instrument einer internalisierenden Verbrauchsteuer auf Fleisch- und Milch(produkte) mit „+“ zu bewerten, da die Vereinbarkeit mit den europä- und verfassungsrechtlichen Vorgaben voraussichtlich herstellbar ist.

6.9 Alternative: Pro-Kopf-Pauschale

Eine weitere Möglichkeit, die Emissionen von Tierhaltung zu besteuern, wäre eine Pro-Kopf-Abgabe pro gehaltenem Tier. Hierfür müsste der Produzent regelmäßig Angaben machen, wie viele Tiere gehalten werden und dafür eine Abgabe entrichten. Bereits heute sind Landwirte hinsichtlich ihrer Tierhaltung berichtspflichtig. So müssen sie nach § 26 der Viehverkehrsordnung zum Stichtag 1. Januar eines jeden Jahres ihren Schweinebestand, getrennt nach Zuchtschwein, Ferkeln bis 30 kg sowie sonstigen Zucht- und Mastschweinen über 30 kg melden. § 26 derselben Verordnung verpflichtet zur Meldung von Schafen und Ziegen nach Alter (<9 Monate, 10-19 Monate >19 Monate). Auch die Übernahme von Schafen und Ziegen ist nach § 35 innerhalb von sieben Tagen meldepflichtig. Rinder sind spätestens sieben Tage nach der Geburt mit Ohrmarken zu kennzeichnen und über das Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere anzuzeigen. Hierdurch erhält das Tier einen sogenannten „Rinderpass“, der eine Nachverfolgung auch bei Verkauf ermöglicht. Geflügel muss (wie auch andere Tierbestände) an die Tierseuchenkassen gemeldet werden.

Folglich sollten über alle Tierbestände in der Landwirtschaft Daten vorliegen, die zur Erhebung einer Abgabe relevant sind. Wichtig ist, dass hierbei ein Durchschnitt über das Jahr gebildet werden muss und nicht nur der Tierbestand an einem Stichtag, wie etwa dem 1. Januar, zählen darf. Sonst würden z. B. die vielen Martins- und Weihnachtsgänse, die nur wenige Wochen leben, in keiner Statistik auftauchen.

Vorteilhaft an dieser Abgabe ist, dass sie bereits die Tierproduktion adressiert und so im Gegensatz zu der

in Kapitel 5 thematisierten Mehrwertsteuer tatsächlich zu einer Reduktion der Tierhaltung und somit zu einer Reduktion der Umwelt- und Klimaauswirkungen der deutschen Landwirtschaft beitragen könnte. Nachteilig ist, dass entweder importierte Waren nicht mit besteuert oder eine Grenzausgleichsteuer erhoben werden müsste, um auch Fleisch- und Milch(produkte) aus dem Ausland zu verteuern und so Ausweichreaktionen zu vermeiden.

6.9.1 Exemplarische Darstellung: Wie hoch müsste die Abgabe sein, um die Kosten zu internalisieren?

Um eine Pro-Kopf-Abgabe festzulegen, muss zunächst ermittelt werden, wie viele Emissionen ein Tier in einem Jahr in etwa erzeugt. Hier können selbstverständlich nur Durchschnittswerte herangezogen werden. Die Emissionen können mit der Haltungsform, der Fütterung, dem Anbau der Futtermittel, etc. deutlich variieren.

Angenommen eine Kuh emittiert im Jahr 3 Tonnen CO₂-Äquivalente. **Folglich müsste bei erwarteten Folgekosten in Höhe von 180 € je Tonne eine Pro-Kopf-Abgabe von 540 € pro Rind erhoben werden.**

Geht man von einer Milchleistung von rund 8.000 kg/Jahr aus, bedeutet dies bei direkter Umlage der Abgabe auf den Milchpreis eine Preiserhöhung von knapp 7 Cent pro kg Milch oder Joghurt. Für die Produktion von einem kg Käse benötigt man 4 (Frischkäse) bis 13 Kilo (Hartkäse) Milch, folglich würde sich Käse um 28 bis 91 Cent verteuern. Wird die Molke ebenfalls verwertet und Teile der Abgabe darauf umgelegt, kann der Preisanstieg geringer ausfallen. Butter benötigt rund 18,5 kg Milch pro Kilo. Der Preisaufschlag läge folglich bei rund 1,30 € pro Kilo oder 32 Cent pro Päckchen. Für ein Kilo Sahne braucht man 7 kg Milch, das entspräche einer Preiserhöhung von 49 Cent.

Ein durchschnittliches Rind hat ein Gewicht von 671 kg, nach Abzug der Teile, die nicht zum Verzehr geeignet sind oder in Deutschland nicht (mehr) gegessen werden (Haut, Blut, Magen, Därme, Kopf und Füße, Innereien, Fett und Knochen) bleiben etwa 235 kg für den menschlichen Verzehr bestimmtes Fleisch übrig. Teilt man nun die Pro-Kopf-Abgabe in Höhe von 540 € durch die etwa 235 Kilo verkaufbares Fleisch, um die Kosten auf den Endverbraucher umzulegen, erhöht sich der Fleischpreis auf Rind um 2,30 € pro Kilo.

Ein durchschnittliches Schwein hat ein Gewicht von 123 kg. Davon bleiben nach Abzug der nicht zum Verzehr geeigneten oder in Deutschland nicht (mehr) gegessenen Teile etwa 80 kg für den menschlichen Verzehr bestimmtes Fleisch übrig. **Multipliziert man**

diese mit den errechneten externen Kosten pro kg Schweinefleisch in Höhe von 0,60 €, kommt man auf eine pro Kopf-Abgabe von 48 € pro Schwein.

Am schwierigsten gestaltet sich die Berechnung der Abgabe auf Geflügel. Hier müsste die Abgabe nach Tierarten und Gewicht gestaffelt werden. So gibt es selbst innerhalb der verschiedenen Hühnerrassen deutliche Größenunterschiede. Das Schlachtgewicht eines schnellwachsenden Huhns der Herkunft Ross ist zum Beispiel bis zu doppelt so hoch wie das der langsam wachsenden Rasse Isa-Hubbard (Gras-horn/Clostermann 2002). Puten haben ein Schlachtgewicht von 10 bis 16 kg. Eine Pauschalisierung ist bei Geflügel folglich kaum möglich, und eine detaillierte Berechnung einer emissionsabhängigen Abgabe für verschiedene Geflügelarten würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Da jedoch davon ausgegangen wird, dass die Abgabe später an den Endverbraucher übergewälzt würde, sollten die Verteilungswirkungen ähnlich ausfallen wie bei der Abgabe pro kg.

6.9.2 Administrierbarkeit

Hinsichtlich Administration und Kontrolle ist die Abgabe pro Tier, die beim Landwirten erhoben wird, der Abgabe im Handel überlegen, da die Frage entfällt, wie mit Mischprodukten umgegangen werden muss. Die Tierzucht betreibenden Landwirte müssen, wie eingangs erläutert, ohnehin regelmäßig Bericht über ihre Tierbestände erstatten. Für die Erhebung der Abgabe wäre die Angabe der Bestände zu einem einzigen Stichtag unzureichend, jedoch könnte z. B. über eine App oder Computer-Software vergleichsweise leicht die Geburt oder der Zukauf sowie der Verkauf oder der Tod von Tieren mit wenigen Klicks und in wenigen Sekunden protokolliert werden.

Die Besteuerung beim Produzenten oder dem Importeur entspricht auch der gängigen Praxis bei Verbrauchsteuern. Dass eine Umsetzung realisierbar ist, zeigen die bereits etablierten Verbrauchsteuern, wie die Energiesteuer, die Alkoholsteuer, die Tabaksteuer oder die Kaffeesteuer.

6.9.3 Klima- und Umweltwirkungen

Die Klima- und Umweltwirkungen einer Abgabe wären auf den Produzenten am größten, so denn Importware ebenfalls besteuert wird. Durch die Preissteigerung in der Produktion würde sich nicht nur der Verbrauch innerhalb Deutschlands reduzieren, sondern auch der Export durch die sinkende preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Erzeuger zurückgehen.

Damit könnten die tierbezogenen Emissionen und die negativen Umweltwirkungen (Nitratbelastung, Ressourcenverbrauch, etc.) verringert werden.

6.9.4 Verwendung der Einnahmen

Die Einnahmen der Abgabe könnten genutzt werden, um die Landwirte dabei zu unterstützen, sich auf den erwarteten Wandel der Produktions- und Ernährungsweisen frühzeitig vorzubereiten. Werden nicht bereits heute Maßnahmen ergriffen, um sich auf die Marktreife von künstlich hergestelltem Fleisch und pflanzlichen Fleischersatzprodukten vorzubereiten, drohen Landwirte in der Zukunft von den Neuerungen überrollt zu werden, statt proaktiv den Wandel zu gestalten.

6.9.5 Rechtliche Bewertung

Die Alternative einer „Pro-Kopf-Pauschale pro gehaltenes Tier“ wäre entweder im Rahmen des allgemeinen Treibhausgas-Emissionshandelssystems oder – sofern die Tierhaltung nicht in das System mit einbezogen wird – als Finanzierungsabgabe denkbar. Im Fall einer Finanzierungsabgabe müssten die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen erfüllt werden (siehe 4.2.2). Legitimer Sachzweck (Klimaschutz und Internalisierung externer Klimakosten), homogene gesellschaftliche Gruppen (Tierhalter) sowie Gruppenverantwortung (Treibhausgasemissionsbeitrag der Tierhalter) wäre gegeben. Das Aufkommen der Abgabe müsste allerdings gruppennützig verwendet werden, was im Fall der Finanzierung von Klimaschutz- oder Klimaanpassungsmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft möglich wäre. Die Höhe der Pro-Kopf-Pauschale könnte sich an den externen Kosten (180 €/t CO₂-Äquivalente) orientieren. Es dürften aber daraus nicht mehr Einnahmen resultieren, als zur Finanzierung der genannten Maßnahmen tatsächlich benötigt werden. Im Falle einer Überschreitung wäre die Pauschale entsprechend anzupassen. Die sonstige Vereinbarkeit mit Europa- und Verfassungsrecht ist als herstellbar einzuschätzen, da die Abgabe ähnlich der oben erörterten Verbrauchsteuer aus Gründen des Klimaschutzes (Art. 11 AEUV und Art. 20a GG) gerechtfertigt ist. Der Erhebungsmaßstab anhand der externen Klimakosten ist auch hier gleichheitsrechtlich zulässig, wobei die Abgabe nach Tierarten und Haltungsformen/-dauern differenziert werden sollte, um unangemessene Pauschalisierungen zu vermeiden. Der Bund könnte die Abgabe gestützt auf seine Sachkompetenzen einführen (siehe 4.2.4).

Das Instrument einer internalisierenden „Pro-Kopf-Pauschale pro gehaltenes Tier“ ist bei Beachtung der genannten Vorgaben mit „+“ zu bewerten, da die Vereinbarkeit mit den europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben voraussichtlich herstellbar ist.

7 Tierwohlabgabe

7.1 Warum gibt es einen Bedarf an einer Tierwohlabgabe?

Meldungen über schlechte Haltungsbedingungen in deutschen Ställen erzeugen in regelmäßigen Abständen öffentliche Aufmerksamkeit, zuletzt durch die bekannt gewordenen Tierquälerei-Fälle in einem Großbetrieb im Allgäu (Süddeutsche Zeitung 2019a) und in einem Schlachthof in Brandenburg (RBB 2019). Gewinnmaximierung und der Preiskampf in den Supermärkten geht hier vor allem zu Lasten der Tiere und ihrer Gesundheit. „Fünf Supermarktketten teilen fast 70 Prozent des deutschen Lebensmittelmarktes unter sich auf. Andere Produkte werden teurer verkauft, um Fleisch günstiger anbieten zu können“, hieß es im jährlich erscheinenden Fleischatlas der Heinrich-Böll-Stiftung (Heinrich-Böll-Stiftung 2018). So werden etwa 25 % des Schweine- und Rindfleischs als Sonderangebote verkauft. Der Preisdruck wird auf die Landwirt_Innen übertragen, die ihre Betriebe dementsprechend steuern.

Wenn von Tierwohl die Rede ist, wird meist von drei zentralen Kriterien gesprochen: der Gesundheit des Tiers, dessen Wohlbefinden und der Möglichkeit, dem natürlichen Tierverhalten nachzukommen. Eine einheitliche Definition für den Begriff Tierwohl gibt es jedoch nicht. Deshalb wird das Konzept der „Fünf Freiheiten“ häufig als Bewertungsgrundlage zu Rate gezogen. Diese sind: Freiheit von Hunger und Durst, Freiheit von haltungsbedingten Beschwerden, Freiheit von Schmerz, Verletzungen und Krankheit, Freiheit von Angst und Leid sowie Freiheit zum Ausleben des natürlichen Verhaltens (Welttierschutzgesellschaft e. V. o. J.).

Betrachtet man die derzeitigen gesetzlichen Vorschriften für die (Massen-)Tierhaltung in Deutschland wird schnell ersichtlich, dass wesentliche Aspekte des Tierwohls nicht enthalten sind. So hat ein Mastschwein mit 100 kg Gewicht nur 0,75 Quadratmeter zum Leben. Mastschweine werden meist in Ställen mit bis zu 45 Tieren gemeinsam gehalten. Zudem leben sie überwiegend auf Spaltenböden, sodass Harn und Kot in einer Grube darunter gesammelt werden können – Einstreu wird nur selten verwendet. Auch Freilandhaltung findet kaum statt (BMEL 2018c). Beim Mastgeflügel teilen sich bis zu 23 Tiere einen Quadratmeter, das entspricht 0,04 Quadratmeter pro Tier. Legehennen haben ungefähr 0,11 Quadratmeter und in konventioneller Bodenhaltung keinen Auslauf. Sie leben zu mehreren Tausend zusammen in einem Stall, der wie eine sehr große Halle aufgebaut ist (BMEL 2018c). Dahingegen ist die Rinderhaltung sehr divers. Die Mehrheit der Rinder lebt in sogenannten Freilaufställen, die entweder mit Streu ausgelegt sein können

(meist bei Milchkühen) oder ähnlich wie bei den Schweinen aus Spaltenböden bestehen (meist Mastbetriebe). Es gibt jedoch auch Betriebe, die die Anbindehaltung praktizieren, bei der die Tiere dauerhaft angebunden sind. „Unabhängig von der Haltungsform im Stall hat etwas mehr als jedes dritte Rind im Sommer regelmäßigen Weidegang, im Durchschnitt etwa ein halbes Jahr lang“ (BMEL 2018c).

Ein Blick auf den gesundheitlichen Zustand der Tiere zeigt deutliche Auswirkungen der Haltung: „Bei Mastschweinen sind bis zu 80 Prozent der Tiere verletzt oder an den Atemwegen erkrankt. Bis zu einem Drittel der Milchkühe leidet an lahmen Gelenken – Störungen des Gangbildes –, 38 Prozent an Euterentzündungen. Bei bis zu zwei Dritteln der Masthühner haben sich die Fußballen verändert, ebenso viele leiden unter Kahlstellen wegen Federpickens. Brustbein-schäden weisen 40 Prozent auf, Knochenbrüche 53 Prozent. In der biologischen Nutztierhaltung sind die Schäden, die durch die Haltung entstehen, geringer“ (Heinrich-Böll-Stiftung 2018). Um Verletzungen in der Massentierhaltung zu verhindern, werden Manipulationen an den Tieren vorgenommen, wie beispielsweise Enthornungen bei Rindern, die Verletzungen der Landwirt_Innen und der Rinder untereinander ausschließen sollen, da in engen Ställen durch die Hörner dafür ein höheres Risiko besteht. Um der Qualität im Handel zu entsprechen, werden Eber kastriert, damit das Fleisch einen konstant ähnlichen Geschmack aufweist. Diese Eingriffe sind immer noch mit Tierleid (da teilweise auf Betäubung verzichtet wird) verbunden und könnten zum Teil mit mehr Platz in der Haltung oder weniger invasiven Methoden umgangen werden (Deutscher Tierschutzbund e. V. 2012; Deutscher Tierschutzbund e. V. 2019a).

Ein Bereich der Tiergesundheit ist auch die Tierarzneimittelgabe. Insgesamt ist ein Rückgang bei der Abgabemenge von Antibiotika in der Veterinärmedizin festzustellen: 2011 waren es noch 1706 Tonnen, bis 2017 sank die Menge auf 733 Tonnen (BMEL 2018a). Der menschliche und tierische Körper resorbiert jedoch nur etwa 10 bis 60 Prozent der verabreichten Antibiotikamenge, der Rest wird ausgeschieden. So werden Rückstände im tierischen Bereich vor allen in Wirtschaftsdüngern aus der Geflügel- und Schweinezucht festgestellt (UBA 2016). Über den Konsum von Tierprodukten oder über belastetes Grund- und Trinkwasser können sie in den menschlichen Organismus geraten und die Gefahr durch multiresistente Keime erhöhen (UBA 2016). Wichtig ist deswegen, die Medikation zu verringern und das Eindringen von Medikamentenrückständen in die Umwelt zu verhindern. Verbessertes Tierwohl könnte auch hier einen Beitrag leisten.

In der deutschen Rinderzucht besteht eine hohe Kälbermortalität. In den ersten drei Lebensmonaten

sterben in Bayern 10 bis 12 Prozent der Kälber. Während Tierschützer und Tierärzte die hohe Sterblichkeitsrate mit den Bedingungen und der Betriebsgröße in der Massentierhaltung in Verbindung bringen, sieht das Agrarministerium Fehler in der Statistik, da Totgeburten nicht erfasst würden (Süddeutsche Zeitung 2019b). Als Haupttodesursache werden Darm- und Atemwegserkrankungen sowie Nabelentzündungen genannt. Experten bringen auch die Kosten-Nutzen-Abwägungen auf Grund des Preisdrucks in der Landwirtschaft ins Spiel, die bei Krankheitsfragen der Kälber oft zu deren Nachteil ausfielen, vor allem wenn es sich um Stierkälber handele, die Milchbauern weniger Profit einbringen (Süddeutsche Zeitung 2019b). Ein weiteres Problem sind sogenannte Falltiere, die vor der geplanten Schlachtung ums Leben kommen. Für diese Tiere besteht keine Kontrollpflicht in den Beseitigungsanlagen. Dies, so berichten Tierschützer, biete immer wieder Gelegenheit, Tierschutzverstöße aller Art zu vertuschen, da zum Beispiel Schweine nicht wieder zu ihren Haltern zurückverfolgt werden können, wenn sie zur Tierbeseitigung eingesammelt wurden (Deutscher Tierschutzbund e. V. 2019b).

Trotz dieser Haltungsbedingungen arbeiten die Landwirt_Innen zumeist nicht kostendeckend. Für einen Liter Rohmilch bekamen Landwirt_Innen im März 2019 etwa 32 bis 35 Cent, kostendeckend wären rund 40 Cent pro Liter (Norddeutscher Rundfunk 2019). Auch bei den Fleischpreisen liegen die Produktionskosten über dem Erlös. Die Erzeugerpreise für Schweinefleisch lagen im Juni 2019 bei ungefähr 1,50 € pro Kilo, kostendeckend wäre hier ein Preis von 1,70 € (Focus 2019). Die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse unterliegen Schwankungen und sind stark von externen Einflussfaktoren wie Dürren oder marktwirtschaftlichen Mechanismen beeinflusst. Dadurch fehlt es an Planungssicherheit. Hinzu kommt die Einbindung der landwirtschaftlichen Produktion in den Weltmarkt. Veränderungen im Ausland schlagen sich somit auch in den Erlösstrukturen der heimischen Landwirt_Innen nieder. So ließ die Schweinepest in China im Sommer 2019 die Fleischpreise steigen (Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI) 2019). Die Einbindung bringt auch Preisdruck und Konkurrenz auf dem Markt mit sich, was die Einführung von nationalen Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls erschwert.

Zur landwirtschaftlichen Produktion gehören auch **Tiertransporte**. Meist werden die Tiere zwei Mal in ihrem Leben im Transporter von einer Station zur nächsten gebracht. So werden Jungtiere von einem Betrieb, der auf Aufzucht spezialisiert ist, zum landwirtschaftlichen Einsatzort gefahren und von dort zur Schlachtereier. Diese Transporte setzen die Tiere unter großen Stress. Nach EU-Verordnung hat ein 100 kg schweres Schwein 0,45 Quadratmeter Platz zur Ver-

fügung. In meist zweistöckigen Anhängern oder mit mehreren Tieren in einer Box gestapelt, werden die Tiere stundenlang transportiert (Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt 2019). Bei Temperaturen bis 35°C darf ein Mastschwein 24 Stunden lang ununterbrochen und ein Rind 29 Stunden lang bis zur ersten Abladung befördert werden (Deutscher Tierschutzbund e. V. 2019c). Auf diese Art wurden 2015 etwa 1,4 Milliarden Tiere in der EU transportiert, hinzu kommen rund 238 Millionen Tiere, die in Drittländer exportiert wurden. Die Struktur der Schlachtbetriebe unterlag in den vergangenen Jahren einem Wandel, kleine Schlachtereien haben vermehrt schließen müssen, und große Schlachtereien zentralisierten sich zunehmend. Dadurch werden die Wege der Schlachttransporte auch innerhalb Deutschlands zusehends länger.

Schlechte Bedingungen in **Schlachthöfen** sind, wie Medienberichte zeigen, keine Einzelfälle. In Schlachthöfen im Raum Hannover und Oldenburg „kam es vielfach zu tierschutzwidrigen Handlungen, wie Fehlbetäubungen oder den massiven Einsatz von elektrischen Treibhilfen“ (Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Niedersachsen o. J.). Diese Misshandlungen können auf die Bedingungen der Billig-Fleischbranche zurückgeführt werden. Zeitdruck und Kostenersparnisse gehen hier ebenfalls zu Lasten der Tiere.

Es ist ersichtlich, dass dringender Handlungsbedarf in Bezug auf Tierwohlverbesserungen besteht und mehrere Kritikpunkte gleichzeitig angegangen werden müssen. Eine Möglichkeit, diese Umstrukturierung anzugehen, ist eine Tierwohlabgabe. Diese kann verschieden konzipiert sein, beinhaltet im Wesentlichen jedoch, dass die Verbraucher_Innen einen Betrag bezahlen, der an die Bauern umverteilt wird, damit Tierwohlmaßnahmen finanziert werden können.

7.2 Wie kann eine Tierwohlabgabe konzipiert werden?

In der aktuellen öffentlichen Diskussion zeichnen sich zwei verschiedene Lösungen für eine Tierwohlabgabe ab:

- Die eine sieht eine Abgabe auf tierische Erzeugnisse vor, deren Einnahmen in einen Fonds fließen, aus dem Landwirt_Innen unterstützt werden, die Tierwohlmaßnahmen ergreifen.
- Die zweite Lösung könnte ähnlich wie die EEG-Umlage konzipiert werden, bei der eine Mindestvergütung für Fleisch und Milch aus artgerechter Haltung festgelegt wird. Liegt der Marktpreis unterhalb dieses Betrags wird der Differenzbetrag durch Einnahmen aus einer Tierwohlabgabe begli-

chen, die auf alle Fleisch- und Milchprodukte erhoben wird.

Vorteilhaft an der Fonds-Lösung ist, dass sie eine Anschubfinanzierung für Tierwohlmaßnahmen darstellt, die von Landwirten aus eigener Kraft häufig nicht oder nur unter großen finanziellen Risiken geleistet werden können. Jedoch werden die Folgekosten, bzw. Mindereinnahmen, etwa durch die potenzielle Reduktion des Tierbestandes so nicht ausgeglichen. Bei der Mindestvergütung müssten die Landwirte deutlich in Vorleistung gehen, eine finanzielle Hürde, die gerade kleine Betriebe häufig nicht nehmen können. Langfristig würden hierdurch jedoch auch die erhöhten Fixkosten kompensiert werden.

Im Rahmen dieser Studie liegt der Fokus auf der ersten Option, also der „Fondslösung“, da sie die wichtige Anschubfinanzierung leisten kann und juristisch und bürokratisch besser zu konzipieren ist. Die an das EEG angelehnte „Mindestvergütung“-Variante wird in Kapitel 7.10 skizziert, aber nicht im Detail analysiert.

Die Abgabenhöhe wird anhand des Bedarfs an finanziellen Mitteln für Tierwohlmaßnahmen in den Betrieben bemessen. Als Grundlage der hier durchgeführten Kalkulationen werden die Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (WBA) genutzt. Dieser Bedarf wird nach Milch- und nach Mastvieh, bei Hühnern nach Legehennen und Masthähnchen, unterteilt und jeweils entsprechend der Produktionsmenge auf eine Kilo- oder Literabgabe heruntergerechnet. Optional könnten ökologisch erzeugte Produkte mit einer geringeren Abgabe belegt werden als konventionell erzeugte Produkte, da hier bereits ein vorgeschriebenes höheres Tierwohlniveau besteht. Diese Variante wird aber im Rahmen dieser Studie nicht weiter analysiert.

Wenn eine Tierwohlabgabe in der Praxis umgesetzt wird, muss eine zielgenaue Berechnung der tatsächlich benötigten finanziellen Mittel stattfinden. Dazu kann folgendes System verwendet werden: jährlich wird der Bedarf an finanziellen Mitteln erhoben, welche dann auf den erwarteten Konsum umgelegt werden. Damit ist garantiert, dass ein steigendes Niveau an Tierwohl in der folgenden Berechnung berücksichtigt werden kann. Dies bewirkt langfristig sinkende Abgaben, einen Anstieg des allgemeinen Preisniveaus in der Milch- und Fleischproduktion durch höherwertig erzeugte Produkte und ein gesteigertes Tierwohl. Die Erhebung des Bedarfs kann entweder durch wissenschaftliche Abschätzung erfolgen (siehe Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015) oder indem Landwirt_Innen ihren Bedarf für das Jahr anmelden und insgesamt eine Deckelung des Höchstgesamtbetrags festgelegt wird.

7.2.1 Erhebung der Abgabe

Um im Rahmen dieser Studie alle möglichen Phasen der Steuererhebung zu behandeln, wird an dieser Stelle die „**Flaschenhals-Lösung**“ skizziert. D. h. nicht die Produzenten oder der Handel wären die Steuerschuldner, sondern die Schlachthöfe und Molkereien. Vorteilhaft hierbei ist, dass nur eine sehr kleine Anzahl an Akteuren einbezogen werden muss und so der bürokratische Aufwand gering gehalten werden kann. Selbstverständlich wäre auch eine Erhebung an der Supermarktkasse vorstellbar, da die Vor- und Nachteile hiervon aber bereits ausführlich diskutiert wurden, wird im Fall der Tierwohlabgabe nicht weiter darauf eingegangen.

Die „Flaschenhals-Lösung“ setzt die Abgabenerhebung direkt beim tier- und milchverarbeitenden Betrieb (Schlachtereie, Molkerei und Käserei) an, also am Flaschenhals. Denn ein Großteil der Tiere und der landwirtschaftlich erzeugten Produkte muss hier durchgeschleust werden, bevor sie auf den Markt gelangen. Ausgenommen ist nur der Export von lebenden Tieren, der etwa 6 % des in Deutschland produzierten lebenden Schlachtgewichts entspricht (BLE; BZL 2019).

Die importierten Milch-, Fleisch- und Wurstprodukte werden dann beim Importeur mit der Abgabe belegt, diese fließt ebenfalls an die heimischen Landwirt_Innen zurück.

7.2.2 Ausschüttung der Einnahmen

Die Einnahmen aus der Tierwohlabgabe fließen bei dieser Option in einen Fonds und dürften ausschließlich für Tierwohlmaßnahmen verwendet werden. Landwirt_Innen müssten für eine Ausschüttung Anträge stellen. Eine rückwirkende Finanzierung von bereits getätigten Investitionen für mehr Tierwohl kann nicht gewährt werden, da dies die Regelung verkomplizieren würde und eine rückwirkende Jahressgrenze willkürlich gezogen werden müsste. Kontrollen zur Überprüfung der Verwendung der Mittel für das Tierwohl sind durchzuführen.

Die Einnahmen aus der Tierwohlabgabe, die auf importiertes Fleisch erhoben wurde, fließen ebenfalls in den Fonds und werden für Verbesserungsmaßnahmen im Bereich des Tierwohls eingesetzt.

Durch die Antragstellung kann eine Priorisierung vorgenommen werden, welche Umbaumaßnahmen in einem Jahr finanziell aus dem Fonds unterstützt werden sollen. Dabei sollte keine chronologische Priorisierung stattfinden, sondern eine tierwohlorientierte. Dazu könnten Kriterien wie beispielsweise die Anzahl der betroffenen Tiere, Status Quo der Haltungsform, zukünftige Haltungsform, Produktionskapazität und Ähnliches entwickelt werden. Je nach Verfügbarkeit finanzieller Mittel sind dann Fördergelder an Land-

wirt_Innen zu vergeben. Die Betriebe, die im einen Jahr davon nicht profitieren können, haben die Möglichkeit, einen neuen Antrag im darauffolgenden Jahr zu stellen. Eine Übernahme von 100 % der Umbaukosten kann nicht in jedem Fall garantiert werden. Es ist eine angemessene Unterstützungshöhe zu finden.

Die Fonds-Lösung bietet vor allem einen finanziellen Anreiz, Stallungen beziehungsweise Betriebe umzubauen. Diese Umbauten werden aber nur bei Landwirt_Innen stattfinden, die vorher bereits diese Absichten hatten, aber es sich finanziell nicht leisten konnten, in Tierwohl zu investieren. Denn eine solche Investition kann bedeuten, dass weniger Tiere auf derselben Fläche gehalten werden können, und dies bedeutet Mindereinnahmen. Da bei einer Fonds-Lösung durch mehr Tierwohl (bessere Haltungsbedingungen) nicht höhere Erzeugerkilopreise vorgesehen sind, besteht kein extrinsischer Anreiz in mehr Tierwohl zu investieren. Damit dies jedoch gegeben ist und mehr Landwirt_Innen motiviert werden, umzubauen, ist zu überlegen, ob der Fonds nach ein paar Jahren von Begleitmaßnahmen flankiert werden sollte. So könnte der Fonds verkleinert und ein Kilopreis erhoben werden. Dieser würde dann je nach Haltungsform Abgaben an die Landwirt_Innen zurückführen. So wäre garantiert, dass die Landwirt_Innen, die investiert haben, dadurch auch höhere Erträge pro Tier/Kilo erhalten und der Betrieb durch die Umbaumaßnahmen keinen Wettbewerbsnachteil erleidet.

7.3 Wie hoch muss die Tierwohlabgabe sein?

Es gibt eine Reihe einzelner Studien zu den Kostenbetrachtungen für eine Verbesserung des Tierwohls in der Landwirtschaft. Diese sind jedoch vor allem mit Blick auf den behandelten Gegenstand und die Methodik sehr divers und nicht erschöpfend untersucht (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015). Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBA) hat in seinem Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ (2015) einen ersten größeren Überblick über die Kosten der tierschutzinduzierten Maßnahmen in der Landwirtschaft gegeben. In der politischen Diskussion wird sich meist auf diese Zahlen berufen, doch ist zu bedenken, dass es sich hierbei um eine grobe Schätzung der jährlichen Mehrkosten handelt, die sowohl einmalige Investitionen, als auch langfristige Fixkosten enthält. Der WBA beruft sich auf verschiedene Einzelstudien, die in der Methodik nur bedingt vergleichbar sind und nicht erschöpfend, was die vorgeschlagenen Veränderungen in der Haltung anbelangt. Des Weiteren werden in diese Betrachtungen die Überlegungen zu Transport, Schlachtung und Ähnlichem nicht einbe-

zogen (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015). Der WBA weist zudem darauf hin, dass in diese Kalkulationen der technische Fortschritt noch nicht einkalkuliert sei, der die abzuschätzenden Kosten noch reduzieren könne (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015). Dennoch ermöglicht dieses Gutachten, die Kosten für Tierwohlverbesserungen nach Tierart und Haltungszweck zu unterscheiden, und erste Berechnungen zu erstellen, welche Preiserhöhungen durch eine Tierwohlabgabe zu erwarten wären.

Tabelle 22 zeigt die zu erwartenden Kosten für Investitionen in mehr Tierwohl pro Jahr. Demnach liegen die niedrigsten Kostenschätzungen bei insgesamt rund 2,891 Milliarden Euro und die höchsten, geschätzten Kosten bei insgesamt rund 4,6 Milliarden Euro. Ausgenommen sind hier, auf Grund der Vergleichbarkeit mit den vorangegangenen Arbeitspaketen, die Legehennen.

Tabelle 22: Einschätzungen der tierwohlintegrierten Kosten des WBA

Tierhaltung	Produktionswert Mio. €	Niedrigste Kosten-erhöhung %	Kosten-erhöhung Mio. €	Maximale Kosten-erhöhung %	Kosten-erhöhung Mio. €
Schweinefleisch	6.603	28	1.830	41	2.740
Hühnerfleisch	1.372	9	126	22	299
Milchviehhaltung	9.676	2	225	5	451
Rindfleisch	3.942	18	710	27	1.064

Quelle: Eigene Darstellung (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015)

Für die einzelnen Optionen ergeben sich demnach folgende Rechnungen:

Wie sich eine im Schlachthof oder der Molkerei erhobene Tierwohlabgabe auf die Preise für die Konsumenten auswirkt, hängt davon ab, ob die Abgabe ausschließlich auf die inländischen Konsumenten umgelegt wird oder ob auch die Exporte ihren Teil dazu beitragen:

Tabelle 23: Tierwohlabgabe pro kg bei (nicht) Einbezug von Import und Export

Produkt	Einbezug aller in Deutschland geschlachteten Tiere/Milchlieferung	Einbezug des Konsums in Deutschland (Produktion + Import - Export)	Einbezug Produktion + Import
Rind	0,63-0,94 €	0,59-0,88 €	0,34-0,51 €
Schwein	0,35-0,52 €	0,44-0,66 €	0,20-0,30 €
Geflügel	0,08-0,20 €	0,07-0,18 €	0,04-0,09 €
Milch	0,007-0,014 €	0,013-0,026 €	0,006-0,013 €
Käse	0,09-0,18 €	0,17-0,34 €	0,08-0,16 €
Frischkäse	0,03-0,06 €	0,05-0,10 €	0,02-0,05 €
Sahne	0,05-0,10 €	0,09-0,18 €	0,04-0,08 €
Butter	0,13-0,25 €	0,23-0,47 €	0,11-0,22 €

Quelle: (BLE 2018; Destatis 2019; MIV 2017)

Tabelle 23 zeigt auf, dass die Tierwohlabgabe, je nach Höhe der erwarteten Kosten und je nachdem, ob und wie Im- und Exporte mit einbezogen werden, variiert. Da Verbrauchsteuern im europäischen Warenhandel erstattet werden, sie jedoch auf Importware erhoben werden können (so z. B. auf alkoholische Getränke, bei denen entweder der Produzent oder Importeur Steuerschuldner sind), ist die mittlere Spalte, also die Erhebung der Tierwohlabgabe, auf den Konsum in Deutschland, am ehesten wahrscheinlich.

Während die Tierwohlabgabe auf Fleisch eine relevante Preiserhöhung besonders bei Rind und Schwein zur Folge hätte, läge die Abgabe auf Milch auf Grund der hohen Leistung von Milchkühen bei etwa 1 bis 2 Cent pro Liter.

7.4 Akzeptanz und Umsetzbarkeit

Die Akzeptanz des Instruments einer Tierwohlabgabe spielt in der politischen Debatte bereits eine große Rolle. Der Vorschlag des Tierschutzvereins vom Sommer 2019 zeigt deutlich, wie emotional die Themen

Fleisch und Ernährung in Deutschland besetzt sind. Deshalb müssen auch die Akzeptanz in der Bevölkerung, die Verteilungswirkung und die administrative Umsetzbarkeit betrachtet werden.

Neben der im folgenden Unterkapitel behandelten Verteilungswirkung und Administrierbarkeit sind weitere Aspekte bei der Einschätzung von Bedeutung. So ist zum Beispiel auch die **Wahrnehmbarkeit der Wirkung** einer Tierwohlabgabe entscheidend. Tierleid wird in den Medien besonders durch emotional berührende und schockierende Bilder und Videos vermittelt. Da es bei beiden Optionen nicht zu einem sofortigen sprunghaft ansteigenden flächendeckenden Tierwohl kommt, können gerade in der Anfangsphase, besonders aber einige Jahre nach der Implementierung der Tierwohlabgabe, Skandale in der Tierhaltung zur Minderung der Akzeptanz führen. Dies verdeutlicht, dass Kontrollen essenziell sind. Ein generelles Manko ist, dass Verbesserungen der Haltingsbedingungen in landwirtschaftlichen Betrieben zwar wahrscheinlich für die Anlieger direkt erfahrbar werden, aber nicht für die Mehrheit der Bevölkerung. Ob der Landwirt also etwas verändert und wie er die finanziellen Mittel einsetzt, ist für die breite Öffentlichkeit nicht transparent. Hier muss beispielsweise mit einer Kampagne informiert werden.

Ein weiteres Kriterium ist die **Transparenz des Instruments**. Da die Vergabe von Fördergeldern bei der Fonds-Lösung von Entscheidungen über Anträge durch eine staatliche Stelle abhängt, ist die Transparenz womöglich weniger gegeben als bei der Mindestvergütung, die klar regelt, dass pro Kilo Fleisch ein gewisser Betrag vergütet wird.

7.4.1 Verteilungswirkung

Die Preissteigerung durch eine Tierwohlabgabe wäre, wie Tabelle 23 zeigt, relativ moderat. Nimmt man wieder den durchschnittlichen Konsum pro Person und Jahr als Grundlage und wird die Tierwohlabgabe lediglich auf den nationalen Konsum abgewälzt, kommt man auf **Mehrkosten in Höhe von 2,40 bis 3,50 € pro Monat und Person**. Diese sehr geringe Mehrbelastung könnte von den meisten Konsumenten ohne weiteres kompensiert werden.

7.4.2 Administrierbarkeit

Bei der Administrierbarkeit kommt es auf zwei Punkte besonders an: die Ausgestaltung und damit die verwaltungstechnische Umsetzbarkeit des Instruments sowie die politische Durchsetzbarkeit. Die Zahlungsströme sind bei einer Fondslösung relativ einfach zu verfolgen. Da die Schlachthöfe und Molkereien die Abgabe in einen Fonds zahlen und der Staat die Mittel aus diesem an Antragssteller verteilt, sind keine komplexen Zahlungsströme zu erwarten. Die Molkereien,

Schlachthöfe und Ähnliche haben hier vor allem einen Mehraufwand in ihren Systemen. Dieser Mehraufwand kann als zumutbar angesehen werden. Problematiken wie der Umgang mit Mischprodukten, entfallen bei der nationalen Produktion auf Grund der Erhebung der Abgabe in einer frühen Phase der Produktionskette, was den bürokratischen Aufwand reduziert. Dies müsste jedoch in Bezug auf den Import von verarbeiteten Waren diskutiert werden. Da die Tierwohlabgabe als verpflichtendes Instrument eingeführt werden soll, sind Kontrollen unerlässlich. Vor allem mit Blick auf die bisherigen Kontrollversäumnisse in der Tierhaltung wird ersichtlich, dass dies ein sehr personalintensives Unterfangen würde. Unabhängige Kontrolleur_Innen müssten in einer größeren Anzahl eingesetzt werden. Die Periodizität der Kontrollbesuche vor Ort müsste zudem recht straff angesetzt und zusätzlich stichprobenartig durchgeführt werden, um Betrug und Vorschriftenverletzungen entgegenzuwirken. Diese Kontrollen sollen vor allem das tatsächliche Tierwohl und die Verwendung der Gelder berücksichtigen.

Bei einer Mehrbelastung von weniger als 1 € p. P/Woche und auf Grund der steigenden Sensibilität gegenüber der Tierwohlproblematik unter Konsument_Innen wird eine Tierwohlabgabe in der Kategorie Akzeptanz mit „++“ bewertet.

Da die administrativen Strukturen für die Erhebung der Steuer am Flaschenhals sowie die Ausschüttung an die Landwirt_Innen erst geschaffen werden müssten ist die Umsetzbarkeit mit „-“, leicht negativ zu bewerten, da die Zahl der Steuerschuldner und potentiellen Subventionsempfänger aber gering ist, bleibt auch der administrative Aufwand legitim.

7.5 Klimawirkungen

Da die Einnahmen aus einer Tierwohlabgabe bereits für die Investition in Tierwohlmaßnahmen reserviert sind, können sie nicht zur Internalisierung von Klimafolgekosten genutzt werden. Somit ist die einzige klimarelevante Wirkung, die durch die Abgabe erzielt werden kann, die Reduktion des nationalen Konsums, sowie u. U. die Reduktion des Tierbestands auf gleicher Fläche. Bei einer Abgabe von gerade einmal 1 bis 2 Cent pro Liter Milch wird der Konsum von Milch(waren) aber nur in sehr geringem Maße reduziert, und so ist die Klimawirkung an dieser Stelle sehr gering. Relevanter ist in diesem Kontext die Abgabe auf Fleisch(waren).

Tierwohl und Klimaschutz müssen jedoch nicht immer gleichgerichtet sein. Beispielsweise steht die Ausgestaltung der Stallungen (vor allem der Rinder- und

Hühnermastbetriebe) im Konflikt mit dem Klimaschutz. Das beschreibt das Umweltbundesamt: „Zusätzliches Platzangebot kann daher zu einer Erhöhung der emittierenden Oberfläche führen, was eine verstärkte Freisetzung von [...] klimarelevanten Gasen [...]“ zur Folge hat (UBA 2019c). Letztlich können die Folgen aber nicht gänzlich abgeschätzt werden, da sie stark von einzelnen Ausgestaltungen abhängen und sowohl zum Klimaschutz beitragen als auch ihn beeinträchtigen können (UBA 2019c). Zudem besteht die Gefahr des zusätzlichen Flächenverbrauchs durch Tierhaltung, wenn Forderungen nach mehr Platz pro Tier zu verstärktem Neubau oder Ausbau der Ställe führt.

Ob eine Tierwohlabgabe eine positive Klimawirkung entfalten kann, hängt stark von der Ausgestaltung des Instruments ab. Auf Grund des sehr moderaten Preisanstieges wird es den nationalen Konsum betreffend mit „+“, leicht positiv bewertet und den Landwirtschaftssektor betreffend mit „0“, neutral. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Effekte verstärkt werden können, wenn die Bedingungen für eine Förderung an Klimaschutzmaßnahmen geknüpft werden.

7.6 Umweltwirkung

Ob Tierwohlmaßnahmen eine positive Umweltwirkung entfalten können, hängt von der Ausgestaltung der umgesetzten Maßnahmen ab. Das größte Potenzial haben Maßnahmen, bei denen auf gleichbleibender Fläche die Tierbesatzdichte reduziert wird und so die Anzahl der gehaltenen Tiere abnimmt. In diesem Fall würden weniger Treibhausgase emittiert werden, die Nitratbelastung sänke, der Ressourcenverbrauch ginge zurück etc.

Werden jedoch die Mittel aus einem Tierwohlfonds dafür genutzt, die Stallungen auszubauen, um den Tierbestand zu halten oder sogar zu vergrößern oder Grünflächen zu Auslaufflächen umgewidmet, steigt der **Flächenverbrauch**.

Ob Tierwohlmaßnahmen ohne Reduktion des Tierbestandes z. B. die **Ammoniak-Emissionen** reduzieren kann, hängt auch von der Tierart ab. Besonders Schweine können bei steigendem Platzangebot ihr natürliches Verhalten ausleben. Hierzu gehört, dass sie, wenn möglich, voneinander getrennte Liege-, Fress- und Kotbereiche anlegen. Hierdurch wird nur eine kleine Fläche durch Fäkalien verschmutzt und bei regelmäßigem Ausmisten kann die Ammoniakbelastung reduziert werden (UBA 2019c).

Eine indirekte positive Umweltwirkung kann durch steigende Tiergesundheit erzielt werden: Artgerecht gehaltene Tiere sind weniger anfällig für Krankheiten

und benötigen weniger **Medikamente** wie Antibiotika, die sich im Zuge der Ausbringung von Wirtschaftsdünger in Böden und Gewässern anreichern können und so eine Gefahr für die Umwelt darstellen.

Folglich kann verbessertes Tierwohl, bei entsprechender Ausgestaltung der Vorgaben und deren Umsetzung auch aus Umweltschutzperspektive sinnvoll sein.

Ob eine Tierwohlabgabe eine positive Umweltwirkung entfalten kann, hängt stark von der Ausgestaltung des Instruments ab. Da jedoch besonders in der Schweinezucht ein Potential liegt und auch der reduzierte Einsatz von Arzneimitteln in der Tierhaltung positiv ist, wird das Instrument in der Kategorie „Umweltwirkung“ mit „0 bis +“ (neutral bis leicht positiv) bewertet.

7.7 Gesundheit

Eine Tierwohlabgabe auf Fleisch- und Milchprodukte hätte aus zweierlei Gründen einen leicht positiven Effekt auf die Gesundheit:

- Bei einer Tierwohlabgabe von 0,59 bis 0,88 € pro Kilo Rind und 0,44 bis 0,66 € pro Kilo Schweinefleisch würde der Konsum von gesundheitsgefährdendem rotem Fleisch sinken. Auch der Konsum von verarbeitetem Fleisch auf Rind- und Schweinebasis würde zurückgehen. Wie jedoch in Kapitel 5.9 beschrieben, reicht eine eher moderate Preissteigerung nicht aus, um den Fleischkonsum auf ein gesundes Maß zu senken, geschweige denn die Folgekosten einzupreisen.
- Bei steigendem Tierwohl sinkt der Einsatz von Medikamenten wie Antibiotika in der Tierzucht, wodurch weniger resistente Keime durch die Ausbringung von Wirtschaftsdünger auf Felder in Böden und Gewässer gelangen können. Die Gefahr an einem multi-resistenten Keim zu erkranken, der nur schwer zu behandeln ist, sinkt somit.
- Wie in Kapitel 7.6 beschrieben, können Tiere in der Schweinezucht bei größerem Platzangebot ihr natürliches Verhalten ausleben und Kotbereiche anlegen, wodurch die Ammoniakbelastung in Ställen sinkt. Dies kann sich positiv auf die Gesundheit der Landwirt_Innen auswirken

Abschließend sei betont, dass durch die Zweckbindung der Einnahmen für Tierwohlinvestitionen keine Internalisierung der Gesundheitskosten erfolgen kann.

Auf Grund der leicht positiven Effekte einer Tierwohlabgabe auf den Fleisch- und Milch(waren)-Konsum in Deutschland und des sinkenden Bedarfs an Arzneien in der Tierhaltung bei besseren Haltungsbedingungen wird das Instrument mit + (leicht positiv) bewertet.

7.8 Tierwohl

Die Tierwohlabgabe hat von den drei in dieser Studie vorgestellten Instrumenten das größte Potenzial die Zuchtbedingungen zu verbessern. Die Zweckbindung der Mittel stellt sicher, dass die Einnahmen für Investitionen in Tierwohlmaßnahmen genutzt werden und so die Produktionsbedingungen für die Tiere weniger belastend sind.

Die „Fonds-Lösung“, bietet eine Anschubfinanzierung für teure Umbaumaßnahmen von Stallungen, die besonders kleine Betriebe sich häufig nicht aus eigener Kraft leisten können. Wenn Tierwohlmaßnahmen nicht mit einer hohen Verschuldung der Landwirte einher geht, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Investitionen getätigt werden, die in der Vergangenheit vermieden wurden, da sie keine relevanten Mehreinnahmen versprochen.

Da die Einnahmen einer Tierwohlabgabe für Investitionen in Verbesserungen der Nutztierhaltung investiert würden und somit eine Verbesserung der Haltungsbedingungen unterstützten, ist dieses Instrument in der Kategorie „Tierwohl“ mit „++“ (stark positiv) zu bewerten.

7.9 Rechtliche Bewertung

Die „Fondslösung“ hat viele Parallelen zur emissionsabhängigen Verbrauchsteuer in Kapitel 6, da die Tierwohlabgabe auf tierischen Erzeugnissen lasten und im Ergebnis durch die Endverbraucher getragen werden würde. Unterschiede bestehen beim Erhebungsgrund und Erhebungsmaßstab (unterschiedliche Tierhaltungsbedingungen anstatt Treibhausgasemissionen) sowie bei der angestrebten Zweckbindung der Einnahmen, die in einen Fonds zur Förderung von Investitionen für mehr Tierwohl in landwirtschaftlichen Betrieben fließen sollen.

7.9.1 Verbrauchsteuer oder Finanzierungssonderabgabe

Instrumentell kommen sowohl eine Verbrauchsteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG als auch subsidiär eine Finanzierungssonderabgabe in Frage. Neben dem Vorrang steuerlicher Instrumente spricht gegen eine Ausgestaltung als Sonderabgabe, dass die Gruppe der Belasteten (nachfragende Endverbraucher) zum einen alle Menschen umfasst und damit keine von der Allgemeinheit abgrenzbare homogene Gruppe mit besonderer Verantwortlichkeiten vorliegt; zum anderen die Gruppe der unmittelbar Begünstigten (Tierhaltungsbetriebe) nicht identisch mit der Gruppe der Belasteten ist bzw. die Endverbraucher nur mittelbar

von höheren Tierwohlstandards profitieren (höhere Qualität der Produkte und ethische Aspekte). Wenn man als Adressaten der Tierwohlabgabe – je nach Ausgestaltung – die Verarbeiter und Importeure oder die Groß- bzw. Einzelhändler ansieht, da diese erhebungstechnisch die Abgaben abführen, dann liegt eine abgrenzbare, homogene Gruppe vor. Es besteht aber weiterhin die Schwierigkeit, dass die Einnahmen für eine andere Gruppe (Tierhalter) verwendet werden und die Verarbeiter bzw. Händler nur mittelbar von höheren Tierwohlstandards profitieren (höhere Qualität der Erzeugnisse, ethische Verkaufsargumente). Allerdings stehen auch mittelbare Vorteile im objektiven Interesse der belasteten Gruppe. Schließlich dürften die Einnahmen aus einer Finanzierungsabgabe nicht den benötigten Finanzbedarf übersteigen (siehe 4.2.2). Letzterer hängt aber bei der „Fondslösung“ vom Volumen der beantragten Investitionsmittel ab und ist daher schwer vorzuberechnen und in Abhängigkeit vom Interesse und der Nachfrage der tierhaltenden Betriebe erheblichen Veränderungen ausgesetzt.

Eine Tierwohlabgabe, welche bei den Verarbeitern und Importeuren bzw. Groß- oder Einzelhändlern erhoben wird, würde die Voraussetzungen einer Verbrauchsteuer erfüllen, da die Abgabe auf Fleisch- und Milchprodukte typische Verbrauchsgüter des privaten Konsums belastet und nichts dagegen spricht, dass die Steuerlast kalkulatorisch auf die Endverbraucher übergewälzt werden kann (vgl. 6.9). Die Steuer ist auch keine reine Wertsteuer wie bei (Rechts-)Verkehrssteuern, wenn sie nicht als einheitlicher Prozentsatz der jeweiligen Verkaufspreise ausgestaltet wird, sondern als bestimmter Betrag je Kilogramm Fleisch- oder Milchprodukte auf den Steuerpflichtigen lastet bzw. nach Tierhaltungsformen differenziert ist.

Die Tierwohl-Verbrauchsteuer ließe sich – wie bei anderen Verbrauchsteuern auf z. B. Kaffee oder alkoholische Getränke – auch bei importierten Produkten so erheben, dass sie nicht i.S.v. Art. 1 Abs. 3 Verbrauchsteuer-Richtlinie 2008/118/EG mit Grenzformalitäten verbunden wäre (siehe 4.1.5). Gleichzeitig hat die Tierwohl-Verbrauchsteuer, wenn sie nur auf einer Verarbeitungs- oder Handelsstufe ohne Vorsteuerabzugsmöglichkeiten erhoben wird, nicht den nach Art. 401 EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG unzulässigen Charakter einer Umsatzsteuer. Gegenüber der Umsatzsteuer ließe sich die zusätzliche Belastung der Endverbraucher durch eine Tierwohl-Verbrauchsteuer dahingehend rechtfertigen, dass die Steuer sowohl legitime Lenkungsanreize für mehr Tierwohl als auch eine besondere Zweckbindung zugunsten des Tierwohls verfolgt.

7.9.2 Differenzierte Steuersätze für ökologische und konventionelle Produkte zulässig

Der Lenkungsanreiz für mehr Tierwohl könnte über eine Differenzierung der Steuersätze nach ökologischer und konventioneller Tierhaltung erfolgen, da ökologische Betriebe gemäß Art. 3 a) iv), Art. 5 lit. h-m, Art. 14 und 15 EU-Ökolandbauverordnung 834/2007/EG⁵² und Art. 7 bis 25 und 25a bis 25f EU-Ökolandbau-Durchführungsverordnung 889/2008/EG⁵³ höheren Anforderungen an das Tierwohl unterliegen. Die Unterscheidung zwischen ökologischen und konventionellen landwirtschaftlichen Erzeugnissen beruht auch auf einem objektiven und europarechtlich geregelten Differenzierungskriterium und verfolgt mit dem Tierschutz einen legitimen öffentlichen Zweck, der explizit im europäischen Primärrecht und nationalen Verfassungsrecht anerkannt ist (Art. 13 AEUV, Art. 20a GG) (siehe 5.11.2). Die höheren europarechtlichen Anforderungen an das Tierwohl bei ökologischen Produkten würden daher eine geringere Besteuerung gegenüber konventionellen Produkten rechtfertigen, so dass keine unzulässige Diskriminierung nach Art. 110 AEUV (siehe 4.1.2) oder verfassungswidrige Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG (siehe 4.2.5) vorliegt, sofern die Steuerunterschiede nicht so hoch sind, dass sie außer Verhältnis zu den Tierwohlunterschieden stehen. Die steuerliche Differenzierung ist mit der Gemeinsamen Agrarpolitik zu vereinbaren, da diese ebenfalls ökologisch wirtschaftende Betriebe gegenüber konventionellen Betrieben bei einigen Instrumenten besser stellt (z.B.

⁵² VERORDNUNG (EG) Nr. 834/2007 DES RATES vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1 ff.

⁵³ VERORDNUNG (EG) Nr. 889/2008 DER KOMMISSION vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle, ABl. L 250 vom 18.9.2008, S. 1 ff.

Art. 43 Abs. 11 EU-Verordnung 1307/2013⁵⁴, Art. 29 EU-ELER-Verordnung⁵⁵).

Um Produkte aus konventionellen Betrieben, welche auf freiwilliger Basis ähnlich hohe Tierwohlstandards einhalten, nicht ungerechtfertigt zu benachteiligen, sollte die Möglichkeit einer steuerlichen Anerkennung vergleichbarer Tierwohlstandards auf Antrag bestehen. Produkte aus konventionellen Betrieben würden dann steuerlich Produkten aus ökologischen Betrieben gleichgestellt, wobei die Überprüfung der im Antrag behaupteten Tierwohlstandards entweder durch nichtstaatliche Zertifizierungsstellen oder die landwirtschaftlichen Fachbehörden erfolgen könnte.

7.9.3 Tierwohlbezogene Zweckbindung der Steuereinnahmen möglich

Bei der Ausgestaltung als Verbrauchsteuer wäre auch eine Zweckbindung hinsichtlich der Einnahmen mit der Finanzverfassung zu vereinbaren, auch wenn die Einnahmen gemäß Art. 110 Abs. 1 GG in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen. Anders als bei der nach Art. 106 Abs. 3, 4 und 5a GG zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilten Umsatzsteuer kann der Bund bei sonstigen Verbrauchsteuern nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG eine besondere Zweckbindung im Erhebungsgesetz festlegen, da er bei diesen zum einen die Einnahmenhoheit und damit nach Art. 105 Abs. 2 GG auch die Gesetzgebungskompetenz hat. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht in wiederholter Rechtsprechung anerkannt (z.B. BVerfG 1 BvR 1748/99 u. a. vom 20.4.2004, BVerfGE 110, 274 (294 f.); 2 BvR 591/95 vom 18.12.2002, Rn 82; 2 BvR 413/88 vom 07.11.1995, BVerfGE 93, 319 (348) m.w.N.), dass bei Steuern eine Bindung der Einnahmenverwendung an legitime Zwecke zulässig ist, wenn aufgrund der vergleichsweise geringen Einnahmenhöhe und dem Ausnahmecharakter der Zweckbindung die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über

den gesamten Haushalt nicht übermäßig beschränkt wird (ausführlich Möckel u. a. 2015, S. 266–272). Eine Zweckbindung ist bei einer Tierwohlsteuer möglich, sofern das Aufkommen der Steuer allenfalls wenige Prozentpunkte des Bundeshaushaltes ausmacht. Die Bindungswirkung ist allerdings begrenzt, da der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber jederzeit die Möglichkeit hat, die Zweckbindung im Erhebungsgesetz zu ändern oder aufzuheben. Ausgeschlossen nach Art. 110 Abs. 1 GG ist allerdings, die Einnahmen direkt einem vom allgemeinen Haushalt abgetrennten Fonds zuzuweisen, da damit der Haushaltsgesetzgeber vollständig umgangen würde.

7.9.4 Einnahmeverwendung am besten im Rahmen von ELER und GAK

Werden aus den Einnahmen ein Förderprogramm für betriebliche Investitionen in mehr Tierwohl finanziert, stellen die Zahlungen an Tierhaltungsbetriebe Beihilfen i.S.v. Art. 107 AEUV dar (siehe 4.1.3). Hinsichtlich möglicher hierdurch entstehender Wettbewerbsverzerrungen ist zu unterscheiden zwischen Zahlungen für Maßnahmen, zu denen die Betriebe schon aus europarechtlichen Vorgaben zum Schutz von Nutztieren⁵⁶ verpflichtet sind, und Zahlungen für überobligatorische Tierwohlmaßnahmen. Während erstere den Wettbewerb verzerren, würden letztere nur die zusätzlichen Kosten für freiwillige weitergehende Maßnahmen ganz oder teilweise kompensieren. Dies entspricht der europarechtlichen Wertung von Art. 33 Abs. 2 EU-ELER-Verordnung 1305/2013, wonach die Mitgliedstaaten aus der zweiten GAP-Säule Maßnahmen zum überobligatorischen Tierschutz fördern können. Die Umstellung von konventioneller auf ökologische Tierhaltung ist ebenfalls eine überobligatorische, freiwillige Maßnahme. Selbst nach der Umstellung bleibt die ökologische Tierhaltung i. S. d. EU-Ökolandbau-Verordnung 834/2007 eine überobligatorische Maßnahme, da kein landwirtschaftlicher Betrieb dauerhaft zum ökologischen Landbau und zur Einhaltung höherer Tierschutzstandards verpflichtet ist, sondern nur die Bezeichnung als ökologischer Betrieb und die Vermarktung der Erzeugnisse als „ökologisch/biologisch“ an die Einhaltung der rechtli-

⁵⁴ VERORDNUNG (EU) Nr. 1307/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 608 ff.

⁵⁵ VERORDNUNG (EU) Nr. 1305/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 487 ff.

⁵⁶ U.a. Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, ABl. EU L 221 vom 8.8.1998, S. 23 ff.; Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern, ABl. EU L 10 vom 15.1.2009, S. 7 ff.; Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, ABl. EU L 47 vom 18.2.2009, S. 5 ff.

chen Anforderungen gekoppelt sind. Dies verdeutlicht auch Art. 29 Abs. 1 und 2 EU-ELER-Verordnung, welcher die Förderung des ökologischen Landbaus als Agrarumweltmaßnahme gestattet. Da die EU-ELER-Verordnung schon Zahlungen für mehr Tierwohl als auch Zahlungen zur Umstellung und Beibehaltung ökologischer Produktion vorsieht, empfiehlt es sich, die Einnahmen aus der Tierwohlsteuer für die Ko-Finanzierung dieser europäischen ELER-Zahlungen zu verwenden und sie über den zukünftigen Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (vgl. Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG) den Bundesländer mit entsprechenden Verwendungsvorgaben für deren ELER-Programme zur Verfügung zu stellen. Der aktuelle Rahmenplan (BMEL 2019b) sieht schon jetzt entsprechende Förderungen landwirtschaftlicher Unternehmen vor (Förderbereich 2 und Förderbereich 4). Allerdings fördern gegenwärtig zwar alle Bundesländer den ökologischen Landbau, aber nur Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen auch Tierschutzmaßnahmen (DVS o. J.).

7.9.5 Verhältnismäßigkeit der Steuersätze

Zum Schutz der Grundrechte der Konsumenten, Erzeuger, Verarbeiter und Händler sowie zur Vermeidung eines unzulässigen Verbotscharakters (siehe 4.2.5), darf eine Tierwohl-Verbrauchssteuer nicht so hoch bemessen sein, dass damit der Kauf von Fleisch- und Milch(produkten) nicht nur in Einzelfällen, sondern für ganze Bevölkerungsschichten im Regelfall unerschwinglich wird. Des Weiteren darf auch die Differenzierung zwischen ökologischer und konventioneller Tierhaltung, bei der keine vergleichbaren Tierwohlstandards auf freiwilliger Basis eingehalten werden, nicht dazu führen, dass Erzeugnisse aus konventioneller Tierhaltung am Markt kaum mehr verkäuflich wären und konventionelle Tierhaltungsbetriebe nicht nur im Einzelfall ihre wirtschaftliche Tätigkeit einstellen müssten. Eine solche erdrosselnde Wirkung würde einem Verbot gleichkommen, für das ordnungsrechtliche Regelungen und nicht Steuern das verfassungsrechtlich vorgesehene Instrument sind (siehe 4.2.3 und 4.2.5), auch wenn für konventionelle Betriebe die Möglichkeit besteht, durch Anhebung ihrer Tierwohlstandards zum niedrigeren ökologischen Steuersatz zu wechseln.

Eine Tierwohl-Verbrauchssteuer, welche gegebenenfalls auch zwischen ökologischen und konventionell erzeugten Fleisch- und Milch(produkten) unterscheidet und hinsichtlich der Einnahmenverwendung eine Zweckbindung zugunsten von Tierwohlmaßnahmen bei Tierhaltungsbetrieben vorsieht, ist insgesamt mit „+“ zu bewerten, da die Vereinbarkeit mit den europa- und verfassungs-

rechtlichen Vorgaben voraussichtlich herstellbar ist.

7.10 Alternative: Mindestvergütung

Wie erwähnt, könnte alternativ eine Tierwohlabgabe ähnlich wie die EEG-Umlage konzipiert werden, bei der eine Mindestvergütung für Fleisch und Milch aus artgerechter Haltung festgelegt wird. Liegt der Marktpreis unterhalb dieses Betrages wird der Differenzbetrag durch Einnahmen einer Tierwohlabgabe, die auf alle Fleisch- und Milchprodukte erhoben wird, erstattet. Das heißt, für die Rückerstattung der Tierwohlabgabe müssen Haltungsformstufen angegeben werden (möglich wäre eine Stufung von 1 bis 6 wie bei Schulnoten, sodass ökologische Produkte mit Blick auf die Haltungsform eine 1 erhalten und die aus der schlechtesten konventionellen Haltungsform die 6. Dies bedarf einer Einigung der landwirtschaftlichen und politischen Akteure auf die Einteilung in Haltungsformen. Hier kann unter Umständen auf das Label Haltungsform.de der Lebensmitteleinzelhändler zurückgegriffen werden.

Die Rückerstattung erfolgt gestaffelt: die Haltungsform, die das Tierwohl am meisten berücksichtigt, bekommt die höchste Rückerstattungspauschale pro Kilogramm, je weniger das Tierwohl berücksichtigt wird, desto geringer die Rückerstattung pro Kilogramm. Das Problem bei diesem Konzept ist, dass eine Anschubfinanzierung für Tierwohlmaßnahmen fehlt. Landwirt_Innen müssen aus eigener Kraft die Umbaumaßnahmen tragen und erhalten erst später die Rückzahlung auf ihr Produkt. Vorteilhaft an diesem Konzept ist, dass Landwirte, die bereits in der Vergangenheit Tierwohlmaßnahmen ergriffen haben, ebenfalls von der Tierwohlabgabe profitieren und nicht nur Landwirte unterstützt werden, die solche Schritte bisher vermieden haben.

Jedoch war in der Vergangenheit bei den früheren GAP-Subventionen zu beobachten, dass eine von der Produktionsmenge abhängige Unterstützung Anreize zu Überproduktion setzt. Die meisten erinnern sich an Medienberichte über „Butterberge“ oder „Milchseen“.

7.10.1 Rechtliche Bewertung

Bei einer Tierwohlabgabe in Form der „Mindestvergütung“-Variante stellt sich europa- und verfassungsrechtlich die Frage, ob hier überhaupt eine Abgabe vorliegt, wenn die von den Verarbeitern auf ihre Produkte aufgeschlagene „Abgabe“ von diesen auch verwaltet und an die Lieferanten unverarbeiteter tierischer Erzeugnisse nach staatlich vorgegebenen Tierwohlkriterien wieder ausgeschüttet wird. Hierbei sollen tierische Produkte mit hohen Tierwohlstandards

eine höhere Vergütung erhalten, sodass es im Ergebnis zu einer Quersubventionierung von letzteren durch Produkte mit geringeren Standards kommt.

Eine Einstufung als Steuer scheidet klar aus, da die Einnahmen nicht in den Staatshaushalt fließen würden. Aber auch eine Einstufung als nichtsteuerliche Abgabe ist eher nicht anzunehmen, da die Einnahmen nicht an den Staat oder eine vom Staat eingerichtete Institution (z.B. Fonds) abgeführt werden sollen. Damit unterscheidet sich die „Mindestvergütung“-Variante von z. B. der nichtsteuerlichen Abgabe zur Finanzierung eines Klärschlamm-Entschädigungsfonds als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes (vgl. BVerfG 2 BvR 2374/99 vom 18.4.2004). Aufgrund der fehlenden staatlichen Einnahmeverwaltung in einem Fonds fehlt der „Mindestvergütung“-Variante ein Wesensmerkmal der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Finanzierungsabgaben (siehe 4.2.2). Sie würden auch nicht wie bei Vorteilsabschöpfungsabgaben oder Ausgleichsabgaben vom Staat oder der Allgemeinheit erlangte Vorteile ausgleichen (siehe 4.2.2).

Vielmehr hat sie größere Ähnlichkeiten mit der Einspeisevergütung nach dem Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG), wo Übertragungsnetzbetreiber den Strom aus erneuerbaren Energien zu gesetzlich festgelegten Preise abnehmen müssen und diese Mehrkosten dann auf ihre Stromabnehmer umlegen. Wie bei erneuerbaren Energien, müsste auch bei der „Mindestvergütung“-Variante gesetzlich ein Ausgleichsmechanismus geschaffen werden (vgl. §§ 56-62b EEG), damit die angedachte Quersubventionierung nicht zu Lasten von Verarbeitern mit hohen Anteilen tierischer Erzeugnisse mit hohen Tierwohlstandards geht bzw. zu Einnahmeüberschüssen bei Verarbeitern mit hohen Anteilen tierischer Erzeugnisse mit niedrigen Tierwohlstandards führt. Wird dieser Ausgleichsmechanismus staatlich geregelt, aber nicht mit einem staatlichen Fonds, sondern wie im EEG den Marktteilnehmern überlassen, ist es selbst hinsichtlich des sehr weiten europarechtlichen Abgabebegriffs fraglich, ob hier eine Abgabe vorliegt (vgl. EuGH C-405/16 P vom 28.3.2019). Würde ein staatlich direkt oder mittelbar kontrollierter Ausgleichsfonds geschaffen, wäre europarechtlich eine Abgabe anzunehmen (vgl. EuGH C-206/06 vom 17.7.2008).

Juristisch entspricht die „Mindestvergütung“-Variante somit eher einer Marktpreisregulierung, wo der Gesetzgeber bestimmte Mindestpreise (z.B. EEG-Vergütung, Mindestlohn) oder feste Preise (z.B. Honorare für Anwälte und Ärzte) festlegt. Der Bund hätte gemäß Art. 74 GG hierfür die erforderliche Gesetzgebungskompetenz (siehe 4.2.4). Die bei der „Mindestvergütung“-Variante angestrebte Quersubventionierung würde allerdings über die existierenden und als

rechtlich zulässig anerkannten Marktpreisregulierungen hinausgehen.

Sowohl der Aufschlag auf die Verkaufspreise als auch die Ausschüttung für Tierhalter müssten so ausgestaltet werden, dass die damit verbundenen Beschränkungen der Freiheitsgrundrechte der Marktteilnehmer (Tierhalter, Verarbeiter, Händler und Endverbraucher) sowie die vorgesehenen Ungleichbehandlungen nicht unangemessen zum verfolgten und gemäß Art. 20a GG legitimen Zweck des Tierschutzes sind. Europarechtlich wirkt neben der Frage einer zollgleichen oder ungerechtfertigt diskriminierenden Abgabe, welche wie bei der emissionsabhängigen Steuer bzw. Abgabe aufgrund des europarechtlich anerkannten Tierschutzes (Art. 13 AEUV) zu verneinen ist (siehe 6.9), insbesondere die Einstufung und Zulässigkeit als Beihilfe nach Art. 107 AEUV Schwierigkeiten auf. Letzteres hängt u. a. davon ab, ob die Vergütungen der Verarbeiter an die Tierhalter als mittelbare staatliche Beihilfe einzustufen sind (vgl. EuGH C-405/16 P vom 28.3.2019) und wenn ja, ob die Europäische Kommission eine solche Beihilfe aus Tierschutzgründen genehmigt. Des Weiteren müsste auch die Vereinbarkeit mit der Gemeinsamen Agrarpolitik sichergestellt werden, welche selber gemäß EU-Verordnung 1308/2013 „Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse“ vorsieht. Allerdings wurden für tierische Erzeugnisse viele Instrumente der Marktorganisationen mittlerweile ausgesetzt (z.B. garantierte Abnahmepreise, Milchmengenquoten), so dass derzeit keine Unvereinbarkeit anzunehmen ist.

Insgesamt ist damit die Vereinbarkeit der Variante „Mindestvergütung“ mit den europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben als voraussichtlich herstellbar einzuschätzen und die Variante mit „+“ zu bewerten, wobei die Quersubventionierung voraussichtlich der Genehmigung der Europäischen Kommission bedarf.

8 Diskussion

Im Rahmen dieser Studie wurden drei Instrumente konzipiert, die an unterschiedlichen Stellen der Produktions- und Konsumkette ansetzen: die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte von 7 auf 19 %, die Einführung einer emissionsabhängigen Steuer und eine gewichtsbezogene Tierwohl-abgabe bzw. Steuer.

Für die Anpassung der **Mehrwertsteuer** auf den Regelsatz spricht, dass die administrative Umsetzbarkeit vergleichsweise einfach ist, da die bürokratischen Strukturen bereits bestehen und nur angepasst werden müssten. Bereits heute werden einige Lebensmittel mit dem vollen Mehrwertsteuersatz belegt und die technischen und bürokratischen Voraussetzungen für eine steuerliche Differenzierung von Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs sind gegeben. Lediglich für die Besteuerung von Mischprodukten müsste eine Lösung entwickelt werden, die praktikabel ist, jedoch das besonders in der Schnellgastronomie vorhandene Steuerbetrugspotential nicht erweitert. **Aus diesem Grund wird das Instrument mit „++“ in der Kategorie Akzeptanz und Umsetzbarkeit bewertet.** Auch die rechtliche Umsetzung stellt kein relevantes Problem dar, da eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf den Regelsatz sowohl mit europäischem, als auch nationalem Recht vereinbar ist. **Folglich erhält auch die rechtliche Bewertung ein „++“. Die Gesundheitseffekte sind leicht positiv und werden daher mit „+“ bewertet.** Die Preiserhöhung von rund 11 % würde bei der erwarteten Preiselastizität von etwa -1 nicht ausreichen, um den Fleischkonsum gerade von rotem und verarbeitetem Fleisch so weit zu senken, dass die von der Deutschen Ernährungsgesellschaft (DGE) empfohlenen Mengen nicht überschritten werden, jedoch würde eine Preiserhöhung in diesem Rahmen einen relevanten ersten Beitrag leisten. Nachteilig ist, dass die Besteuerung am Ende der Konsumkette auf Grund der Möglichkeit Überschüsse in den Export zu geben nur begrenzte Auswirkungen auf die Produktion hat und damit die Umwelt- und Klimawirkung begrenzt ist. Aus diesem Grund wird zwischen der **Klima- und Umweltwirkung** des nationalen Konsums und der Klima- und Umweltwirkung des Sektors unterschieden. **Während die Auswirkungen auf die nationale Nachfrage mit „+“ leicht positiv zu bewerten sind, führt die steigende Nachfrage nach Fleisch- und Milchprodukten, besonders in Schwellenländern mit einer sich etablierenden Mittelschicht zu der neutralen Bewertung „0“ für den Landwirtschaftssektor im Allgemeinen.** Zu beachten ist außerdem, dass sich die Preisdifferenz zwischen konventionell und ökologisch angebauten Produkten noch einmal verstärken würde, da es sich bei der Mehrwertsteuer um eine Wertsteuer handelt, die sich auf den Preis eines Gutes bezieht. Im Falle von

Fleisch aus Bio- oder artgerechter Erzeugung würden also Güter, die vergleichsweise geringe Externalitäten aufweisen, mit höheren Preisaufschlägen belastet. Kunden mit begrenztem Budget für Lebensmittel greifen so u. U. häufiger zu konventionellen Produkten. **Da die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer in den allgemeinen Haushalt des Bundes, der Länder und der Kommunen fließen, hat eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel keine Auswirkungen auf das Tierwohl und somit wird diese Kategorie mit „0“, neutral, bewertet.**

Die **emissionsabhängige Steuer** würde die Kosten der Fleisch- und Milch(waren) Produktion internalisieren und am ehesten zur Klimagerechtigkeit beitragen, da so die Verursacher für die finanziellen Folgen der Emissionen aufkommen müssten und die Kosten nicht mehr auf die Gesellschaft abgewälzt würden. Bei einer Abgabenhöhe von 2,44 €/kg auf Rindfleisch und 4,37 €/kg auf Butter wäre der Preisanstieg so relevant, dass Konsumenten ihren Konsum deutlich reduzieren und zu klimafreundlicheren Alternativen, im Idealfall pflanzlichen Ursprungs, greifen würden. Die Treibhausgasemissionen, die durch den Fleisch- und Milch(waren)-Konsum in Deutschland entstehen, würden sich um über 15 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente verringern. **Somit sind die Klima- und Umweltwirkungen des nationalen Konsums hier mit „++“ stark positiv, zu bewerten.** Jedoch gilt auch hier, dass ein Teil dieses positiven Effekts durch den steigenden Export von Fleisch- und Milchprodukten wieder zunichtegemacht würde. Laut FAO wird die globale Nachfrage nach Rindfleisch bis 2027 im Vergleich zu 2015 um 8% in den Industriestaaten und 21% in sich entwickelnden Ländern steigen. Auch die Nachfrage nach Geflügel wird sich in der Zukunft erhöhen. Lediglich der Bedarf an Schweinefleisch bleibt voraussichtlich relativ stabil. **Die Klima- und Umweltwirkungen auf den gesamten landwirtschaftlichen Sektor sind daher mit „0“, neutral, zu bewerten.** Aus diesem Grund wurde auch dargestellt, wie eine Besteuerung auf Produzentenebene aussehen könnte, um Anreize zu setzen, die in den letzten Jahren stark angestiegene Fleisch- und Milchproduktion zu drosseln.

Ein weiterer Vorteil einer emissionsabhängigen Steuer ist, dass sie die Preisdifferenz zwischen konventionell und ökologisch produzierten Gütern nicht verschärft und so Bioware nicht zusätzlich benachteiligt wird. **Der administrative Aufwand ist bei der emissionsabhängigen Steuer höher als bei der Mehrwertsteuer, da neue bürokratische und ggf. Kontrollstrukturen geschaffen werden müssten, es erfolgt die Bewertung „-“, leicht negativ.** Auch hier wäre ein **leicht positiver Gesundheitseffekt zu erkennen (Bewertung „+“), da die steigenden Preise zu einem sinkenden Fleischkonsum führen würden,** jedoch

läge auch hier der Konsum noch über den Vorgaben der DGE. **Auf das Tierwohl hätte eine emissionsabhängige Steuer keinen relevanten Einfluss und die Kategorie ist somit mit „0“, neutral, zu bewerten.**

Die Vereinbarkeit mit nationalem und internationalem Recht ist gegeben, die rechtmäßige Ausgestaltung des Instruments stellt sich jedoch als schwieriger dar, als eine Reform der Mehrwertsteuer. **Aus diesem Grund wird eine emissionsabhängige Abgabe auf Fleisch- und Milchprodukte in dieser Kategorie mit „+“ bewertet.**

Die **Tierwohlabgabe**⁵⁷ würde, wie der Name bereits impliziert, den größten Einfluss auf die Bedingungen haben, unter denen Nutztiere gehalten werden. Die im Rahmen dieser Studie erarbeitete „Fonds-Lösung“ würde Landwirten, die z.B. Umbaumaßnahmen an Ihren Stallungen vornehmen wollen bei der Anschubfinanzierung unterstützen. Gerade kleinen Betrieben ist es z. T. nur schwer möglich, große Investitionen zu tätigen. Denn die Investitionen in Tierwohlmaßnahmen sind regelmäßig mit der Aufnahme hoher Kredite und somit erheblichen finanziellen Risiken verbunden. Über Zuschüsse aus einem Tierwohlfonds könnte Landwirt_Innen beim Wandel hin zu einer artgerechteren Haltung geholfen werden. **Aus diesem Grund wird das Instrument in der Kategorie Tierwohl mit „++“ stark positiv bewertet.** Im Zusammenhang mit der Tierwohlabgabe ist auch die positive Gesundheitswirkung zu erwähnen, die in diesem Fall nicht nur auf dem reduzierten Konsum von Fleischwaren basiert, sondern auch die veränderten Produktionsbedingungen, die einen positiven Effekt aufweisen: Gesteigertes Tierwohl führt zu einem geringeren Einsatz von Arzneien in der Nutztierhaltung, wodurch über die Ausbringung von Wirtschaftsdünger weniger resistente Keime in Böden und Gewässer gelangen. Damit sinkt die Gefahr, Erkrankungen zu erleiden, die nicht durch gängige Antibiotika behandelt werden können. Auch die Gesundheitsgefahren für Landwirt_Innen durch Ammoniakemissionen können besonders in der Schweinehaltung reduziert werden. **Somit ist das Instrument in der Kategorie Gesundheit ebenfalls mit „+“, leicht positiv zu bewerten.** Bei einer Abgabenhöhe von 0,59 bis 0,88 €/kg auf Rindfleisch oder 0,23 bis 0,47 €/kg auf Butter ist der Preisanstieg sehr moderat und somit die **Klima- und Umweltwirkung** begrenzt. **Daher wird das Instrument in Bezug auf den nationalen Konsum zunächst mit „+“, leicht positiv und die Wirkungen auf den Landwirtschaftssektor als „0“, neutral, bewertet.** Dieser Ef-

⁵⁷ Hier wird der Abgabebegriff im weiteren Sinne verwendet. Welche Vor- und Nachteile eine Konzipierung als Steuer oder als Sonderabgabe hätten, wird in Kapitel 7.9 erläutert.

fekt könnte aber verstärkt werden, sollten die Bedingungen für eine Förderung aus dem Tierwohlfonds daran geknüpft sein, dass auf gleicher Fläche weniger Tiere gehalten werden und die Mittel nicht für einen Ausbau des Tierbestandes genutzt werden.

Der administrative Aufwand ist etwas erhöht, da neue bürokratische Strukturen geschaffen werden müssen, um die Steuer zu erheben und die Mittel anschließend an die Landwirt_Innen auszuschütten. **Daher erfolgt für die Umsetzbarkeit die Bewertung „-“, leicht negativ. Das steigende Bewusstsein für Tierwohlaspekte in der Bevölkerung lässt hingegen eine größere Akzeptanz bei Konsument_Innen erwarten und so wird diese mit „++“ bewertet.**

Die Fonds-Lösung, die im Rahmen dieser Studie primär untersucht wird, ist juristisch umsetzbar und **sowohl mit nationalem, als auch internationalem Recht vereinbar, doch auch hier gestaltet sich die rechtmäßige Konzeptionierung als etwas komplizierter, weswegen das Instrument ebenfalls mit „+“ bewertet wird.**

Alle vorgeschlagenen Instrumente sind **sozialverträglich**, da sich die Mehrbelastung auf wenige Euro im Monat beschränkt und somit niemand gänzlich vom Fleisch- und Milch(waren)-Konsum ausgeschlossen würde. Es würden lediglich Anreize gesetzt, den Konsum zu Gunsten anderer Lebensmittel, die preislich häufig günstiger sind, zu reduzieren. Da eine Substituierung mit pflanzlichen Lebensmitteln ohne finanziellen Mehraufwand möglich ist, drohen weder Mangelernährung noch andere negative Gesundheitseffekte. Um den Konsumenten den Ernährungsumstieg zu erleichtern, empfiehlt es sich, das ökonomische Instrument mit einer **Informationskampagne** zu begleiten. So kann ein Bewusstsein für die Relevanz der Maßnahme geschaffen und die Akzeptanz gesteigert werden. Außerdem werden mit begleitenden informativen Instrumenten Personen mit höherem Einkommen eher erreicht, die weniger sensibel auf moderate ökonomische Instrumente reagieren.

Eine Besteuerung tierischer Lebensmittel ersetzt nicht die Implementierung **ordnungsrechtlicher Instrumente** wie die dringend nötige Novellierung der Düngeverordnung oder das Festlegen von Haltungsstandards, die artgerechte Haltung von Nutztieren garantieren.

Die im Rahmen dieser Studie entwickelten ökonomischen Instrumente adressieren primär verschiedene Problemfelder: die Abschaffung indirekter Subventionen von Fleisch- und Milch(produkten), die Internalisierung von Klimakosten oder die Akquise von Mitteln zur Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen. Es ist Aufgabe der Gesellschaft und der Politik, im Diskurs zu entscheiden, welches Problemfeld prioritär bearbeitet werden sollte. Die gesellschaftlich am ehesten anschlussfähige Maßnahme wäre zum aktuellen Zeit-

punkt vermutlich ein Instrument, das Einnahmen zur Verbesserung des Tierwohls akquiriert und zugleich den Landwirten ein auskömmliches Einkommen ermöglicht. Da sich in der Bevölkerung zunehmend ein Bewusstsein für die Haltungsbedingungen für Tiere in der Landwirtschaft entwickelt hat, wären Konsumenten durchaus bereit, mehr für tierische Lebensmittel zu zahlen, wenn garantiert wird, dass die Mehraufwendungen zu einer artgerechten Haltung beitragen. Auch die Klima-Problematik gewinnt zunehmend an Aufmerksamkeit. Die auch in Europa zunehmend spürbaren Folgen des Klimawandels sowie die Proteste von Fridays for Future schaffen in Teilen der Bevölkerung ein neues Umwelt- und Klimabewusstsein und regen zur kritischen Reflektion der eigenen Konsumgewohnheiten an. Parallel dazu finden jedoch auch Stimmen Gehör, die den Klimawandel leugnen und sich wissenschaftlichen Argumenten verschließen. Um Abwehrreaktionen zu vermeiden, ist es daher wichtig, die Ziele einer Maßnahme transparent zu kommunizieren und so eine möglichst hohe Akzeptanz für das Instrument zu schaffen.

Die zu erwartenden positiven Gesundheitseffekte können zu einer weiteren Legitimation der skizzierten ökonomischen Instrumente beitragen. Bereits bei anderen Themen konnte in der Vergangenheit beobachtet werden, dass umweltpolitische Maßnahmen eher akzeptiert werden, wenn sie durch gesundheitspolitische Argumente unterstützt werden. So generierte z. B. die Feinstaub-Thematik erst öffentliche Aufmerksamkeit, als sie in Zusammenhang mit potenziellen Gesundheitsgefahren problematisiert wurde.

Soll ein möglichst weitreichender Effekt erzielt werden, empfiehlt sich ein Instrumentenmix, der sowohl bei der Produktion als auch beim Konsum ansetzt und von informatorischen Instrumenten flankiert wird. Vorstellbar wäre z. B. die Kombination einer Steuer auf Fleisch mit einer Stickstoffüberschussabgabe (siehe FÖS 2018; Möckel 2017b) oder eine Ressourcensteuer, wie etwa eine Düngemittel- oder Pestizidabgabe (FÖS 2018b; FÖS 2018c). Damit würden Anreize gesetzt, die Erzeugung nachhaltiger zu gestalten und verhindert, dass bei Nachfragerückgang im Inland weiter für den Exportmarkt produziert wird. In Kombination mit einer beim Konsum ansetzenden Steuer, die auch importierte Güter umfasst, wäre sichergestellt, dass sich der Konsum nicht zugunsten eingeführter Ware verschiebt.

9 Cluster

Übersicht über die Bewertungen:

Ziel	Mehrwertsteuer beim Endkunden erhoben	Emissionsabhängige Steuer beim Handel erhoben	Tierwohlabgabe am „Flaschenhals“ erhoben
Akzeptanz	++	-	++
Umsetzbarkeit			-
Klimawirkung Nationaler Konsum	+	++	+
Klimawirkung Landwirtschaftlicher Sektor	0	0	0
Umweltwirkung Nationaler Konsum	+	++	+
Umweltwirkung Landwirtschaftlicher Sektor	0	0	0
Gesundheit	+	+	+
Tierwohl	0	0	++
Rechtliche Bewertung	++	+	+

10 Quellen

AgrarHeute (2019): Wie tickt die Fleischbranche?. Abrufbar unter:

<https://www.agrarheute.com/markt/analysen/tickt-fleischbranche-554734>. Letzter Zugriff am: 7.10.2019.

Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI) (2019): Knappes Schweineangebot in China lässt Preise steigen.

Abrufbar unter: https://www.ami-informiert.de/ami-maerkte/maerkte/ami-fleischwirtschaft/ami-meldungen-fleischwirtschaft/single-an-sicht?tx_aminews_singleview%5Baction%5D=show&tx_aminews_singleview%5Bcontroller%5D=News&tx_aminews_singleview%5Bnews%5D=14577&cHash=7be3fd25a9dbf22d8b247d40dbb249d8. Letzter Zugriff am: 27.8.2019.

Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt (2019): Tiertransporte. Zahlen und Fakten. Abrufbar unter:

<https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/tiertransporte-zahlen-fakten>. Letzter Zugriff am: 7.8.2019.

Bach, S. (2016): Unsere Steuern: Wer zahlt? Wie viel? Wofür?. Frankfurt am Main.

Bach, S./Isaak, N. (2017): DIW Berlin: Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. Abrufbar unter: https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.562896.de. Letzter Zugriff am: 9.2.2018.

Bahn-Walkowiak, B. (2015): Angleichung von Mehrwertsteuersätzen nach Ressourceneffizienzgesichtspunkten.

Abrufbar unter: http://edocs.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCSS_derivate_000000004766/Kurzanalyse_MwSt-1.pdf. Letzter Zugriff am: 4.8.2016.

Bird&Bird (2018): Memorandum - Reduced VAT Rates for „Sustainable Goods“.

BLE (2018): Bericht zur Markt- und Versorgungslage Fleisch 2018. Abrufbar unter:

https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/2018BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Letzter Zugriff am: 24.11.2019.

BLE (2019a): Bericht zur Markt- und Versorgungslage Eier 2019. Abrufbar unter:

https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Eier/2019BerichtEier.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Letzter Zugriff am: 16.7.2019.

BLE (2019b): Pro-Kopf-Verbrauch von ausgewählten Milcherzeugnissen in Deutschland nach Kalenderjahren.

Abrufbar unter: https://bz1-datenzentrum.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Tabellen/Pro_Kopf-Verbrauch_Milch.xlsx. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

BLE (2019c): Futterraufkommen im WJ 2017/18. Abrufbar unter: https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/DFT-0601010-2018.xlsx. Letzter Zugriff am: 5.8.2019.

BLE; BZL (2019): Versorgung mit Fleisch in Deutschland im Kalenderjahr 2018 (vorläufig). Abrufbar unter:

https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/Fleisch_2018.xlsx;jsessionid=C8F037FFA913A02969861EA4184B45BD.2_cid325?__blob=publicationFile&v=2. Letzter Zugriff am: 18.7.2019.

BMEL (2018a): AG Antibiotikaresistenz. Lagebild zur Antibiotikaresistenz im Bereich Tierhaltung und Lebensmittelkette. Abrufbar unter:

https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tiergesundheit/Tierarzneimittel/Lagebild%20Antibiotikaeinsatz%20bei%20Tieren%20Juli%202018.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

BMEL (2018b): 40. Inladsabsatz von Handelsdünger - Nach Sorten und Nährstoffen. Abrufbar unter:

https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/SJT-3060210-0000.xlsx. Letzter Zugriff am: 5.8.2019.

BMEL (2018c): Landwirtschaft verstehen. Fakten und Hintergründe. Abrufbar unter:

https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Landwirtschaft-verstehen.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: .

BMEL (2019a): Ministerinnen legen gemeinsam Vorschläge zum wirksamen Schutz des Grundwassers vor Nitrateinträgen vor – Verschärfungen zur Düngeverordnung werden mit Brüssel abgestimmt. Abrufbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2019/124-Duengeverordnung.html>. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

BMEL (2019b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2019-2022. Abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/Rahmenplan2019-2022.pdf;jsessionid=03F9B2FBE3D0D1BB00EF8D9E1FA62E83.2_cid367?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 11.12.2019.

BMF (2017): 26. Subventionsbericht: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018.

BMF (2019): Verbrauchsteuern. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/V/001_Verbrauchsteuern.html?view=enderHelp. Letzter Zugriff am: 11.12.2019.

BMG (2019): Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Krankenversicherung. Abrufbar unter: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/finanzierung-gkv.html>. Letzter Zugriff am: 1.12.2019.

BÖLW (2019): Bio-Markt in Deutschland legt 2018 um 5,5% zu. Abrufbar unter: https://www.boelw.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Zahlen_und_Fakten/Brosch%C3%BCre_2019/06_BOELW_Zahlen_Daten_Fakten_2019_BioProdukte_Umsatz.pdf. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

Bongartz, M., Schröer-Schallenberg, S. (2011): Verbrauchssteuerrecht. München.

bpb (o.J.): Klimabilanz verschiedener Lebensmittel beim Einkauf im Handel. Abrufbar unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwIoT8u77jAhWSLIAKHwtpBmQQFjACegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fdokument_pdf%2FTreibhausgas-Emissionen%2520von%2520Lebensmitteln-final_pdf&usq=AOvVaw254kAa3oJKOzmepPj1_Ndm. Letzter Zugriff am: 18.7.2019.

bpb (2014): Die Finanzierung der Gesundheitsversorgung in Großbritannien. Abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gesundheitspolitik/72928/finanzierung>. Letzter Zugriff am: 8.8.2019.

bpb (2017): Seit 50 Jahren: „einschließlich Mehrwertsteuer“. Abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/262186/seit-50-jahren-einschliesslich-mehrwertsteuer>. Letzter Zugriff am: 8.2.2018.

Brünning, C. (2002): Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung – Ein Topos mit verfassungsrechtlichen Konsequenzen?. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht.

Bundesrechnungshof (2010): Bericht nach §99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen/2010-sonderbericht-ermaessigter-umsatzsteuersatz-vorschlaege-fuer-eine-kuenftige-ausgestaltung-der-steuerermaessigung>. Letzter Zugriff am: 4.8.2016.

Bundesrechnungshof (2011): Bericht nach § 99 BHO über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG. Berlin. Bonn.

Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Abrufbar unter: https://m.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf;jsessionid=797D1A4C23789C65744A743D92996950.s7t1?__blob=publicationFile&v=23. Letzter Zugriff am: 23.3.2018.

Bundesregierung (2019): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften. Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/gesetzesentwurf_bundesklimaschutzgesetz_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 11.12.2019.

Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Niedersachsen (o.J.): Missstände in der Schlachtindustrie beenden!. Abrufbar unter: <https://www.fraktion.gruene-niedersachsen.de/themen/landwirtschaft-verbraucherschutz/themenspecial-missstaende-in-der-schlachtindustrie.html>. Letzter Zugriff am: 7.8.2019.

BzFE (o.J.): Milch: Gesund trinken - Milch in der Ernährung. Abrufbar unter: <https://www.bzfe.de/inhalt/milch-gesund-trinken-6971.html>. Letzter Zugriff am: 28.8.2019.

Cordts, A., Spiller, A., Nitko, S., Grethe, H., Duman, N. (2013): Fleischkonsum in Deutschland - Von unbekümmerten Fleischessern, Flexitariern und (Lebensabschnitts-)Vegetariern. Abrufbar unter: https://biooekonomie.uni-hohenheim.de/uploads/media/Artikel_FleischWirtschaft_07_2013.pdf. Letzter Zugriff am: 19.7.2019.

Destatis (o.J.): Aufwendungen privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren in den Gebietsständen. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/pk-ngt-evs.html>. Letzter Zugriff am: 17.7.2019.a.

Destatis (o.J.): Struktur der Konsumausgaben in den Gebietsständen. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/liste-gebietsstaende.html>. Letzter Zugriff am: 25.7.2019.b.

Destatis (2017): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft in landwirtschaftlichen Betrieben/Agrarstrukturerhebung. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Produktionsmethoden/Publikationen/Downloads-Produktionsmethoden/wirtschaftsduenger-2030222169004.pdf?_blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 10.12.2019.

Destatis (2018): Umweltökonomische Gesamtrechnungen. Flächenbelegung von Ernährungsgütern tierischen Ursprungs 2008 - 2015. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Publikationen/Querschnitt-Sonstiges/flaechenbelegung-pdf-5851309.pdf?_blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 18.7.2019.

Destatis (2019): Fleischerzeugung 2018 um 1,5 % gegenüber dem Vorjahr gesunken. Pressemitteilung Nr. 043 vom 7. Februar 2019. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/02/PD19_043_413.html. Letzter Zugriff am: 18.7.2019.

Deutsche Ernährungsgesellschaft (2013): Vollwertig essen und trinken nach den 10 Regeln der DGE. Abrufbar unter: <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/fm/10-Regeln-der-DGE.pdf>. Letzter Zugriff am: 30.8.2017.

Deutscher Tierschutzbund e.V. (2012): Enthornen von Rindern. Abrufbar unter: https://www.tierschutzbund.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Positionspapiere/Landwirtschaft/Enthornen_von_Rindern.pdf. Letzter Zugriff am: 27.8.2019.

Deutscher Tierschutzbund e.V. (2019a): Ferkelkastration. Abrufbar unter: <https://www.tierschutzbund.de/information/hintergrund/landwirtschaft/schweine/ferkelkastration/>. Letzter Zugriff am: 27.8.2019.

Deutscher Tierschutzbund e.V. (2019b): 13 Millionen Schweine landen jährlich im Müll. Abrufbar unter: <https://www.duunddastier.de/ausgabe/falltiere/?issue=5541&y=2018>. Letzter Zugriff am: 27.8.2019.

Deutscher Tierschutzbund e.V. (2019c): Hintergrundinformationen. Tiertransporte. Abrufbar unter: https://www.tierschutzbund.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Hintergrundinformationen/Landwirtschaft/Hintergrund_Tiertransporte.pdf. Letzter Zugriff am: 7.8.2019.

DGE (2017): Wie viel Protein brauchen wir? - DGE veröffentlicht neue Referenzwerte für Protein. Abrufbar unter: <https://www.dge.de/presse/pm/wie-viel-protein-brauchen-wir/>. Letzter Zugriff am: 26.7.2019.

Dickie, M., Trandel, G. A. (1996): Comparing Specific and Ad Valorem Pigouvian Taxes and Output Quotas. In: Southern Economic Journal. Jg. 63, Nr. 2. S. 388-405.

DVS (o. J.): „Der ELER bündelt mehrere Fördermittelquellen“ in ELER 2014-2020. Netzwerk ländliche Räume. Abrufbar unter: <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eler-2014-2020/>. Letzter Zugriff am: 26.8.2016.

Europäische Kommission (2014): Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628%2801%29&from=EN>. Letzter Zugriff am: 15.4.2015.

Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/18012018_proposal_vat_rates_de.pdf. Letzter Zugriff am: 9.2.2018.

Europäische Kommission (2019): Organic farming in the EU: A fast growing sector. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/market-brief-organic-farming-in-the-eu_mar2019_en.pdf. Letzter Zugriff am: 11.12.2019.

FAO (2018): OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027. Abrufbar unter: http://www.fao.org/3/i9166e/i9166e_Chapter6_Meat.pdf. Letzter Zugriff am: 6.1.2020.

Fisch-Informationszentrum (2018): Fischwirtschaft - Daten und Fakten 2018. Abrufbar unter: https://www.fischinfo.de/images/broschueren/pdf/FIZ_DF_2018_xs.pdf. Letzter Zugriff am: 16.7.2019.

Fleischerhandwerk.de (2016): Fleischerhandwerk auf Rekordniveau - Verbrauch gesunken. Abrufbar unter: https://www.fleischerhandwerk.de/fileadmin/content/03_Presse/Geschaeftsbericht/GB2016_Fleischverzehr.pdf. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

Focus (2019): Schweinepest in China. Die Fleischpreise explodieren - jedes fünfte Tier stirbt. Abrufbar unter: https://www.focus.de/finanzen/news/preise-steigen-zweistellig-schweinepest-in-china-die-fleischpreise-explodieren-jedes-fuenfte-tier-stirbt_id_10828613.html. Letzter Zugriff am: 25.7.2019.

Foodwatch (2012): Warum kaufen Sie eigentlich so viele Käfigeier?. Abrufbar unter: https://www.foodwatch.org/fileadmin/_migrated/content_uploads/hintergrund_eier_kaefigeier_20120400.pdf. Letzter Zugriff am: 16.7.2019.

FÖS (2017): Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2017-06-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf>. Letzter Zugriff am: 17.12.2018.

FÖS (2018a): Eine Stickstoffüberschussabgabe für Deutschland?. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/201803-Stickstoffueberschussabgabe.pdf>. Letzter Zugriff am: 16.12.2019.

FÖS (2018b): Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums und der Fleischproduktion. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/201803-Instrumente-zur-Senkung-der-Fleischproduktion.pdf>. Letzter Zugriff am: 12.11.2018.

FÖS (2018c): Eine Pflanzenschutzmittelabgabe für Deutschland?. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/201803-Pestizidsteuer.pdf>. Letzter Zugriff am: 16.12.2019.

FÖS, Klinski, S. (2018): Alternative Finanzierungsoptionen für erneuerbare Energien im Kontext des Klimaschutzes und ihrer zunehmenden Bedeutung über den Stromsektor hinaus. Endbericht. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-07-17_climate-change_20-2018_alternative-finanzierungsoptionen-ee_0.pdf. Letzter Zugriff am: 27.8.2018.

Fraunhofer ISI, FFU (2017): Bewertungskriterien für ökonomische Politikinstrumente zur Steigerung der Ressourceneffizienz. Diskussionspapier. Abrufbar unter: n.V. Letzter Zugriff am: 25.7.2018.

Gawel, E. (2001): Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung - Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-)Steuern. In: Steuer und Wirtschaft.

Grashorn, M. A., Clostermann, G. (2002): Mast- und Schlachtleistung von Broilerherkünften für die Extensivmast. Abrufbar unter: https://www.european-poultry-science.com/artikel.dll/s-173-181_Nzg1Ng.PDF. Letzter Zugriff am: 15.12.2019.

Heinrich-Böll-Stiftung (2018): Fleischatlas 2018. Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel. Abrufbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/massentierhaltung/massentierhaltung_fleischatlas_2018.pdf. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

Keen, M. (1998): The Balance between Specific and Ad Valorem Taxation. In: Fiscal Studies. Jg. 19, Nr. 1. S. 1-37.

Klimatarier.com (o.J.): CO2-Rechner. Abrufbar unter: https://www.klimatarier.com/de/CO2_Rechner. Letzter Zugriff am: 1.8.2019.

LfL (2012): Emission von Treibhausgasen aus der Landwirtschaft. Abrufbar unter: http://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/schwerpunkte/dateien/emission_von_treibhausgasen_in_der_landwirtschaft.pdf. Letzter Zugriff am: 7.8.2017.

LfU (2016): UmweltWissen: Schadstoffe - Spurenstoffe im Wasser. Augsburg.

Maunz, T., Dürig, G. (2014): GG - Grundgesetz Kommentar. München.

Max Rubner-Institut (2008): Nationale Verzehrsstudie II - Ergebnisbericht Teil 2. Abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/NVS_ErgebnisberichtTeil2.pdf?jsessionid=38897AF6903C58385E074204CECDB6AE.2_cid367?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 19.7.2019.

Michaelsson, K., Wolk, A., Langenskiöld, S., Basu, S., Warensjö Lemming, E., Melhus, H., Byberg, L. (2014): Milk intake and risk of mortality and fractures in women and men - Cohort studies. Abrufbar unter: <https://www.bmj.com/content/349/bmj.g6015>. Letzter Zugriff am: 27.8.2019.

Milchindustrie-Verband (2017): Deutschland: Pro-Kopf-Verbrauch von Milchprodukten. Abrufbar unter: https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2017/10/ProkopfDeutschland_Mopro_2010-2016x_Homepage.pdf. Letzter Zugriff am: 18.7.2019.

MIV (2014): Milch und mehr - die deutsche Milchwirtschaft auf einen Blick. Abrufbar unter: https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2017/10/MIV-Milchpolitikreport_12-2014.pdf. Letzter Zugriff am: 5.8.2019.

MIV (2017): Milch und mehr - Die deutsche Milchwirtschaft auf einen Blick. Abrufbar unter: https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2017/10/Fakten_Milch_September_2017_A4.pdf. Letzter Zugriff am: 23.3.2018.

Möckel, S. (2003): Der Gleichheitsgrundsatz - Vorschlag für eine dogmatische Weiterentwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt.

Möckel, S. (2006): Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft. Berlin.

Möckel, S. (2012): Steuerfindungsrecht und Verbrauchsteuerbegriff. Grundlegende Fragen aus Anlass der verfassungsrechtlichen Zweifel an der Kernbrennstoffsteuer. In: Die öffentliche Verwaltung.

Möckel, S./Gawel, E./Kästner, M./Knillmann, S./Liess, M./Bretschneider, W. (2015): Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland. Berlin.

Möckel, S. (2017a): Anmerkung zu Bundesverfassungsgericht Kernbrennstoffsteuergesetz mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht.

Möckel, S. (2017b): Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen zur Erhebung einer Abgabe auf Stickstoffüberschuss und einer Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger durch den Landesgesetzgeber. Abrufbar unter: https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/stickstoff%C3%BCberschussabgabe_mockel_endbericht.pdf. Letzter Zugriff am: 27.2.2018.

NDR (2016): Tricksen Fast-Food-Ketten bei Umsatzsteuer?. Abrufbar unter: <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Tricksen-Fast-Food-Ketten-bei-Umsatzsteuer,fastfood108.html>. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

Norddeutscher Rundfunk (2019): Milchpreis. Bauern fordern Gesetzesänderung. Abrufbar unter: <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Milchpreis-Bauern-fordern-Gesetzesänderung,milchbauern236.html>. Letzter Zugriff am: 25.7.2019.

ODI, FÖS, CAN Europe (2017): Phase-out 2020: Monitoring Europe's fossil fuel subsidies - Germany. Abrufbar unter: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11778.pdf>. Letzter Zugriff am: 14.2.2018.

Osnabrücker Zeitung (2019): Nitrat im Wasser. EU setzt Deutschland letzte Frist. Abrufbar unter: <https://www.noz.de/deutschland-welt/niedersachsen/artikel/1818629/nitrat-im-wasser-eu-setzt-deutschland-letzte-frist>. Letzter Zugriff am: 25.7.2019.

Osterburg, B., Röder, N., Schmidt, T. G. (2014): Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik nach 2014 und ihre Bedeutung für die Erhaltung der Biodiversität in Agrarlandschaften. In: Natur und Landschaft.

Osterburg, B., et al. (2015): Handlungsoptionen für den Klimaschutz in der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft. Braunschweig.

RBB (2019): Schlachthof stellt nach Verstößen gegen Tierschutz Betrieb ein. Abrufbar unter: <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2019/03/hakenberger-fleisch-gmbh-schlachthof-brandenburg-betrieb-eingestellt.html>. Letzter Zugriff am: 24.9.2019.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2014): Warum warten? Plädoyer für eine Umsatzsteuerreform. Abrufbar unter: http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-positionen/RWI-Position_61_Umsatzsteuerreform.pdf. Letzter Zugriff am: 9.2.2018.

Rodi, M. (1994): Die Rechtfertigung von Steuern als Verfassungsproblem: dargestellt am Beispiel der Gewerbesteuer. München.

Saurer, J. (2018): Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes. In: Natur und Recht. Jg. 40, Nr. 9. S. 581-587.

Sendler, H. (1998): Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? – Eine Reise nach Absurdistan?. In: Neue Juristische Wochenschrift.

Springmann, M., Mason-D'Croz, D., Robinson, S., Wiebe, K., Godfray, H. C. J., Rayner, M., Scarborough, P. (2018): Health-motivated taxes on red and processed meat: A modelling study on optimal tax levels and associated health impacts. Abrufbar unter: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0204139>. Letzter Zugriff am: 19.7.2019.

SRU (1974): Umweltgutachten 1974. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/028/0702802.pdf>. Letzter Zugriff am: 17.10.2018.

SRU (2015): Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem Kurzfassung. Abrufbar unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2015_01_SG_Stickstoff_KF.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 23.9.2015.

Statista (2013a): Mittelwerte von Körpergröße, -gewicht und BMI bei Männern in Deutschland nach Altersgruppe im Jahr 2011. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/260920/umfrage/mittelwerte-von-groesse-gewicht-und-bmi-bei-maennern-nach-alter/>. Letzter Zugriff am: 26.7.2019.

Statista (2013b): Mittelwerte von Körpergröße, -gewicht und BMI bei Frauen in Deutschland nach Altersgruppe im Jahr 2011. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/260916/umfrage/mittelwerte-von-groesse-gewicht-und-bmi-bei-frauen-nach-alter/>. Letzter Zugriff am: 26.7.2019.

Statista (2019a): Pro-Kopf-Konsum von Fleisch in Deutschland nach Art in den Jahren 2016 bis 2018. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/311479/umfrage/pro-kopf-konsum-von-fleisch-in-deutschland-nach-arten/>. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

Statista (2019b): Schlachtmenge in Deutschland nach Tierarten (ohne Geflügel) in den Jahren 1993 bis 2018 (in Tonnen Schlachtgewicht). Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3785/umfrage/gewerbliche-schlachtungen-nach-tierarten-in-deutschland-im-jahr-2008/>. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

Statista (2019c): Milchlieferung in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2018 (in Millionen Tonnen). Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/215759/umfrage/milchanlieferung-in-deutschland/>. Letzter Zugriff am: 5.8.2019.

Statista (2019d): Jährliche Entwicklung des Wechselkurses des Euro gegenüber dem US-Dollar von 1999 bis 2018 (in US Dollar). Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/200194/umfrage/wechselkurs-des-euro-gegenueber-dem-us-dollar-seit-2001/>. Letzter Zugriff am: 8.8.2019.

Süddeutsche Zeitung (2019a): Das Leiden der Nummer 38540. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-allgaeu-grossbetrieb-tierschutz-1.4515975>. Letzter Zugriff am: 24.9.2019.

Süddeutsche Zeitung (2019b): Der Preis für unsere Form der Rinderhaltung. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-tierhaltung-mortalitaet-kaelber-1.4554423>. Letzter Zugriff am: 7.8.2019.

Tappe, H. (2017): Das Scheitern der Kernbrennstoffsteuer: Verfassungsrechtliche Grenzen für die Einführung neuer Ökosteuern. In: Europäisches Umwelt- und Planungsrecht.

Taube, F. (2018): Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz. Abrufbar unter: http://www.grassland-organicfarming.uni-kiel.de/de/aktuelles/vortraege/Taube%202018%20Expertise_Bewertung_DueG_DueV_StoffBilV.pdf. Letzter Zugriff am: 29.7.2019.

Thiele, S. (2008): Elastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach Nahrungsmitteln - Schätzungen eines AIDS auf Basis der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2003. Abrufbar unter: http://www.gjae-online.de/news/pdfstamps/freeoutputs/GJAE-470_2008.pdf. Letzter Zugriff am: 31.7.2019.

Thünen-Institut (o.J.): Dossier: Nutztierhaltung und Fleischproduktion in Deutschland. Abrufbar unter: <https://www.thuenen.de/de/thema/nutztiershyhaltung-und-aquakultur/nutztierhaltung-und-fleischproduktion-in-deutschland/>. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

Thünen-Institut (2017): Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Ein Überblick. Abrufbar unter: https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung_und_Aquakultur/Nutztierhaltung_und_Fleischproduktion/Steckbrief_Nutztierhaltung.pdf. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

Thünen-Institut (2019): Leistung des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. Abrufbar unter: https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_65.pdf. Letzter Zugriff am: 8.1.2020.

Tipke, K. (2000): Die Steuerrechtsordnung. Köln.

True Price, Trucost (2017): The external costs of banana production: A global study. Abrufbar unter: https://maxhavelaar-ads.s3.amazonaws.com/uploads/download_item_file/file/151/170224_Research_Report_External_Cost_of_Bananas_-_final.pdf. Letzter Zugriff am: 19.2.2018.

UBA (2011): Auf einen Blick: Landwirtschaft und ihre Umweltfolgen. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/auf-einen-blick-landwirtschaft-ihre-umweltfolgen>. Letzter Zugriff am: 3.8.2017.

UBA (2016a): Konzepte zur Minderung von Arzneimittelinträgen aus der landwirtschaftlichen Tierhaltung in die Umwelt. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/publikationen/fachbroschuere_tam_final.pdf. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

UBA (2016b): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2016. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 6.1.2017.

UBA (2017a): Schwerpunkte 2017. Landwirtschaft. Innenraum. Klimaschutz. Jahrespublikation des Umweltbundesamtes. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/schwerpunkte_2017_web.pdf. Letzter Zugriff am: 24.7.2019.

UBA (2017b): Umweltschutz in der Landwirtschaft. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/170405_uba_fb_landwirtschaft_umwelt_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

UBA (2017c): Wieviel zahlen Trinkwasserkunden für die Überdüngung?. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/factsheet_kosten_nitrat_trinkwasser_0.pdf. Letzter Zugriff am: 19.7.2019.

UBA (2017d): Quantifizierung der landwirtschaftlich verursachten Kosten zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-05-24_texte-43-2017_kosten-trinkwasserversorgung.pdf. Letzter Zugriff am: 18.7.2019.

UBA (2017e): Treibhausgasemissionen 2015 im zweiten Jahr in Folge leicht gesunken - Energiewende beginnt zu wirken, Emissionen des Verkehrs stagnieren weiter. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-2015-im-zweiten-jahr-in>. Letzter Zugriff am: 4.9.2019.

UBA (2018a): Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten-Kostensätze. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-11-19_methodenkonvention-3-0_methodische-kostensaetze.pdf. Letzter Zugriff am: 22.11.2018.

UBA (2018b): Umweltwirkungen von Tierarzneimitteln. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/umweltwirkungen-von-tierarzneimitteln#Tierarzneimittel%20in%20der%20Umwelt>. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

UBA (2019a): Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#textpart-1>. Letzter Zugriff am: 15.10.2019.

UBA (2019b): Ökobilanzieller Vergleich der P-Rückgewinnung aus dem Abwasserstrom mit der Düngemittelproduktion aus Rohphosphaten unter Einbeziehung von Umweltfolgeschäden und deren Vermeidung. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-19_texte_13-2019_phorwaerts.pdf. Letzter Zugriff am: 5.8.2019.

UBA (2019c): Tierwohl und Umweltschutz. Zielkonflikt oder Win-Win-Situation. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-23_texte_51-2019_tierwohl-umweltschutz.pdf. Letzter Zugriff am: 2.8.2019.

Umweltbundesamt (2019): Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten - Kostensätze. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/methodenkonvention-30-zur-ermittlung-von>. Letzter Zugriff am: 26.4.2019.

Umweltinstitut München (2015): Verschmutztes Grundwasser: Nitrat und Antibiotika aus der Tierhaltung. Abrufbar unter: <http://www.umweltinstitut.org/themen/landwirtschaft/massentierhaltung/verschmutztes-grundwasser.html>. Letzter Zugriff am: 7.8.2017.

Verbraucherzentrale (2019): Liste der Zusatzstoffe, die tierischen Ursprungs sein können. Abrufbar unter: <https://www.lebensmittelklarheit.de/forum/liste-der-zusatzstoffe-die-tierischen-ursprungs-sein-koennen>. Letzter Zugriff am: 1.8.2019.

Versorgungsatlas (2016): Versorgungsatlas. Der Antibiotika-Einsatz in der ambulanten Behandlung. Newsletter 2/2016. Abrufbar unter: https://www.versorgungsatlas.de/fileadmin/pdf/VA_Newsletter_Nr2-2016_Antibiotika_fin_web.pdf. Letzter Zugriff am: 23.7.2019.

Welttierschutzgesellschaft e.V. (o.J.): Die „Fünf Freiheiten“ der Tiere. Kriterien für weltweites Tierwohl. Abrufbar unter: <https://welttierschutz.org/themen/tierschutz-im-weltzukunftsvertrag-verankern/die-fuenf-freiheiten-der-tiere/>. Letzter Zugriff am: 27.8.2019.

Werland, S. (2013): Abbau von Subventionen als Instrument zur Steigerung der Ressourceneffizienz. Abrufbar unter: http://www.diss.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCS_derivate_000000003557/PolRes AP2-Kurzanalyse3_Subventionen_FINAL.pdf. Letzter Zugriff am: 30.1.2017.

Wernsmann, R. (2017): Anmerkung zu BVerfG, B. v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13. In: JuristenZeitung.

Winzer, J. (2015): Leistungsfähigkeit produktpolitischer Instrumente. Dissertation. Abrufbar unter: http://opus.uni-lueneburg.de/opus/volltexte/2016/14386/pdf/15.01.16_Dissertation_Winzer_Final.pdf. Letzter Zugriff am: 17.10.2018.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 24.7.2019.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz, Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik (2016): Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Abrufbar unter: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 19.9.2017.

WWF Deutschland (2014): Fleisch frisst Land. Ernährungsweisen. Fleischkonsum. Flächenverbrauch. Abrufbar unter: https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Fleischkonsum_web.pdf. Letzter Zugriff am: 24.7.2019.

ZEW (2004): Allikative und distributive Effekte einer Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes (Kurzfassung). Mannheim.