This is the accepted manuscript version of the contribution published as:

Gawel, E. (2024):

Abgaben zur Reduzierung des Fleischkonsums

Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2024 (2), 155 – 194

The publisher's version is available at:

<https://online.ruw.de/suche/zfu/Abgaben-zur-Reduzierung-des-Fleischkonsums-1df33d2f64e4ba1f82ea77bec6a30f38>

Abgaben zur Reduzierung des Fleischkonsums

Erik Gawel

Zusammenfassung

Der hohe Konsum an Fleisch und Fleischprodukten geht einher mit vielfältigen negativen Folgen für Gesundheit, Tierwohl, Klima und Umwelt. Bestrebungen zur Reduktion des Fleischkonsums richten sich in neuerer Zeit auf konsumbezogene Mittel des Abgabenrechts. Der Beitrag analysiert aus finanzwissenschaftlicher sowie institutionen- und verhaltensökonomischer Sicht die Leistungsfähigkeit derartiger Ansätze und hinterfragt kritisch das Narrativ von der Verantwortung des Konsums. Es wird gezeigt, dass insbesondere Produktabgaben einen Beitrag leisten können, die nachhaltigkeitsbezogene Regulierung der Produktion selbst aber nicht ersetzen kann.

1. Problemstellung und Abgrenzung¹

Jährlich werden in Deutschland pro Kopf ca. 60 kg Fleisch verzehrt. Damit ist der Fleischkonsum in Deutschland nicht nur im internationalen Vergleich sehr hoch.² Er liegt damit auch weit über den empfohlenen 15 kg Fleisch pro Kopf und Jahr, die laut jüngst überarbeiteten Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) noch als vertretbar erachtet werden.³ Der hohe Fleischkonsum steht aus verschiedensten Gründen teils heftig in der Kritik. Neben dem Gesundheitsschutz stehen insbesondere die negativen Auswirkungen auf Umwelt und Klima im Vordergrund; der Ausstoß von Treibhausgasemissionen (Tierhaltung Mineraldünger) und der hohe Verbrauch von Ressourcen (v. a. Fläche und Wasser) mit Risiken für die globale Ernährungssicherheit sowie vielfältige Umweltbelastungen (Pestizide, Nitrate, Antibiotika aus der Tiermast) sind dabei nur einige Aspekte. Nicht zuletzt sind die schwerwiegenden Folgen der Massentierhaltung im Hinblick auf das Tierwohl und die Arbeitsbedingungen in den Schlachthöfen und Fleischbetrieben zunehmend in der Diskussion.⁴ Fleischkonsum, insbesondere von „Billigfleisch“, ist damit von multiplen negativen Externalitäten gekennzeichnet, die bislang im Preis nicht annähernd widerspiegelt werden. Folglich sind Nachfrageentscheidungen stark verzerrt.

Seit längerem werden daher Maßnahmen diskutiert zur Reduzierung des Fleischkonsums. Naheliegende ordnungsrechtliche Regulierungen der Produktion, etwa im Interesse des Tierwohls

¹ Der Beitrag basiert auf einer Studie für das BMUV – siehe <https://www.bmuv.de/forschungsbericht/umwelt-und-ernaehrung-rechtswissenschaftliche-bewertung-von-ordnungsrechtlichen-und-fiskalischen-massnahmen-zur-foerderung-pflanzenbasierter-ernaehrung-und-zur-reduzierung-des-fleischkonsums> [26.03.2024].

² Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) Datenbank: "Food Supply-Livestock and Fish Primary Equivalent" (Fleischkonsum), "Live Animals" (Tierhaltung), "Livestock Primary" (Fleischerzeugung)

³ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE): <https://www.dge.de/gesunde-ernaehrung/gut-essen-und-trinken/dge-empfehlungen/#c6397>.

⁴ Siehe nur jüngst *Mrchkovska et al.* 2023.

oder zur Begrenzung der Umweltbelastungen für Gewässer und terrestrische Biodiversität (mit gleichzeitig preiserhöhender und nachfragedämpfender Wirkung) scheitern im politischen Raum oder im Vollzug (Beispiel Nitratrichtlinie). In neuerer Zeit hat sich der Fokus auf Abgabensinstrumente gerichtet. Dies folgt zum einen dem Interesse an zugleich aufkommenden Mitteln, die als neue Subvention zur Verbesserung der Produktionsbedingungen eingesetzt werden sollen.⁵ Zum anderen entspricht eine Fokussierung auf Konsumabgaben dem in jüngerer Zeit platzierten Narrativ, es sei vor allem die angeblich fehlende Zahlungsbereitschaft der Konsument:innen sowie die Marktmacht des oligopolistischen Einzelhandels, welche eine nachhaltige Fleischproduktion behinderten. Wirtschaftswissenschaftlich ist dieses Narrativ aus gleich mehreren Gründen brüchig (dazu noch unten). Jedoch setzt es derzeit politische Bedingungen, unter denen intensiv Konsumabgaben auf Fleisch diskutiert werden. Auch das Bundes-Landwirtschaftsministerium verfolgt aktuell das Konzept einer Verbrauchsteuer auf Fleisch und Fleischprodukte, um Tierwohlmaßnahmen zu unterstützen, jedoch ohne Zweckbindung der Mittel.⁶ Der nachfolgende Beitrag untersucht – unabhängig von konkreten Konzepten – die grundsätzlichen ökonomischen Erfolgsbedingungen und Effekte von Fleischabgaben im Konsumbereich. Hierfür kommen insbesondere Maßnahmen des Umsatzsteuerrechts, aber auch spezielle Finanzierungs- und/oder Lenkungsabgaben auf Fleisch- und Fleischprodukte in Betracht.

2. Ansatzpunkt Konsum als ökonomischer Hebel

Um auf den Konsum lenkend und abschöpfend einzuwirken, kommen ökonomisch vielfältige Ansatzpunkte in Betracht. Vereinfachend gesprochen könnten Abgabensinstrumente bei den Produzenten ansetzen oder aber in der Konsumsphäre. In beiden Fällen verteuern sich mittels Überwälzung von Lasten die Endprodukte planmäßig mit den zu erwartenden Dämpfungseffekten im Konsum. Dem einleitend genannten Narrativ folgend fokussiert sich die Debatte jedoch auf konsumbezogene Abgaben – mit spezifischen ökonomischen Konsequenzen (dazu unten).

Auf Steuern oder Abgaben gestützte ökonomische Anreize setzen als Zwischenziel voraus, dass sich am Markt aus Angebot und Nachfrage bildende Gleichgewichtspreise erhöhen.⁷ Daraus folgen dann ökonomisch unter bestimmten Bedingungen erwünschte Mengeneffekte, nämlich

⁵ Siehe etwa „Borchert-Kommission“, Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, 2020, S. 16 ff.; *Karpenstein u. a.* 2021, S. 169 ff.

⁶ <https://www.lebensmittelzeitung.net/politik/nachrichten/konzept-fuer-tierwohlcent-oezdemir-konkretisiert-neue-fleischsteuer-175961> .

⁷ Jedenfalls für die üblichen Formen der Steuer- und Abgabenerhebung, bei der aus erhebungstechnischen Gründen als Zahler der Abgaben Unternehmen, nicht aber Konsument:innen vorgesehen werden, erreichen Abgabenimpulse die Endverbraucher:innen nur dann und insoweit, als sich dies per Überwälzung in den Marktpreisen widerspiegelt. Dies aber ist ein grundsätzlich offenes Marktergebnis (dazu unten Abschnitt 3.).

globale Minderverbräuche an Fleisch und Fleischprodukten im Inland und/oder eine Binnenverschiebung der Nachfrage im Inland zugunsten höherwertiger Produkte, z. B. Bio-Fleisch.

Der Konsum von Gütern setzt das Durchlaufen einer – je nach Gut – mehr oder minder langen Wertschöpfungskette voraus. Produzenten von Rohware (z. B. landwirtschaftliche Primärproduktion) beschaffen Produktionsfaktoren und liefern ihre Produkte an Veredlungsbetriebe (Schlachtereien, Wursthersteller, Molkereien usw.). Diese kontrahieren mit Betrieben der Handelsstufe (Groß- und Einzelhandel), welche schließlich direkt (Einzelhandel) oder vermittelt über Dienstleister (z. B. Restaurants) Endprodukte bzw. -dienste an Konsument:innen abgeben. Ein Endprodukt durchläuft also verschiedene Märkte, auf denen sich jeweils Anbieter und Nachfrager treffen und ökonomische Entscheidungen treffen. Etwas vereinfacht lässt sich dabei die Produktions- von der Konsumsphäre abgrenzen. Der Handel spielt hierbei eine Mittlerrolle: Er tritt in der Produktionssphäre als Nachfrager, in der Konsumsphäre hingegen als Anbieter auf. Fleisch- und Fleischprodukte werden in Deutschland – sieht man einmal von zu vernachlässigendem Direktvertrieb ab – ganz überwiegend über den Lebensmitteleinzelhandel (LEH) an Verbraucher:innen abgegeben. Hinzu treten noch fleischverarbeitende Dienstleister (Restaurants, Kantinen, Caterer) sowie Vertrieb über Sonderverkaufsveranstaltungen („Kaffeefahrten“).

Märkte für Fleisch und Fleischprodukte sind aus Verbraucher:innensicht sog. *Märkte mit Qualitätsunsicherheit*. D. h. insbesondere Endverbraucher:innen können den Produkten nicht ohne Weiteres aus eigener Anschauung ihre Produktionsbedingungen (Tierwohl, Klima-/Umweltschutz) und „verborgene“ Produkteigenschaften (Gesundheitsrelevanz) entnehmen – und zwar weder durch Betrachtung vor dem Kaufakt („Inspektionsgüter“) noch durch Erfahrung beim Verzehr („Erfahrungsgüter“). In Bezug auf die vorgenannten Eigenschaften handelt es sich daher bei Fleisch und Fleischprodukten – einer ökonomischen Klassifikation von *Nelson* folgend⁸ – überwiegend um sog. „Vertrauensgüter“, d. h. ohne eigene Kenntnis oder Einschätzung muss der Qualität letztlich „vertraut“ werden. Dies ist ein Sonderfall der sog. asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Angebots- und Nachfrageseite.⁹

Die zuvor beschriebene Informationslücke zu Lasten der Nachfrageseite könnte z. B. durch Label zum Qualitätsniveau geschlossen werden. Wo aber die relevanten Informationen fehlen (oder bewusst mehrdeutige Signale gesendet werden¹⁰), werden unterschiedlichste Qualitäten

⁸ Siehe *Nelson*, Information and Consumer Behavior, Journal of Political Economy 1970, 311.

⁹ Siehe zum Ganzen *Gawel* 2009, S. 804 ff.

¹⁰ Dies ist etwa beim Tierwohl-Label der Fall: Hier werden die schlechtesten Bedingungen, die allgemein als völlig unzureichend bewertet werden, dennoch als „Tier-Wohl“ bezeichnet, wenn auch mit

auf Märkten „gepoolt“ (also gleichbehandelt); dies schwächt die Fähigkeit der Verbraucher:innen, ihren u. U. tatsächlich vorhandenen Präferenzen entsprechend bessere Qualitäten auszuwählen und auch gesichert höheren Produkt-Qualitäten mit höheren Zahlungsbereitschaften zu begegnen, denn gepoolte Qualität wird nur mit durchschnittlicher Zahlungsbereitschaft honoriert.¹¹ Es ist daher ökonomisch problematisch, den tatsächlichen Kaufakten von Endverbraucher:innen auf (absichtlich) gepoolten Märkten mit Qualitätsunsicherheit fehlende Qualitätspräferenzen oder fehlende Zahlungsbereitschaften für höhere Produktqualität entnehmen zu wollen. Wo die Informationslage es zulässt, die Poolung aufzuheben (z. B. bei gekennzeichneten Eiern im Einzelverkauf), haben sich rasch die höheren Qualitäten im Urteil der Nachfrage auch durchsetzen können.

Produktabgaben und Umsatzsteuervariation setzen in der Konsumsphäre an.¹² Sie zielen darauf ab, die Bedingungen auf den Absatzmärkten für Endverbraucher:innen so zu verändern, dass Minderverbräuche (ggf. *Upgrading*) angereizt werden. Die Auswahl dieses speziellen Ansatzpunktes in der gesamten Wertschöpfungskette für Fleisch- und Fleischprodukte hat bereits erhebliche ökonomische Auswirkungen.

(1) Während diese Instrumente *direkt* in die Konsumsphäre einwirken, genauer: vor allem den Absatzmarkt des Lebensmittel-Einzelhandels, können diese Instrumente die vorgelagerte Produktionssphäre nur *indirekt* beeinflussen. Nämlich nur insoweit, wie Impulse vom Absatzmarkt (insbesondere) des Lebensmittel-Einzelhandels zusätzlich noch auf die Beschaffungsmärkte und die Fleischproduktion so einwirken, dass sich über die Wertschöpfungskette auch dort systematische und zielgerichtete Effekte weiterpflanzen. Wegen der entlang der Wertschöpfungskette zahlreich zusätzlich intervenierenden Markt-Variablen ist dies aber keineswegs sicher und bedarf der genaueren Betrachtung.

Die mit dem strategischen Ansatzpunkt Fleischminderkonsum assoziierten indirekten Zielstellungen in der Produktionssphäre (nachhaltige Produktion) lassen sich daher *nicht direkt* adressieren. Aspekte einer solchen nachhaltigen Produktion könnten sein

Stufe 1. Für den unbefangenen Betrachter ergibt sich daraus nicht, dass es hier gerade an zureichendem Tierwohl fehlen könnte.

¹¹ Diese Zusammenhänge werden grundlegend von *Akerlof* 1970, 488, beschrieben.

¹² Bei den Produktabgaben setzt dies voraus, dass diese nicht bei Herstellern, sondern den Inverkehrbringern, also dem Handel beim Verkauf an Endverbraucher:innen, erhoben wird. Siehe zu den verschiedenen Erhebungsvarianten und ihren ökonomischen Konsequenzen am Beispiel von Arzneimittelabgaben die Studie von *Gawel et al.* 2017.

- *Produktanpassungen* (Produktion von „weniger Fleisch“ zugunsten anderer Produkte; Produktion von gesundheitlich unbedenklicheren Fleischprodukten, Produktion höherwertiger Produkte)
- *Produktionsanpassungen* (Veränderung der Bedingungen zugunsten von mehr Tierwohl, Klimaschutz, Einsatz von weniger Antibiotika oder Pestiziden bei Futtermitteln, Nitratüberschuss-Management wie z. B. grundwasserschonende Gülleentsorgung oder Reduzierung des Tierbestandes etc.)

Es ist ökonomisch nicht ohne Weiteres gegeben, dass selbst ein gelingender Minderkonsum beim Endverbrauch oder steigende Endverkaufspreise zugleich die vorgenannten Nachhaltigkeitsziele in der Produktionssphäre erreichen oder auch nur über marktliche Transmissionskanäle überhaupt berühren.

(2) *Grenzüberschreitende Wirkungskanäle (Leakage-Effekt über Exportkanäle, Importrelevanz)*: Der gemeinsame Ansatzpunkt der Instrumente in der Konsumsphäre betrifft alle *im Inland* abgesetzten Fleischprodukte, unabhängig davon, wo diese hergestellt wurden (inländische Produktion, Importe). Auf den Inlandskonsum abzielende Instrumente können jedoch inländische Produktion für ausländische Absatzmärkte nicht adressieren. Diese strukturelle Schwäche von Instrumenten, die auf den Inlandskonsum abzielen, macht sich dann besonders bemerkbar, wenn es einen relevanten Teil der inländischen Produktion gibt, welche über Exportkanäle ausländischem Konsum zugeführt wird. Dortige Werbemaßnahmen oder ausländische Steuer- und Preispolitik können naturgemäß aufgrund inländischer Gesetzgebung nicht beeinflusst werden. Tatsächlich produziert Deutschland in erheblichem Umfange für internationale Absatzmärkte. Der Exportanteil liegt durchschnittlich bei über einem Drittel der Nettoproduktion.¹³ Deutschland ist inzwischen weltweit drittgrößter Fleischexporteur und rangiert hinter den USA und Brasilien – und dies trotz seit 2011 langsam rückläufigen Binnenkonsums.

Dies macht die ergänzende Berücksichtigung auch *grenzüberschreitender Wirkungskanäle* (z. B. als Export-Push von Konsumregulierung im Inland) erforderlich. In der Wirtschaftswissenschaft werden derartige Verlusteffekte einer auf Inlandsmärkte beschränkten Regulierung in offenen Volkswirtschaften als „*Leakage*“ (Leckage-Effekte) bezeichnet. Dies bedeutet, dass der durch Inlandsregulierung aufgebaute Marktdruck als Folge der internationalen Verflechtung (hier: über Exportventile) z. T. „entweichen“ und damit sein politisches Ziel ganz oder teilweise verfehlen kann.

¹³ Bei Rindfleisch machte der Export 2018 ca. 37,6 % der Nettoerzeugung aus, bei Schweinefleisch 44,6 %. (Quelle: VDF nach Daten von AMI, BMEL, Bundesmarktverband für Vieh und Fleisch; siehe <https://www.v-d-f.de/zahlen-daten-fleischwirtschaft/deutschland>.)

Importgüter hingegen sind – ebenso wie inländische Produktion für den Binnen-Konsum – Gegenstand der inländischen Marktregulierung. Die direkten Effekte in der Konsumsphäre sind insoweit gleich und frei von wettbewerbsverzerrenden Marktstörungen. Allerdings erweisen sich hier die Rückwirkungen von Konsumimpulsen auf die vorgelagerte Produktionssphäre nochmals als verdünnt, da ausländische Produktion leichter auf andere (unregulierte) Märkte ausweichen kann und von inländischer Absatzregulierung insofern kaum je wirksam tangiert werden kann.¹⁴ Ausländische Produzenten haben im Regelfalle kaum Veranlassung, auf Regulierungsimpulse in Teilmärkten mit Produktionsumstellungen zu reagieren, wenn gleichzeitig andere Teilmärkte nicht betroffen bleiben. Auch die Verwendung des Aufkommens einer inländischen (Konsum-)Abgabe für Zwecke der Nachhaltigkeitsverbesserung in der (inländischen) Produktion erreicht die ausländische Produktion und ihre Importprodukte in Deutschland hinsichtlich der Begünstigung und Anreizwirkung nicht,¹⁵ verteuerte aber deren Absatz.¹⁶ Je höher diese Importquote am Inlandskonsum ist, desto geringer sind die aus Konsumregulierung zu initiiierenden Impulse in Richtung vorgelagerter Produktionssphäre. Deutschland erweist sich in diesem Zusammenhang zugleich auch als mengenmäßig relevanter Fleisch-Importeur.¹⁷

Die Zusammenhänge lassen sich vereinfacht auf folgende Formel bringen: Eine auf den Inlandskonsum zielende Regulierung trifft ohne Weiteres nur den inländischen Verbrauch einschließlich der Importe (nicht aber die Exporte); eine auf die inländische Produktion gerichtete Regulierung trifft neben dem Inlandsverbrauch der inländischen Erzeugung auch die Exporte (nicht aber Importgüter). Nur ein Maßnahmenmix, der entweder auf Produktion *und* Konsum bzw. ergänzend auf grenzüberschreitende Warenverkehre gerichtet ist, stellt in einer offenen Volkswirtschaft sicher, dass die Maßnahmen nicht substanziell durch *Leakage* beschränkt werden. Eine Konsumregulierung muss jedenfalls den Exportkanal inländischer Produktion für die

¹⁴ Dies wäre nur im Ausnahmefall gegeben, dass dem deutschen Absatzmarkt im internationalen Geschehen eine überragende Bedeutung zukäme, was in Bezug auf die globalen Fleischmärkte nicht der Fall ist. Hierzu im Übrigen gleichlautend *Karpenstein u. a.* 2021, S. 248.

¹⁵ *Karpenstein u. a.* 2021, S. 248, verweisen zu Recht auf die kaum überwindlichen Probleme, Importware aus ausländischer Produktion gleichsinnig begünstigen zu wollen („nicht machbar“).

¹⁶ Eine Produktionsabgabe hingegen träfe wettbewerbsverzerrend nur inländische Produzenten, die zugleich allein in den Genuss der Mittelverwendung kommen könnten. Hier stünde ausländische Produktion, die zu Importen nach Deutschland führt, ohne ergänzende Ausgleichsinstrumente gänzlich außerhalb des Regulierungsbereiches.

¹⁷ Bei Rindfleisch beläuft sich der Import im Vergleich zum Inlandsverbrauch 2018 auf ca. 41,4 %, bei Schweinefleisch ca. 27,5 %. (Quelle: VDF nach Daten von AMI, BMEL, Bundesmarktverband für Vieh und Fleisch; siehe <https://www.v-d-f.de/zahlen-daten-fleischwirtschaft/deutschland>).

übergreifende Zielerreichung im Blick behalten. Importe beschränken die Rückwirkungen von Konsumimpulsen auf die Produktion zusätzlich.

(3) *Gatekeeper-Funktion des Handels*: Die Besonderheiten der Wertschöpfungskette für Fleisch und Fleischprodukte (überwiegender Vertrieb für den Endverbrauch über Einzelhandel, kaum Direktvermarktung) und der Ansatzpunkt der hier zu untersuchenden Instrumente (Konsumsphäre) machen insbesondere den Lebensmittel-Einzelhandel zu einem überragend wichtigen Marktakteur für den Lenkungserfolg: Er ist Träger der hier angesprochenen (preisbezogenen) Fleisch-Werbung, er verantwortet das gelistete Produkt-Angebot und die Absatzpreise im Rahmen seiner Preispolitik. Da der Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland ein enges Oligopol bildet¹⁸ und der Fleischvertrieb im Endkundensegment dadurch stark vermachtet ist, kommt ihm zudem auf den Beschaffungsmärkten eine sehr starke Markt-Stellung gegenüber Primär-Produzenten und Verarbeitern zu. Werblich aktiv sind daneben grundsätzlich auch der (Cash-and-carry-) Großhandel sowie Sonderverkaufsveranstalter.

Keines der hier zu betrachtenden Instrumente adressiert die Absatzmenge und damit den Verbrauch an Fleisch und Fleischprodukten als Zielgröße direkt. Vielmehr können steuer- und abgabepolitische Instrumente nicht die Absatzmenge direkt adressieren (nicht einmal den Marktpreis, der sich erst aus dem Zusammenspiel aus Angebot und Nachfrage ergibt), sondern lediglich die Preisgestaltung des Handels (als Abgabenzahler) zu beeinflussen suchen. Bei den steuer- und abgabepolitischen Instrumenten ist daher der Marktpreis von Fleisch- und Fleischprodukten eine wichtige Zwischenzielgröße zur Beeinflussung der Absatzmengen in den Blick zu nehmen.

Fleischbezogene Abgaben können als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgaben anzusprechen sein, die sowohl über Preise lenkend wirken als auch finanzielle Mittel aufbringen sollen. Ziele der Mittelverwendung können sich beispielsweise auf kompensierende, aber lenkungsneutrale Einkommenstransfers in die Zahler- oder Trägersektoren (Land-, Ernährungswirtschaft) beziehen, aber auch auf zusätzliche fleischbezogene Minderungs- und Entlastungsmaßnahmen sowie auf die Finanzierung flankierender informatorischer Instrumente (Aufklärung, Ernährungsberatung). Finanzierungsabgaben, die speziell eine Mobilisierung von Mitteln für öffentliche Haushalte bezwecken und bei denen verhaltenslenkende Zwecke in den Hintergrund treten, wären als Verwendungszweckabgaben anzusprechen. Dies könnte für Finanzierungsabgaben der Fall sein.

¹⁸ Die Top 5 (Edeka, Rewe, Schwarz, Aldi und Metro) kommen auf gut 75 % Marktanteil bei Lebensmitteln – siehe <https://www.fleischwirtschaft.de/wirtschaft/charts/Lebensmittelhandel-Die-Top-5-bleiben-an-der-Spitze-40682?crefresh=1> m. w. Nachw.

3. Design und Wirkungen einer Produktabgabe auf Fleisch

Die finanzwissenschaftliche Steuerwirkungslehre unterscheidet grob in Signalwirkungen einer Abgabe, in Substitutionseffekte (unmittelbare Markt- und Preiseffekte) sowie Einkommenseffekte (indirekte Markt- und Preiseffekte). Die *Signalwirkungen* gehen bereits von der Abgabengesetzgebung und *vor* der eigentlichen Erhebung einer Abgabe aus. Eine künftig zu erhebende Abgabe signalisiert eine Verknappung bzw. eine Verschiebung in den für ökonomische Entscheidungen relevanten relativen Preisen von Handlungsalternativen. Daher löst bereits die Ankündigung einer Abgabenerhebung Such- und Vermeidungsaktivitäten, ggf. Vorzieheffekte (z. B. Tabaksteuer), aus. Von den Signalwirkungen sind nochmals symbolische Effekte abzusondern: Während Signalwirkungen im engeren Sinne ökonomische Wirkungen verkörpern, die über das Verknappungssignal („wird teurer“), d. h. veränderte relative Preise, vermittelt werden, gehen symbolische Effekte noch darüber hinaus und beschreiben transportierte Werthaltungen. Diese erzeugen ihre Wirkung nicht über veränderte Preisrelationen, sondern als Ausdruck sozialer Erwünschtheit. Dies kann ebenfalls indirekt eine gewisse Verhaltensresonanz zeigen, soweit Entscheider auch auf diese Faktoren ansprechen.

Substitutionseffekte, die sich in unmittelbaren Markt- und Preiseffekten offenbaren, drücken abgabeninduzierte Veränderungen der Marktpreise und der gehandelten Mengen aus. Diese betreffen sowohl jene Märkte, auf denen der Abgabegegenstand gehandelt wird (Absatzmarkt, Beschaffungsmarkt) als auch über Wertschöpfungsketten verbundene Märkte, auf die sich der Abgabenimpuls auswirkt (z. B. in der Primärproduktion). Der hier verwendeten Grobeinteilung folgend, sind deswegen nachfolgend Konsum- und Produktionssphäre getrennt zu betrachten.

Einkommenseffekte einer Abgabe schließlich beschreiben die Anpassungsreaktionen von Wirtschaftssubjekten, die über den Abgabenzugriff „ärmer“ werden, da ihnen private Kaufkraft entzogen wird. Dies geschieht über die Abführung (oder Weiterwälzung) von Zahllasten an den Staat, der den Kaufkraftgegenwert des Steuerbetrages abschöpft, aber auch im Wege der Lenkungslasten, die dadurch entstehen, dass sich Wirtschaftssubjekte angesichts des Abgabenzugriffs ökonomisch neu „aufstellen“ und vielfältige nutzen- und gewinnrelevante Veränderungen vornehmen, um die Bemessungsgrundlage der Abgabe zu vermeiden.¹⁹

Für die Zwecke der weiteren Analyse ist insbesondere das Vermögen einer produktbezogenen Abgabe zu einer bestimmten Preiserhöhung auf dem Absatzmarkt in der Konsumsphäre (3.1)

¹⁹ Eine gefühlte Nutzeneinbuße, die darin bestünde, anstelle von Wurst nunmehr pflanzliche Brotaufstriche zu verwenden (und dabei gewisse „Geschmackserlebniseinbußen“ zu erleiden) wäre als solcher (realer) Einkommenseffekt (Lenkungslast) anzusprechen.

sowie die daraus resultierende Mengenreaktion am Markt (3.2) in den Blick zu nehmen. Anschließend wird betrachtet, inwieweit sich daraus zielführende Rückwirkungen in die Produktionssphäre ergeben können (3.3).²⁰

3.1 Direkte Preiswirkungen in der Konsumsphäre

Sollen über Abgaben und Steuern die Fleischpreise angehoben werden, ist zunächst zu klären, unter welchen Bedingungen eine Abgabenerhebung derartige Preiswirkungen erzielen kann. Es wird dafür zunächst angenommen, dass es sich um eine Abgabenerhebung vom Typ einer Verbrauchsteuer handelt, d. h. der Ansatzpunkt der Besteuerung ist – unabhängig von der konkreten Rechtsnatur – das Inverkehrbringen zum Zwecke des Letztverbrauchs. Da es sich unter erhebungstechnischen Gesichtspunkten nicht empfiehlt, Konsument:innen zu Steuerzahlern zu machen, wird weiter angenommen, dass die fragliche Abgabe der Verkäuferseite, insbesondere also dem Lebensmitteleinzelhandel, beim Verkaufsakt auferlegt wird. In diesem Falle müssen die Anbieter die Abgabe abführen, wie dies auch bei anderen „Steuern auf spezielle Güter“²¹ (Tabaksteuer, Biersteuer, Energiesteuer usw.) der Fall ist.

In dieser Konstellation wird eine Abgabe auf Fleisch und Fleischprodukte beim Handel oder direktvermarktenden Herstellern (sowie fleischverwendenden Konsum-Dienstleistern) erhoben. Die Abgabe belastet damit zwar den Fleischabsatz, greift aber nicht in die Preispolitik der Anbieter ein. Zu welchem (Brutto-)Preis die Anbieter Fleisch und Fleischprodukte anbieten, bleibt weiter ihre freie Entscheidung. Insbesondere dem Lebensmitteleinzelhandel bieten sich im Rahmen seiner preispolitischen Entscheidungen erhebliche Spielräume, den steuerlichen Zugriff auf Fleisch und Fleischprodukte preislich zu verarbeiten. Jedenfalls ist ökonomisch eine 1:1-Wälzung der Steuerlast einer Fleischware auf deren Abgabepreis keineswegs zwingend. Hierfür sind insbesondere folgende Phänomene verantwortlich: die *Schrägwälzung*, die *Rückwälzung* sowie die *unvollständige Vorwälzung*.

Grundsätzlich ist ein steuerbelasteter Anbieter bestrebt, die Steuerlast im Wege der *Überwälzung* von sich selbst fernzuhalten und anderen Wirtschaftssubjekten aufzuerlegen. Gelingt dies, so fallen Steuerzahlung und Steuertragung auseinander. Wird die Steuerlast in der Wertschöpfungskette an das nächstplatzierte Wirtschaftssubjekt weitergereicht (z. B. Händler an Endverbraucherin), so spricht man von „Vorwälzung“, erfolgt die Wälzung in die entgegengesetzte

²⁰ Die vor der eigentlichen Erhebung wirksamen Signaleffekte treten bei Fleisch und Fleischprodukten gegenüber den Wirkungen aus der laufenden Erhebung deutlich zurück; sie werden daher nachfolgend nicht gesondert behandelt.

²¹ Die neuere Finanzwissenschaft vermeidet den älteren Begriff der „Verbrauchsteuer“ zugunsten des weiteren Begriffes der „Steuern auf spezielle Güter“ – siehe *Hansmeyer u. a.* 1980, S. 709 ff.

Richtung (z. B. Händlerin an Lieferant oder an Beschäftigte), so ist von „Rückwälzung“ die Rede.

Eine Vorwälzung entspricht bei Verbrauchsteuern dem Ziel der Besteuerung. Hier wird die Abgabe bei Anbietern erhoben, soll aber im Wege der Wälzung von Endverbraucher:innen ökonomisch getragen werden. Dies entspricht auch der Zielstellung bei Fleischabgaben. Diese sollen die Fleischpreise gezielt erhöhen und bei Endverbraucher:innen zielführende Mengenreaktionen auslösen.

Allerdings entscheidet der Anbieter frei, in welcher Form und in welche Richtung er einen verbrauchsbezogenen Abgabeimpuls weiterreicht. Dies bietet Mehrprodukt-Anbietern ganz grundsätzlich die Möglichkeit, die Steuerlast nicht 1:1, sondern strategisch weiterzureichen. So bietet es sich zum Zwecke der Gewinnmaximierung beispielsweise an, Steuerlasten gezielt über Produkte weiterzureichen, deren Preiselastizität der Nachfrage geringer ist als jene der besteuerten Güter. Dies stabilisiert den Absatz und ermöglicht eine bessere Durchsetzung der Steuerlast im neuen Gleichgewichtspreis. Diese strategische Option der sog. Schrägwälzung bietet sich in ganz besonderer Weise für den Lebensmitteleinzelhandel an. Dieser verfügt über ein äußerst umfangreiches Produktsortiment und hat insoweit außerordentliche viele Freiheitsgrade einer Schrägwälzung. Hinzu kommt der Umstand, dass Einzelhandelsbetriebe ohnehin regelmäßig strategische Preispolitik betreiben, mithin für Schrägwälzungs-Strategien keineswegs „Neuland“ betreten müssten.

Speziell für Fleisch und Fleischprodukte kommt hinzu, dass diese regelmäßig in Aktionspreis-Gestaltungen einbezogen sind, d. h. in preispolitische Maßnahmen des Handels, die gezielt auf Kundenakquisition ausgerichtet sind und sich von Beschaffungspreisen bewusst teilweise lösen. Die Absicht, Aktionspreise zu platzieren, könnte in besonderer Weise Schrägwälzungen anreizen. Die Steuerlast könnte dann auf andere, nicht in Aktionen eingebundene Fleischwaren oder aber gänzlich andere Produktgruppen im Sortiment verschoben werden. Aktionspreise sind bereits Ausdruck regelmäßiger Kostenverschiebungen im Sortiment zum Zwecke der strategischen Preispolitik; fleischbezogene Abgaben dürften in dieses Kalkül aktiv einbezogen werden.

Was nochmals problemverschärfend hinzutritt, ist die große Bedeutung sog. Schwellenpreise im LEH (1,99 EUR; 2,49 EUR usw.). Als Schwellenpreise (auch: gebrochene Preise), bezeichnet man Preise, die knapp unter einem runden Betrag liegen und gezielt ausgewählt werden, um den nächsthöheren vollen Betrag aus kaufpsychologischen Gründen zu vermeiden. Die kleine Differenz soll auf Käufer:innen überproportional groß wirken (These von der sog. „logarithmischen Preiswahrnehmung“). Als „*odd pricing*“ bezeichnet man dementsprechend auch eine

Preispolitik, bei der als Preis eine meist ungerade Zahl, die unterhalb einer bestimmten Preishöhe liegt, festgelegt wird, weil die Annahme besteht, dass der höhere Preis von den Konsumenten als einer anderen Preisgrößenordnung zurechenbar angesehen wird (also statt EUR 10,- ein Preis von EUR 9,99).

Auch wenn die wissenschaftliche Evidenz für die absatzstimulierende Wirkung derartiger Schwellenpreise uneindeutig anmutet und stark kontextabhängig sein dürfte,²² so sind derartige Preisgestaltungen gerade im LEH extrem verbreitet. Insbesondere dort wird ganz allgemein davon ausgegangen, dass die Konsument:innen günstiger reagieren, wenn ungerade Preise unmittelbar unter einer runden Zahl festgesetzt werden. Empirische Untersuchungen haben zwar ergeben, dass Preiserhöhungen bis zu einem bestimmten Punkt ohne Wirkung auf die Verbraucherhaltung blieben. Im scharfen Preiswettbewerb des LEH-Oligopols in Deutschland erweist sich das Vertrauen in *odd pricing* gleichwohl als sehr stabil.

Im Rahmen von *odd pricing* dürfte es aber vermeiden werden, tendenziell geringfügige Steueraufschläge sichtbar in den Preisen zu verarbeiten. Hier steigt zusätzlich der Anreiz zu Schrägwälzungen, um die gebrochenen Preise, insbesondere in ihrer Lockvogel-Wirkung im Rahmen von Aktionspreisen, unverändert zu halten. Der Steueraufschlag müsste also bereits sehr deutlich ausfallen, um beispielsweise Veranlassung zu geben, anstelle von EUR 2,99 nunmehr EUR 3,99 zu verlangen. Die Preisgestaltung von Aktionspreisen könnte selbst dies vereiteln, da im scharfen oligopolistischen Preiswettbewerb diejenige Handelskette vorn liegt, die bisherige Aktionspreise zu halten vermag und sich stattdessen in Schrägwälzung übt.

LEH als Produktabgabenzahler und insbesondere Fleischwaren zeichnen sich vor diesem Hintergrund mithin als eher preisträge Transmissionspfade bei der beabsichtigten Vorwälzung aus. Neben der Schrägwälzung kommen aber auch weitere nicht-intendierte Wälzungsvorgänge in Betracht, die einen Wirkungsbruch in der beabsichtigten Effektkette von Steuerimpuls und Preisaufschlag bedeuten können. Je nach Marktmacht der Anbieter auf vorgelagerten Faktor- und Beschaffungsmärkten kann es auch zu sog. Rückwälzungen kommen. Dabei könnte die produktbezogene Steuerlast dadurch weitergereicht werden, dass Lieferanten relativ gesehenen niedrigere Einstandspreise gezahlt oder aber den Beschäftigten niedrigere Tarifabschlüsse gewährt werden, als dies sonst ggf. der Fall wäre. Ein steuerbelasteter Handelsbetrieb kann die Steuerzahlung auch auf diese vorgenannten Weisen als ökonomische Traglast anderen Wirtschaftssubjekten zuzuweisen bestrebt sein; dies müssen keineswegs nur Kund:innen sein.

²² Siehe beispielsweise *Schindler/Kibarian* 2001, 95; *Wadhwa/Zhang* 2015, 1172. Da gebrochene Preise einen negativen Effekt auf die Qualitätseinschätzung der Verbraucher:innen haben können, nutzen Anbieter von Luxusgütern überwiegend volle Preise, ohne dabei gezielt Preisschwellen zu unterbieten.

Rückwälzungen sind grundsätzlich umso erfolversprechender, je größer die Marktmacht der Steuerzahler auf Beschaffungsmärkten für Lieferanten bzw. auf dem Arbeitsmarkt für entsprechende Beschäftigte ausfällt. Ohne dies hier vertiefen zu können, mögen zwei Hinweise genügen, die aufzeigen, dass die Problemstellung der Rückwälzung vorliegend durchaus relevant sein kann: Einerseits sei nochmals auf die starke Vermachtung des LEH-Marktes (enges Oligopol) verweisen, der sich naturgemäß auch gegenüber Lieferanten auswirkt und bereits zu gesetzgeberischen Maßnahmen (z. B. Umsetzung der UTP-Richtlinie gegen unlautere Handelspraktiken) geführt hat. Zudem sei erinnert an den notorisch geringen Organisationsgrad der LEH-Beschäftigten, was den LEH-Betrieben als Arbeitgebern ebenfalls eine deutlich bessere Position auf dem Arbeitsmarkt verschafft. Die insoweit sehr starke Marktmacht des LEH bereitet insoweit den Boden auch für Rückwälzungsüberlegungen.

Selbst wenn es im Zuge der Abgabenerhebung zu einer (annahmegemäß ausschließlichen) Vorwälzung im Verkaufspreis käme, so wäre diese Vorwälzung aus Gründen der Marktpreisbildung ebenfalls nicht vollständig, d. h. es käme absehbar auch nicht betragsmäßig zu einer 1:1-Vorwälzung im Fleischpreis. Außer im Falle vollkommen preisunelastischer Nachfrage ist davon auszugehen, dass die resultierende Marktpreiserhöhung hinter dem Abgabesatz zurückbleiben wird.²³ Dieses Phänomen gehört zu den Grunderkenntnissen der finanzwissenschaftlichen Steuerwirkungslehre: Eine Mengenabgabe von 1 EUR pro Mengeneinheit dürfte daher im Allgemeinen zu einer Erhöhung des Gleichgewichtspreises auf dem betreffenden Markt von *weniger* als 1 EUR pro Mengeneinheit führen. Der Grund für dieses Zurückbleiben liegt darin begründet, dass z. B. die Nachfrage auf Preiserhöhungen mit (ja durchaus beabsichtigten) Ausweichreaktionen antwortet, also z. B. zu einem höheren Preis eine nur noch geringere Menge zu kaufen wünscht. Bei einer geringeren Verkaufsmenge aber lässt sich der alte Preis zuzüglich Steueraufschlag nicht mehr vollständig durchsetzen; es kommt zu Überwälzungseinbußen. Wie stark der Preisanstieg im neuen Marktgleichgewicht hinter dem Steuerimpuls zurückbleibt, hängt von den Preiselastizitäten der Nachfrage und des Angebotes im Markt ab. So kann es durchaus sein, dass die resultierende (am Markt durchsetzbare) Preiserhöhung pro Mengeneinheit nur 50 % des Steuerbetrages pro Mengeneinheit ausmacht.

Ein entgegengesetzter Verstärkereffekt ergibt sich schließlich aber noch daraus, dass auf die Produktabgabe noch die Umsatzsteuer fällig wird („Steuer auf die Steuer“). Der absolute Abgabenaufschlag im Preis wird durch die Umsatzsteuer – je nach fälligem Steuersatz – nochmals aufgespreizt und in seiner Preiswirkung erhöht. Dieser Effekt der „Steuer auf die Steuer“ muss

²³ Dies ist eine Fundamentalerkenntnis der Steuerwirkungslehre; siehe *Schmölders/Hansmeyer* 1980, S. 175 ff.

sowohl bei Mengenreaktionen als auch bei Aufkommensschätzungen zugunsten öffentlicher Haushalte berücksichtigt werden.

Fassen wir zusammen: Bereits beim ersten Wirkungsschritt, nämlich wie sich Abgabenimpulse in konkrete Preiserhöhungen umsetzen, ergeben sich erhebliche Lenkungsherausforderungen für eine Fleischpolitik, die abgabengestützt preisliche Signale setzen will. Diese stellen sich gerade für den Lebensmittel-Einzelhandel und nochmals speziell für Fleisch und Fleischprodukte als besonders akzentuiert dar. Die Stichworte für das oben im Einzelnen dargestellte spezielle Bedingungsgefüge geben Schräg-Überwälzungen, Rückwälzungen, strategische Preispolitik des Handels (odd pricing, Aktionspreise) und Preiselastizitäten (Begrenzung der am Markt durchsetzbaren Preiserhöhungen) sowie schließlich sekundäre Umsatzsteuereffekte („Steuer auf die Steuer“) als wichtige Komponenten der „Transmission“ von Abgaben im Produktpreis ab.

Inwieweit sich also ein z. B. verbrauchsteuerlicher Zugriff zunächst überhaupt in Preiserhöhungen übersetzt, ist eine Frage der Marktbedingungen. Von Anbietern zu entrichtende Abgaben und Steuern erhöhen zwar den sog. Produzentenpreis, also die Preisforderung, die ein Anbieter am Markt nach dem steuerlichen Zugriff stellen wird. Der gleichgewichtige Marktpreis aber bildet sich erst aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Eine 1:1-Überwälzung der Abgabe im Marktpreis gelingt nur in dem unrealistischen Spezialfall, dass die Nachfrage absolut preisunelastisch reagiert. Tatsächlich aber gilt die Nachfrage nach Fleisch – im Vergleich zu anderen Gütern des täglichen Bedarfs – sogar als überdurchschnittlich preisreagibel, d. h. es sind gewisse Einschränkungen schon beim Überwälzungserfolg im Preis zu erwarten.

3.2 Direkte Mengenwirkungen in der Konsumsphäre

Nimmt man einmal an, ein Abgabeimpuls habe sich gemäß den vorstehenden Überlegungen unter cc) konkret in Produktpreiserhöhungen niedergeschlagen – welche Mengenreaktionen sind auf Seiten der Nachfrage zu erwarten? Legt man hierzu ein einfaches (verhaltens-)ökonomisches Kaufakt-Modell zugrunde, so sind insbesondere die folgenden Einflussfaktoren von Bedeutung: (1) die Preiswahrnehmung, (2) die (Kreuz-)Preiselastizitäten, (3) der langfristige Realwert der Abgabe.

(1) *Preiswahrnehmung*: In einer realitätsangeneherten verhaltensökonomischen Kaufaktbetrachtung spielt naturgemäß nicht nur die absolute Höhe eines Preises eine Rolle für den Kaufentschluss. Vielmehr ist klar, dass Konsument:innenverhalten ein komplexes Geschehen mit zahlreichen ökonomischen und außerökonomischen Einflussfaktoren darstellt,²⁴ von denen hier

²⁴ Dazu etwa *Kroeber-Riel/Gröppel-Klein*, Konsumentenverhalten, 10. Aufl., 2013, m. w. Nachw.

nur einige wenige angerissen werden können. Beachtlich ist jedenfalls der Umstand, dass Preise nicht objektiv und in ihrer absoluten Höhe und auch nicht flächendeckend in die Entscheidungskalkül der Nachfrage einfließen, sondern vielfache Filterungen und subjektive Wertungen einer Preiswahrnehmung durchlaufen, bevor sie handlungswirksam werden. Preiswahrnehmungen können auch aktiv gestört oder gezielt überlagert werden, wenn etwa Hersteller verwirrende und Preisvergleiche erschwerende Gebindegrößen einsetzen oder der LEH gezielt emotionale („Käuferlebnislandschaft“) oder reizstarke („Schnäppchen“) Kaufbeeinflussungen nutzen. Des Weiteren können Habitualisierungen (Routinen) beim Einkauf die hohe Komplexität der Preisinformationsverarbeitung durch einkaufende Kund:innen reduzieren und die Kaufentscheidungen stark vereinfachen. Die Reduzierung extremer Informationsfülle kann, da sie Such- und Abwägungskosten (Zeitkosten) senkt, durchaus rational sein (*bounded rationality*). Auch dadurch treten aktuelle Preishöhen in ihrer Kaufrelevanz in den Hintergrund. Zudem wurde bereits auf die Bedeutung sog. *Referenzpreise* hingewiesen, die als längerfristige Erwartungen über angemessene Preishöhen ebenfalls die Kaufentscheidung beeinflussen können. All diese Effekte berühren den tatsächlichen Einfluss, den konkrete Veränderungen von Verkaufspreisen, auch solchen, die auf Abgabimpulse zurückgehen, auf Kaufentscheidungen von Verbraucher:innen haben. Tendenziell wird dadurch vielfach der theoretisch erwartbare Effekt von Preiserhöhungen verdünnt. Es entspricht dem grundsätzlichen Interesse von Herstellern und Handel, Preiswahrnehmungen einzuschränken und zu erschweren, insbesondere wenn es um Preiserhöhungen geht. Dort, wo dies nicht der Fall ist, also die Aufmerksamkeit gezielt auf Preise gelenkt werden soll (besonders niedrige Aktionspreise), laufen diese Bemühungen den oben skizzierten Zielen der Fleischpolitik zuwider. Jedenfalls sind komplexe Aspekte der Preiswahrnehmung zu berücksichtigen, wenn Aussagen zu Effekten einer Fleischabgabe getroffen werden sollen.

(2) (*Kreuz-*) *Preiselastizitäten*: Wie sich gegebene abgabeninduzierte Preisaufschläge letztlich in Mindermengen (bzw. Nachfrageumschichtungen) niederschlagen, hängt – neben den zuvor angesprochenen Wahrnehmungsaspekten – ökonomisch entscheidend von der Zahlungsbereitschaft der Konsument:innen (bzw. der Weiterverarbeiter) für Fleisch und Fleischprodukte ab. Ist diese sehr hoch, soweit Fleisch und Fleischprodukte ggf. hohe Wertschätzung bei Endverbraucher:innen genießen und soweit im Falle von Weiterverarbeitern (Restaurants, Kantinen, Caterer) gute Möglichkeiten der Überwälzung der Mehrkosten am Absatzmarkt bestehen, so werden nur geringe mengenmäßige Einschränkungen die Folge sein. In der sog. *Preiselastizität der Nachfrage* wird dieser Effekt theoretisch gemessen. Die Preiselastizität der Nachfrage gibt das Verhältnis der relativen Mengenänderung zur relativen (abgabebedingten) Preisänderung

an. Preiselastizitäten im Wertebereich zwischen 0 und -1 zeigen an, dass die Nachfragemenge auf einen Preisimpuls *unterproportional* reagiert; eine (z. B. abgabebedingte) prozentuale Preiserhöhung wird also mit einer unterproportionalen Mengenreduzierung beantwortet. In diesem Fall nimmt das Produkt aus Preis und Menge (Erlös aus Sicht des Verkäufers, Beschaffungsausgaben [= Kosten] aus Sicht der Käuferin bzw. Weiterverarbeiterin) aber noch zu. Man spricht dann von einer *unelastischen* Nachfragereaktion. Werte, die mathematisch unter -1 liegen, also z. B. bei -1,5, zeigen hingegen eine *elastische* Nachfragereaktion an, bei der die Nachfragemenge relativ gesehen *überproportional* auf einen bestimmten prozentualen Preisimpuls reagiert.²⁵

Ungeachtet der konzeptionellen wirtschaftstheoretischen Einteilung in einen elastischen (überproportionale Mengenreaktion) und einen unelastischen Bereich (unterproportionale Mengenreaktion) darf dies nicht verwechselt werden mit „starker“ und „schwacher“ Mengen-Reaktion. Dieser Interpretationsfehler ist freilich außerhalb der Wirtschaftswissenschaft weit verbreitet. Auch eine unterproportionale Mengenreaktion kann eine spürbare, starke Reaktion darstellen. So impliziert beispielsweise eine Preiselastizität der Nachfrage von -0,5, dass eine Verdopplung des Preises, z. B. von 2 auf 4 Euro, mit einer Halbierung der bisherigen Nachfragemenge beantwortet wird. Dies wird man wohl als ganz erheblich bezeichnen müssen, wiewohl es „unelastisch“ ist, denn +100 % im Preis resultiert in „nur“ -50 % in der Menge. Aus diesem Grunde verkörpern praktisch gesehen alle Preiselastizitäten, die mathematisch kleiner als -0,1 sind (also z. B. -0,15, -0,3 usw.) durchaus signifikante Mengenreaktionen (und keineswegs starre Nachfragegegebenheiten). Die empirisch gemessenen Preiselastizitäten liegen vielfach noch „darunter“ (dazu unten), sind also als noch stärker anzusprechen.

Als sog. *Kreuzpreiselastizität* bezeichnet man analog relative Mengenänderungen eines Gutes in Bezug zu relativen Preisänderungen eines anderen Gutes.²⁶ Von Bedeutung könnten Kreuzpreiselastizitäten zwischen pflanzen- und fleischbasierten Lebensmitteln sein. So beantwortet eine Kreuzpreiselastizität der Nachfrage nach pflanzenbasierten Lebensmitteln in Bezug auf Fleisch und Fleischprodukte die Frage, wie sich eine z. B. 10prozentige Erhöhung der Preise für Fleisch und Fleischprodukte prozentual auf den Absatz pflanzenbasierter Lebensmittel auswirken wird. Ein positives Vorzeichen der Kreuzpreiselastizität zeigt an, dass die jeweils betrachteten Güter bzw. Gütergruppen Substitute darstellen, also aus Sicht der Verwender:innen gegeneinander ausgetauscht werden können, um denselben Zweck (Ernährung, gewerbliche

²⁵ Siehe zum Ganzen Gawel 2009, S. 49 ff.

²⁶ Zur besseren Abgrenzung bezeichnet man die zuvor beschriebene, „einfache“ Preiselastizität auch präziser als Eigenpreiselastizität.

Speisenzubereitung) zu verfolgen. Hier findet dann eine Nachfrageverlagerung in Richtung des relativ günstiger gewordenen Substitut-Gutes statt.

Je nach Methodik der empirischen Ermittlung von Elastizitätswerten können Teile der oben unter (1) benannten Wahrnehmungseffekte mit berücksichtigt werden (z. B. bei Beobachtungsdaten tatsächlicher Nachfragemengen). In anderen Fällen handelt es sich um theoretische Kennzahlen.

Es ist wichtig festzuhalten, dass der Lenkungserfolg einer Abgabe nicht dadurch in Frage gestellt wird, dass kurzfristig keine oder nur geringfügige Substitutionswirkungen (Mengenrückgänge) auftreten; umso wirkmächtiger machen sich dann nämlich die Einkommenseffekte (das „Zahlenmüssen“) in der langen Frist bemerkbar, da entsprechend „hohe“ Zahlkosten auf kaum oder nur gering herabgesetzte Fleischmengen anfallen, die die Rentabilität belasten und ggf. Suchprozesse auslösen – der Markt wird als „Entdeckungsverfahren“ genutzt. Dies gilt in besonderem Maße für „Demeritorisierungsabgaben“, die ohne ein konkretes umweltpolitisches Punktziel auskommen und als bloße Strukturwandelabgaben ja gar keine spezifizierten Mindernutzungsmengen innerhalb vorgegebener Zeit versprechen.

Empirisch liegen zahlreiche Studien zur Schätzung der Preiselastizitäten von Gütern des täglichen Bedarfs im Allgemeinen sowie Fleisch und Fleischprodukten im Speziellen vor. Die empirischen Schätzungen sehen dabei die Preiselastizität der Fleischnachfrage in einem Kernbereich zwischen -0,5 und -1,0 und damit signifikant höher als die Preiselastizitäten für andere Lebensmittel des Grundbedarfs.²⁷ Die Preiselastizität nach höherpreisigem Bio-Fleisch liegt (absolut gesehen) sogar noch deutlich darüber.²⁸ *Gallet* wertet im Rahmen einer Metastudie insgesamt 419 Studien zu Fleisch-Preiselastizitäten weltweit aus und berechnet Werte für die verschiedenen Fleischsorten von -0,778 bis -0,985.²⁹

Diese Ergebnisse lassen sich wie folgt einordnen bzw. interpretieren:

- Die Preisempfindlichkeit der Nachfrage nach Fleisch und Fleischprodukten ist offenbar höher als bei anderen Gütern des täglichen Bedarfs.
- Die konkreten Werte weisen zwar formal eine sog. unelastische Nachfrage aus (Werte mathematisch größer als -1), dies darf aber nicht mit „starren“ Nachfrageverhältnissen verwechselt werden (dazu bereits oben). Ganz im Gegenteil sind Werte zwischen -0,5 bis zu

²⁷ Siehe *Hermann/Schröck 2013*, S. 2.

²⁸ Ebenda. Die Eigenpreiselastizität von Biofleisch wird mit rd. -2 angegeben, liegt also doppelt so hoch wie der obere Bereich der entsprechenden Elastizitätskoeffizienten konventionellen Fleisches.

²⁹ *Gallet 2010*, 477.

(und nahe bei) -1 als Indikatoren einer spürbar reaktiven Nachfrage zu interpretieren. Insofern erweist sich die Fleischnachfrage als durchaus geeignetes Feld für Abgabimpulse, die auf eine Mindernachfrage abstellen.

- Die Elastizitätswerte schwanken je nach Produktkategorie, nach Preissegment und auch nach Käufergruppen (z. B. preisrobuste Vielkäufer versus preissensible Gelegenheitskäufer). So wird Fleisch- und Wurstwaren z. T. eine deutlich höhere Eigenpreiselastizität zugeordnet als etwa Rindfleisch.³⁰
- Biofleisch hat eine deutlich höhere Preiselastizität als konventionelles Fleisch. Dies gilt insbesondere für Gelegenheitskäufer und betrifft mithin den fleischpolitisch besonders interessanten Bereich der „Umstiegswilligen“. Habitualisierte Bio-Käufer erweisen sich demgegenüber als preisrobuster. Dies hat zur Folge, dass Fleischabgaben vermeiden sollten, undifferenziert auch Biofleisch-Preise anzuheben. Dies schwächte nicht nur die erwünschte Substitution in Richtung höherwertiger Produkte, sondern könnte sogar kontraproduktiv wirken, indem sich die Absatzanteile in die gegenteilige Richtung entwickeln, weil zum Ausgleich der abgabenindizierten Preiserhöhungen vermehrt „günstiges“ Fleisch nachgefragt werden könnte und die Biofleisch-Nachfrage stärker zurückgeht als jene für konventionelles Fleisch.
- Die Befunde deuten eher auf komplementäre als auf substitutive Beziehungen zwischen den Fleischkategorien hin, d. h. bei Anstieg der Preise für einzelne Fleischsorten wirkt sich dies auch auf eine sinkende Nachfrage bei den übrigen Fleischsorten aus. Technisch lässt sich dies an negativen (unkompensierten) Kreuzpreiselastizitäten erkennen.³¹
- Die Befunde zeigen ebenfalls, dass die Elastizitäten insbesondere für Fleisch zwischen einzelnen Haushaltsgruppen (Einkommen, Alter, Anzahl der Personen je Haushalt) differieren.³² Insbesondere zeigt sich, dass einkommensärmere Haushalte in allen Fleischproduktbereichen mit Ausnahme der Kategorie Hackfleisch preiselastischer reagieren als der Durchschnittshaushalt. Das ist plausibel, denn Haushalte, die über ein geringeres Einkommen verfügen, müssen genauer kalkulieren, um mit dem Einkommen auszukommen. Entsprechend fragen einkommensreichere Haushalte vergleichsweise preisunelastisch nach.

³⁰ Siehe etwa *Thiele*, *Agrarwirtschaft* 2008, 258, 264: Werte von -0,92 versus -0,53.

³¹ Siehe *Thiele* 2008. „Unkompensiert“ bedeutet dabei, dass die durch Preiserhöhungen zugleich ausgedrückte reale Einkommenskürzung (Kaufkraft des Einkommens schrumpft) nicht ausgeglichen wird. Dieser Ausgleich geschieht aus methodischen Gründen rein gedanklich dann („kompensierte Nachfrage“), wenn ein theoretisch reiner Substitutionseffekt isoliert werden soll, der nicht durch reale Einkommenskürzung überlagert wird.

³² *Thiele* 2008.

Dies bedeutet, dass ärmere Haushalte eher von Abgabenimpulsen zu Verhaltensänderungen angehalten werden können. Allerdings hat dies auch sozialpolitische Implikationen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei gegebener abgabeninduzierter Preisänderung theoretisch recht günstige Bedingungen für eine anschließende signifikante Mengenreaktion der Nachfrage im Sinne einer Mindernachfrage bestehen. Diese Effekte treffen allerdings Biofleisch und einkommensschwächere Haushalte in stärkerem Maße.

Auf Preiselastizitäten gestützte quantitative Aussagen sind freilich grundsätzlich mit Zurückhaltung zu treffen. Zum einen ist regelmäßiges empirisches Ergebnis eine nicht unerhebliche Streubreite der konkreten Werte; zum anderen wird regelmäßig eine starke Kontextabhängigkeit der Elastizitätskoeffizienten festgestellt (z. B. nach Produkt- oder Haushaltstypen, im Zeitablauf, nach Regionen usw.). Schließlich setzen die Preiselastizitäten zunächst eine relative Preisänderung voraus; im Steuer- und Abgabenkontext bedeutet dies, dass zunächst einmal ermittelt werden muss, inwieweit sich ein Abgabenimpuls überhaupt in (relativen) Preisänderungen niederschlägt. Daher sind Aussagen wie diejenige, der Übergang vom ermäßigten zum vollen Umsatzsteuersatz (+ 11,2 % Steuersatzänderung) lasse wohl eine bis zu zweistellige relative Mengenreduktion erwarten (Preiselastizität nahe -1),³³ nicht ohne Weiteres valide. Setzt sich beispielsweise die Umsatzsteuerveränderung nur gedämpft in Preissteigerungen um (zu Begründungen dafür oben unter aa)) und gilt für das betrachtete Segment nur ein Elastizitätswert von -0,5, so schrumpft die Mengenantwort u. U. auf nur noch wenige Prozentpunkte. Insgesamt sind daher sehr zurückhaltende Projektionen geboten.

(3) *Realwert der Abgabe*: Inwieweit die Anreize zur Verhaltensänderung auch in dynamischer Perspektive im Zeitablauf unverändert Bestand haben können, wird durch die Ausgestaltung einer Abgabe als Mengen- oder Wertsteuer (dazu unten 3.4) maßgeblich beeinflusst. Eine sog. Mengensteuer verlangt einen bestimmten Steuerbetrag pro Mengeneinheit. Dieser Steuerbetrag verändert sich im Zeitablauf nicht, es sei denn, der Gesetzgeber nimmt eigens eine Anpassung vor. In einer inflationären Wirtschaft entwertet sich damit die von der Abgabe auferlegte Zahl last in Kaufkräfteinheiten, d. h. real gesehen, im Zeitablauf permanent selbst. Die Abgabe schrumpft sozusagen in ihrer ökonomischen Bedeutung von Jahr zu Jahr. Diese Erosion des Realwertes kann über Jahrzehnte eine Sklerose der Anreizwirkungen nach sich ziehen.³⁴

³³ So beispielsweise *Buschmann/Meyer* 2013, S. 51 ff., 53 f.

³⁴ Abschreckendes Beispiel hierfür ist die Abwasserabgabe, die als Mengenabgabe seit über 20 Jahren nicht mehr an die Inflationsentwicklung angepasst wurde und allein bis 2014 rd. 26 % ihres früheren Realwertes aus den 1990er Jahren bereits eingebüßt hat – siehe *Gawel u. a.* 2014, S. 376. Die Anreizwirkung dieser Lenkungsabgabe wird so real von Jahr zu Jahr schwächer.

Gegen derartige Auszehrungswirkungen gefeit sind demgegenüber Wertabgaben (auch: *ad-valorem*-Abgaben), die auf Wertgrößen wie Umsätze erhoben werden und dadurch mit inflationsbedingten Nominalanhebungen von Preisen Schritt halten können.

Bei der Beurteilung des durch Abgaben möglichen Grades an Verhaltensbeeinflussung ist daher auch zu berücksichtigen, ob Inflationsrobustheit besteht bzw. dem Gesetzgeber eine regelmäßige Inflationsanpassung politisch in der Zukunft dauerhaft gelingen könnte.

3.3 Indirekte Rückwirkungen auf die Produktionssphäre

Unabhängig von den zuvor erörterten Preis- und Mengewirkungen in der Konsumsphäre stellt sich die weitergehende Frage, inwieweit eine annahmegemäß auf den Endverbrauch gerichtete Abgabe auch zielführende Rückwirkungen auf die Produktionssphäre, insbesondere die landwirtschaftliche Primärproduktion haben kann (Haltungsbedingungen, Klimaschutz, Biodiversität in Agrarlandschaften, Gewässerschutz usw.). Dazu müssen die abgabeninduzierten Preis- und Mengenimpulse auf die vorgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette und die dortigen Marktbedingungen in zielführender Weise einwirken. Hier zeigen sich allerdings vielfache Wirkungsbrüche, die es unsicher erscheinen lassen, ob über „Konsumabgaben“ tatsächlich Produktionsveränderungen gelingen können.

Steuern und Abgaben in der Konsumsphäre lassen unmittelbar nämlich keine zielführenden Rückwirkungen in die Produktionssphäre erwarten. Produktionsanpassungen, die mit erhöhten Kosten verbunden sind (Tierwohl, umwelt- und gesundheitsverträgliche Produktion) können so nicht wirksam angereizt werden; eher steigt der vorgelagerte Rationalisierungsdruck. Denn „Konsumabgaben“ erhöhen tendenziell die Endverbrauchspreise und komprimieren die mengenmäßige Nachfrage; ggf. treten – je nach Ausgestaltung - strukturelle Nachfrageverschiebungen durch Binnensubstitution hinzu. Zudem wird durch die Abgabebzahlung private Kaufkraft abgeschöpft. Diese Problematik könnte abgemildert werden, wenn die fiskalischen Mittel einer Produkt-Abgabe gezielt dafür eingesetzt werden, in der Primärproduktion zweckgebunden neue Erlösquellen zu schaffen.

Steuern und Abgaben auf den Verbrauch führen *ceteris paribus* mithin nicht zu verbesserten Erlösen der landwirtschaftlichen Primärproduzenten – im Gegenteil: Nicht nur wird private Kaufkraft durch die Abgabenzahlungen abgeschöpft, auch die Verkaufsmengen werden tendenziell rückläufig sein. Impulse, allgemein in verbesserte Produktionsbedingungen zu investieren und dafür höhere Produktionskosten in Kauf zu nehmen, gehen hiervon zunächst gerade nicht aus. Es kommt vielmehr zu zusätzlichem Rationalisierungsdruck. Kommt es erwartungsgemäß zu globaler Mindernachfrage bei erhöhtem Anteil hochwertiger Produkte, so dürfte dies

grundsätzlich auch das hochpreisige Segment treffen. Erwünschte indirekte Rückwirkungen in die Produktionssphäre können über Abgabehebel im Wesentlichen nur im Wege einer gezielten und zweckgebundenen Mittelverausgabung des Abgabeaufkommens in die Produktionssphäre belastbar gelingen.³⁵

Impulse des Inlandskonsums auf die Inlandsproduktion werden unabhängig davon ganz grundsätzlich dadurch gedämpft, dass in Deutschland produzierte Fleischwaren in erheblichem Umfang über Exportkanäle zu Weltmarktkonditionen vertrieben werden. Eine Konsumregulierung im Inland muss sich daher dem Phänomen des *Leakage* stellen.

Steuern und Abgaben auf die inländische Verwendung beschränken ohne Weiteres nicht jene Warenströme, die über Exportkanäle in ausländische Verwendungen gehen. Bei einer Fleischproduktion, die bereits ganz erhebliche Teile auf den Weltmarkt exportiert, können Rückgänge der Binnennachfrage *ceteris paribus* durch Exportmehrerungen ausgeglichen werden. Umwelt- und Klimaeffekte, die an der deutschen Eigenerzeugung hängen, können so im Wege einer Binnennachfragepolitik nur sehr bedingt adressiert werden. Auch Impulse der Binnennachfrage in Richtung höherwertiger Fleischwaren lassen vor dem Hintergrund der globalisierten Absatzmärkte nur bedingt die erwünschten Änderungen der Produktionsbedingungen erwarten. Der Export bleibt daher ein *Leakage*-Ventil für den angestrebten Lenkungserfolg.

Eine geeignete Abgabengestaltung könnte allerdings dazu beitragen, die Nachfrageanteile zwischen konventionell erzeugtem Fleisch und Bio-Fleisch signifikant zu verschieben. Derartige strukturelle Nachfrageveränderungen können potenziell deutliche Impulse für die Inlandsproduktion, aber auch für entsprechende Bio-Importe setzen. Auch hier wird deutlich, dass es eine ökonomisch zwingende Wirkungskette zwischen einer Bio-Produkte begünstigenden Konsumpolitik über Abgaben und veränderter Inlandsproduktion nicht gibt, da es eine Vielzahl intervenierender Variablen gibt (Weltmarktpreise, Produktionskosten, Gewinnerwartungen, Auslandsproduktion usw.), die durch inländische Abgabenpolitik im Bereich des Konsums allein nicht zielgerichtet beeinflusst werden können.

3.4 Einflussfaktoren der Ausgestaltung produktbezogener Abgaben

(1) Überblick

³⁵ Dieser Weg scheidet freilich bei der Umsatzbesteuerung aufgrund der dort vorgezeichneten Verwendungspfade des Steueraufkommens aus – siehe Abschnitt 4.

Naturgemäß hängen die zu erwartenden konkreten Lenkungseffekte einer Abgabe sehr stark davon ab, wie diese Abgabe im Einzelnen ausgestaltet wäre. Zu den Konstruktionselementen einer lenkenden Abgabe gehören grundsätzlich die folgenden Komponenten, zu denen ein konkreter Konzeptvorschlag jeweils Aussagen treffen muss:

- *Zielsystem* der Abgabe (Wirkungszweck, Verwendungszweck, Lenkungskonzept und ggf. Zielkonkretisierung),
- *Rechtsnatur* der Abgabepflicht (z. B. Steuer, Sonderabgabe),
- *Abgabeschuldner*: Wer ist in der Zahlungspflicht?,
- *Abgabeobjekt*: Worauf wird die Abgabe erhoben? Wie wird dabei die Reichweite des Abgabenzugriffs abgesteckt, und gibt es Ausnahmen, wenn ja welche? (Anknüpfungspunkt);
- *Bemessungsgrundlage* der Abgabe: Wird eine Menge oder der Verkaufswert (Preis × Menge) als Bemessungsgrundlage herangezogen (Wert- vs. Mengenabgabe)? Gibt es dabei eine z. B. umwelt- oder klimabezogene Differenzierung?;
- *Tarif bzw. Abgabesätze* der Abgabe: Wie wird formelmäßig aus der Bemessungsgrundlage die konkret geschuldete Zahllast generiert? Kommt etwa eine Abgabesatzdifferenzierung zum Tragen? Werden Freibeträge oder Freigrenzen im Tarif verarbeitet?;
- schließlich *Aufkommensverwendungsregeln*: Was soll mit den aufkommenden finanziellen Mitteln geschehen und zu welchem (Verwendungs-)Zweck?

In der Literatur werden sehr unterschiedliche Modelle diskutiert.³⁶ Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich daher auf grundlegende ökonomische Erkenntnisse zum Einfluss verschiedener Ausgestaltungsoptionen auf den Lenkungserfolg.

(2) Abgabegegenstand und Bemessungsgrundlage

Hinsichtlich Bemessungsgrundlage und Abgabegegenstand werden insbesondere einfache Fleisch-Mengenabgaben (Bemessungsgrundlage: Gewicht) und nach Klimawirkungen differenzierte Emissionsabgaben auf Fleisch diskutiert.³⁷ Indirekte Bezüge zum Fleischkonsum weisen etwa Konzepte einer Fettsteuer auf.³⁸ Zur Minderung des Fleischkonsums werden daneben aber auch Faktorabgaben der landwirtschaftlichen Primärproduktion erwogen (Stickstoffüberschussabgabe, Futtermittelimportsteuer).³⁹ Sog. „Tierwohlabgaben“ definieren sich stark über die bezweckte Mittelverwendung (Subventionen zugunsten tierwohlgerechterer Produktion), stellen auf der Erhebungsseite z. T. aber auch nur auf Produktmengen ab, wobei hier zusätzlich

³⁶ Siehe etwa *Beermann u. a.* 2020; *Förster u. a.* 2021.

³⁷ Siehe insbesondere *Beermann et al.*, 2020, m. w. Nachw.

³⁸ Siehe etwa *Buschmann/Meyer* 2013, S. 43 ff., m. w. Nachw.

³⁹ So beispielsweise *Buschmann/Meyer* 2013, S. 24 ff., m. w. Nachw. Zur Stickstoffüberschussabgabe statt vieler *Gawel u. a.* 2011, S. 234 ff., m. w. Nachw.

auch die Verarbeitungsstufe (Schlachthöfe, Molkereien) als Abgabeschuldner in den Blick gerät (sog. „Flaschenhalsansatz“) und auch nicht nur Fleisch gemeint sein kann (sondern z. B. Milch und Milchprodukte).⁴⁰ Es liegt auf der Hand, dass eine endverbrauchsbezogene Fleischmengensteuer völlig andere Auswirkungen hat als eine Fettsteuer, eine tierwohlbezogene Molkereiabgabe oder gar eine Futtermittelimportsteuer, deren Effekte im Rahmen dieses Beitrages nicht annähernd vergleichend betrachtet werden können.

Wichtig ist aber, dass mit diesen verschiedenen Ansätzen jeweils eigene Zielpriorisierungen korrespondieren, z. B. Klimaschutz, umweltverträgliche Landwirtschaft, Tierwohl oder Fleischkonsum. Diese verschiedenen Zielstellungen stehen im Zuge einer konkreten Abgabengestaltung zueinander durchaus in Konkurrenz, denn je nach Zielsetzung und Zielpriorisierung empfehlen sich gerade andere Ansatzpunkte oder Abgabengegenstände. Diese potenzielle Konkurrenz besteht sowohl auf der Wirkungszweckseite (was genau wird z. B. besteuert?) als auch auf der Verwendungsseite (wofür werden die aufkommenden Mittel verausgabt?). Eine klare Priorisierung der staatlichen Zwecke ist daher sehr wichtig für eine funktionale Ausgestaltung einer Abgabenlösung.

Die globale Minderung des Endverbrauchs an Fleisch und Fleischprodukten (Niveauelemente) bei gleichzeitiger Beachtung der Qualitätsverbesserung (Strukturkomponente) lässt sich beispielsweise von einer Mengenfleischsteuer auf den Endverbrauch bei labelgestützter Befreiung von Bio-Produkten deutlich besser ins Werk setzen als durch andere, oben genannte Abgabebefreiungen. Soll hingegen das Tierwohl – insbesondere auch für Milchvieh und Geflügel – aus ethischen Gründen gesteigert werden, ist eine emissionsbezogene Verteuerung von Rindfleisch unter Klimaschutzgesichtspunkten oder eine Umsatzsteueranhebung für Fleisch nur sehr begrenzt zielführend.

Es muss anerkannt werden, dass der Nahrungsmittelsektor hinsichtlich seiner Produktvielfalt und der jeweiligen Wertschöpfungsketten komplex ist und sich mit ihm noch dazu gleich eine Fülle an umwelt-, klima- und gesundheitspolitischen sowie ethischen Ansprüchen der Gesellschaft verbinden, die nicht durch ein einziges Instrument, insbesondere auch nicht durch eine einzige Abgabenlösung angemessen adressiert werden können.

⁴⁰ Siehe beispielsweise *Beermann et al.* 2020, S. 59 ff.

Geht man davon aus, dass aus praktisch-politischen Gründen die Anzahl an Abgaben begrenzt ist, die zur Problemlösung zugelassen werden können, so gewinnt die Zielpriorisierung für jenen Teil des Instrumentariums, der auf ökonomische Preishebel setzt, nochmals an rechtspolitischer Bedeutung.

Bei der Abgrenzung des Abgabegegenstandes sollte darauf geachtet werden, dass auch gesellschaftlich problematische Trends wie Fertigprodukte und Fast Food angemessen der Abgabenbelastung unterworfen werden. Die Abgabenpolitik würde aber durch eine zu enge Definition des Abgabegegenstandes (z. B. Fleischerzeugnisse) solche Trends noch honorieren, da sie dann evtl. außerhalb des Abgabendurchgriffs ständen. Der Abgabegegenstand müsste dementsprechend weit zugeschnitten sein, um möglichst alle Bereiche des Fleischverzehr zu umgreifen.

Ist der Abgabegegenstand einmal festgelegt, so ergeben sich auch noch bei der Bemessungsgrundlage grundlegende abgabetechnische Gestaltungsoptionen. Insbesondere sind sog. *Mengen- von Wertabgaben* zu unterscheiden. Mengenabgaben verwenden als Bemessungsgrundlage eine Mengengröße (z. B. kg), Wertabgaben (auch: *ad-valorem*-Abgaben) ziehen hingegen eine Wertgröße heran, d. h. ein Produkt aus Preis und Menge. Die Umsatzsteuer ist eine Wertsteuer, Energie- oder Biersteuer hingegen sind Mengensteuern. Wertabgaben sind im Zeitablauf inflationsrobust, da ihre Bemessungsgrundlage auch eine im Zeitablauf angepasste Nominalpreiskomponente enthält. Mengenabgaben haben demgegenüber den Nachteil, dass ihr Realwert und damit auch die reale ökonomische Anreizwirkung, im Zeitablauf erodiert, da die Abgabebeträge nicht mit der Preisentwicklung Schritt halten können. Die Abwasserabgabe zeigt dieses Problem exemplarisch auf: Sie wurde als Mengenabgabe seit über 20 Jahren nicht mehr an die Inflationsentwicklung angepasst hat daher allein bis 2014 rd. 26 % ihres früheren Realwertes aus den 1990er Jahren bereits eingebüßt.⁴¹

Mengenabgaben haben allerdings ihrerseits im Zusammenhang mit der Lenkungswirkung in Bezug auf den Fleischkonsum einen wichtigen Lenkungsvorteil: Sie verteuern relativ gesehen Billigangebote stärker, da ein vom Preis unabhängiger Abgabesatz (z. B. 1 Euro pro kg) Niedrigpreisangebote prozentual stärker verteuert als Hochpreisangebote. Mengenabgaben sind also *regressiv* in Bezug auf den Produktpreis. Diese Eigenschaft macht sie für Lenkungsziele attraktiv, die eine strukturelle Nachfrageverschiebung hin zu höherwertigen Fleischangeboten beabsichtigen. Wertabgaben spreizen demgegenüber die absoluten Preisdifferenziale zwischen

⁴¹ Siehe *Gawel u. a.* 2014, S. 376.

Niedrig- und Hochpreisprodukten nach oben weiter auf. Wird z. B. ein 5prozentiger Steueraufschlag auf den Verkaufspreis fällig, so steigt ceteris paribus der Bruttopreis höherwertiger Produkte stärker als bei Billig-Angeboten. Die absolute Preisdifferenz nimmt als Folge der Besteuerung zu. Dieser Effekt ist unerwünscht, wenn Anreize platziert werden sollen, vermehrt bessere Qualitäten nachzufragen. Insbesondere teurere Bio-Qualitäten würden so von einem wertbezogenen Abgabenzugriff stärker belastet. Dieser Effekt macht sich auch negativ bei einer (undifferenzierten) Umsatzsteueranhebung bemerkbar (dazu unten).

Der Regressionseffekt einer Mengenabgabe ist daher insgesamt unter Lenkungsgesichtspunkten vorzugswürdig. Der Gesetzgeber muss dann aber in regelmäßigen Abständen durch Abgabesanhebungen für eine Realwerterhaltung durch Inflationsausgleich sorgen.

Eine weitere wichtige Gestaltungsdimension stellen Befreiungen von der Abgabepflicht dar. Im Zusammenhang mit den hier zu untersuchenden lenkenden Zielen der Fleischpolitik kommt insbesondere in Betracht, besondere, z. B. durch Label abgegrenzte, höhere Produktqualitäten von der Abgabepflicht auszunehmen. Da es ein Ziel preisgestaltender Lenkungseingriffe sein sollte, die im Marktpreis bisher nicht abgebildeten Mehrwerte z. B. von Biofleisch (Externalitätenproblem) möglichst auch im Preis sichtbar zu machen, zumindest aber das Preisdifferenzial zu konventioneller Erzeugung einzuebnen, bietet sich eine Abgabebefreiung entsprechender Produktsegmente an. Dies setzt noch stärkere Anreize zum *Upgrading* im Konsum als eine schlichte Abgabensatzdifferenzierung (dazu unten). Es erscheint daher empfehlenswert, die Lenkungswirkung einer Produktabgabe dadurch zu erhöhen, dass als eher zielführend angesehene höhere Produktqualitäten von vorneherein abgabebefreit bleiben. Auf Impulse zu einem Minderkonsum auch von Bio-Fleisch würde dementsprechend verzichtet; mit Blick auf die gegenwärtigen Marktanteile und die erwünschten *Upgrading*-Anreize erscheint dies aber zunächst gut vertretbar.

(3) Abgabebzahler und steuerlicher Anknüpfungspunkt

Soll primär der Endverbrauch als Zielgröße in den Blick genommen werden, so empfiehlt sich vor dem Hintergrund der Ausführungen zu (2) ein möglichst konsumnaher Anknüpfungspunkt, um Wirkungsbrüche und Ausweichreaktionen entlang der Wertschöpfungskette gering zu halten. Wird beispielsweise die inländische Primärproduktion mit einer Abgabe belegt, steigt dort der unmittelbare Rationalisierungsdruck, und es geraten diejenigen Produzenten in Bedrängnis, die die geringsten Margen aufweisen, am wenigsten leicht weitere Kosten einsparen oder ihre Mehrkosten kaum im Preis weiterwälzen können. Dass diese Konstellation ein zielkonformes

Upgrading der Fleischqualität bewirkt, ist zweifelhaft, da insbesondere der Biofleisch-Produktion diese Eigenschaften in nur geringerem Maße zukommen dürften als konventionelle Massenproduktion. Zudem bliebe die Auslandsproduktion unreguliert, was einen Importsog auslösen könnte. Inwieweit es gelingen könnte, dies durch ergänzende Importbeschränkungen, insbesondere im EU-Binnenmarkt, abzupuffern, muss hier offen bleiben. Auch könnte regulatorisch versucht werden, die zuvor benannten Produktionseffekte durch gezielte Aufkommensverwendung zu verbessern (z. B. Subventionen für höherwertige Haltungsformen). Zur Vermeidung von Wirkungsbrüchen sowie ggf. notwendiger zusätzlicher Korrektur- oder Absicherungseingriffe empfiehlt sich grundsätzlich ein Abgabezugriff, der möglichst nahe an der eigentlichen Zielvariable liegt (Vorteil direkter Steuerung gegenüber indirekter Steuerung).

(4) Abgabesatz und Tarif

Naturgemäß hat die konkrete Höhe der jeweils gewählten Abgabesätze entscheidenden Einfluss darauf, welche Verhaltensänderungen ökonomisch jeweils erwartet werden können. Aus der Sicht der Preiswahrnehmung⁴² müssen zunächst einmal Filter der Sicht- und Spürbarkeit überwunden werden: Abgabenimpulse, ggf. durch Überwälzungsvorgänge gedämpft (dazu oben), müssen die Wahrnehmungsschwelle der Nachfrager:innen überschreiten, um verhaltenslenkend wirken zu können. In der Finanzwissenschaft ist hier auf Seiten der Adressaten des Abgabenimpulses von „Wahrnehmungsfiltren“ die Rede, welche gewisse psychologische Grenzen der Besteuerung bzw. der Abgabenerhebung ausbilden.⁴³ Wichtig dürfte insbesondere sein, dass die preislichen Abgabenimpulse klar erkennbar aus dem allgemeinen Rauschen der Preisschwankungen heraustreten. Dies spricht für durchaus markante, gut sichtbare Preisaufschläge, die pro kg gesehen durchaus im einstelligen Eurobereich liegen.⁴⁴ Ferner muss bei Mengengebühren eine regelmäßige Inflationsanpassung der Sätze nach oben zur Realwerterhaltung vorgesehen werden.

⁴² Siehe dazu grundlegend aus preispolitischer Sicht *Pechtl* 2005, S. 16 ff. Zur Konsument:innenwahrnehmung allgemein auch *Kroeber-Riel/Gröppel-Klein* 2013, S. 363 ff.

⁴³ Siehe dazu *Schmölders/Hansmeyer* 1980, S. 101 ff.

⁴⁴ Hier besteht ökonomisch durchaus Spielraum auch deutlich jenseits der z. B. von der Borchert-Kommission 2020, S. 18, (allerdings aus Finanzbedarfsgründen) als „denkbar“ erwogenen 40 Cent pro kg.

Weitere legislative Spielräume ergeben sich durch den Abgabetarif, d. h. jene formalmäßige Vorschrift, die aus einer bestimmten Höhe der Bemessungsgrundlage den Zahlbetrag ermittelt.⁴⁵ Als klassische Variante kann bei Mengenabgaben der lineare Tarif gelten, der jede Mengeneinheit mit demselben Abgabesatz belegt (z. B. 2 Euro pro kg). Theoretisch käme auch ein Progressionstarif in Betracht, der höhere Bemessungseinheiten mit einem höheren Abgabesatz belegt. Dies sanktionierte größere Verzehrsmengen, dürfte aber hier nicht zielführend und auch unpraktikabel sein. Ein *ad-valorem*-Progressionstarif scheidet wegen der oben genannten Aufpreiswirkung zu Lasten höherer Qualitäten ohnehin aus.

In Betracht käme aber ein – dann wohl degressiv zu nennendes – Stufenmodell nach qualitativen Kriterien, z. B. nach der durch Label zertifizierten Haltungsform: Je höher der Rang der Haltungsform, desto niedriger wäre der Abgabesatz – bis hin zu einer möglichen Befreiung auf der höchsten Stufe. Dies würde zielführende Lenkungsanreize ausreichen.

Eine Differenzierung der Abgabenbelastung anhand der Abgrenzung Fleisch/“Billigfleisch“ könnte ebenfalls erwogen werden. Es liegt auf der Hand, dass eine Abgabendifferenzierung anhand des Kriteriums Einstandspreisunterschreitung nicht praktikabel ist. Mangels unmittelbarer Kontrollmöglichkeit wird sich auch kein Abgabepflichtiger dahingehend selbst deklarieren; vielmehr werden Umgehungen gesucht. Praktikabel wäre aber ein qualitatives Differenzierungs-Kriterium über Labeling. Allerdings ist dann zwingend – aus den mehrfach dargelegten Anreiz-Gründen – gleichzeitig das Labeling verbindlich zu machen und flächendeckend auszurollen. Unter dieser Voraussetzung könnten z. B. bestimmte Labeling-Stufen funktional mit höheren Abgabesätzen belegt werden.

Weitere tarifliche Konstruktionsmerkmale stellen grundsätzlich auch Freibeträge und Freigrenzen dar; diese würden eine Basismenge für alle Zahler (Freibetrag) oder einen Basiskonsum für bestimmte Niedrigkonsument:innen von der Abgabe freistellen. Dies ergäbe freilich im Zusammenhang mit einer Konsumlenkung keinen rechten Sinn und wäre auch in der Form einer zu überwältigenden Produktabgabe des Handels zudem gar nicht praktikabel. Dies wird daher hier nicht weiter erörtert.

(5) Aufkommensverwendung

Es wurde oben unter 2. bereits herausgestellt, dass Abgaben grundsätzlich durch die Verwendung der durch sie aufkommenden Mittel eine Doppelfunktion zukommt: Sie lenken über ökonomische Anreize das Verhalten auf der Erhebungsseite, und sie gestatten eine Mittelzuführung

⁴⁵ Zur finanzwissenschaftlichen Tariflehre siehe beispielsweise *Zimmermann/Henke/Broer* 2012, S. 133 ff.

auf der Verwendungsseite (kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe). Ein solches Verständnis als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe dürfte sich gerade auch für fleischbezogene Produkt-Abgaben in Deutschland empfehlen. So können durch die Mittelverwendung ergänzende Ziele der Fleischpolitik adressiert oder aber problematische (Verteilungs-) Wirkungen gedämpft werden. Verwendungszwecke können sich beispielsweise auf kompensierende, aber lenkungsneutrale Einkommenstransfers in die Zahler- oder Trägersektoren (Land-, Ernährungswirtschaft) beziehen, aber auch auf zusätzliche fleischbezogene Minderungs- und Entlastungsmaßnahmen, gezielte Adressierung weiterer Zielfelder (z. B. Tierwohl) sowie auf die Finanzierung flankierender informatorischer Instrumente (Aufklärung, Ernährungsberatung). Bei einem gezielten Einsatz der Mittel im Sinne der Lenkungsfunktion kann auf diese Weise sogar ein sog. „Aufstockungseffekt“⁴⁶ gegenüber dem reinen Lenkungseffekt durch Erhebung der Abgabe erzielt werden, d. h. die Lenkungswirkung wird nochmals verstärkt. Dies wäre der Fall, wenn die Mittelverwendung gezielt zur weiteren Reduzierung des Fleischkonsums beitragen würde.

Umgekehrt erscheint es sinnvoll, selbst eine Abgabe, die *prioritär* auf die Erhebung zusätzlicher Finanzmittel für bestimmte Zwecke abzielt, *zusätzlich* mit einer zielführenden Anreizwirkung auf der Erhebungsseite auszustatten. So wird vermieden, dass der potenzielle Mehrwert aus der Kopplung von Wirkungszweck und Verwendungszweck nicht (ausreichend) genutzt wird. In der fleischpolitischen Diskussion zeichnen sich vor allem Finanzierungsabgaben, etwa für Tierwohlzwecke,⁴⁷ durch eine Fokussierung auf die Verwendungsseite aus, der gegenüber die Erhebungsseite etwas in den Hintergrund rückt.⁴⁸ Hier wäre es sinnvoll, die Finanzierungswirkung mit einer klar konturierten Lenkungswirkung zu verbinden.

(6) Fazit: Zentrale Funktionsbedingungen einer Produktabgabe

Aus den vorgenannten Überlegungen lassen sich ökonomisch neun wesentliche Punkte herausdestillieren, die für eine Abgabengestaltung Mehrwerte erbringen

⁴⁶ Zu diesem für die Abwasserabgabe entwickelten Konzept SRU 1974, S. 19 ff. Hierzu auch *Gawel* 1991, S. 106 ff., m. w. Nachw.

⁴⁷ Siehe etwa „Borchert-Kommission“ 2020, S. 16 ff.; *Karpenstein u. a.* 2021, S. 169 ff.

⁴⁸ Dies kommt beispielsweise durch breite Bemessungsgrundlagen (statt Fleisch alle tierischen Produkte, d. h. auch Milch, Käse, Eier usw.) und sehr moderate Abgabensätze zum Ausdruck, die sich aus dem Finanzierungsbedarf herleiten und wohl gerade keine pointierten Verhaltensänderungen anstreben – siehe etwa *Karpenstein u. a.* 2021, S. 7 (breiter Steuergegenstand „tierische Produkte“) und zurückhaltend, nach Finanzierungsbedarf ermittelte Abgabensätze (47 Cent pro kg Fleisch und 18 Cent pro kg Käse, Butter und Milchpulver).

1. Angesichts der Vielzahl möglicher Zielstellungen der Fleischpolitik empfehlen sich klare Zielpriorisierungen, z. B. Klimaschutz, Tierwohl oder mengenmäßiger Fleischkonsum, die erkennen lassen, welcher Zweck durch eine Abgabe vorrangig zu adressieren ist. So lassen sich Friktionen in der Lenkungswirkung oder unklare Signale vermeiden. Da die Ziele beim Abgabendesign durchaus miteinander konkurrieren können, ist eine klare Priorisierung essenziell für eine funktionale Ausgestaltung.
2. Lautet das Primärziel „Reduzierung des Fleischkonsums“, so empfiehlt sich ein konsumnaher Ansatzpunkt des Abgabenzugriffs (sog. direkte Abgabe). Dies vermeidet Wirkungsbrüche und unerwünschte Ausweichreaktionen sowie Zielkonflikte, wenn der Konsum indirekt über z. B. vorgelagerte Abgabenzugriffe, etwa in der Produktionssphäre, erfolgt.
3. Lautet das Primärziel „Reduzierung des Fleischkonsums“, so sollte der Abgabegegenstand einen direkten Fleischbezug aufweisen. Als weniger zielgenau erweisen sich dann Abgaben mit Streufokus, z. B. Fett- oder Futtermittelsteuern, Milchabgaben.
4. Mit Blick auf das zweite Lenkungsziel eines *Upgrading* der Nachfrage zugunsten höherwertiger Produkte, sollte der ungerechtfertigte Marktpreis-Nachteil von Biofleisch strategisch gemindert, keinesfalls aber weiter verschärft werden. Maßnahmen, welche dieses Preisdifferenzial weiter aufspreizen, sind insoweit weniger zielführend. Zu erwägen wäre insbesondere eine komplette Abgabenbefreiung bestimmter hochwertiger Qualitäten, z. B. mit Bio-Labeln.
5. Eine Mengenabgabe wirkt regressiv in Bezug auf den Produktwert. Dies ist unter Lenkungsgesichtspunkten vorteilhaft, weil so Anreize bestehen, Nachfrage z. T. auf höherwertige Produkte umzuschichten.
6. Will man bei der Abgabenkonstruktion eine „Sanktion“ an bestimmte Label anknüpfen (z. B. höhere Steuersätze o.ä.), so setzt dies ein *flächendeckendes* und *verbindliches* Labelling voraus; *de lege ferenda* dürfte eine solche beabsichtigte Abgabenerhebung aber rechtspolitischen Druck auf ein noch zu kreierendes Label und seine Klassifizierung ausüben („Flucht aus dem Label“). Zielführender dürfte es sein, abgabenbezogene *Privilegierungen* (Steuerermäßigungen, Befreiungen) an Label anzuknüpfen. Dies setzte zugleich ökonomische Anreize zum vermehrten Markteinsatz freiwilliger Label.
7. Bei der Abgrenzung des Abgabegegenstandes sollte darauf geachtet werden, dass auch gesellschaftlich problematische Trends wie Fertigprodukte und Fast Food angemessen der Abgabenbelastung unterworfen werden; die Abgabenpolitik sollte nicht durch zu enge Definition des Abgabegegenstandes (z. B. Fleischerzeugnis) diese Trends noch treiben.

8. Signifikante Lenkungseffekte setzen spürbare Abgabesätze voraus. Diese müssen sicht- und wahrnehmbar sein und insbesondere aus Sicht der Nachfrager:innen klar aus dem allgemeinen preispolitischen Rauschen heraustreten. Mengenabgabesätze im Eurobereich pro kg dürften dieses Kriterium erfüllen. Mengenabgabesätze bedürfen darüber hinaus gesetzgeberisch einer regelmäßigen Anpassung an die allgemeine Preisentwicklung, um den Realwert der Anreize auch in einer inflationären Wirtschaft dauerhaft zu erhalten.
9. Abgaben sollten in ihrer Doppelrolle als Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe wahrgenommen und legislativ zielführend ausgestaltet werden. Insbesondere sollten auch Finanzierungsabgaben auf der Erhebungsseite erkennbar zielführend verhaltenslenkend konzipiert werden. Auf diese Weise lässt sich der besondere Mehrwert von Abgaben (Lenkung und Mittelverwendung) rechtspolitisch zielführend sichern.

4. Umsatzsteuerliche Maßnahmen

4.1 Lenkung durch Umsatzbesteuerung - Überblick

Eine Aktivierung der Umsatzbesteuerung für die Zwecke der Zielerreichung kann sowohl eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze für bestimmte Angebote an Fleisch und Fleischprodukten als auch eine Absenkung für Substitute wie pflanzenbasierte Lebensmittel vorsehen. Aus systematischen Gründen werden beide Maßnahmen hier zusammen erörtert.

Eine Lenkung mit Hilfe der Umsatzsteuer ist in der Gestaltungsreichweite gegenüber einer neu zu schaffenden Produktabgabe *sui generis* von vorneherein beschränkt, da sich umsatzsteuerliche Maßnahmen in die vorgegebene grundlegende Systematik der Umsatzbesteuerung einfügen müssen – von Bemessungsgrundlage, Steuerzahlern über Tarif, Vorrat an auswählbaren Abgabensätzen bis hin zur Mittelverwendung. Der Aktionsradius einer Fleischpolitik, die über die Umsatzsteuer Lenkungsimpulse setzen möchte, ist daher eingeschränkt. Allerdings lassen sich grundlegende Erkenntnisse zur Preissteuerung der Nachfrage über Abgaben auch für die Umsatzbesteuerung nutzen (dazu nachfolgend 4.2).

4.2 Ökonomische Analogien zur Produktbesteuerung

Die obigen Ausführungen unter 3. zu generellen Wirkmechanismen einer Abgabe auf Preise und Mengen lassen sich allgemein auch auf den Sonderfall der Umsatzsteuer übertragen. Als Konsumsteuer wird sie grundsätzlich analoge Preis- und Mengenwirkungen hervorrufen, wie

sie zuvor für Produktabgaben auf den Endverbrauch beschrieben worden sind. Auch die Umsatzsteuer als „ökonomischer Hebel“ der Fleischpolitik zielte zentral auf den LEH als Steuerzahler auf der letzten Wertschöpfungsstufe.

Allerdings verkörpert die Umsatzsteuer gleichsam ein spezielles, zudem bereits vorgegebenes Abgabenmodell, das zahlreiche Besonderheiten aufweist und dadurch den Gestaltungsspielraum des Steuergesetzgebers mit Lenkungsabsicht stark beschränkt. Allerdings kommen hier auch *Senkungen* der Steuerbelastung als Lenkungshebel, nämlich bei den Fleischsubstituten pflanzlicher Lebensmittel, in Betracht.

4.3 Besonderheiten der Umsatzbesteuerung

Die Umsatzsteuer gibt zahlreiche Konstruktionsmerkmale einer lenkenden Abgabe bereits vor. Als Steuer mit primärem Fiskalzweck kann sie Lenkungsabsichten ohnehin nur als Nebenzweck verfolgen. Durch die Systematik des UStG sind insbesondere Steuerzahler, Steuergegenstand, Bemessungsgrundlage und damit der Ansatzpunkt im Wirtschaftskreislauf und der Wertschöpfungskette für Fleisch und Fleischprodukte bereits vorgegeben. Ferner ist der (lineare) Tarif vorbestimmt und auch der vom Steuergesetzgeber anwählbare „Vorrat“ an Steuersätzen (voller oder ermäßigter Steuersatz), sieht man von der Möglichkeit eines neuartigen „erhöhten“ Steuersatzes zunächst ab. Schließlich ist auch die Mittelverwendung über Art. 106 GG verfassungsrechtlich vorgezeichnet und dürfte es kaum (sinnvoll) gestatten, den Verwendungszweck der Steuer unter fleischpolitischen Gesichtspunkten neu oder abweichend zu formulieren. Die Bemessungsgrundlage nach § 1 UStG macht die Umsatzsteuer zu einer sog. Wertsteuer (*ad-valorem*-Steuer) auf Umsätze. Dabei handelt es sich um eine Wertgröße, die grundsätzlich durch das Produkt aus Menge und Preis entsteht.

Diese Rahmung *de lege lata* beschränkt die Handlungsoptionen des Steuergesetzgebers mit Lenkungsabsicht im Wesentlichen auf folgende Entscheidungsbereiche:

- Auswahl des jeweils zur Anwendung kommenden Steuersatzes,
- Erwägung eines neuartigen „erhöhten Steuersatzes“, der noch über dem bisherigen „vollen“ Umsatzsteuersatz nach § 12 Abs. 1 UStG liegt,
- Bestimmung der Reichweite des Steuergegenstandes, indem bestimmte Umsätze aus der Steuerpflicht ausgenommen werden (Befreiung nach § 4 UStG), z. B. (bestimmte) pflanzenbasierte Lebensmittel.

Als Besonderheit gegenüber der Gestaltung von neuartigen lenkenden Produktabgaben auf den Konsum kann hier die Möglichkeit gelten, vorhandene Steuerlasten in Lenkungsabsicht gezielt

abzusenken (Befreiung, Reduzierung des Steuersatzes). Dies ist nicht nur kategorial relevant, sondern findet auch andere Wirkmechanismen auf Märkten zur Folge, weil die Rolle des Marktes bei der Preisbildung zu einer Asymmetrie der Wirkungsweise einer Umsatzsteueranhebung im Vergleich zu einer Steuersenkung führt (dazu unten). Zudem kann dies die Hebelwirkung der Steuer auf Marktpreise verstärken, wenn gleichzeitig Fleisch und Fleischprodukte steuerlich verteuert und gleichzeitig pflanzliche Substitute begünstigt werden.

4.4 Bewertung der umsatzsteuerlichen Maßnahmen unter Lenkungsgesichtspunkten

Eingriffe bei der Umsatzsteuer müssten sich wohl letztlich auf die Auswahl zwischen drei faktischen „Besteuerungsstufen“ (steuerfrei, 7 und 19 %) beschränken und sich im Übrigen in die feststehende Systematik der Umsatzbesteuerung (Steuerzahler, Bemessungsgrundlage, Tarif, Mittelverwendung) einfügen. Bereits zu 19 % veranlagte fleischbasierte Dienstleistungen (Restaurants, Kantinen) bieten gar keinen umsatzsteuerlichen Hebel zur Zielerreichung mehr an. Ebenso dürften aus EU-Rechtsgründen Absenkungen der Umsatzsteuersätze auf Null für pflanzenbasierte Lebensmittel nicht ganz unproblematisch sein; eine hilfsweise Reduzierung von 7 auf 5 % wäre als nur marginale Änderung kaum preislich wahrnehmbar und daher lenkungspolitisch unterkritisch. Dies beschränkt den tatsächlich nutzbaren legislativen Spielraum. Eine pauschale Anhebung von 7 % auf 19 % belastete im Übrigen höherpreisige Produkte des ökologischen Landbaus absolut gesehen stärker und verfestigte damit noch den ökonomisch z. T. nicht gerechtfertigten Preisnachteil dieses Produktsegments. Dies wäre unter Lenkungsgesichtspunkten sogar kontraproduktiv.

Variationen der Umsatzsteuersätze (Absenkung, Erhöhung) würden zudem absehbar durch marktliche Überwälzungsbedingungen gedämpft: Eine Reduzierung könnte im Preis nicht oder nur unvollständig weitergegeben werden; eine Erhöhung setzte sich nur bei vollkommen unelastischer Nachfrage 1:1 im Brutto-Marktpreis um. Tatsächlich gilt die Fleischnachfrage aber in Bezug auf die Güter des täglichen Bedarfs sogar als überdurchschnittlich reagibel. Steuerimpulse werden sich daher grundsätzlich nicht 1:1 in Preisänderungen ausdrücken können, sondern nur mehr oder weniger gedämpft und zudem durch strategische Preispolitik des Handels überformt.

Eine Doppelspreizung der Umsatzsteuer (Steuerbefreiung pflanzenbasierter und Vollbesteuerung fleischbasierter Produkte) könnte die Spürbarkeit des steuerlich vermittelten Preisdifferenzials grundsätzlich erhöhen; aufgrund der Marktbedingungen bei der Preisübersetzung sind als Folge dieser Zangenmaßnahme jedoch (u. U. deutlich) weniger als 19 Prozentpunkte Differenz in den Brutto-Preisen zu erwarten. Dies deshalb, weil einerseits eine Steuerreduzierung

nur verzögert und betraglich abgemildert im Preis weitergegeben werden dürfte; andererseits wird – wie oben dargestellt – ein Steueraufschlag bei nicht völlig preisunelastischer Nachfrage niemals 1:1 im neuen Gleichgewichtsmarktpreis weitergereicht. Das Zurückbleiben des Steueraufschlages hinter einem Steuersatzimpuls ist dabei umso größer, je preissensibler die Nachfrage ist; für Fleisch und Fleischprodukte ist die Reagibilität gerade als überdurchschnittlich festgestellt worden (dazu oben). Es wäre daher nicht auszuschließen, dass sich eine erstmalige umsatzsteuerliche Satzspreizung von 19 Prozentpunkten (zwischen vollem Satz für Fleisch und Befreiung für pflanzenbasierte Lebensmittel) in der kurzen Frist nur in einstelligen Prozentpunkten in den Marktpreisen abbildet.

Variationen des Umsatzsteuersatzes haben als Lenkungsmittel – über die ganz allgemein begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten im gegebenen Umsatzsteuerrecht hinaus – weitere Nachteile:

- Ihr Einsatz führte bei grundsätzlich niedrigpreisigen Produkten des täglichen Bedarfs (mit Preisen überwiegend im einstelligen Eurobereich) ganz überwiegend nur zu Veränderungen der Steuerlast im Centbereich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbst eine rund 11prozentige Steuersatzanhebung (von 7 auf 19 %) aufgrund der marktlichen Überwälzungsbedingungen insbesondere bei der für Fleisch (gemessen an anderen Gütern des täglichen Bedarfs) überdurchschnittlich hohen Preiselastizität der Nachfrage⁴⁹ sich nur in eine niedrigere, mutmaßlich einstellige prozentuale Anhebung im Gleichgewichtsmarktpreis niederschlagen dürfte. Steuersatzänderungen dürfen nicht mit Marktpreisänderungen gleichgesetzt werden;⁵⁰ dies wäre nur bei vollkommen unelastischer Nachfrage korrekt (dazu oben).
- Eine *Absenkung* der Umsatzsteuer setzt bei den Steuerzahlern auf der letzten Wertschöpfungsstufe (den Handelsbetrieben) den Anreiz, dies in ihrer Preispolitik (zunächst) *nicht* weiterzugeben, sondern bei entsprechend unangepassten Bruttopreisen stattdessen die eigene Marge zu verbessern. Diese Preispolitik ist zudem von Endverbraucher:innen nur sehr eingeschränkt beobacht- oder wahrnehmbar; hierzu tragen die geringe absolute Steuerlast

⁴⁹ Empirische Schätzungen sehen die Preiselastizität der Fleischnachfrage in einem Kernbereich zwischen -0,5 und -1,0 und damit signifikant höher als jene für andere Lebensmittel des Grundbedarfs – siehe *Hermann/Schröck* 2013, S. 2. Die Preiselastizität nach höherpreisigem Bio-Fleisch liegt (absolut gesehen) deutlich darüber (ebenda). *Gallet* 2010, 477, wertet im Rahmen einer Metastudie insgesamt 419 Studien zu Fleischelastizitäten weltweit aus und berechnet Werte zwischen den verschiedenen Fleischsorten von -0,778 bis -0,985. Zum Ganzen auch oben unter a)cc).

⁵⁰ Insoweit unzutreffend *Beermann et al.* 2020, S. 69; ebenso bei *Buschmann/Meyer* 2013, S. 51. Hier wird jeweils die Steueranhebung mit der Veränderung des Gleichgewichts-Marktpreises in eins gesetzt.

pro Produkt sowie der Umstand bei, dass, bezogen auf den gesamten Warenkorb der Endverbraucher:innen, nur einige Produkte (Fleisch und Fleischprodukte) betroffen wären. Die eingeschränkte Wahrnehmbarkeit dieser Preispolitik durch die Marktgegenseite verbessert noch die Erfolgchancen dieser Strategie. Ob der intensive Wettbewerb im deutschen Handels-Oligopol die preisliche Weitergabe antreiben kann, bliebe abzuwarten. Die temporäre Umsatzsteuersenkung im 2. Halbjahr 2020 im Zuge der Pandemiepolitik hat jedenfalls gezeigt, dass die Umsatzsteuersenkung durchaus zum Gegenstand strategischer preispolitischer Kalküle der Handelsbetriebe wurde und die Steuersenkung keineswegs flächendeckend und vollumfänglich an die Endverbraucher:innen weitergeben wurde.⁵¹ Die nur sehr eingeschränkte Informationsverarbeitungskapazität und der hohe Stellenwert von Impulskäufen seitens der Käufer:innen sowie die nur sehr eingeschränkte Beobachtbarkeit von Nettopreisen erleichtert es den Handelsbetrieben, hier strategisch vorzugehen.

- Überdies sind Binnen-Differenzierungen des umsatzsteuerlichen Zugriffs wohl nicht ohne Weiteres möglich; die Umsatzsteueränderung bezieht sich auf den gesamten jeweils definierten Produktbereich (z. B. künftig voller Umsatzsteuersatz auf „Fleisch“). Anreize für Binnensubstitution werden so bereits im Ansatz beschränkt. Dies könnte die Umsatzbesteuerung nur dadurch umgehen, dass nochmals spezielle Sub-Segmente abgegrenzt werden (z. B. Fleisch mit bestimmter Label-Kennzeichnung), was aber umsatzsteuersystematische Fragen aufwürfe und einer (weitere) Verkomplizierung des Umsatzsteuerrechts Vorschub leistete. Zudem wäre die genaue Grenzziehung schwierig und rechtspolitisch umstritten.
- Im Zusammenhang mit freiwilligen Labeln könnte im Übrigen ökonomisch wohl allein eine Umsatzsteuerprivilegierung umgesetzt werden; wird an eine *freiwillige* Label-Kennzeichnung (z. B. „Tierwohl, Stufe 1“) ein Steuer-Nachteil geknüpft, so ist davon auszugehen, dass zum Zwecke der Steuervermeidung das freiwillige Label weitgehend vom Markt verschwände. Dem könnte nur durch ein *verpflichtendes* Label entgegen gewirkt werden. An freiwillige Label könnten daher faktisch wohl nur Steuerbegünstigungen sinnvoll anknüpfen (z. B. ermäßigter Satz für „Tierwohl, Stufe 5“).
- Als Wertsteuer (*ad-valorem*-Steuer) wirkt die Umsatzbesteuerung ferner strikt linear und nicht regressiv. Sie verteuert daher *relativ* gesehen alle Produkte gleichermaßen und *absolut* gesehen sogar höherwertige Produkte stärker als „Billigfleisch“. Eine Umsatzsteuererhöhung spreizte mithin das absolute Preisdifferenzial zwischen niedrigen und höheren Fleischqualitäten weiter auf. Dies könnte u. U. kontraproduktive Substitutionsanreize für

⁵¹ Siehe *Bundesbank*, Wirkung der vorübergehenden Mehrwertsteuersenkung auf die Verbraucherpreise, Monatsbericht 11/2020, 57.

den Endverbrauch setzen, der Steuererhöhung durch Substitution „nach unten“ auf der Qualitätsskala entgegen zu wirken. Ein privater Haushalt könnte durch Einkauf geringerer Qualität seine Ausgaben trotz Steuererhöhung in etwa konstant halten wollen. Im Bereich der Fleisch-Dienstleistungen (Kantine, Restaurant, Catering) und Fleischprodukten (Wurst, Fertigmahlzeiten) mit eingeschränkter Sichtbarkeit der Qualität der Inputs auf Endverbraucher:innenseite (sog. Qualitätsunsicherheit der Nachfrage) könnte dieser Anreiz zum *Downgrading* besonders stark sein.

- Höherpreisige Bioprodukte erfahren durch eine undifferenzierte Umsatzsteueranhebung einen höheren absoluten Steueraufschlag. Dieser vergrößerte in absoluten Beträgen noch den bestehenden und ökonomisch z. T. ungerechtfertigten Preisnachteil umwelt- und klimaverträglicherer sowie tierwohlgerechterer Produktion am Markt.⁵² Dies spräche für Ausnahmen zugunsten von Bio-Produkten.
- Fleischverarbeitende Dienstleistungen der Zubereitung von Speisen (Restauration, Kantinenpeisung) unterliegen bereits dem höchsten Umsatzsteuersatz und können insoweit nicht mehr mit dem Ziel der Preiserhöhung umsatzsteuerlich bearbeitet werden.
- Dies gilt sogar verschärft für Fast-Food-Restaurationsbetriebe: Der derzeit ermäßigte Umsatzsteuersatz für Außer-Haus-Verkauf bleibt ohne jeden Unterschied im Abgabepreis der Speisen – die Steuerermäßigung erhöht nur den Gewinn der Anbieter, ohne dass sich der differenzierte Steuerzugriff im Marktpreis abbilden würde. Eine künftige Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes wäre für diese Anbieter daher sogar komplett preisneutral umzusetzen. Ein wichtiges „Billigfleisch“-Segment könnte so durch Wegfall des ermäßigten Steuersatzes ökonomisch nicht wirksam adressiert werden.

Zwar ist die Variation der Umsatzsteuer legislativ sehr einfach umzusetzen und träfe auch in der administrativen Handhabung auf bewährte Strukturen; die Präzision der Lenkung wäre hingegen aus den genannten Gründen stark herabgesetzt, u. U. sogar kontraproduktiv (*Downgrading*-Anreize), soweit angehobene Sätze auf Fleisch einen Teil der Kundschaft in billigere Segmente treiben würde.⁵³ Zentral wäre für den umsatzsteuerlichen Zugriff zudem eine Herausnahme von Bio-Produkten, die ansonsten nicht nur keine Honorierung ihrer gesellschaftlichen Mehrwerte erführen, sondern sogar absolut gesehen ihren Preisnachteil verschärft sehen. Auch dies wäre kontraproduktiv.

⁵² Ein hochpreisiges Bio-Filet würde dann absolut maximal getroffen, während fleischlastige bestecklose Heißmahlzeiten von Schnell-Restaurants keinen weiteren Aufschlag erfahren. Die unerwünschte Preis-Spreizung wird also kontraproduktiv noch vergrößert.

⁵³ So auch *Chemnitz u. a.*, Fleischatlas 2018, 2. Aufl., S. 17.

4.5 Symbolische Effekte

Veränderungen an der Umsatzsteuer zur Adressierung fleischpolitischer Ziele würden die öffentliche Aufmerksamkeit zumindest kurzfristig stark auf die Anliegen richten. Den steuerlichen Änderungen käme dabei ein symbolischer Eigenwert zu, der über die konkreten Markt- und Preiseffekte hinausginge. Dies dürfte aber wohl nur als Zusatznutzen zu berücksichtigen sein und für sich genommen nicht den Ausschlag zugunsten des Hebels Umsatzsteuer geben – zumal neuartigen Produktabgaben auf Fleisch ein diesbezüglich noch deutlich höherer Symbolwert zukommen dürfte.

5. Vergleichende Bewertung

Grundsätzlich relevante Konsumeffekte sind durch ökonomische Hebel der Steuer- und Abgabenpolitik zu erwarten. Diese beeinflussen die Endverkaufspreise, treffen auf signifikante Preisreagibilitäten der Fleischnachfrage und wirken dadurch vorhersagbar nachfragelenkend. Bei Konsumabgaben und -steuern bleibt dabei aber grundsätzlich das „Exportventil“ offen: Inländische Produktion für Exportmärkte wird hiervon nicht unmittelbar berührt. Dies bedeutet insbesondere, dass die Preis- und Mengensituation auf inländischen Absatzmärkten nur sehr bedingt auf die inländische Produktion rückwirken werden.

Naturgemäß hängen die genauen Effekte stark von der Bemessungsgrundlage, dem Tarif, den Abgabesätzen und der Auswahl der Abgabenzahler ab. Hier fällt die Umsatzsteuer stark zurück, da sie sich in das vorgegebene System der Umsatzbesteuerung (Bemessungsgrundlage, Tarif, Steuersätze) einfügen muss, problematische Anreize zum „Downgrading“ aufweist und keine ergänzende, unmittelbare Mobilisierung der aufkommenden öffentlichen Mittel für die Zwecke der Fleischpolitik gestattet. Umsatzsteuereingriffe böten sich vor diesem Hintergrund als einfache „Sofortmaßnahme“ an, deren Wirksamkeit aber sehr beschränkt und zielungenau bliebe, ja u. U. den bestehenden (und volkswirtschaftlich ungerechtfertigten) Preisnachteil höherpreisiger Bio-Produkte sogar verstärkte (soweit diese Produkte nicht ausgenommen würden).

Steuerbedingte Preisnachteile (Produktabgabe, Umsatzsteuer-Anhebung) lassen sich nur dann sinnvoll mit *Labeling* verknüpfen, wenn diese Kennzeichnung verpflichtend ist; andernfalls tritt eine Label-Verdrängung ein. Steuerbedingte Preisvorteile (Umsatzsteuer-Senkung) würden hingegen auch freiwilligen Labels einen Marktschub verleihen können.

Mengenabgaben wirken auch in Bezug auf das Preissegment regressiv, belasten also niedrigere Fleischqualitäten relativ gesehen stärker. Dies könnte ein erwünschter Effekt der Lenkung durch Abgaben sein. Wertabgaben hingegen besitzen den Vorteil der Inflationsrobustheit, müssen mithin nicht fortlaufend in ihrer Höhe angepasst werden, um realer Entwertung ihrer Anreizwirkung zu entgehen. Wertabgaben (z. B. die Umsatzsteuer) spreizen allerdings bei undifferenzierter Anwendung das Preisdifferenzial zu hochwertigen Bio-Produkten absolut gesehen weiter auf; dies ist als kontraproduktiv anzusehen, weil so Anreize zum *Downgrading* im Konsum entstehen. Insgesamt sollte eine Fleischpolitik mit Hilfe von Abgaben dazu beitragen, das ungerechtfertigte Preisdifferenzial zu Lasten hochwertiger Bio-Produkte abzubauen. Dies kann auch durch gezielte Befreiungen geschehen.

Steuern und Abgaben in der Konsumsphäre lassen unmittelbar keine zielführenden Rückwirkungen in die Produktionssphäre erwarten. Produktionsanpassungen, die mit erhöhten Kosten verbunden sind (Tierwohl, umwelt- und gesundheitsverträgliche Produktion) können so nicht wirksam angereizt werden; eher steigt der vorgelagerte Rationalisierungsdruck. Diese Problematik könnte abgemildert werden, wenn die fiskalischen Mittel einer Produkt-Abgabe gezielt dafür eingesetzt werden, in der Primärproduktion zweckgebunden neue Erlösquellen zu schaffen.

Als Wirkung der Besteuerung treten im Übrigen noch Signal- und Symbolwirkungen hinzu, welche die ökonomischen Anreize stützen können.

Von den untersuchten Instrumenten(kategorien) vermittelt die lenkende Produktabgabe ökonomisch den weitaus stärksten Wirkhebel zur Beeinflussung der Nachfrage. Im Gegensatz zur Umsatzbesteuerung bietet sie in Bemessungsgrundlage, Tarif, Abgabesatzgestaltung und Mittelverwendung (große) Freiheitsgrade der rechtspolitischen Gestaltung und Feinjustierung auf den jeweils verfolgten Zielfächer und seine Priorisierung. Lenkende Produktabgaben stellen zudem als einziges Instrument grundsätzlich frei verfügbare öffentliche Mittel bereit und bieten deswegen über eine politisch gestaltbaren Mittelverwendung gleichsam ein weiteres wirksames Instrument der Fleischpolitik an, indem die aufkommenden Abgabemittel zielgerecht eingesetzt werden können (sog. kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe). Schließlich bieten Produktabgaben Differenzierungsmöglichkeiten bei der Bemessungsgrundlage oder dem Tarif, die zusätzliches Lenkungspotenzial der Binnensubstitution bereithalten. So könnten beispielsweise Bioprodukte einen geringeren Steuersatz oder eine Steuerbefreiung erhalten; dadurch würde der ökonomisch ungerechtfertigte Preisnachteil, der bei Bioprodukten durch

umwelt- und tiergerechte sowie gesundheitsförderliche Produktion und Produktgestaltung (positive externe Effekte) entsteht, nivelliert werden. Auf diese Weise könnte sich die gesellschaftliche Vorzugswürdigkeit dieser Produkte auch im Marktpreis ausdrücken und damit ein bis heute bestehendes „Marktversagen“ korrigieren (indirekte Subventionierung konventioneller Produkte als Folge fehlender Internalisierung externer Kosten bei Klima, Umwelt, Gesundheit und Tierwohl).

Beim Design einer lenkenden Fleischabgabe empfehlen sich angesichts der Vielzahl möglicher Zielstellungen der Fleischpolitik klare Zielpriorisierungen für das Instrument, z. B. Klimaschutz, Tierwohl oder mengenmäßiger Fleischkonsum. Diese Priorisierung sollte klar erkennen lassen, welcher Zielaspekt durch eine Abgabe vorrangig zu adressieren ist. So lassen sich Friktionen in der Lenkungswirkung oder unklare Signale vermeiden. Da die Ziele beim Abgabendesign durchaus miteinander konkurrieren können,⁵⁴ ist eine solche Priorisierung sehr wichtig für eine funktionale Ausgestaltung ökonomischer Lenkungshebel.

Lautet das Primärziel „Reduzierung des Fleischkonsums“, so empfiehlt sich ein konsumnaher Ansatzpunkt des Abgabenzugriffs (sog. direkte Abgabe). Dies vermeidet Wirkungsbrüche und unerwünschte Ausweichreaktionen sowie Zielkonflikte, wenn der Konsum indirekt über z. B. vorgelagerte Abgabenzugriffe, etwa in der Produktionssphäre, erfolgt. Lautet das Primärziel „Reduzierung des Fleischkonsums“, so sollte der Abgabegegenstand einen direkten Fleischbezug aufweisen. Als weniger zielgenau erweisen sich dann Abgaben mit Streufokus, z. B. Fett- oder Futtermittelsteuern, Milchabgaben. Mit Blick auf das zweite Lenkungsziel eines *Upgrading* der Nachfrage zugunsten höherwertiger Produkte, sollte der ungerechtfertigte Marktpreis-Nachteil von Biofleisch strategisch gemindert, keinesfalls aber weiter verschärft werden. Maßnahmen, welche dieses Preisdifferenzial weiter aufspreizen, sind insoweit weniger zielführend. Zu erwägen wäre insbesondere eine komplette Abgabenbefreiung bestimmter hochwertiger Qualitäten, z. B. mit Bio-Labeln.

Eine Mengenabgabe wirkte regressiv in Bezug auf den Produktwert. Dies ist unter Lenkungsgesichtspunkten vorteilhaft, weil so Anreize bestehen, Nachfrage z. T. auf höherwertige Produkte umzuschichten. Will man bei der Abgabenkonstruktion eine „Sanktion“ an bestimmte Label anknüpfen (z. B. höhere Steuersätze o.ä.), so setzt dies ein *flächendeckendes* und *verbindliches* Labeling voraus; *de lege ferenda* dürfte eine solche beabsichtigte Abgabenerhebung

⁵⁴ Dies schließt es nicht aus, dass z. B. „Tierwohl und Umwelt- und Klimaanforderungen [...] gleichgerichtete Wirkungen entfalten“ (Karpstein u. a. 2021, S. 268 m. w. Nachw.). Dennoch wäre eine konsequent an Klimagesichtspunkten ausgerichtete Lenkungs-Abgabe völlig anders konzipiert als eine Finanzierungsabgabe mit Hauptzweck Tierwohl.

aber rechtspolitischen Druck auf ein noch zu kreierendes Label und seine Klassifizierung ausüben („Flucht aus dem Label“). Zielführender dürfte es sein, abgabenbezogene *Privilegierungen* (Steuersatzermäßigungen, Befreiungen) an Label anzuknüpfen. Dies setzte zugleich ökonomische Anreize zum vermehrten Markteinsatz freiwilliger Label.

Bei der Abgrenzung des Abgabegegenstandes sollte darauf geachtet werden, dass auch gesellschaftlich problematische Trends wie Fertigprodukte und Fast Food angemessen der Abgabenbelastung unterworfen werden; die Abgabenpolitik sollte nicht durch zu enge Definition des Abgabegegenstandes (z. B. Fleischerzeugnis) diese Trends noch treiben.

Signifikante Lenkungseffekte setzen spürbare Abgabesätze voraus. Diese müssen sicht- und wahrnehmbar sein und insbesondere aus Sicht der Nachfrager:innen klar aus dem allgemeinen preispolitischen Rauschen heraustreten. Mengenabgabesätze im Eurobereich pro kg dürften dieses Kriterium erfüllen. Mengenabgabesätze bedürfen darüber hinaus gesetzgeberisch einer regelmäßigen Anpassung an die allgemeine Preisentwicklung, um den Realwert der Anreize auch in einer inflationären Wirtschaft dauerhaft zu erhalten.

Abgaben sollten in ihrer Doppelrolle als Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe wahrgenommen und legislativ zielführend ausgestaltet werden. Insbesondere sollten auch Finanzierungsabgaben *zugleich auf der Erhebungsseite* erkennbar zielführend verhaltenslenkend konzipiert werden. Auf diese Weise lässt sich der besondere Mehrwert von Abgaben (Lenkung und Mittelverwendung) rechtspolitisch zielführend sichern.

Konsumnahe Abgaben besitzen indes nur indirekte Rückwirkungen auf die Produktionssphäre. Steuern und Abgaben auf den Verbrauch führen *ceteris paribus* nicht zu verbesserten Erlösen der landwirtschaftlichen Primärproduzenten – im Gegenteil: Nicht nur wird private Kaufkraft durch die Abgabenzahlungen abgeschöpft, auch die Verkaufsmengen werden tendenziell rückläufig sein. Impulse, allgemein in verbesserte Produktionsbedingungen zu investieren und dafür höhere Produktionskosten in Kauf zu nehmen, gehen hiervon zunächst gerade nicht aus. Es kommt vielmehr zu zusätzlichem Rationalisierungsdruck. Kommt es erwartungsgemäß zu globaler Mindernachfrage bei erhöhtem Anteil hochwertiger Produkte, so dürfte dies grundsätzlich auch das hochpreisige Segment treffen. Erwünschte indirekte Rückwirkungen in die Produktionssphäre können über Abgabehebel im Wesentlichen nur im Wege einer gezielten und zweckgebundenen Mittelverausgabung des Abgabeaufkommens in die Produktionssphäre belastbar gelingen. Dieser Weg scheidet freilich bei der Umsatzbesteuerung aufgrund der dort vorgezeichneten Verwendungspfade des Steueraufkommens aus. Hier zeigen erneut die Produktabgaben klare Vorteile.

Neuartige Abgabenerfindungen des Gesetzgebers sind typischerweise rechtspolitisch stark Streitbefangen und lösen Befürchtungen einer (Sonder-)Belastung aus. Diese speist sich ökonomisch nicht nur aus *Zahllasten* der Abgabenschuld, sondern auch aus sog. *Lenkungslasten* derjenigen Verhaltensänderungen, die zum Zwecke der Abgabenvermeidung vorgenommen werden. Diese stellen ebenfalls eine Belastung dar, weil die bisher in der Handhabung und als vorteilhaft eingeschätzte ökonomische Position verlassen werden muss (z. B. Verzicht auf Fleisch, Umstellung der Produktion usw.). Abgaben und Steuern belasten also sowohl durch Zahlenmüssen, aber auch durch den Versuch der Zahlungsvermeidung. Werden allerdings Abgaben in Bereichen verhaltenslenkend eingesetzt, die von negativen externen Kosten der Gesellschaft gekennzeichnet sind, so stehen den individuellen Lasten zugleich erhebliche volkswirtschaftliche Nutzen gegenüber (sog. Zusatznutzen der Besteuerung). Soweit beim Fleischkonsum auch gesundheitliche Aspekte berührt sind, kommen sogar individuelle Nutzen hinzu – auch wenn dies im Zuge verzerter Präferenzen nicht immer unmittelbar erkannt wird und Gegenstand ergänzender informatorischer Instrumente sein sollte.

Der von einer Abgabe/Steuer erzeugte ökonomische Anpassungsdruck wirkt sich dabei deutlich stärker bei sozial schwächeren Haushalten aus (regressive Effekte). Da dies umso stärker ausfällt, je höher die Lenkungsintensität ist, besteht insofern ein gewisser Zielkonflikt. Eine verknappende und über Preishebel nachfragebeeinflussende Fleischpolitik muss mithin rechtfertigen, dass sich der ökonomische Verhaltensänderungsdruck sozial asymmetrisch auswirkt. Maßnahmen, die zunächst einen schonenden *Einstieg* in die administrierte Preisgestaltung suchen und zugleich pflanzenbasierte Lebensmittel vergünstigen, könnten dazu beitragen, die Akzeptanz einer solchen Lenkungs politik zu sichern. Gleiches gilt für eine flankierende Informationspolitik über die Gründe der notwendigen Verhaltensänderungen. Inwieweit soziale Asymmetrien zugleich Veranlassung geben, auch pekuniär gegenzusteuern, muss im Einzelfall betrachtet werden. Speziell bei übermäßigem Fleischkonsum kann dem Abgabenzugriff durch Konsumveränderung kaufkraftschonend ausgewichen und u. U. zugleich ein (gesundheitlicher) Zusatznutzen aus der Verhaltensänderung realisiert werden.

Relativ gesehen kommt Produktabgaben der höchste *Verwaltungsaufwand* der drei Instrument(kategorien) bei allen Beteiligten zu. Dies wird noch verstärkt durch den Umstand, dass es sich um die Einführung einer neuartigen Abgabe bzw. Steuer handeln würde. Bei der Umsatzsteuer und bei segmentbezogenen Werbeverboten wäre der zusätzliche Aufwand hingegen eher gering; bei Werbeverboten könnte es aber zu programmierten Vollzugsdefiziten kommen, weil – je nach gewähltem Abgrenzungskriterium von „Billigfleisch“ – die behördliche Kontrolle in der Praxis schwierig sein wird.

Am wenigsten rechtspolitisch kontrovers dürfte eine Umsatzsteuervariation ausfallen, da hier Widerstände auf die politische Arena begrenzt bleiben dürften, jedoch keine erkennbaren rechtlichen Angriffsflächen bestehen. Senkungen der Umsatzsteuer dürften sogar begrüßt werden.

Vor einer abschließenden Wertung der Instrumente müssten freilich noch naheliegende Alternativen für Instrumentierungen im Vergleich eingehender betrachtet werden. Hierzu zählt etwa die vertikale Preisbindung zur Unterbindung problematischen Preiswettbewerbs. Ferner ist auch eine direkte Qualitätsregulierung der landwirtschaftlichen Produktion vergleichend in den Blick zu nehmen, die direkt auf Zielstellungen wie Tierwohl und Klima-, Umwelt und Gesundheitsschutz bei der Herstellung einwirken – und ökonomisch vorhersagbar zugleich auch über Kosten- und Preiseffekte entlang der Wertschöpfungskette die Nachfrage zu restrukturieren und global zu dämpfen vermögen. Schließlich würde im Wege einer Produktionsregulierung auch der sonst notleidende Exportkanal (*Leakage*-Problem) direkt adressiert werden können.

Die einseitige Fokussierung der aktuellen rechtspolitischen Debatte auf „falsche Fleischpreise“ als Problemursache und die wohlfeile Kritik an einem „Markt, der aus dem Lot geraten ist“⁵⁵, verkennt freilich nicht nur die Funktionsbedingungen von Märkten, sondern zuvörderst auch die Verantwortung der staatlichen Rahmen- und Regelsetzung für deren Funktionieren. Märkte sind „Effizienzmaschinen“ die all jene Informationen verarbeiten, die ihnen zur Verfügung gestellt werden. Bekanntlich gehören ethische Standards oder externe Lasten wie Klimafolgen, Gewässer- und Biodiversitätsschäden sowie Gesundheitsbeeinträchtigungen nicht dazu. Soweit eine Gesellschaft nachvollziehbar die unter diesen Gesichtspunkten herrschenden Bedingungen der Fleischproduktion für unzureichend einschätzt, muss sie die Rahmen- und Regelsetzung für Märkte so verändern, dass die gewünschten Verbesserungen eintreten können. Dann kann sie Märkte gerade erfolgreich einsetzen, um diese Ziele über hochwirksame ökonomische Hebel zu erreichen (z. B. über Abgaben und Steuern, Emissionshandel usw.). Dazu gehören konsequente Einpreisungen von externen Kosten, klare Kennzeichnung bislang gepoolter Qualitätsunterschiede zur verbesserten Information der Verbraucher:innen, die Durchsetzung von Tierwohl- und Arbeitsstandards, Mindestlöhne u. a. m. Wenn das zur Schonung von Produzenteninteressen unterbleibt, können die unzureichenden Marktergebnisse nicht einseitig dem Handel oder den Konsument:innen angelastet werden.

Märkte und Preise, die in einem Umfeld des Zulässigen an Umweltverschmutzung und Tierqual operieren, werden über den Wettbewerbshebel stets Gunstoptionen zugunsten der Marktakteure

⁵⁵ *Bauchmüller*, Der Preis des Fleischs, Süddeutsche Zeitung v. 12.02.2021, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fleisch-billigfleisch-schlachthoefe-handel-1.5203605> [26.03.2024].

ausloten. Ist aber das Zulässige eigentlich „problematisch“, so muss auch und zuvörderst über dessen Angemessenheit reflektiert werden. In der Umweltökonomik ist anerkannt, dass dies aber nicht als „Marktversagen“, sondern dann als „Regulierungsversagen“ anzusprechen ist, wenn und soweit den Märkten die nötigen Signale über wahre volkswirtschaftliche Kosten und ethische Standards nicht übermittelt und der Bereich des Zulässigen nicht entsprechend adjustiert wird. Märkte und Preise sind daher ökonomisch nicht die Ursachen der Probleme, sondern wichtige Anzeiger für Fehlstellungen im regulatorischen Regelwerk. In einem interessenpolitisch stark umkämpften Politikfeld werden freilich über ökonomisch verzerrte Narrative wie jenes vom „Preisversagen“ rechtspolitische Agenden gesteuert, um die Aufmerksamkeit auf bestimmte Akteure (Handel, Verbraucher:innen) zu lenken. Dabei besteht aus volkswirtschaftlicher und umweltökonomischer Sicht die Gefahr, dass weniger wirksame oder weniger zielführende Instrumentierungen zum Zuge kommen bzw. problematisch verzerrte Strukturen und Anreize perpetuiert werden, nämlich eine problematische Billigproduktion in Deutschland zu Lasten von Mensch, Tier und Umwelt, die noch dazu maßgeblich den Export speist.

Literatur

- Akerlof, G. A. (1970): The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics* 84 (3), 488-500.
- Beermann, A.-C. u. a. (2020): Tierwohl fördern, Klima schützen. Wie eine Steuer auf Fleisch eine Wende in der Nutztierhaltung einleiten und Anreize für umweltschonenden Konsum liefern kann, https://foes.de/publikationen/2020/2020-01_FOES_Tierwohl-foerdern-Klima-schuetzen.pdf [26.03.2024].
- „Borchert-Kommission“ (2020): Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, o. O. https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Langfristige_Politikkonzepte/Nutztier-Strategie/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf [26.03.2024].
- Buschmann, S./Meyer, E. (2013): Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland (= Beiträge zu einer klima- und umweltgerechteren Landwirtschaft 05/13), <https://www.greenpeace.de/publikationen/20130529-foes-studie-fleischkonsum-oekonomische-instrumente.pdf> [26.03.2024].
- Förster, H. u. a. (2021): Folgenabschätzung von ordnungsrechtlichen und fiskalischen Maßnahmen zur Förderung pflanzenbasierter Ernährung und zur Reduzierung des Fleischkonsums, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdaten-bank/fkz_um21_36_0010_folgen_reduzierung_fleischkonsum_bf.pdf [26.03.2024].
- Gallet, C. A. (2010): The income elasticity of meat: a meta-analysis, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 54 (4), 477-490.
- Gawel, E. u. a. (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe (= UBA-Texte 67/2011), Dessau-Roßlau.
- Gawel E. u. a. (2014): Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung (= UBA-Texte 55/2014), Dessau-Roßlau.
- Gawel E. u. a. (2017): Arzneimittelabgabe – Inpflichtnahme des Arzneimittelsektors für Maßnahmen zur Reduktion von Mikroschadstoffen in Gewässern (= UBA-Texte 115/2017), Dessau-Roßlau.
- Gawel, E. (1991): *Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz*, Berlin.
- Gawel, E. (2009): *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, Bergisch Gladbach/Köln.

- Hansmeyer, K.-H. u. a.* (1980): Steuern auf spezielle Güter, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 3. Aufl., 1980, 709-885.
- Hermann, R./Schröck, R.* (2013): Analyse der Preiselastizitäten der Nachfrage nach Biolebensmitteln unter Berücksichtigung nicht direkt preisrelevanten Verhaltens der Verbraucher, https://orgprints.org/id/eprint/22414/13/22414-08OE148-uni-giessen-herrmann-2013-preiselastizitaeten_biolebensmittel.pdf [26.03.2024].
- Karpenstein u. a.* (2021): Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, Berlin u. a. O. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/machbarkeitsstudie-borchert.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [26.03.2024].
- Kroeber-Riel, W./Gröppel-Klein, A.* (2013): Konsumentenverhalten, 10. Aufl., München.
- Mrchkovska, N. / Dolša, N. / Prakash, A.* (2023): Pope Francis, climate message, and meat tax: evidence from survey experiment in Italy, *npj Climate Action*, 10, <https://www.nature.com/articles/s44168-023-00040-x> [02.04.2024].
- Nelson, Ph.* (1970): Information and Consumer Behavior, *Journal of Political Economy* 78 (2), 311-329.
- Pechtl, H.* (2014): Preispolitik. Behavioral Pricing und Preissysteme, Stuttgart
- Schindler, R. M./Kibarian, Th. M.* (2001): Image Communicated by the Use of 99 Endings in Advertised Prices, *Journal of Advertising* 30 (4), 95-99.
- Schmölders, G./Hansmeyer, K.-H.* (1980): Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., Berlin.
- SRU (1974): Die Abwasserabgabe. Wassergütwirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen, Wiesbaden.
- Thiele, S.* (2008): Elastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach Nahrungsmitteln – Schätzung eines AIDS auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, *Agrarwirtschaft* 57 (5), 258-268.
- Wadhwa, M./Zhang, K.* (2015): This Number Just Feels Right: The Impact of Roundedness of Price Numbers on Product Evaluations, *Journal of Consumer Research* 41 (5), 1172-1185.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D./Broer, M.* (2012): Finanzwissenschaft, 11. Aufl., München.

Summary

The high consumption of meat and meat products is associated with a variety of negative consequences for health, animal welfare, the climate and the environment. Efforts to reduce meat consumption have recently been focussed on consumption-related means of tax law. This article analyses the effectiveness of such approaches from a public finance, institutional and behavioural economics perspective and critically questions the narrative of consumer and retail responsibility. It is shown that product levies in particular can make a valuable contribution, but cannot replace the sustainability-related regulation of meat production itself.