

10. März 2021

Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel

**Endbericht zu ökonomisch-ökologischen Effekten
im Vorhaben**

**„Rechtswissenschaftliche Bewertung von ordnungsrechtlichen
und fiskalischen Maßnahmen zur Förderung pflanzenbasierter
Ernährung und zur Reduzierung des Fleischkonsums“**

Gliederung

G. Ökonomisch-ökologische Effekte.....	4
I. Lenkungswirkungen	4
1. Zielgrößen und Wirkungskanäle.....	4
2. Untersuchung der Instrumente	12
a) Segmentbezogene Werbeverbote	12
aa) Begriff, Formen und Abgrenzung von Werbung.....	12
bb) Fleischnachfrage und Werbeverbote.....	15
cc) Fleischnachfrage und Abgrenzungskriterien für „Billigfleisch“-Werbung.....	20
dd) Symbolische Effekte	23
ee) Zwischenfazit.....	24
b) Abgaben.....	25
aa) Verhaltenslenkung durch Abgaben und Steuern – ökonomische Grundlagen ...	25
bb) Überblick über die Wirkungskanäle	31
cc) Direkte Preiswirkungen in der Konsumsphäre	32
dd) Direkte Mengenwirkungen in der Konsumsphäre	37
ee) Indirekte Rückwirkungen auf die Produktionssphäre	43
ff) Einflussfaktoren der Ausgestaltung produktbezogener Abgaben.....	45
(1) Überblick.....	45
(2) Abgabegegenstand und Bemessungsgrundlage.....	46
(3) Abgabebzahler und steuerlicher Anknüpfungspunkt	49
(4) Abgabesatz und Tarif.....	50
(5) Aufkommensverwendung	51
(6) Fazit: Zentrale Funktionsbedingungen einer Produktabgabe	52
c) Umsatzsteuerliche Maßnahmen.....	54
aa) Lenkung durch Umsatzbesteuerung - Überblick	54
bb) Ökonomische Analogien zur Produktbesteuerung	54
cc) Besonderheiten der Umsatzbesteuerung	55
dd) Bewertung der umsatzsteuerlichen Maßnahmen unter Lenkungsgesichtspunkten.....	56
ee) Symbolische Effekte.....	60

d) Vergleichende Betrachtung der Instrumente.....	60
II. Lastverteilungseffekte	62
1. Überblick: Verteilungswirkungen und Adressaten.....	62
2. Betrachtung der Instrumente	63
a) Segmentbezogene Werbeverbote	63
b) Abgaben.....	64
c) Umsatzsteuerliche Maßnahmen.....	65
d) Vergleichende Betrachtung der Instrumente.....	66
III. Transaktionskosten (Verwaltungsaufwand).....	68
1. Überblick	68
2. Betrachtung der Instrumente	68
a) Segmentbezogene Werbeverbote	68
b) Abgaben.....	70
c) Umsatzsteuerliche Maßnahmen.....	71
d) Vergleichende Betrachtung der Instrumente.....	72
IV. Zusammenfassung der ökonomisch-ökologischen Effekte.....	72

G. Ökonomisch-ökologische Effekte

I. Lenkungswirkungen

1. Zielgrößen und Wirkungskanäle

Als Lenkung bezeichnet man wirtschaftswissenschaftlich die gezielte Einflussnahme auf das Verhalten von Wirtschaftssubjekten mittels staatlicher Maßnahmen, welche aber die Letztentscheidung bei den privaten Akteuren belassen (andernfalls lägen Verhaltensbefehle vor). Gezielte staatliche Verhaltensbeeinflussung kann verschiedene Formen und Intensitäten annehmen – von eher weicher Veränderung des Entscheidungsfeldes (sog. *Nudging*) bis hin zu ordnungsrechtlichen Einschränkungen des Entscheidungsfeldes, die zumindest im dann noch zulässigen Bereich gewisse Freiheitsgrade belassen. Ein Sonderfall der Lenkung besteht in der Platzierung ökonomischer Anreize, z. B. durch Abgaben (oder Subventionen), indem die monetäre Vorteilhaftigkeit der Entscheidungsalternativen (d. h. ihre Kosten-Nutzen-Relation) gezielt zugunsten der politisch erwünschten Alternative verändert wird.

Lenkung kann ferner verschiedenen Steuerungskonzepten folgen. Diese beantworten jeweils die Frage, welches das strukturelle Ziel der Verhaltensbeeinflussung sein soll. Ökonomisch unterscheidet man im Wesentlichen drei Konzepte:

1. Die *Internalisierung* beabsichtigt, private Entscheider mit bislang übersehenen Konsequenzen ihres Handelns zu konfrontieren (z. B. Anlastung externer Kosten). Was genau das Verhaltensergebnis der dann einsetzenden Anpassungsentscheidungen sein wird, bleibt aber eine Marktangelegenheit. So können internalisierende Impulse dann nur wenig sichtbare Verhaltensänderungen (sog. Substitutionseffekte) bewirken, wenn die Dringlichkeit der Nachfrage nach den betroffenen Gütern sehr hoch ist (Beispiel Kraftstoffe). Dann wirkt der Internalisierungsimpuls durchaus lenkend, drückt sich aber überwiegend in sog. Einkommenseffekten aus, d. h. betroffene private Haushalte oder Unternehmen werden „ärmer“, weil sie zusätzliche Kaufkraft abgeben müssen, schränken aber ihre Nachfrage kurzfristig kaum ein. Güter, auf die dies zutrifft, besitzen eine geringe Preiselastizität der Nachfrage.¹

¹ Als Preiselastizität der Nachfrage bezeichnet man in der Ökonomik ein relatives Maß der Reagibilität der Nachfragemenge auf Veränderungen des Preises. Der Wert ist typischerweise negativ, soweit eine Preiserhöhung von einer Mengenreduzierung beantwortet wird. Eine Preiselastizität von -0,5 besagt, dass eine Verdopplung des Preises (+100 %) von einer Halbierung der Absatzmenge (-50 %) begleitet sein wird. Obwohl es üblich ist, bei Werten zwischen -1 und 0 von „unelastischer Nachfrage“ zu sprechen (d. h. unterproportionaler Mengenreaktion), darf dies nicht mit „starr“ verwechselt werden. Das vorgenannte Beispiel zeigt, dass auch -0,5 eine ganz erhebliche (aber eben im Vergleich zur

2. Die *Verhaltenssteuerung nach dem sog. Standard-Preis-Konzept* zielt hingegen auf einen konkreten Zielwert im Ressourcenumgang ab, der politisch erreicht werden soll. Bei diesem Konzept sollten also Instrumente genutzt werden, die es gestatten, möglichst genau und möglichst nach Zeitplan einen bestimmten Zielwert zu erreichen. Umweltpolitisch sind derart präzise Zielvorgaben eher die Ausnahme; vor allem die Klimapolitik hat in neuerer Zeit aber zahlreiche, derart konkrete Vorgaben hervorgebracht. Beim Fleischkonsum hingegen gibt es derart konkrete Zielwerte nicht.
3. Die *Demeritorisierung* zielt auf einen längerfristigen gesellschaftlichen Strukturwandel ab, der in Richtung eines gewünschten Trends wirkt, z. B. ein „Weniger“ an Ressourcenverbrauch, ohne jedoch einen konkreten Zielwert vorzugeben. Der Begriff geht auf die Theorie öffentlicher Güter zurück und beschreibt die Vorstellung, dass aus übergreifender politisch-gesellschaftlicher Sicht bestimmte menschliche Bedürfnisse (*demerit wants*) ohne staatliche Einflussnahme „übermäßig“ konsumiert würden und sich stattdessen eine (staatlich organisierte) Zurückdrängung empfiehlt. Dies ist etwa bei Suchtgütern (Tabak, Glücksspiel usw.) der Fall, findet aber auch im Umweltbereich vielfach Anwendung, soweit Instrumente im Wesentlichen auf ein unbestimmtes „Weniger“ umweltrelevanter Ressourcen abzielen, wie dies z. B. die Gewässerschutzpolitik oder die Pestizidpolitik kennzeichnet. Die Demeritorisierung (d. h. Zurückdrängung) kann auch als pragmatische Variante von Internalisierung eingesetzt werden, wenn die genauen externen Lasten unbekannt sind, aber mit derselben Begründung eine Minderung in Bezug auf einen problematischen Ressourcenverzehr bewirkt werden soll. Demeritorisierung ist als pragmatisches Konzept umweltpolitisch verbreitet und kann auch vorliegend für die Beeinflussung des Fleischkonsums als konzeptionelle Grundlage herangezogen werden.

Lenkung ist damit wissenschaftlich nicht identisch mit (kurzfristigen) Minderverbräuchen (sog. Substitutionseffekten). Lenkung kann auch längerfristig und indirekt vermittelt werden. So können z. B. Einkommenseffekte, d. h. das „Ärmerwerden“ über einen bestimmten Ressourcenverbrauch (etwa als Folge einer Abgabenerhebung), die Rentabilität des Ressourceneinsatzes belasten bzw. vorhandene Konsumbudgets anspannen und so langfristig zu Anpassungen führen (z. B. Produktions- oder Konsumumstellung, Produktveränderungen,

relativen Preisänderung unterproportionale) Mengenreaktion bedeutet. „Elastisch“ wäre die Nachfrage dann, wenn eine 10prozentige Preissenkung eine z. B. 20prozentige (also überproportionale) Mengensteigerung nach sich ziehen würde; der Koeffizient nähme dann Werte < -1 an. Siehe zum Ganzen *Gawel, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, 2009, S. 49 ff.

Standortentscheidungen). Diese tragen dann in längerer Frist ebenfalls zum Lenkungserfolg bei (hier: einem Strukturwandel in die politisch erwünschte Richtung).

Für die Zwecke dieser Studie können wir „Lenkungserfolg“ aber pragmatisch als sich kurz- oder langfristig ergebende

- a) globale Minderverbräuche an Fleisch und Fleischprodukten im Inland und/oder
- b) eine Binnenverschiebung der Nachfrage im Inland zugunsten höherwertiger Produkte

verstehen. Zu fragen ist jeweils, ob in *Richtung*, *Stärke* und *Zeithorizont* ein solcher substanzieller Lenkungserfolg wahrscheinlich ist. Kein Lenkungserfolg wäre hingegen gegeben, soweit es zu kontraproduktiven Mehrverbräuchen, zu „Downgrading“ bei der Qualität, zu Ausweichreaktionen (Mehrverbrauch im Ausland, sog. *Leakage*-Effekte – dazu unten (2)) oder nur zu insgesamt zu vernachlässigenden Minderungseffekten kommt. Weitere Bruchlinien können sich daraus ergeben, dass ein Erfolg zwar möglich, aber sehr unsicher, oder aber so weit in der Zukunft zu erwarten ist, dass dies als politisch zu wenig zielgenau auf der Zeitachse eingeschätzt werden könnte.

Auf Steuern oder Abgaben gestützte ökonomische Anreize setzen in diesem Zusammenhang als Zwischenziel voraus, dass sich am Markt aus Angebot und Nachfrage bildende Gleichgewichtspreise erhöhen.² Daraus folgten dann ökonomisch die oben genannten Mengeneffekte.

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

² 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 Marktresultat (dazu unten G.2.b) und c)).

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* folgend³ – 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.⁴

Die zuvor beschriebene Informationslücke zu Lasten der Nachfrageseite könnte z. B. durch Label zum Qualitätsniveau geschlossen werden. Wo aber die relevanten Informationen fehlen, werden unterschiedlichste Qualitäten 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.⁵ 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.

³ Siehe *Nelson*, Information and Consumer Behavior, Journal of Political Economy 1970, 311.

⁴ Siehe zum Ganzen *Gawel*, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 2009, S. 804 ff.

⁵ Diese Zusammenhänge werden grundlegend von *Akerlof*, The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics 1970, 488, beschrieben.

Die im Rahmen dieser Studie zu untersuchenden Instrumente (segmentspezifisches Werbeverbot, Produktabgaben und Umsatzsteuervariation) setzen allesamt in der Konsumsphäre an.⁶ 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 die zu untersuchenden 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

- *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

⁶ 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.*, Arzneimittelabgabe – Inpflichtnahme des Arzneimittelsektors für Maßnahmen zur Reduktion von Mikroschadstoffen in Gewässern (= UBA-Texte 115/2017), 2017.

Nachhaltigkeitsziele in der Produktionssphäre erreichen oder auch nur über marktliche Transmissionskanäle überhaupt berühren (dazu unten G.I.2.b)ee)).

(2) *Grenzüberschreitende Wirkungskanäle (Leakage-Effekt über Exportkanäle, Importrelevanz)*: Der gemeinsame Ansatzpunkt der hier zu untersuchenden Instrumente (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.⁷ 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.

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

⁷ 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>).

werden kann.⁸ 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,⁹ verteuerte aber deren Absatz.¹⁰ Zumindest also mit Blick auf die indirekten Rückwirkungen der hier zu untersuchenden Instrumente auf die Produktion ist auch die Importquote durchaus beachtlich. Je höher diese Importquote am Inlandskonsum ist, desto geringer sind die aus Konsumregulierung zu initiiierenden Impulse in Richtung vorgelagerter Produktionsphäre. Deutschland erweist sich in diesem Zusammenhang zugleich auch als mengenmäßig relevanter Fleisch-Importeur.¹¹

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 durch *Leakage* beschränkt werden. Eine Konsumregulierung muss jedenfalls den Exportkanal inländischer Produktion für die

⁸ 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.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 248.

⁹ *Karpenstein u. a.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 248, verweisen zu Recht auf die kaum überwindlichen Probleme, Importware aus ausländischer Produktion gleichsinnig begünstigen zu wollen („nicht machbar“).

¹⁰ 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.

¹¹ 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 bildet¹² 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 untersuchenden Instrumente adressiert die Absatzmenge und damit den Verbrauch an Fleisch und Fleischprodukten als Zielgröße direkt. Vielmehr setzen segmentbezogene Werbeverbote lediglich bei der vorgelagerten Produktkommunikation an, während steuer- und abgabepolitische Instrumente ebenfalls nicht die Absatzmenge direkt adressieren können (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.

Im Rahmen der finanzwissenschaftlicher Steuerwirkungslehre¹³ unterscheidet man die *Steuerzahler* (diejenigen, welche den Steuerbetrag an den Staat abzuführen haben), die *Steuerträger* (diejenigen, welche die ökonomische Belastung nach allen Marktanpassungen an den Steuerzugriff, z. B. Überwälzungen, tragen müssen) und die *Steuerdestinatäre*, d. h. diejenigen, denen der Steuergesetzgeber die ökonomische Traglast zugeordnet hat.¹⁴ Während

¹² 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.

¹³ Siehe statt vieler *Schmölders/Hansmeyer*, Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., 1980, S. 133 ff.

¹⁴ So sind Steuerzahler der Umsatzsteuer die Umsätze im Inland erzielenden Unternehmen, während die ökonomische Traglast den Verbraucher:innen zugeordnet ist (Steuerdestinatäre). Die tatsächliche ökonomische Belastung ist freilich erst das Ergebnis von Marktanpassungen als Folge des Steuerzugriffs

die Steuerzahlung Gegenstand der Gesetzgebung ist, erweist sich die ökonomisch relevante Steuertragung erst als Marktergebnis.

Um die konkreten Wirkungen ökonomisch abzuschätzen, sind hier stets die marktlichen Wirkungskanäle zu untersuchen: Wer passt sich in seinem Preis-, Mengen- oder Kommunikationsverhalten voraussichtlich wie an aufgrund der jeweils eingesetzten Instrumente? Welche intervenierenden Variablen sind zu beachten und welche Wirkungsbrüche können auftreten? Dabei spielen zahlreiche Aspekte eine Rolle: Art und Intensität des staatlichen Zugriffs, verbleibende Freiheitsgrade der Konsumwahl, Wahrnehmung/Spürbarkeit von Impulsen sowie Präferenzen und Erwartungen der Marktteilnehmer:innen.

2. *Untersuchung der Instrumente*

a) *Segmentbezogene Werbeverbote*

aa) *Begriff, Formen und Abgrenzung von Werbung*

Als *Werbung* bezeichnet man allgemein die Ansprache potenzieller Kunden mit Hilfe von Massenkommunikationsmitteln (z. B. Printmedien, Fernsehen, Internet) mit dem Ziel, Absatzwiderstände durch Produktinformation und Käuferanimation zu überwinden.¹⁵ Werbung ist Teil der sog. *Kommunikationspolitik* als Teil der vier klassischen Marketinginstrumente (neben Distributions-, Produkt- und Preispolitik).¹⁶

Die hier zu betrachtende Form der Werbung ist eng mit der sog. *Verkaufsförderung* verschränkt, aber von dieser begrifflich und als eigenständiger Teil des Marketing-Mix zu unterscheiden.¹⁷

Ziel der Verkaufsförderung (auch: *sales promotion*) ist es, durch kurzfristig wirkende Impulse die Absatzmenge zu erhöhen. Aufgabe der Verkaufsförderung ist es, unentschlossene

und wird in der Praxis typischerweise – insbesondere bei nicht vollkommen unelastischer Preiselastizität der Nachfrage – zwischen Anbietern und Nachfragern geteilt; Steuerträger sind daher in der Praxis beide Gruppen. Soweit nämlich eine volle Überwälzung im Marktpreis nicht gelingt und die Nachfrage bei höheren Bruttopreisen zurückgeht, tragen auch die Anbieter einen Teil der Steuerlast. Trotz der verbreiteten steuerrechtlichen Formel vom „durchlaufenden Posten“ kann es Unternehmen daher ökonomisch keineswegs gleichgültig sein, ob ihre Umsätze mit 0 oder 19 % Umsatzsteuer belegt werden.

¹⁵ Siehe *Wöhe/Döring/Brösel*, Einführung in die Allgemeine BWL, 26. Aufl., 2016, S. 435. *Kroeber-Riel/Gröppel-Klein*, Konsumentenverhalten, 10. Aufl., 2013, S. 671, sprechen noch einfacher von „versuchte[r] Einstellungs- und Verhaltensbeeinflussung mittels besonderer Kommunikationsmittel“.

¹⁶ *Wöhe/Döring/Brösel*, Einführung in die Allgemeine BWL, 26. Aufl., 2016, S. 390 f.

¹⁷ Siehe *Wöhe/Döring/Brösel*, Einführung in die Allgemeine BWL, 26. Aufl., 2016, S. 445.

Kaufinteressen zum (Spontan-)Kauf zu veranlassen. Klassische Instrumente der Verkaufsförderung bei Endverbrauchern¹⁸ sind etwa Aktionspreise, Probepackungen oder Zugaben. Werbung, die beispielsweise auf Sonderaktionen hinweist, wirkt komplementär zur Verkaufsförderung und steht in enger ökonomischer Beziehung zu dieser. Aktionspreise selbst sind als Teil der Preispolitik des Handels nicht von Werbeverboten betroffen.¹⁹ Probepackungen oder Zugaben sind keine preisbezogenen Maßnahmen, ihnen kommt aber verkaufsfördernde Funktion zu, was analog zu einem Werbeverbot gehandhabt werden könnte. Ebenfalls abzugrenzen sind jedoch Preisauszeichnungen (insbesondere in Gestalt der Pflichtangaben gemäß Preisangaben- und Grundpreisverordnung), die ihre eigene Begründung aus Verbraucherschutzgründen (Transparenzgebot) tragen und nicht zur Disposition stehen.

Ferner ist zu beachten, dass nicht alle über Preisauszeichnungen hinausgehenden preisbezogenen Verkaufsförderungen als problematisch anzusehen sind. So stellen etwa Aufkleber „-30 % / kurze Haltbarkeit“ eine preisbezogene Verkaufsförderung dar, sie dient aber dem Zweck, verderbliche Ware vor der Vernichtung zu bewahren und einen Kaufanreiz zu setzen, obwohl der Produktwert bereits herabgesetzt ist. Dies ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten durchaus sinnvoll.

Verbote, die sich auf Preiswerbung mit „Billigfleisch“ beziehen, müssen diese Abgrenzungen und Markt-Funktionen berücksichtigen. Die aktuelle rechtspolitische Debatte ist hingegen von sehr unterschiedlichen Werbeverbotskonzepten gekennzeichnet. Die Überlegungen reichen vom Verbot von „Werbung mit Niedrigpreisen“²⁰ über ein Verbot, im Zusammenhang mit Fleischprodukten einen Preis zu nennen (Preiswerbeverbot)²¹ bis hin zu einem generellen Werbeverbot für Fleisch.²² Das hier zu untersuchende Werbeverbot für „Billigfleisch“ ist

¹⁸ Verkaufsförderung wird daneben auch von Herstellern gegenüber dem Handel (Sonderrabatt, „Regalmiete“) oder im Außendienst (Prämien, Präsentationsmaterial) praktiziert.

¹⁹ Aktionspreise sind zwar sehr häufig, aber keineswegs immer Gunstpreise. Insbesondere im Zusammenhang mit Festtagen lassen sich auch hochpreisige Aktionen beobachten, die eine entsprechend höhere Zahlungsbereitschaft abschöpfen sollen. „Aktionspreis“ darf daher nicht mit „Tiefstpreis“ verwechselt werden.

²⁰ BRat, Agrarausschuss, BRats-Drs. 3/1/21.

²¹ Vgl. Kleine Anfrage der FDP-Fraktion, Antwort der Bundesregierung, BTags-Drs. 19/23205 abzurufen unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/232/1923205.pdf> (7.11.2020).

²² So wohl Greenpeace, die aber sogleich die Hofladen-Werbung wieder ausgenommen wissen wollen – zitiert nach *Bauchmüller*, Der Preis des Fleisches, Süddeutsche Zeitung v. 12.02.2021, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fleisch-billigfleisch-schlachthoefe-handel-1.5203605> . Zum generellen Werbeverbot siehe auch *Wollenteit*, Werbeverbot für Fleisch? Rechtsgutachten, 2021.

demgegenüber als enges Konzept zu verstehen – weder würde damit generell Preiswerbung untersagt noch gar Fleischwerbung als solche.

Arten und Ziele der Werbung sind äußerst vielgestaltig. Die Ziele können sich beispielsweise auf den Bekanntheitsgrad von Angeboten, Einstellungen von Kunden oder Kundentreue sowie auf konkrete Kaufakte (Marktanteile, Bearbeitung von Absatzwiderständen) beziehen. Bei den Werbegegenständen kann es sich um ganze Produktgattungen handeln (sog. Gattungswerbung; „Fleisch ist ein Stück Lebenskraft“) oder um Markenpersönlichkeiten eines bestimmten Herstellers (Markenwerbung).

Die für diese Studie relevante Werbung für bestimmte Erscheinungsformen von Fleisch oder Fleischprodukten („Billigfleisch“) geht schwerpunktmäßig vom Lebensmittel-Einzelhandel aus. Diese Werbung zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus:

- Sie wird als *Preiswerbung* organisiert, d. h. im Zentrum der Werbebotschaft steht der Endverkaufspreis – was klassische Werbung regelmäßig vermeidet. Typischerweise bezieht sich die Preis-Werbebotschaft auf einen zeitlich befristeten Aktionszeitraum der Verkaufsförderung (Aktionspreis).
- Die Preiswerbung verfolgt den Zweck, die *Auswahlentscheidung* der Endverbraucher:innen *über den Ort des Erwerbsaktes* für Einkäufe des täglichen Bedarfs zu beeinflussen. Es geht also darum, kaufwillige Kundschaft in die eigenen Ladenlokale zu locken („Lockvogel-Angebot“). Die Produkte, die Gegenstand der so beworbenen Verkaufsförderung sind, treten demgegenüber in den Hintergrund; sie sind Mittel zum Zweck. Aus Sicht des werbenden Handels (und von Sonderverkaufsveranstaltern) empfiehlt es sich aber, stark nachgefragte Produkte von hoher Wertschätzung und regelmäßigem Bedarf in die Aktionspreise einzubeziehen, die Bestandteil nahezu eines jeden Warenkorb sind, den Kund:innen zu beschaffen beabsichtigen. Es verwundert daher nicht, dass Fleisch und Fleischprodukte sich für diese Form der Handelswerbung in besonderer Weise eignen und aus diesem Grunde regelmäßig sogar an vorderster Stelle für die entsprechenden Werbemittel ausgesucht werden. Die verhaltensökonomisch gut belegte Sogwirkung von Rabattierungen durch Aktionspreise (dazu unten bb)) ist dann besonders stark, wenn die Rabattierung absolut gesehen höhere Nachlässe bedeutet. Fleisch und Fleischprodukte sind als höherpreisige Güter des täglichen Bedarfs daher prädestiniert für Lockvogel-Werbung.

Die übrigen fleischbezogenen Werbeformen können hier vernachlässigt werden. Zwar ist beispielsweise für Wurstprodukte auch üblich, Markenwerbung zu betreiben („Rügenwalder“);

diese zielt aber grundsätzlich nicht auf den Preiswettbewerb ab, sondern soll die Markenpersönlichkeit stärken, die Qualität der Produkte für die Kundschaft herausstellen und sich von Konkurrenzprodukten abgrenzen. Bei Fleisch ist auch Herstellerwerbung verbreitet, die schon in den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit hineinreicht. Diese Werbung bezieht sich aber zumeist nicht auf konkrete Handelsprodukte und wird ebenfalls nicht als Preiswerbung ausgestaltet, sondern soll das Image von Herstellern günstig beeinflussen. Schließlich wird auch weiterhin Gattungswerbung betrieben, die den Fleischkonsum insgesamt oder gezielt in Bezug auf Segmente mit Nachfragerückgängen („rotes Fleisch“) ankurbeln soll.²³

Zwar könnten grundsätzlich auch diese Werbebotschaften mit Blick auf die hier zu untersuchenden Zielstellungen relevant sein (z. B. Verschiebung der Nachfrage-Anteile von fleisch- versus pflanzenbasierten Produkten; Produktimages von fleischhaltigen versus pflanzenbasierten Produkten und Speisen usw.). Mit Blick auf ein Werbeverbot von „Billigfleisch“ dürften jedoch vor allem solche Werbebotschaften in den Blick geraten, die sich gezielt der Preiswerbung verschrieben haben und Fleisch sowie Fleischprodukte als Lockvogel für den Wettbewerb der Lebensmittel-Einzelhändler untereinander einsetzen.

bb) Fleischnachfrage und Werbeverbote

Für den Erfolg einer Werbebotschaft werden in der Marketingliteratur verschiedene Stufenmodelle zwischen erstem Kontakt mit dem Werbeträger und dem endgültigen Kaufakt beschrieben. Das bekannteste Stufenkonzept ist das AIDA-Schema:²⁴

- Attention (Aufmerksamkeit erzeugen)
- Interest (Interesse am Angebot wecken)
- Desire (Kaufwunsch erzeugen)
- Action (Kauf ausführen).

Im Marketing wird ausführlich erörtert, welche Wirkungsverluste auf jeder dieser Stufen eintreten können. Vorgelagert sind noch die Herausforderungen der Reichweite: Werden alle

²³ So koordiniert die EU-Kommission eine auf drei Jahre angelegte Werbekampagne mit einem Budget von insgesamt 4,5 Mio. Euro für Rindfleisch zur Konsumstabilisierung in der EU – siehe <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/309040.html>.

²⁴ *Wöhe et al.*, Einführung in die Allg. BWL, 16. Aufl., 2016, S. 442.

potenziellen Entscheider:innen durch den Werbeträger erreicht? Werden die Werbeträger von den tatsächlich angesprochenen Adressat:innen zur Kenntnis genommen (Wahrnehmung)?

Umgekehrt ist zu fragen, welche Rolle die werbliche Ansprache bei den letztlichen Kaufentscheidungen spielt. Hier ist zu berücksichtigen, dass ca. drei Viertel der Kaufentscheidungen erst am „*point of sale*“ (POS) getroffen werden.²⁵ Laut dem POS-Marketing-Report 2016 kauft ca. die Hälfte der Kund:innen im Supermarkt zudem mehr, als eigentlich geplant. Impulskäufe spielen also bei Menge und Auswahl jeweils eine sehr große Rolle, und der Lebensmittel-Einzelhandel (LEH) stellt sich durch gezielte Gestaltung von „Erlebnislandschaften“, Präsentationsformen und Verkaufsförderung darauf ein, um entsprechende Kaufimpulse vor Ort auszulösen.

Dies könnte darauf hindeuten, dass Werbung in ihrer Wirkung für die letztliche Kaufentscheidung („*action*“) beschränkt sei. Für die Lockvogel-Werbung des LEH stellt dies jedoch noch keine Problematik dar. Denn Ziel dieser Werbung ist es nicht, die im Werbeträger vorgestellten Lockvogel-Produkte vermehrt abzusetzen – ganz im Gegenteil: Hier wäre die Marge der Händler sehr gering bis möglicherweise sogar negativ, so dass die Händler an spezifischem Mehrabsatz der beworbenen Aktionsgüter gar kein gesteigertes Interesse haben werden.²⁶ Es geht in erster Linie darum, die Entscheidung der Kund:innen über den POS (welcher Händler?) der anstehenden Kaufvorgänge zu beeinflussen. Ist dies zugunsten der eigenen Kette (Supermärkte) bzw. des eigenen Ladengeschäfts (z. B. Fleischerei) gelungen, d. h. wurde die Kundschaft erfolgreich in den eigenen POS „gelockt“, so richtet sich das weitere Interesse der Händler gerade darauf, möglichst viele Produkte *außerhalb* der Sonderaktion zusätzlich abzusetzen, um die Gesamt-Marge beim Umsatz zu verbessern.

Die Relevanz der aktionsbezogenen Lockvogel-Werbung für die letztendliche Fleischnachfrage hängt vor diesem Hintergrund von zahlreichen Einflussfaktoren ab: der beabsichtigten und tatsächlichen Reichweite der eingesetzten Werbemittel, der AIDA-Effektivität in der Kaufaktbeeinflussung, der am *point of sale* vorgefundenen komplementären Verkaufsförderung und ihrer Wirksamkeit, der Preispolitik des Handels, der Rolle von Impulskäufen, den

²⁵ POS-Marketing Report 2016.

²⁶ Dies heißt nicht, dass der LEH nicht gleichwohl große Mengen vorrätig hält, um die Kundschaft bei einem strategischen Lockmittel nicht zu enttäuschen. Betriebswirtschaftlich ist aber das Verkaufsinteresse grundsätzlich auf Waren mit hoher Marge gerichtet, da margenfreie oder gar Verlustprodukte nichts zum Unternehmensgewinn beitragen.

Präferenzen der Nachfrage, insbesondere der Preiselastizität der Nachfrage u. a. m. Die Wirkkette ist damit sehr komplex.

Umgekehrt stellt sich die Frage, welches vor diesem Hintergrund die ökonomisch zu erwartenden Folgen eines Werbeverbotes für „Billigfleisch“ für die Fleischnachfrage konkret sein könnten, d. h. es ist die Frage zu stellen nach der *Verbotsrelevanz für die Nachfrage*. Entfällt die Lockvogel-Werbung nur für ein bestimmtes Teilsegment für Fleisch und Fleischprodukte, nämlich „Billigfleisch“, so ist mit Blick auf die gesamte Absatzmenge bzw. die Binnensubstitution zugunsten höherwertiger Fleischwaren (also den Lenkungserfolg des Instruments) Folgendes zu berücksichtigen:

- Werbung für Fleisch und Fleischprodukte bleibt in weitem Umfang weiter zulässig. Dies betrifft Gattungswerbung, Markenwerbung, Imagewerbung. Dies schließt auch die werbliche Ansprache der Verbraucher:innen durch Restaurants, Kantinen und Caterer ein. Aspekte wie das mentale Modell der vermeintlichen „Allverfügbarkeit“ von Fleisch und jederzeitigem Fleischkonsum als Bestandteil eines Lebensstiles für alle werden so auch in Bezug auf eine werbliche Ansprache gerade nicht unterbunden.
- Auch ausdrücklich preisbezogene, insbesondere Lockvogel-Werbung, für „Nicht-Billigfleisch“ bleibt weiterhin möglich und dürfte auch – zumindest kurzfristig – in vergleichbarem Umfang fortgesetzt werden. Fleisch als Gegenstand von Lockvogel-Werbung und Sonderaktionen im Rahmen der Verkaufsförderung werden auf diese Weise kurzfristig nicht wahrnehmbar einzuschränken sein, auch wenn die Eignung höherpreisigen Fleisches in seiner Lockvogel-Wirkung geringer erscheint.
- Insbesondere bleibt es dem LEH freigestellt, seine Produkt- und Preispolitik – auch in Bezug auf „Billigfleisch“ – unverändert fortzusetzen. Denn Verkauf, Preisauszeichnung und Aktionspreise auch von bzw. bei „Billigfleisch“ am *point of sale* werden vom hier zu betrachtenden Werbeverbot *nicht* berührt. Im Rahmen der Produktpolitik kann der LEH weiterhin „Billigfleisch“ anbieten und auch zum Gegenstand von Maßnahmen der Verkaufsförderung machen (Aktionspreise). Diese dürften zwar nicht mehr beworben werden, es stünde aber zu erwarten, dass Aktionspreis-Maßnahmen im Rahmen der Verkaufsförderung im Ladengeschäft weitergeführt werden – möglicherweise sogar verstärkt, um ein Werbeverbot auszugleichen. Der Handel könnte daher versucht sein, das Werbeverbot durch äquivalente POS-Maßnahmen zu ersetzen. In der Werbung könnte dann auf „weitere attraktive Angebote im Laden“ verwiesen werden.

- Dies könnte auf eine habitualisierte Erwartung des Publikums treffen, im Einzelhandel „Sonderangebote“, auch, ja insbesondere zu Fleischwaren, vorzufinden. Eine entsprechend fortgesetzte Aktionspreispolitik könnte diese Erwartungen bestätigen, stabilisieren und perpetuieren – trotz einer Herausnahme von „Billigfleisch-Angeboten“ aus der Lockvogel-Werbung.
- Vor diesem Hintergrund sind die Chancen auf eine Binnensubstitution in Gestalt einer Nachfrageverschiebung zugunsten höherwertiger (und teurerer) Fleischwaren-Angebote sehr zurückhaltend zu bewerten. Soweit das Angebot am *point of sale* der Veränderung der Werbebotschaften nicht folgt, steht dies jedenfalls kaum zu erwarten.
- Werbeunabhängige Kaufakte (Impulskäufe) und die Fleischnachfrage außerhalb der Reichweite von Lockvogel-Werbemitteln (z. B. Haushalte, die keine Werbemittel erhalten oder diese gar nicht registrieren) bleiben von der angenommenen Beschränkung der Werbebotschaften durch Werbeverbote ebenfalls unberührt.
- Aufgrund des sehr hohen Interesses des Handels an Fleischwaren als Gegenstand von Lockvogel-Angeboten (dazu oben aa)) ist zumindest *kurzfristig* zu erwarten, dass eine je zu ziehende Grenze zum Segment des „Billigfleisches“ in maximaler Weise genutzt werden wird. Hierfür dürfte auch der sehr hohe Wettbewerbsdruck im oligopolistischen Einzelhandels-Markt in Deutschland mit hartem Preiswettbewerb sorgen. Dies bedeutet, dass ein diesbezüglicher Werbeverbotsimpuls eher zu Ausweich- und Umgehungssuchen anreizen dürfte denn zu Verstärker- und Generalisierungseffekten (Verzicht auf Lockvogel-Werbung o. ä.) beitragen dürfte.
- Auch eine allgemeine Anhebung des Preisniveaus für Fleischwaren, z. B. als Folge besserer Erzeugerpreise (wie derzeit von einigen Handelsketten zugesagt²⁷) oder steuerbedingter Preisimpulse, belässt immer ein „unteres Preissegment“, das der Kundschaft im Rahmen von Sonderaktionen als Vorteilsangebot offeriert werden kann.

Neuere verhaltensökonomische Ansätze der Konsumtheorie legen nahe, dass für die Nachfrage nicht nur der tatsächliche Verkaufspreis, sondern auch sog. *Referenzpreise* eine Rolle spielen. Darunter sind intern gebildete Preisvorstellungen und Preiserwartungen von Konsument:innen für bestimmte Güter zu verstehen. Bleibt ein Verkaufspreis unter diesem Referenzpreis, so entsteht nach *Thaler* ein zusätzlicher Nutzen für die Nachfrager:innen, der sog.

²⁷ Siehe etwa die aktuellen Erzeugerpreis-Zusagen wichtiger Handelsketten, u. a. <http://www.animal-health-online.de/lme/2020/12/10/lidl-preisaufschlag-beim-schweinefleisch-soll-zu-100-prozent-an-landwirte-gehen/9191/>.

„Transaktionsnutzen“ als Differenz zwischen dem Verkaufspreis und einem Referenzpreis.²⁸ Diese Referenzpreistheorien als Teil der Theorie des sog. *behavioral pricing* erklären beispielsweise die empirisch robust belegte Sogwirkung von (tatsächlichen oder nur vermeintlichen) Rabatten. Diese offerieren nämlich hohe Transaktionsnutzen („Schnäppchen“). Der Transaktionsnutzen tritt bei der Kaufakt-Entscheidung neben den normalen „Akquisitionsnutzen“, der sich gemäß *Thaler* daraus ergibt, dass trotz des zu entrichtenden Verkaufspreises für den Erwerber des Gutes ein Nettovorteil entsteht (zugemessener Wert höher als Kaufpreis).

Es ist davon auszugehen, dass permanente Werbebotschaften über Niedrigpreise für Fleisch und Fleischprodukte langfristig erheblichen Einfluss auf derartige Referenzpreise besitzen. Diese Werbebotschaften tragen dazu bei, dass niedrige Referenzpreise ausgebildet werden. Ist dies einmal der Fall, so ist es für Anbieter umso schwieriger, höhere Verkaufspreise am Markt durchzusetzen, da dies aus Konsument:innen-Sicht nicht nur den sog. Akquisitionsnutzen schmälert (höherer Verkaufspreis bei unveränderter Nützlichkeit des Gutes, d. h. geringerer Akquisitionsnutzen), sondern zusätzlich die Vorstellungen darüber enttäuscht, was ein solches Gut üblicherweise zu kosten habe (negativer Transaktionsnutzen).²⁹ Das Konzept der Referenzpreise legt daher nahe, dass langanhaltende Billigangebote Vorstellungen über angemessene Preise prägen und kaufaktbezogen habitualisieren können. Da es sich um langfristig-strukturelle Größen handelt, wirken diese bremsend bei Veränderungsbestrebungen über die Zeitachse.

Wird vor diesem Hintergrund ein „Billig-Segment“ aus der Werbung per Verbot ausgeschlossen, könnte dies – zumindest langfristig – gewisse Auswirkungen auf die Referenzpreise haben. Fleisch würde dann evtl. (wieder) ein höherer Referenzpreis zugeordnet. Dem stünden jedoch u. U. fortgesetzte Erfahrungen der Verbraucher:innen mit Billig-Angeboten im Rahmen der POS-Verkaufsförderung entgegen (dazu oben aa)). Denn Fleisch dürfte ja insoweit weiter „billig“ verkauft, nur nicht mehr als solches „lockend“ beworben werden.

²⁸ Siehe *Thaler*, *Mental accounting and consumer choice*, *Marketing Science* 1985, 199.

²⁹ In der Verhaltensökonomik wird evidenzbasiert zudem davon ausgegangen, dass Abweichungen nach unten von einem Ankerwert (also Verluste) von Individuen stärker bewertet werden als betragsgleiche Abweichungen nach oben (also Zugewinne) („*losses loom larger*“-Effekt) – siehe *Kahneman/Tversky*, *Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk*, *Econometrica* 1979, 263.

Auch wenn es ein strategisch lohnender Ansatzpunkt der Fleischpolitik wäre, auf die Referenzpreis-Bildung der Verbraucher:innen Einfluss zu nehmen, dürfen hier wohl weder kurzfristig noch durch Werbe-Verbote von „Billigfleisch“ als Einzelmaßnahme durchgreifende Effekte erwartet werden. Nur wenn durch weitere Maßnahmen die Sichtbarkeit von „Billig-Angeboten“ wirksam eingedämmt würde oder ihre soziale Erwünschtheit bei breiter Verbraucher:innenkreisen in Zweifel gezogen werden könnte, könnte ein segmentiertes Werbe-Verbot dazu als Baustein in einer längerfristigen Perspektive beitragen. Entscheidend wäre hier wohl, dass die tatsächlichen Verkaufspreise – etwa durch eine Abgabe – nach oben korrigiert und den wahren volkswirtschaftlichen Kosten angenähert werden. Nur so erleben Konsument:innen konkret eine höhere Preiszuschreibung, die korrigierend auch auf die Referenzpreise einwirken würde. Solange es dabei bleibt, dass der Handel im Rahmen freier Preisbildung die Endverbrauchs-Fleischpreise bestimmt und insbesondere auch besonders günstige Aktionspreise ausreichen kann, werden niedrige Referenzpreise und Erwartungshaltungen dauerhaft stabilisiert. Der bloße Fortfall werblicher Kommunikation über bestimmte Billigangebote allein wird dies absehbar nicht leisten können. Ihm kommt auch keine Stigmatisierungswirkung zu, wie das etwa bei „Schockbildern“ auf Zigarettenpackungen der Fall ist. Denn das Fehlen von etwas wird weit weniger stark wahrgenommen als eine konkrete Stigmatisierungsaussage (z. B. „Schockbilder“ aus Zigarettenpackungen). Die WHO geht in einer Zusammenstellung zur Tabak-Problematik davon aus, dass in diesem Produktbereich nur umfassenden Werbeverböten eine spürbare Effektivität zukomme.³⁰ Allerdings waren Tabakwerbeverbote immer auch eingebettet in ökonomische Anreize (Tabaksteuer[erhöhungen]) und starke öffentliche Stigmatisierung über Gesundheitsschäden.

cc) Fleischnachfrage und Abgrenzungskriterien für „Billigfleisch“-Werbung

Betrachtet man die beiden in Abschnitt A. entwickelten Abgrenzungskriterien für „Billigfleisch“ unter dem Aspekt der Lenkungswirkung, so fragt sich, ob und inwieweit dadurch verhaltenssteuernde Wirkungen gegeben sein können und welchem der beiden Kriterien hier evtl. ein Vorsprung zukommt.

- (1) Verbot der Bewerbung im Falle der Abgabe unter Einstandspreis: Einstandspreise könnten zunächst per se schon (sehr) niedrig sein. In diesem Falle liefe ein

³⁰ Vgl. WHO, Global Report on the Global Tobacco Epidemic 2013, S. 30, m. w. Nachw., abzurufen unter https://www.who.int/tobacco/global_report/2013/en/.

Unterschreitungsverbot leer. Man muss sich klar machen, dass das Kriterium Unterschreitung des Einstandspreises bereits von seiner Konstruktion her nur eine unterste Abschneidegrenze darstellt. Werbung für Produktabgaben *zum* Einstandspreis bliebe etwa weiter möglich. Liegt dieser Einstandspreis nach freien Marktbedingungen bereits sehr niedrig, bleibt die faktische Reichweite begrenzt. Zudem ist mit Ausweichreaktionen zu rechnen. Kommt es auf den *unmittelbaren* Bezugspreis des Letztlieferanten an, kann es sich beispielsweise beim Lieferanten um ein anderes Rechtssubjekt handeln, das aber mit dem Einkäufer wirtschaftlich verbunden ist (z. B. Regionalverteiler derselben Einzelhandelskette). Inwieweit dem durch Rückverfolgung aller Einstandspreise entlang einer u. U. stark verästelten Wertschöpfungskette wirksam entgegengewirkt werden kann, erscheint zweifelhaft. Der notwendige Kontrollaufwand wäre jedenfalls dadurch potenziert. Zudem stellt sich die Frage, woher der vom Werbeverbot getroffene LEH wissen können soll, ob entlang der Wertschöpfungskette, z. B. zwischen einem italienischen Schinkenhersteller und einem österreichischen Vertreter der Einstandspreis unterschritten wurde. Hier bleibt unklar, wer für Werbeverbotsverstöße eigentlich in der Verantwortung steht.

Eine Bewerbung von Fleisch oder Fleischprodukten ist zudem von außen nicht unmittelbar ersichtlich (asymmetrische Informationsverteilung) und setzt zur Aufklärung erhebliche Prüfkosten voraus; ein programmiertes Vollzugsdefizit ist daher wahrscheinlich (dazu näher unten zum Verwaltungsaufwand). Einstandspreise sind zudem in der Praxis häufig Gegenstand von Mischkalkulationen zwischen Herstellern und Einzelhandel: So wird beispielsweise ein Jahrespreis vereinbart, der z. B. zehn geplante Aktionen im Kalenderjahr umfasst, darunter auch Hochpreisaktionen für Feiertags-Bundle o. ä. Es besteht mithin für den LEH nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum für Einstandspreise. „Kette von Einstandspreisgeboten“ schwer zu kontrollieren (dazu unten 3.) und vor allem nicht dem LEH anzulasten.

- (2) Erheblich günstiger schneidet im Vergleich ein Werbeverbot ab, das an bestimmte, von außen erkennbare Qualitäten anknüpft, etwa ein Label. Hier ist eine klare Verantwortungszuordnung für den Werbetreibenden gegeben, es bestehen keine ersichtlichen gestalterischen Ausweichoptionen, und die Beobachtbarkeit von außen ist vergleichsweise einfach, insbesondere wenn in der Werbung die Labelangabe zusätzlich verpflichtend würde. Als Anknüpfungspunkt dürfte dieses Kriterium wirkungsseitig daher gut geeignet sein. Es verbleibt einzig das grundlegende Problem, dass an Label

anknüpfende Konsequenzen mit sanktionierender Wirkung nur dann die erwünschte Wirkung zeigen können, wenn es sich 1. um ein flächendeckendes und 2. um ein verbindliches Label handelt. Knüpfen negative Rechtsfolgen an ein freiwilliges Label an, so droht eine durch Marktkräfte getriebene „Flucht aus dem Label“. Dies würde nicht nur den Effekt des Werbeverbots verpuffen lassen, sondern wäre auch mit Blick auf die Marktdurchdringung mit gelabelten Informationen höchst kontraproduktiv. Ein an Label anknüpfendes Werbeverbot setzt also zwingend voraus, die Kennzeichnung flächendeckend verbindlich zu machen. Naheliegenderweise ist im Übrigen die Wirkung *ceteris paribus* umso stärker, je mehr Labelstufen in den Sanktionsbereich einbezogen werden. Wird etwa nur noch Bio-Fleisch die Preiswerbung gestattet, so wäre ein stärkerer Impuls damit verbunden als bei deutlich eingeschränkteren Werbeverboten.

Während freilich eine Maßnahme, die erkennbar ein „Verramschen“ von Fleisch und Fleischprodukten unter Einstandspreisen durch Werbeverbote sanktionieren möchte (wenn auch nicht unterbindet), auf breiten Konsens treffen dürfte, könnte sich dies bei qualitativen Absichtungen, z. B. einem Werbeverbot für (bestimmte) Produkte konventioneller Landwirtschaft („alles außer Bio-Label“), völlig anders darstellen. Es muss dann die Frage beantwortet werden, warum Produkte aus gesetzlich zulässigen Haltungs- und Produktionsformen plötzlich nicht mehr beworben werden dürfen unter Hinweis auf defiziente Qualitäten.³¹ Hier treten Wertungsfriktionen auf, die interessenpolitisch genutzt werden dürften. Ganz nebenbei insinuieren die beiden Kriterien „Einstandspreis“ und „Produktqualität“ auch implizit je eigene Verantwortungsadressaten der „Billig-Problematik“: Während preisbezogene Anknüpfungspunkte die Billig-Problematik Handel und Verarbeitungsstufen zuweisen, geraten bei „Minderqualitäten“ die landwirtschaftlichen Primärproduzenten ins Blickfeld. Die erwartbare rechtspolitische Debatte dürfte dies erkennbar spiegeln.

³¹ Bereits die Kennzeichnung „Tierwohl, Stufe 1“ bringt ja nicht etwa ein Unwerturteil zum Ausdruck, sondern bescheinigt rein sprachlich „Tierwohl“, wenn auch nur (oder immerhin) auf Stufe 1. Ein darauf gerichtetes Werbeverbot brächte hingegen zum Ausdruck, dass dies z. B. unter Tierwohlgesichtspunkten nicht genüge.

dd) Symbolische Effekte

Nicht zu verkennen ist im Übrigen aber der grundlegende *Symbolwert* der Maßnahme. Über die womöglich sehr begrenzten konkreten Mengenwirkungen auf die Nachfrage hinaus könnte das Werbe-Verbot eine Wertung transportieren, die zum Ausdruck bringt, dass bestimmte Preisangebote eine unangemessene Diskrepanz zwischen Wert und Preis von Waren verkörpern. Symbole drücken Vorstellungen aus, sind aber u. U. nicht unmittelbar handlungsleitend.

Symbolische Umweltpolitik wird wissenschaftlich ambivalent eingeschätzt. Während insbesondere die Defizite zur verlässlichen Verhaltenssteuerung Kritik erfahren und jedenfalls eine auf das Symbolische beschränkte politische Programmatik für ungeeignet zur Problemlösung erachten, bleibt doch eine gewisse Wertschätzung für den Eigenwert von Symbolik.³²

In diesem Sinne könnten Werbe-Verbote Teil einer Gesamtstrategie sein, die das mentale Modell über Wert und Verfügbarkeit von Fleisch längerfristig mittels eines Konzerts an Maßnahmen zu verändern sucht.

Ob hierzu andere Maßnahmen evtl. besser geeignet wären, muss hier dahingestellt bleiben. Es sei allerdings beispielhaft auf die sog. Preisbindung der zweiten Hand (*vertikale Preisbindung*) verwiesen, die *de lege lata* insbesondere für Verlagsprodukte, rezeptpflichtige Arzneimittel und „Suchtgüter“ wie Zigaretten in nämlicher Weise auszuschließen sucht, dass auf der Handelsstufe Preiswettbewerb stattfindet. Dies geschieht, um entweder die Qualität der Güter zu sichern (Bücher, rezeptpflichtige Medikamente) oder aber zusätzliche preisliche Verbrauchsstimuli abzuschneiden (Zigaretten). Qualitätssicherung und Verbrauchs-Demeritorisierung sind jedenfalls auch die Zielstellungen der hier zu untersuchenden Fleischregulierung. Als unmittelbar preisadministrierendem Instrument kommt der vertikalen Preisbindung jedenfalls eine starke Effektivität in Bezug auf den Ausschluss von „Billig-Angeboten“ bzw. Preiskampf-Erscheinungen zu. Ein – noch dazu segmentiertes – „Werbe-Verbot“ – insbesondere in der Variante des Einstandspreisgebotes – muss sich daher auch an der komparativen Leistungsfähigkeit alternativer Regulierungs-Ansätze messen lassen.

³² Siehe etwa *Edelman*, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, 1990; *Hansjürgens/Lübbe-Wolf* (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, 2000.

Schließlich dürfte im Rahmen einer Gesamtbewertung des Instruments zu berücksichtigen sein, dass das sehr hohe Interesse des Handels an Fleisch und Fleischprodukten als Gegenständen von Lockvogel-Werbung sowie die Schwierigkeiten einer klaren und konsentierten Abgrenzung eines „Billig“-Segments (einschließlich des Innovationsgehaltes eines derartigen Produktsegment-Werbeverbotes)³³ eine politische Strittigstellung wahrscheinlich machen. Dies könnte die Akzeptanz des Instrumentes belasten.

ee) Zwischenfazit

Als Zwischenfazit lässt sich Folgendes festhalten: Einem Werbeverbot für ein spezielles Fleisch- bzw. Fleischwaren-Segment („Billigfleisch“) dürften im Ergebnis kaum verlässliche Nachfrageeffekte zukommen.³⁴ Dafür sind die Kaufakt-Bezüge dieser Maßnahme zu stark verdünnt. Diese Einschätzung änderte sich auch nicht substantiell, sondern nur graduell, wenn stattdessen erweiterte Verbote (Verbot von Preiswerbung oder gar von Fleischwerbung generell) in Betracht gezogen würden. Denn am eigentlichen Verkaufspreis – als bei Weitem ökonomisch stärkstem Signal an die Endverbraucher:innen – ändern all diese Kommunikationsverbote nichts. Dem Instrument Werbeverbot für „Billigfleisch“ kommt aber ein gewisser Symbolwert zu, der zugleich die längerfristige Referenzpreisbildung beeinflussen könnte. Insoweit käme eine Flankierung anderer, strikter verhaltensbeeinflussender Maßnahmen in Betracht. An das Instrument allein dürfen aus ökonomischer Sicht hingegen keine belastbaren Erwartungen in Richtung substantiell geänderten Nachfrageverhaltens gerichtet werden. Das Eignungsprofil der „Billigfleisch“-Kriterien „Einstandspreisunterschreitung“ und „Niedrigqualitätssegment“ unterscheidet sich stark. Praktikabel und eher vollzugsgeeignet dürfte das Abstellen auf durch Label dokumentierte und von außen beobachtbare Niedrig-Qualitäten sein. Dazu müsste das verwendete Labeling allerdings zwingend flächendeckend und verbindlich sein. Soweit als zulässig angesehene Qualitäten zugleich aber „problematisch“ sein sollen, um ein Werbeverbot zu rechtfertigen, drückt gewisse Wertungsfriktionen aus (Sachverhalt zulässig, werbliche Kommunikation darüber aber „problematisch“), die diesen Ansatz freilich rechtspolitisch belasten könnten.

³³ Jedenfalls dürften die bisher eingesetzten medien- bzw. wirkungskanalbezogenen Teil-Werbeverbote (z. B. bei Zigaretten) demgegenüber weitaus leichter abzugrenzen und zu überwachen sein.

³⁴ Ähnlich wohl die Einschätzung bei *Wollenteit*, Werbeverbot für Fleisch? Rechtsgutachten, 2021, S. 64 ff., der selbst ein erweitertes Preiswerbeverbot noch nicht für zielführend ansieht.

b) Abgaben

Maßnahmen des Abgabenrechts (Verbrauchssteuern, Sonderabgaben) zur Erhöhung des Fleischpreises zielen darauf ab, die Mengenziele des Fleischminderkonsums bzw. der Binnensubstitution über preisliche Hebel anzusteuern. Derartige Abgaben³⁵ sollen mithin (zuvörderst oder ergänzend zu einem Fiskalzweck) einen genuinen Lenkungszweck verfolgen. Wir schichten daher lenkende Preisimpulse, die von der (etablierten) Umsatzsteuer mit primärem Fiskalzweck künftig zusätzlich ausgehen könnten, zum Zwecke der Analyse ab und diskutieren diese nachfolgend unter c). Dieser Abschnitt b) ist zunächst neu zu schaffenden Lenkungsabgaben gewidmet, die primär und genuin lenkend den Fleischkonsum reduzieren sollen.

Nachfolgend wird zunächst die Verhaltenslenkung durch Abgaben allgemein charakterisiert (aa). Sodann wird der Wirkungskanal vom Abgabenimpuls bis zur Zielerfüllung ökonomisch nachvollzogen: Einem Überblick (bb) folgen in den Abschnitten cc) bis ee) die Einzelanalysen der Wirkungsschritte. In ff) wird der Einfluss der Gestaltungsmerkmale einer Abgabe (Bemessungsgrundlage, Tarif usw.) thematisiert.

aa) Verhaltenslenkung durch Abgaben und Steuern – ökonomische Grundlagen

Umweltabgaben versehen ökonomische Entscheidungen über umweltrelevante knappe Ressourcen mit einem (zusätzlichen) staatlich administrierten Preis, der den im Marktpreis noch nicht berücksichtigten ökonomischen Wert der Umwelt- und Gesundheitsfolgen dieser Entscheidungen abbilden soll. Die in der Abgabe zum Ausdruck kommende zusätzliche Preiskomponente platziert so Anreize, die Ressourcennutzung ökonomisch neu, nämlich jetzt unter dem Eindruck vervollständigter Kostensignale, zu überdenken. Die über Preise vermittelten Anreize wirken grundsätzlich in Richtung einer Minderinanspruchnahme ökologisch und/oder gesundheitlich bedenklicher Ressourceneinsätze. Umweltabgaben werden daher auch als „ökonomischer Hebel“ der Umweltpolitik angesprochen. Lenkende Abgaben

³⁵ Nachfolgend wird zur Vereinfachung der Darstellung der Begriff „Abgaben“ als Oberbegriff verwendet. Steuerliche Lösungen sind darin grundsätzlich inkludiert (soweit nicht der Sonderfall der Umsatzsteuer in Abschnitt c) erörtert wird).

auf Fleisch und Fleischprodukte folgen dieser Logik und setzen staatlich administrierte Preissignale auf den Erwerb dieser Waren und Erzeugnisse.

In der Ausgestaltung als Lenkungsabgabe kommt einer Produktabgabe auf Fleisch und Fleischprodukte zunächst eine grundlegende Doppelfunktion zu:

- *Wirkungszweck*: Durch die relative Verteuerung des Fleischerwerbs (im Vergleich zu nicht oder geringer abgabebelasteten Alternativen bzw. einem teilweisen oder vollständigen Verzicht) ordnet die Abgabe die ökonomische Profitabilität und Nützlichkeit von Fleisch und Fleischprodukten neu und platziert auf diese Weise ökonomische Anreize für die Entscheider, die bisherige Verwendung zu überdenken (*Substitutionseffekte*). Hierzu gehört neben einer Minderung der Gesamtnachfrage auch – je nach Ausgestaltung – ggf. eine Umschichtung der Nachfrage in Richtung höherwertiger Produkte (Binnensubstitution). Zugleich wird jeglicher dennoch fortgesetzter Fleischkonsum für die Verwender als Folge der Abgabenerhebung teurer, was sich wiederum auf Konsumbudgets sowie die Profitabilität einer fleisch-intensiven Produktion (z. B. Restaurant- und Caterer-Dienste) selbst auswirkt und vielfache Sekundärwirkungen, etwa eine Anhebung der Preise für fleischintensive Dienstleistungen und Produkte auf Absatzmärkten, hervorruft (*Einkommenseffekte; auch: Markt- und Preiseffekte*). Als „ökonomischer Hebel“ wirkt eine Lenkungsabgabe daher sowohl direkt durch das Vermeiden-Wollen der Abgabe (Mindereinsatz, Substitution der mit der Abgabe belegten Mittel oder Wirkstoffe) als auch *indirekt* durch das fortdauernde *Zahlen-Müssen* für die gerade nicht-vermiedenen bzw. nicht-substituierten Einsatzmengen (Kaufkraftentzug). Beide Effekte umfassen den sog. *Wirkungszweck* einer Lenkungsabgabe und machen die eigentliche ökonomische Lenkung aus. D. h. es werden im Sinne eines Strukturwandels entlang der gesamten Wertschöpfungskette für Fleisch- und Fleischprodukte ökonomische Entscheidungen (Einsatz von Fleisch als Konsumgut und Produktionsfaktor, Produktpreise, Kaufentscheidungen, Investitionsentscheidungen) unter dem Eindruck eines durch die Abgabe staatlich korrigierten Preises grundsätzlich neu bewertet und angepasst.

Derartige Anpassungsentscheidungen treffen dabei sowohl Produzent:innen von Fleischprodukten oder fleischbezogenen Diensten als auch Konsument:innen der Endprodukte, die Primärproduzent:innen oder Investor:innen in fleischnutzende Sektoren. Ob dabei Mindernutzungen tatsächlich ins Werk gesetzt werden, in welchem Umfang, in welcher Region und Branche sowie auf welcher Stufe des Wertschöpfungsprozesses und für welche konkreten Produkte und wann genau (jetzt oder

später), bleibt im Rahmen der Abgabenlenkung aus gutem Grunde gerade offen. Im Gegensatz zum Ordnungsrecht belässt die Abgabenlenkung hier dezentrale Freiheitsgrade des Entscheidens und damit die Möglichkeit, die z. B. dem Anwender individuell entstehenden Kosten des Verzichts oder einer Substitution zu berücksichtigen. In jedem Falle tragen die sekundären Markt- und Preiseffekte auf vorgelagerten Faktormärkten (z. B. Kapitalmarkt) und nachgelagerten Absatzmärkten langfristig zu einem Strukturwandel bei, der ebenfalls von Mindernutzungen von Fleisch begleitet sein wird. So erhalten z. B. Produkte, die ohne oder mit geringerem Fleisch-Einsatz zustande gekommen sind, abgabebedingt einen weiteren Kosten- und Preisvorteil, der sich im Wettbewerb auf den Absatzmärkten bemerkbar machen wird. Ferner werden langfristig Innovationen auf Herstellerseite angereizt. Dies bedeutet, dass auch *dynamische Langfristeffekte* wichtiger Bestandteil von Lenkung sind.

Ganz nebenbei führt eine Abgabe so auch zu einem volkswirtschaftlich *effizienteren* Fleisch-Einsatz in dem Sinne, dass nur noch solche Verwendungen getätigt werden, bei denen die vom Anwender eingeschätzte Nutzwirkung die (nunmehr abgabebedingt nach oben korrigierten) Kosten des Einsatzes übersteigt. Die Verdrängung von insoweit „ineffizienten Fleischverwendungen (ökonomischer Aspekt) entlastet zugleich die Umweltmedien (ökologischer Aspekt) bzw. die Gesundheit (gesundheitlicher Aspekt).

- *Verwendungszweck*: Unabhängig von den vielfältigen Lenkungsanreizen zur Verhaltensänderung durch Kaufkraftentzug im privaten Sektor führt eine Lenkungsabgabe, die sich auf den Abgabetatbestand nicht erdrosselnd auswirkt, stets auch dem öffentlichen Sektor finanzielle Mittel zu (*Aufkommenseffekt*). Dieser Aufkommenseffekt ist nicht etwa „lenkungsfremd“, wie bisweilen fälschlich argumentiert wird; er steht auch nicht in einem grundlegenden Spannungsverhältnis zur Lenkung.³⁶ Vielmehr hat jede sinnvoll konstruierte Lenkungsabgabe (ohne Erdrosselungsabsicht) zwingend ein fiskalisches Aufkommen: Dieses Aufkommen spiegelt gerade die staatlich administrierten Umwelt- und Gesundheitskosten wider, die bei dem noch verbleibenden, ökonomisch effizienten Fleisch-Einsatz auftreten und von den Anwendern auf diese Weise abgegolten werden. Das Aufkommen für ein öffentliches Budget (*Finanzierungseffekt*) und der Mittelentzug im privaten Sektor (*Einkommenseffekt*) sind gerade spiegelbildlich. Damit ist auch das entstehende

³⁶ Dazu eingehend *Gawel*, Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung. Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-) Steuern, *StuW* 2001, 26-41.

Aufkommen (als Mittelentzug aus dem privaten Sektor für die Umweltauswirkungen) insofern elementarer Bestandteil von Lenkung. Wird nun konzeptionell auch auf die *gezielte Verausgabung* dieser, öffentlichen Haushalten zufließenden Mittel abgestellt, so besitzt die Abgabe neben dem Wirkungszweck zugleich einen *Verwendungszweck*. Typischerweise sind Umweltlenkungsabgaben in der Praxis *kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgaben*, die ihre Ziele sowohl in der Sphäre der Erhebung als auch in der anschließenden Sphäre der Mittelverwendung sehen (vgl. Tabelle 1).

Ein solches Verständnis als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe dürfte auch für fleischbezogene Produkt-Abgaben in Deutschland zielführend sein. Dabei ist aber die spätere Verwendung der aufkommenden Mittel nicht (mehr) relevant für die eigentliche Legitimation der Abgabenerhebung: Diese Legitimation ergibt sich nämlich bereits abschließend aus dem Wirkungszweck; allerdings können ergänzende Ziele durch die Mittelverwendung adressiert werden. Ergänzende Ziele 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). Bei einem gezielten Einsatz der Mittel im Sinne der Lenkungsfunktion kann dadurch auch ein „Aufstockungseffekt“ gegenüber dem reinen Lenkungseffekt durch Erhebung der Abgabe erzielt werden.

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.

Tabelle 1: Abgabetypen und konzeptionelle Ausgestaltung

Abgabentypus	Erhebungssphäre Verhaltenssteuerung durch ...		Verwendungssphäre Finanzierung	
	... Änderung relativer Preise (Substitutionseffekte)	... Kaufkraftentzug (Einkommens- effekte)	Aufkommensverwendung (Finanzierungseffekt)	
			Finanzierung dezentraler Anreize	Finanzierung zentraler Maßnahmen
Wirkungszweck- abgabe	X	X	O	
Verwendungszweck- abgabe	O	O	X	
kombinierte Wirkungszweck-/ Verwendungszweck- abgabe	X	X	X	

Abgaben bieten als „ökonomischer Hebel“ der Verhaltenssteuerung mit gleichzeitigem Finanzierungspotenzial einzigartige Mehrwerte für die Umweltpolitik, welche in dieser Form nicht oder nur sehr eingeschränkt von anderen Instrumenten wahrgenommen werden können. Im Konzert eines typischerweise in der Praxis multi-instrumentellen Zugriffs auf ein umweltpolitisches Problemfeld kommt Abgaben daher eine besondere Rolle zu, die sie zu einem wertvollen Bestandteil eines Policy Mix macht:

1. *Effiziente* Strukturierung unmittelbarer Anstrengungen zur Minderinanspruchnahme: Die Lenkungsabgabe bezweckt nicht nur eine beliebige, globale Mindernutzung, sondern gerade eine *ökonomisch effiziente* Zusammensetzung der Einzel-Anstrengungen zur Zielerreichung. Fleischnutzungen werden gerade dort gezielt verdrängt, wo sie einen vergleichsweise geringen Nettonutzen stiften können oder aber – in Ansehung ihrer externen gesellschaftlichen Folgekosten – letztlich volkswirtschaftlich gar nicht mehr als vorteilhaft angesehen werden können.
2. Effizienter Strukturwandel der Volkswirtschaft über *Markt- und Preiseffekte*: Die Anlastung externer Kosten durch Abgaben bezweckt nicht nur unmittelbare Maßnahmen bei den direkt belasteten Abgabepayern, sondern auch eine Weiterwälzung der Preiskorrektur entlang der Wertschöpfungskette: Spürbare Zahllasten bewirken beispielsweise eine Rentabilitätsbelastung des in einer fleischintensiven Produktion eingesetzten Kapitals, möglicherweise auch – je nach

Überwälzungsgrad – erhöhte Produktpreise und damit Nachfrageeffekte auch bei fleischbezogenen Dienstleistungen (Restaurants, Catering). Diese Markt- und Preiseffekte sind ein wichtiger Bestandteil der ökonomischen Funktionalität von Abgaben.

3. Automatische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (*dynamische Effizienz*): Dauerhaft angelastete externe Kosten konfrontieren die Nutzer mit den verbleibenden Opportunitätskosten ihrer Ressourceninanspruchnahme und halten sie zu einer permanenten Überprüfung an, ob sich der individuelle Nutzen ihres Ressourceneinsatzes angesichts der durch die Abgabe angezeigten zusätzlichen gesellschaftlichen Kosten dieser Inanspruchnahme noch „rentiert“. Datenänderungen bei den Kosten, bei Technologien und Marktbedingungen, die eine veränderte ökonomisch rationale Nutzung nahelegen, werden dezentral transaktionskostenarm durchgeführt, ohne auf gegendruckanfällige und verzögerte ordnungsrechtliche Regel-Implementation angewiesen zu sein. Auch Rejustierungen der Nutzungsansprüche durch Newcomer (z. B. neue Anbieter) oder allgemeiner Strukturwandel (Präferenzänderungen, Weltmarktbedingungen) wird so geräuschlos und ohne Wettbewerbsverzerrung verarbeitet.
4. *Innovation*: Das permanente Nachdenken über den angemessenen Ressourcenverbrauch schließt auch den Anreiz zu Innovationen ein, die künftig (und nicht zu heutigen Bedingungen) zu einer Kostenminderung und zugleich zu einer Minderinanspruchnahmen von Ressourcen beitragen können.
5. Abgaben sind *verursachergerecht* (anders als allgemeine Steuerfinanzierung); sie vermitteln monetäre Verantwortung für die externen Kosten von Landschafts-, Gewässer-, Klima- und Gesundheitsfolgen. Sie tun dies *auch und gerade für die ordnungsrechtlich noch zulässige* Restbelastung, gehen also über das Ordnungsrecht einen entscheidenden Schritt hinaus.
6. Abgaben sind ein milderes Mittel des Vorsorgeprinzips (anders als z. B. harte ordnungsrechtliche Beschränkungen oder Verbote). Sie geben keine konkreten Verhaltensweisen vor, sondern belassen Freiheitsgrade der dezentralen Abwägung (bis hin zu unveränderten Verhaltensmustern unter Inkaufnahme der Abgabezahlung). Abgaben gebieten lediglich eine monetäre Verantwortungsübernahme.

7. *Fiskalität*: Abgaben erbringen - anders als z. B. das Ordnungsrecht, „freiwillige“ Lösungen oder informatorische Instrumente - Finanzmittel zugunsten der öffentlichen Hand. Diese Mittel stehen der Verwendung offen und bieten zusätzliches Gestaltungspotenzial für die Fleischpolitik.

Es ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich empfehlenswert, bei der Instrumentierung von Fleischpolitik den (ergänzenden) Einsatz lenkender Abgaben in Betracht zu ziehen. Auf diese Weise können die vorgenannten Mehrwerte von Abgaben gegenüber anderen Instrumenten genutzt werden.

bb) Überblick über die Wirkungskanäle

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 Abgabimpuls 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.³⁷

Für die Zwecke der weiteren Analyse ist insbesondere das Vermögen einer produktbezogenen Abgabe zu einer bestimmten Preiserhöhung auf dem Absatzmarkt in der Konsumsphäre (cc)) sowie die daraus resultierende Mengenreaktion am Markt (dd)) in den Blick zu nehmen. Anschließend wird betrachtet, inwieweit sich daraus zielführende Rückwirkungen in die Produktionssphäre ergeben können (ee)).³⁸

cc) 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 (dazu oben unter Abschnitt D.) – 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“³⁹ (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

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Die neuere Finanzwissenschaft vermeidet den älteren Begriff der „Verbrauchsteuer“ zugunsten des weiteren Begriffes der „Steuern auf spezielle Güter“ – siehe *Hansmeyer u. a.*, *Steuern auf spezielle Güter*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 3. Aufl., 1980, S. 709 ff.

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 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 (dazu oben G.I.2.), 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,⁴⁰ 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

⁴⁰ Siehe beispielsweise *Schindler/Kibarian*, Image Communicated by the Use of 99 Endings in Advertised Prices, *Journal of Advertising* 2001, 95; *Wadhwa/Zhang*, This Number Just Feels Right: The Impact of Roundedness of Price Numbers on Product Evaluations, *Journal of Consumer Research* 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.

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 gesehen 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.

Rückwälzungen sind grundsätzlich umso erfolgversprechender, 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.⁴¹ 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 sowohl bei Mengenreaktionen als auch bei Aufkommenschätzungen 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.

⁴¹ Dies ist eine Fundamentalerkenntnis der Steuerwirkungslehre; siehe *Schmölders/Hansmeyer*, a.a.O., 1980, S. 175 ff.

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.

dd) 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,⁴² von denen hier nur einige wenige angerissen werden können. Für die Zwecke dieser Studie beachtlich ist jedenfalls der Umstand, dass Preise nicht objektiv und in ihrer absoluten Höhe und auch nicht flächendeckend in das 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

⁴² Dazu etwa *Kroeber-Riel/Gröppel-Klein*, Konsumentenverhalten, 10. Aufl., 2013, m. w. Nachw.

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 weiter oben (siehe Abschnitt G.2.a)) 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 Abgabenimpulse 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.⁴³

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“ Mengenreaktion. 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.⁴⁴ 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 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

⁴³ Siehe zum Ganzen *Gawel*, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 2009, S. 49 ff.

⁴⁴ Zur besseren Abgrenzung bezeichnet man die zuvor beschriebene, „einfache“ Preiselastizität auch präziser als Eigenpreiselastizität.

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“ Zahllasten 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.⁴⁵ Die Preiselastizität nach höherpreisigem Bio-Fleisch liegt (absolut gesehen) sogar noch deutlich darüber.⁴⁶ *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 -0,985.⁴⁷

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 (und nahe bei) -1 als Indikatoren einer spürbar reaktiven Nachfrage zu interpretieren.

⁴⁵ Siehe *Hermann et al.*, Analyse der Preiselastizitäten der Nachfrage nach Biolebensmitteln, o. J., S. 2.

⁴⁶ Ebenda. Die Eigenpreiselastizität von Biofleisch wird mit rd. -2 angegeben, liegt also doppelt so hoch wie der obere Bereich der entsprechenden Elastizitätskoeffizienten konventionellen Fleisches.

⁴⁷ *Gallet*, The income elasticity of meat: a meta-analysis, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 2010, 477.

Insoweit 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.⁴⁸
- 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.⁴⁹
- Die Befunde zeigen ebenfalls, dass die Elastizitäten insbesondere für Fleisch zwischen einzelnen Haushaltsgruppen (Einkommen, Alter, Anzahl der Personen je Haushalt) differieren.⁵⁰ Insbesondere zeigt sich, dass einkommensärmere Haushalte in allen Fleischprodukt-Bereichen 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. Dies bedeutet, dass ärmere Haushalte eher von Abgabimpulsen zu

⁴⁸ Siehe etwa *Thiele*, *Agrarwirtschaft* 2008, 258, 264: Werte von -0,92 versus -0,53.

⁴⁹ Siehe *Thiele*, a.a.O. „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.

⁵⁰ *Thiele*, ebenda.

Verhaltensänderungen angehalten werden können. Allerdings hat dies auch sozialpolitische Implikationen (dazu unten G.II.).

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 Abgabekontext bedeutet dies, dass zunächst einmal ermittelt werden muss, inwieweit sich ein Abgabenimpuls überhaupt in (relativen) Preisänderungen niederschlägt (dazu oben aa)). 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),⁵¹ nicht ohne Weiteres valide. Setzt sich beispielsweise die Umsatzsteueränderung 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 ff)) 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 Zahllast in Kaufkräften, d. h. real gesehen, im Zeitablauf permanent selbst. Die Abgabe

⁵¹ So beispielsweise *Buschmann/Meyer*, Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland – Beiträge zu einer klima- und umweltgerechteren Landwirtschaft 05/13, 2013, S. 51 ff., 53 f.

schrumpft sozusagen in ihrer ökonomischen Bedeutung von Jahr zu Jahr. Diese Erosion des Realwertes kann über Jahrzehnte eine Sklerose der Anreizwirkungen nach sich ziehen.⁵²

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.

ee) Indirekte Rückwirkungen auf die Produktionssphäre

Unabhängig von den zuvor erörterten Preis- und Mengenwirkungen 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

⁵² 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.*, Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung (= UBA-Texte 55/2014), S. 376. Die Anreizwirkung dieser Lenkungsabgabe wird so real von Jahr zu Jahr schwächer.

Nachfrageverschiebungen durch Binnensubstitution hinzu. Zudem wird durch die Abgabezahlung 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.⁵³

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 Exportmehrungen 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

⁵³ Dieser Weg scheidet freilich bei der Umsatzbesteuerung aufgrund der dort vorgezeichneten Verwendungspfade des Steueraufkommens aus – siehe Abschnitt c).

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.

ff) Einflussfaktoren der Ausgestaltung produktbezogener Abgaben

(1) Überblick

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) (dazu oben Abschnitt C.),
- *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 \times 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?

Im Rahmen dieser Studie liegen keine konkreten Abgabenvorschläge zur Bewertung vor; in Abschnitt C. wurden grobe Typisierungen möglicher staatlicher Abgabenzugriffe entfaltet. Auch in der Literatur werden sehr unterschiedliche Modelle diskutiert.⁵⁴ 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.⁵⁵ Indirekte Bezüge zum Fleischkonsum weisen etwa Konzepte einer Fettsteuer auf.⁵⁶ Zur Minderung des Fleischkonsums werden daneben aber auch Faktorabgaben der landwirtschaftlichen Primärproduktion erwogen (Stickstoffüberschussabgabe, Futtermittelimportsteuer).⁵⁷ 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 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).⁵⁸ 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 dieser Studie 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

⁵⁴ Siehe etwa *Beermann u. a.*, Tierwohl fördern, Klima schützen, 2020.

⁵⁵ Siehe insbesondere *Beermann et al.*, a.a.O., m. w. Nachw.

⁵⁶ Siehe etwa *Buschmann/Meyer*, a.a.O., S. 43 ff., m. w. Nachw.

⁵⁷ So beispielsweise *Buschmann/Meyer*, a.a.O., S. 24 ff., m. w. Nachw. Zur Stickstoffüberschussabgabe statt vieler *Gawel u. a.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011, S. 234 ff., m. w. Nachw.

⁵⁸ Siehe beispielsweise *Beermann et al.*, a.a.O., S. 59 ff.

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 Zielstellung im Rahmen dieser Studie gibt eine solche Priorisierung vor: 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 Abgabeformen. 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.

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 Abgabenzugriffs 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 Abgabenbeträge 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.⁵⁹

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 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 c)).

Der Regressionseffekt einer Mengenabgabe ist daher insgesamt unter Lenkungsgesichtspunkten vorzugswürdig. Der Gesetzgeber muss dann aber in regelmäßigen

⁵⁹ Siehe *Gawel u. a.*, Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung (= UBA-Texte 55/2014), S. 376.

Abständen durch Abgabesatzanhebungen 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 setzte 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 Haltungformen). 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 Preiswahrnehmung⁶⁰ müssen zunächst einmal Filter der Sicht- und Spürbarkeit überwunden werden: Abgabimpulse, ggf. durch Überwälzungsvorgänge gedämpft (dazu oben cc)), müssen die Wahrnehmungsschwelle der Nachfrager:innen überschreiten, um verhaltenslenkend wirken zu können. In der Finanzwissenschaft ist hier auf Seiten der Adressaten des Abgabimpulses von „Wahrnehmungsfiltren“ die Rede, welche gewisse psychologische Grenzen der Besteuerung bzw. der Abgabenerhebung ausbilden.⁶¹ Wichtig dürfte insbesondere sein, dass die preislichen Abgabimpulse 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.⁶² Ferner muss bei Mengenabgaben eine regelmäßige Inflationsanpassung der Sätze nach oben zur Realwerterhaltung vorgesehen werden.

Weitere legislative Spielräume ergeben sich durch den Abgabetarif, d. h. jene formalmäßige Vorschrift, die aus einer bestimmten Höhe der Bemessungsgrundlage den Zahlbetrag ermittelt.⁶³ 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

⁶⁰ Siehe dazu grundlegend aus preispolitischer Sicht *Pechtl*, Preispolitik, 2005, S. 16 ff. Zur Konsument:innenwahrnehmung allgemein auch *Kroeber-Riel/Gröppel-Klein*, Konsumentenverhalten, 10. Aufl., 2013, S. 363 ff.

⁶¹ Siehe dazu *Schmölders/Hansmeyer*, Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., 1980, S. 101 ff.

⁶² Hier besteht ökonomisch durchaus Spielraum auch deutlich jenseits der z. B. von der Borchert-Kommission, a.a.O., S. 18, (allerdings aus Finanzbedarfsgründen) als „denkbar“ erwogenen 40 Cent pro kg.

⁶³ Zur finanzwissenschaftlichen Tariflehre siehe beispielsweise *Zimmermann/Henke/Broer*, Finanzwissenschaft, 11. Aufl., 2012, S. 133 ff.

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 überwälzende Produktabgabe des Handels zudem gar nicht praktikabel. Dies wird daher hier nicht weiter erörtert.

(5) Aufkommensverwendung

Es wurde oben unter G.2.b)aa) 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 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 Lenkungsfunction kann auf diese Weise sogar ein sog. „Aufstockungseffekt“⁶⁴ 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,⁶⁵ durch eine Fokussierung auf die Verwendungsseite aus, der gegenüber die Erhebungsseite etwas in den Hintergrund rückt.⁶⁶ 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

⁶⁴ Zu diesem für die Abwasserabgabe entwickelten Konzept SRU, Die Abwasserabgabe. Wassergütwirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen, 1974, S. 19 ff. Hierzu auch *Gawel*, Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, 1991, S. 106 ff., m. w. Nachw.

⁶⁵ Siehe etwa „Borchert-Kommission“, Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, 2020, S. 16 ff.; *Karpenstein u. a.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 169 ff.

⁶⁶ 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.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 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* (Steuersatzermäßigungen, 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.

c) Umsatzsteuerliche Maßnahmen

aa) 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 (dazu näher unter cc)).

Allerdings lassen sich grundlegende Erkenntnisse zur Preissteuerung der Nachfrage über Abgaben auch für die Umsatzbesteuerung nutzen (dazu nachfolgend bb)).

bb) Ökonomische Analogien zur Produktbesteuerung

Die obigen Ausführungen unter G.II.2.b) 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. Die Effekte dieser Besonderheiten werden im nachfolgenden Abschnitt cc) näher erörtert.

cc) 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 (dazu oben D.II.9.b)) 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 (zu den rechtlichen Bedenken dagegen oben Abschnitt E.).

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 dd)). Zudem kann dies die Hebelwirkung der Steuer auf Marktpreise verstärken, wenn gleichzeitig Fleisch und Fleischprodukte steuerlich verteuert und gleichzeitig pflanzliche Substitute begünstigt werden.

dd) 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 Rechtsgründen Absenkungen der Umsatzsteuersätze auf Null für pflanzenbasierte Lebensmittel von vorneherein ausscheiden (vgl. oben Abschnitt E.); eine hilfsweise Reduzierung von 7 auf 5 % (dazu oben E.I.1.) 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 (dazu

oben näher unter G.I.2.b)dd)). 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 unter 2.a) dargestellt – ein Steueraufschlag bei nicht völlig preisunelastischer Nachfrage niemals 1:1 im neuen Gleichgewichtsmarktpreis weitergereicht. Das Zurückbleiben des Preisaufschlages 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 a)bb)). 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 Nachfrage⁶⁷ sich nur

⁶⁷ 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 et al.*, Analyse der Preiselastizitäten der Nachfrage nach Biolebensmitteln, o. J., S. 2. Die Preiselastizität nach höherpreisigem Bio-Fleisch liegt (absolut gesehen) deutlich darüber (ebenda). *Gallet*, The income elasticity of meat: a meta-analysis, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 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).

in eine niedrigere, mutmaßlich einstellige prozentuale Anhebung im Gleichgewichtsmarktpreis niederschlagen dürfte. Steuersatzänderungen dürfen nicht mit Marktpreisänderungen gleichgesetzt werden;⁶⁸ dies wäre nur bei vollkommen unelastischer Nachfrage korrekt (dazu oben a)cc)).

- 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 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.⁶⁹ 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

⁶⁸ Insoweit unzutreffend *Beermann et al.*, Tierwohl fördern, Klima schützen. Wie eine Steuer auf Fleisch eine Wende in der Nutztierhaltung einleiten und Anreize für umweltschonenden Konsum liefern kann, 2020, S. 69; ebenso bei *Buschmann/Meyer*, Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland, 2013, S. 51. Hier wird jeweils die Steueranhebung mit der Veränderung des Gleichgewichts-Marktpreises in eins gesetzt.

⁶⁹ Siehe *Bundesbank*, Wirkung der vorübergehenden Mehrwertsteuersenkung auf die Verbraucherpreise, Monatsbericht 11/2020, 57.

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 Umsatzsteuer*privilegierung* 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 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. Dies spräche für Ausnahmen zugunsten von Bio-Produkten.
- Fleischverarbeitende Dienstleistungen der Zubereitung von Speisen (Restauration, Kantinenspeisung) 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 (dazu unten G.III.); 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.⁷⁰ 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.

ee) 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.

d) Vergleichende Betrachtung der Instrumente

Einem Werbeverbot für ein spezielles Fleischwaren-Segment („Billigfleisch“) dürften im Ergebnis kaum verlässliche Nachfrageeffekte zukommen. Dafür sind die Kaufakt-Bezüge dieser Maßnahme wohl zu stark verdünnt. Dem Instrument kommt aber ein gewisser Symbolwert zu, der zugleich die längerfristige Referenzpreisbildung auf Seiten der Nachfrage beeinflussen kann. Insoweit käme eine Flankierung anderer, strikter verhaltensbeeinflussender Maßnahmen in Betracht. An das Instrument allein dürfen aus ökonomischer Sicht hingegen keine belastbaren Erwartungen in Richtung substanziell geänderten Nachfrageverhaltens gerichtet werden. Zudem zeichnet es sich durch Beschränkungen bei der Praktikabilität

⁷⁰ So auch *Chemnitz u. a.*, Fleischatlas 2018, 2. Aufl., S. 17.

(Abgrenzbarkeit des vom Werbeverbot betroffenen Segments, Kontrollprobleme) und ein durchaus beachtliches politisches Streitpotenzial aus. Belastungswirkungen und Verwaltungsaufwand halten sich hingegen wohl in engen Grenzen; allerdings dürften – anders als Wirkungskanal-bezogene Teilwerbeverbote (Beispiel Zigaretten) – Werbeverbote für „Billig-Segmente“ je nach gewähltem Abgrenzungskriterium nur schwer wirksam behördlich zu überwachen sein. Schließlich muss die Frage beantwortet werden, inwieweit nicht auch andere, bewährte Instrumente der qualitätssichernden Beschränkungen von problematischem Preiswettbewerb (wie die vertikale Preisbindung) alternativ zum Einsatz kommen sollten.

Deutlich stärkere Konsumeffekte sind durch ökonomische Hebel der Steuer- und Abgabepolitik 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. 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. Diese dürften bei Produktabgaben wegen des spezifischen Zugriffs und ihres Neuheitswertes bei Einführung am höchsten sein.

II. Lastverteilungseffekte

1. Überblick: Verteilungswirkungen und Adressaten

Neben den sog. allokativen Wirkungen (Lenkungswirkungen) müssen auch Verteilungseffekte der Instrumente berücksichtigt werden. Diese geben Auskunft darüber, wer in welchem Maße Belastungen (ggf. Entlastungen) erfährt und wie sich dies unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten werten lässt. Ökonomisch unterscheidet man als Lastkategorien (insbesondere von Abgaben) einerseits die *Zahllast*, d. h. Ausgabenveränderungen als Folge z. B. von Preisänderungen oder Steuererhebungen, sowie die *Lenkungslast*, d. h. Wohlfahrtsveränderungen (Nutzen-, Gewinneinbußen) als Folge von Verhaltensanpassungen. Es ist dabei die Frage zu stellen, welche Gruppen entlang der Wertschöpfungskette jeweils durch bestimmte Instrumente wodurch genau betroffen sind und wie sich das Ausmaß der Belastungen darstellt. Im Rahmen dieser Studie können dazu nur grundlegende qualitative Aussagen getroffen werden.

Sollen identifizierte Belastungen bewertet werden, so ist stets zu berücksichtigen, dass es sich ganz grundsätzlich jeweils um zugemutete Verantwortungsübernahmen für privatnütziges Tun handelt, dem negative gesamtgesellschaftliche Folgewirkungen zuzuschreiben sind. Die „Belastungen“ sind mithin jeweils Ausdruck derjenigen bislang nicht kompensierten

Folgekosten, die der Gesellschaft in Gestalt von Klima-, Umwelt- und Gesundheitsfolgen auferlegt werden. Aus dieser Perspektive findet eine Belastungskorrektur statt, die bislang externe Handlungsfolgen zum Teil internalisiert, d. h. an die Entscheider und Verursacher rückverlagert (Ausgleichsfunktion). Dies ist insoweit als Verbesserung der gerechten Lastzuweisung anzusprechen. Im Bereich der Abgaben rechtfertigt dieses Ausgleichsmotiv die Erhebung selbst dann, wenn (kurzfristig) noch keine nennenswerten Verhaltensänderungen erwartet werden könnten.

Bei problematischen Verteilungswirkungen kommt es also nicht auf Belastungen per se an, sondern es geht um unangemessene, unerwünschte oder unverhältnismäßige Lastwirkungen, die einen Zielkonflikt mit bestimmten verteilungspolitischen Zielen darstellen. Aus naheliegenden interessenpolitischen Gründen wird diese Unterscheidung in der rechtspolitischen Debatte vielfach nicht gezogen, und es werden unterschiedslos jedwede Veränderungen gegenüber dem *status quo* als „belastend“ markiert. Bei der rechtspolitischen Bewertung sollte jedoch zwischen angemessenem Ausgleich und unangemessener Überforderung unterschieden werden.

2. *Betrachtung der Instrumente*

a) *Segmentbezogene Werbeverbote*

(Segmentspezifische) Werbeverbote belasten ausschließlich die Werbetreibenden, vorliegend in erster Linie den Lebensmitteleinzelhandel. Allerdings bedeuten Werbebeschränkungen weder hoheitlich auferlegte Zahllasten noch sonstige zugemutete zwingende Ausweichkosten. Die ökonomische Belastung ist darüber hinaus als gering anzusehen, da Werbung nicht generell untersagt wird und die Bedeutung der Lockvogel-Werbung für den Umsatz des LEH ohnehin begrenzt sein dürfte (von Werbung nicht erreichte Adressaten, Impulskäufe usw.). Da Lockvogel-Werbung als solche, auch für Fleisch, zulässig bliebe und die Optionen des Handels zur *sales promotion* in den Ladengeschäften ebenso wie die gesamte Preispolitik des LEH nicht tangiert wären, treten hier wohl keine signifikanten Belastungen auf.

Auch eine merkliche Belastung der vorgelagerten Wertschöpfungsstufen (landwirtschaftliche Primärproduktion, Verarbeitungsstufe) ist nicht erkennbar. Dies spiegelt insbesondere die oben in Abschnitt II.a) herausgestellte, nur begrenzte Lenkungs-Wirksamkeit von Werbeverböten, die lediglich auf Preiswerbung und dabei nur auf „Billigfleisch“ abzielen. Wo nur geringe

Effekte zu erwarten sind, halten sich auch die so ausgelösten Belastungen in sehr engen Grenzen.

b) Abgaben

Lenkende Abgaben haben demgegenüber – je nach Ausgestaltung – ganz erhebliches Belastungspotenzial sowohl auf der Anbieter- wie auf der Nachfrageseite. Abgaben muten Zahllasten für nicht vermiedene Bemessungsgrundlagen zu sowie zusätzlich u. U. beträchtliche Lenkungslasten für Anpassungsreaktionen aller Art zur Vermeidung der Abgabe.

Grundsätzlich ist die ökonomische Traglast einer Abgabe strikt von der technischen Abgabebzahlung (Abführung des geschuldeten Abgabebetragtes an den Fiskus) zu unterscheiden. Bei Produktabgaben ist grundsätzlich von geteilter Traglast zwischen Angebot und Nachfrage auszugehen, da eine vollständige Überwälzung unter „normalen“ Marktbedingungen nicht gelingen kann.

Abgaben auf Fleisch und Fleischprodukte wirken grundsätzlich regressiv, d. h. sie belasten Haushalte mit geringem Einkommen relativ gesehen stärker. Dies ist für sich genommen noch eher unspektakulär, denn dies gilt auch für die Güterpreise selbst (ohne jeden Abgabenzugriff), es gilt für die gesamte Umsatzsteuer, und es gilt im Übrigen für alle Güter des täglichen Bedarfs gleichermaßen. Die Regression als solche ist mithin noch kein ausschlaggebendes Argument. Allerdings muss der regressive Effekt im Rahmen einer Gesamtabwägung und bei der näheren Ausgestaltung bedacht werden. Mengenabgaben sind gegenüber Wertabgaben (z. B. der Umsatzsteuer) sogar in Bezug auf die Preis- und Qualitätssegmente von Fleisch regressiv, d. h. sie belasten geringe Qualitäten mit niedrigerem Preis relativ gesehen stärker. Beide Abgabetypen sind in Bezug auf das Haushaltseinkommen regressiv, d. h. die Zahllast nimmt relativ gesehen mit dem Einkommensniveau ab.

Geringere Einkommen werden insgesamt also relativ stärker belastet und unter Veränderungsdruck gesetzt. Dieser Belastungseffekt ist umso stärker, je erfolgreicher die Lenkung, insbesondere auch die Binnensubstitution zugunsten höherwertiger Fleischwaren im Abgabendesign verankert wird (Mengensteuer, Qualitätsdifferenzierung des Abgabenzugriffs usw.). Regressive Wirkung tritt dabei insbesondere auch in Bezug auf das Haushaltseinkommen auf. Der von einer Abgabe/Steuer erzeugte ökonomische Anpassungsdruck wirkt sich daher deutlich stärker bei sozial schwächeren Haushalten aus. Sozial stärkere Haushalte können

hingegen bei u. U. weitgehend unveränderter Nachfrage die Einkommensschmälerungen als Folge der Abgabenbelastung hinnehmen (Dominanz des Einkommenseffekts).

Anders als Werbeverbote dürften Produkt-Abgaben auf Fleisch und Fleischprodukte durchaus auch Betroffenheit auf den vorgelagerten Wertschöpfungsstufen auslösen. Nachfrageminderungen, Nachfrageverschiebungen und Preisveränderungen im Endverbrauch wirken sich auch auf die vorgelagerten Stufen aus.⁷¹ Dort entscheidet sich aber beispielsweise, inwieweit die Inlandsregulierung durch vermehrte Exporte ausgeglichen werden kann. Primärproduzenten können also der Steuerlast entgegen, wenn sie auf insoweit nicht regulierte Auslandsmärkte ausweichen. Gelingt dem Abgabezugriff ein *Upgrading* der Nachfrage bzw. eine Stimulierung der Nachfrage nach hochwertigen Produkten (z. B. Bio-Fleisch), so könnten von der Besteuerung des Endverbrauchs durchaus auch Begünstigungswirkungen auf dieses Segment der Primärproduktion ausgehen – soweit der Pull-Effekt nicht über Importkanäle bedient wird.

Bei zweckgebundenen Abgaben bzw. Abgaben mit explizitem Verwendungszweck können ferner – je nach Ausgestaltung – auch regionale Unwuchten dadurch auftreten, dass Mittelaufkommen (z. B. aus Umsatzsteuer) und Mittelzufluss (z. B. für Tierwohlzwecke o. ä.) regional abweichende Inzidenz aufweisen (regionale Verteilungswirkungen). Inwieweit dies signifikant ist und als unerwünscht gelten muss, hängt vom konkreten Abgaben-Modell ab.⁷²

c) Umsatzsteuerliche Maßnahmen

Auch bei der Umsatzsteuer ist grundsätzlich von geteilter Traglast zwischen Angebot und Nachfrage auszugehen. Die in der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre verbreitete Anschauung der Umsatzsteuer als „durchlaufendem Posten“ darf nicht verkennen lassen, dass Existenz und Höhe der Umsatzbesteuerung erhebliche realwirtschaftliche Bedeutung für Unternehmen in der Zahllast hat: Die Umsatzsteuer verteuert das Angebot und wirkt komprimierend auf die Nachfrage ein – beide Marktfolgen belasten die Anbieter als Steuerzahler, auch wenn die Steuerbeträge technisch gesehen nur „durchlaufen“.

⁷¹ Zwar können so keine Impulse für eine nachhaltigere Produktionsweise erwartet werden, es findet aber gleichwohl eine Inzidenz des Abgaben- bzw. Steuerzugriffs durch Preis- und durch Mengeneffekte im Endverbrauch statt.

⁷² Siehe dazu etwa *Karpenstein u. a.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 250 f.

Die übrigen Lasteffekte der Umsatzbesteuerung verhalten sich *mutatis mutandis* analog zur Produktabgabe. Unterschiede könnten sich aber dadurch ergeben, dass eine Produktabgabe *sui generis* in Bemessungsgrundlage, Abgabesätzen und Differenzierungen deutlich mehr Akzente setzen kann, die sich dann auch in abweichenden Belastungsmustern niederschlagen.

d) Vergleichende Betrachtung der Instrumente

Hinsichtlich der Belastungen und der Zielkonflikte mit der Verteilungsgerechtigkeit gilt Folgendes: Die erwünschten Nachfragelenkungseffekte (globale Mindernachfrage bei erhöhtem Anteil höherer Qualität) führen, wenn sie über preisliche Hebel organisiert werden, zu Kaufkraftabschöpfungen (Zahllast) und Nutzeneinbußen (Lenkungslast). Beide zusammen ergeben ökonomisch die Steuerlast. Diese Belastungen treffen sozial schwächere Haushalte und die Nachfrage einfacher Qualitäten relativ gesehen stärker. Nicht nur treten regressive Preiseffekte auf, auch die Preiselastizitäten (d. h. die Verdrängungseffekte bei der nachgefragten Menge) erweisen sich im einfachen Qualitätssegment als stärker.⁷³ Dies ist unter Lenkungsgesichtspunkten zwar erwünscht, verleiht den Abgaben aber rechtspolitisch ein asymmetrisches Belastungsprofil beim Endverbrauch: Die relative Belastung fällt so bei geringeren Einkommen tendenziell stärker aus. Diese geraten deshalb auch in vermehrtem Maße unter Veränderungsdruck, was ihre Konsummuster angeht. Dieser Effekt relativ stärkeren Drucks wird umso deutlicher ausfallen, je akzentuierter die Lenkung (und damit die Verhaltensbeeinflussung) instrumentell umgesetzt wird. Besonderer Druck geht dabei von Konzepten aus, die eine Binnensubstitution im Fleischkonsum zugunsten höherwertiger Fleischwaren beabsichtigen, z. B. Einsatz von regressiven Mengenabgaben oder Qualitätsdifferenzierung der Abgabensätze (höherer Satz für „Billigfleisch“) usw. Private Haushalte mit vergleichsweise höherem Einkommen wären demgegenüber eher in der Lage, ihre Nachfrage weitgehend unverändert zu lassen und den Kaufkraftverlust als Folge der Abgabenbelastung schlicht hinzunehmen. Dies würde bedeuten, dass nicht der

⁷³ Siehe zu den empirischen Daten etwa *Thiele*, *Agrarwirtschaft* 2008, 258; *Buschmann/Meyer*, *Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland – Beiträge zu einer klima- und umweltgerechteren Landwirtschaft* 05/13, 2013, *Gallet*, *The income elasticity of meat: a meta-analysis*, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 2010, 477, *Rahbauer/Staudigel/Roosen*, *Investigating German meat demand for consumer groups with different attitudes and sociodemographic characteristics*, 2018. Zum Ganzen bereits oben G.I.2.a)dd).

Substitutionseffekt (durch Vermeiden der Abgabe) dominiert, sondern der Einkommenseffekt einer Abgabe (durch Zahlenmüssen).

Es trifft zu, dass steuer- und abgabepolitische Instrumente gleichwohl insoweit als *sozialverträglich* anzusprechen sind, als die „Mehrbelastung auf wenige Euro im Monat“ beschränkt werden könnte und „niemand gänzlich vom Fleischkonsum [...] ausgeschlossen würde“. ⁷⁴ Auch sorgte eine vom Abgabeanreiz angesonnene Substitution durch pflanzliche Lebensmittel nicht nur für eine Schonung von knapper Kaufkraft, sondern sogar zur Verbesserung der Gesundheitssituation. ⁷⁵ Dies gilt insbesondere dann, wenn man davon ausgeht, dass die derzeitigen Fleischverzehre als übermäßig gelten dürfen. Gleichwohl muss eine verknappende und über Preishebel nachfragebeeinflussende Fleischpolitik vertreten, dass sich der ökonomische Verhaltensänderungsdruck sozial asymmetrisch auswirkt. Eine Reduzierung auf ein gesundheitlich vertretbares Maß dürfte aber in jedem Falle als sozialverträglich gelten (Demeritorisierung „übermäßigen“ Fleischkonsums).

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 unter Verteilungsgesichtspunkten zu sichern. Gleiches gilt für eine flankierende Informationspolitik über die Gründe der notwendigen Verhaltensänderungen.

Inwieweit darüber hinaus Kompensationszahlungen aus sozialpolitischen Gründen erforderlich sind, wie dies zum Teil befürwortet wird, ⁷⁶ bedarf aber der näheren Untersuchung und Begründung. Geht man davon aus, dass die Lenkungs last (Verhaltensänderung) mit Blick auf übermäßigen Fleischverzehr nicht nur zumutbar, sondern auch als Verbesserung der Lebensqualität anzusprechen ist, und dass die Zahllast nicht bereits durch (höhere) Preise, sondern erst durch Ausgaben, d. h. Preis x Menge, beschrieben wird, wobei die Menge gerade zielgerecht verringert werden kann und soll, so sind pekuniäre Ausgleiche aus sozialpolitischen Erwägungen heraus nicht von vorneherein zwingend. Jedenfalls bedarf dies der näheren

⁷⁴ *Beermann et al.*, a.a.O., S. 70.

⁷⁵ Ähnlich wohl *Beermann et al.*, a.a.O., S. 70.

⁷⁶ Siehe etwa „Borchert-Kommission“, Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, 2020, S. 17; zurückhaltender und differenzierter *Karpenstein u. a.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 252 ff.

Begründung im Einzelfall der jeweils konkret gewählten Kaufkraftabschöpfung durch eine Abgabe bzw. Steuer.

III. Transaktionskosten (Verwaltungsaufwand)

1. Überblick

Der von allen beteiligten zu leistende Aufwand zur Umsetzung, Befolgung und Kontrolle wird in der Wirtschaftswissenschaft als *Transaktionskosten* eines Instrumentes bezeichnet. Diese Kosten fallen grundsätzlich sowohl auf staatlicher, aber auch auf privater Seite an. Auf staatlicher Seite entsteht gesetzgeberischer Aufwand durch Vorbereitung, Planung, Gestaltung und Gesetzgebungsverfahren einerseits sowie behördlicher Aufwand im Vollzug (Durchführung und Kontrolle). Bei Abgaben und Steuern sind beispielsweise die Erhebungskosten von Abgaben von Bedeutung; diese entscheiden über die sog. Netto-Ergiebigkeit (Aufkommen abzüglich Erhebungskosten). Abgabepflichten sowie Verbote bedürfen zudem der staatlichen Kontrolle, die ihrerseits Aufwand bedeutet.

Auch bei privaten Wirtschaftssubjekten entstehen in nicht unerheblichem Umfang einmaliger Rüstaufwand sowie dauerhafte Durchführungskosten. So müssen Abgabezahler typischerweise geschuldete Abgabebeträge selbst produktscharf und termingerecht ermitteln, einziehen und an den Fiskus abführen. In der Finanzwissenschaft ist hier von sog. „Bürokratieüberwälzung“ die Rede, da der Fiskus erhebliche Teile der kostspieligen Erhebungsvorgänge an Private auslagert.

Im Rahmen dieser Studie kann nur eine erste grobe qualitative Einschätzung des Aufwandes sowie eine diesbezügliche Reihung der Instrumente vorgenommen werden.

2. Betrachtung der Instrumente

a) Segmentbezogene Werbeverbote

Werbeverbote sind für die Verbotsadressaten leicht umzusetzen und erfordern allenfalls Umplanungsaufwand, um die Werbeziele ggf. mit Hilfe anderer Instrumente umzusetzen. Dies kann als vernachlässigbar gelten.

Nicht trivial hingegen ist der Aufwand, der von behördlicher Seite für eine wirksame Kontrolle der Verbote eingesetzt werden muss. Da kein Eigeninteresse der Verbotsadressaten an der Einhaltung besteht, setzt die Einhaltung der Norm eine wirkungsvolle Kontrolle voraus.

Diese Kontrolle wird bereits dadurch erschwert, dass es der Natur der Sache nach nur eine punktuelle ex-post-Kontrolle im Rahmen der allgemeinen Marktüberwachung sein kann (oder gar nur ein Anzeigedelikt durch Wettbewerber). Hier wäre von vorneherein die Entdeckungswahrscheinlichkeit stark reduziert.

Zudem dürfte es sich um eine sehr hohe Anzahl an überwachungsbedürftigen Werbebotschaften handeln, die in hoher Taktzahl (z. B. wöchentlich) permanent von zahlreichen Werbetreibenden ausgegeben werden. Erschwerend hinzu kommen Probleme asymmetrischer Informationsverteilung zwischen Werbetreibendem und Überwachungsbehörde. Denn es ist davon auszugehen, dass einer Lockvogel-Werbung nicht ohne Weiteres von außen zu entnehmen ist, ob es sich bei den beworbenen Waren um „Billigfleisch“ nach der unter A. entwickelten Abgrenzung handelt. In diesem Falle reduzierte sich die Kontrolle ohnehin auf Stichproben im Rahmen eines behördlichen Aufgreifermessens bei insgesamt stark angespannten Verwaltungsressourcen.

Ganz sicher lässt sich von außen nicht anhand der bloßen Werbeaussage beurteilen, ob bei einem werblichen Angebot der Einstandspreis unterschritten wurde; dies setzte vielmehr eine Betriebsprüfung der Beschaffungsvorgänge im Detail voraus (Problem asymmetrischer Informationsverteilung). Hierbei wird ein weiteres Problem auftreten, denn welcher der sich ggf. laufend ändernden Einstandspreise von welchem Lieferanten ist dem konkreten Werbeangebot in einer bestimmten Kalenderwoche zuzuordnen? Darüber hat nur der Handelsbetrieb gesicherte Kenntnis und zugleich vielfache Möglichkeiten der Verschleierung. Das abstrakte Prinzip, nicht unter Einstandspreis anzubieten, erweist sich im konkreten Kontrollakt als wenig operational. Werden diese Probleme vom Handel antizipiert, könnte sich das Verbot als praktisch weitgehend wirkungslos erweisen (sog. programmiertes Vollzugsdefizit).

Die Problematik wird noch verschärft, wenn gleich eine ganze Kette von Einstandspreisen auf allen Vorbeschaffungsstufen Gegenstand der Überwachung werden sollte. Hierbei käme es im Übrigen zu einer Verantwortungsdiffusion: Der LEH wäre kaum verantwortlich zu machen dafür, dass sichergestellt wäre, dass sich eine Werbung nur auf Produkte bezieht, bei denen auf allen vorgelagerten Wertschöpfungsstufen mindestens zu Einstandspreisen abgegeben wurde.

Dies erforderte weitere preisrechtliche Instrumente; ein bloßes Werbeverbot auf der Endverbrauchsstufe wäre so kaum praktikabel abzusichern.

Das *qualitative* „Billigfleisch“-Kriterium, das eine im Marktverkehr direkt beobachtbaren Kategorienbildung (z. B. Tierwohl-Label etc.) nutzt, ist einer Außen-Kontrolle grundsätzlich deutlich leichter zugänglich. Allerdings würde es die Kontrolle erleichtern, wenn die werbliche Aussage diese Qualitätskategorie direkt mit enthalten würde. Andernfalls wäre erneut *prima facie* unklar, ob dem Werbeverbot für „Billigfleisch“ im konkreten Falle entsprochen wurde. Enthält die Werbeaussage aber diese Angabe, kann eine stichprobenartige Überprüfung genügen. Ganz nebenbei würde so auch die Fleischqualität zum Gegenstand der Werbeaussage (und des Lockvogel-Wettbewerbs) gemacht. Insofern wäre es bei diesem Ansatz empfehlenswert, die zusätzliche Qualitätsstufenangabe bei Werbeaussagen verbindlich zu machen.

b) Abgaben

Relativ gesehen kommt Produktabgaben der höchste Verwaltungsaufwand der drei Instrument(kategorien) bei allen Beteiligten zu.⁷⁷ Dies wird noch verstärkt durch den Umstand, dass es sich um die Einführung einer neuartigen Abgabe bzw. Steuer handeln würde. Der Aufwand entsteht sowohl auf staatlicher Seite (Erhebung und Überwachung) als auch auf privater Seite bei den Zensiten (Ermittlung, Einziehung und Abführung der Abgabenbeträge, Anpassung in der eigenen Preispolitik). Der Aufwand zerfällt in einmaligen Rüstaufwand bei der Einführung und dauerhaften Durchführungsaufwand.

Je differenzierte die Abgabe ausgestaltet ist (Ausnahmen der Abgabepflicht, differenzierte Steuersätze, Freibeträge o. ä.), desto aufwändiger sind Design, Vollzug und Kontrolle. Wertabgaben (z. B. als prozentualer Preisaufschlag) sind in Design und Vollzug recht einfach zu handhaben, da sie faktisch einen Zuschlag zur gut eingeführten Umsatzbesteuerung darstellen. Mengenabgaben hingegen stellen steuertechnisch ein neuartiges *aliud* dar und bedürfen insbesondere einer regelmäßigen legislativen Anpassung, um inflationsbedingter Auszehrung ihres Realwertes und damit ihrer Anreizfunktion vorzubeugen.

Insbesondere sehr erfolgreiche Lenkungsabgaben würden entlang der Wertschöpfungskette markante Verhaltensänderungen und Strukturverschiebungen auslösen und so gewisse

⁷⁷ Ebenso *Beermann et al.*, a.a.O., S. 69 f.

Rüstaufwendungen zumuten. Die privaten Transaktionskosten dürften sich aber im Wesentlichen auf den Unternehmenssektor beschränken; private Haushalte dürften – selbst bei erheblicher Umstellung der Ernährungsgewohnheiten – keine wirklich spürbaren Transaktionskosten der Umstellung treffen.

c) Umsatzsteuerliche Maßnahmen

Der Aufwand entsteht sowohl auf staatlicher Seite (Erhebung und Überwachung) als auch auf privater Seite bei den Zensiten (Ermittlung, Einziehung und Abführung der Abgabebeträge, Anpassung in der Preispolitik). Der Aufwand zerfällt in einmaligen Rüstaufwand bei der Änderung und dauerhaften Durchführungsaufwand. Änderungen der Umsatzbesteuerung bedeuteten in diesem Zusammenhang eine vergleichsweise sehr einfache administrative Umsetzbarkeit, da die Erhebungs- und Kontrollstrukturen bereits bestehen und nur leicht angepasst werden müssten.

Bereits heute werden einige Lebensmittel mit dem vollen Umsatzsteuersatz belegt; die erhebungstechnischen Voraussetzungen für eine steuerliche Differenzierung von Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs sind mithin gegeben.⁷⁸ Lediglich für Mischprodukte müsste eine praktikable und betrugsrobuste Lösung gefunden werden. Die Vereinheitlichung der Besteuerung von Fleisch-Verzehr im Restaurant und Außer-Haus-Verkauf würde zudem diesbezügliche Anreize zum Umsatzsteuerbetrug verringern. Freilich könnten gewisse Anreize entstehen, wenn z. B. fleischlose Speisen im Vergleich zu fleischhaltigen Speisen umsatzsteuerbegünstigt gestellt würden.

Insgesamt muss jedoch Änderungen im UStG der mit Abstand geringste Aufwand aller hier betrachteten Instrumente attestiert werden. Denn es kann auf ein bereits vollständig implementiertes Steuersystem der Erhebung, des Vollzuges und der Kontrolle zurückgegriffen werden.⁷⁹ Zudem wäre dieses Instrument gleichsam sofort verfügbar, da sowohl der legislative Rahmen ebenfalls bereit steht als auch die nötigen Änderungen kaum nennenswerte konzeptionelle Vorarbeiten mehr erfordern.

⁷⁸ Ebenso *Beermann et al.*, a.a.O., S. 69 f.

⁷⁹ So auch *Karpenstein u. a.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 225.

d) Vergleichende Betrachtung der Instrumente

Relativ gesehen kommt Produktabgaben der höchste *Verwaltungsaufwand* der drei Instrument(kategorien) bei allen Beteiligten zu.⁸⁰ Dies wird noch verstärkt durch den Umstand, dass es sich um die Einführung einer neuartigen Abgabe bzw. Steuer handeln würde. Der Aufwand entsteht sowohl auf staatlicher Seite (Erhebung und Überwachung) als auch auf privater Seite bei den Zensiten (Ermittlung, Einziehung und Abführung der Abgabenbeträge, Anpassung in der Preispolitik). Der Aufwand zerfällt in einmaligen Rüstaufwand bei der Einführung und dauerhaften Durchführungsaufwand. Die Umsatzsteuer hingegen träge auf eine vergleichsweise sehr einfache administrative Umsetzbarkeit, da die Erhebungs- und Kontrollstrukturen bereits bestehen und nur leicht angepasst werden müssten. Bereits heute werden einige Lebensmittel mit dem vollen Umsatzsteuersatz belegt; die erhebungstechnischen Voraussetzungen für eine steuerliche Differenzierung von Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs sind mithin gegeben.⁸¹ Lediglich für Mischprodukte müsste eine praktikable und betrugrobuste Lösung gefunden werden. Der Verwaltungsaufwand für Werbeverbote ist sowohl auf staatlicher als auch auf privater Seite als sehr gering zu bewerten; allerdings könnte sich die behördliche Überwachung und Kontrolle (je nach gewähltem Abgrenzungskriterium von „Billigfleisch“) als schwierig erweisen und zu programmierten Vollzugsdefiziten beitragen.

IV. Zusammenfassung der ökonomisch-ökologischen Effekte

(1) Einem Werbeverbot für ein spezielles Fleischwaren-Segment („Billigfleisch“) dürften im Ergebnis kaum verlässliche Nachfrageeffekte zukommen. Dafür sind die Kaufakt-Bezüge dieser Maßnahme wohl zu stark verdünnt. Diese Einschätzung änderte sich auch nicht substantziell, sondern nur graduell, wenn stattdessen erweiterte Verbote (Verbot von Preiswerbung oder gar von Fleischwerbung generell) in Betracht gezogen würden. Denn am eigentlichen Verkaufspreis – als bei Weitem ökonomisch stärkstem Signal an die Endverbraucher:innen – ändern all diese Kommunikationsverbote nichts. Dem Instrument kommt aber ein gewisser Symbolwert zu, der zugleich die längerfristige Referenzpreisbildung auf Seiten der Nachfrage beeinflussen könnte, insbesondere wenn der tatsächliche Fleischverkaufspreis parallel durch Impulse des Abgaben- und Steuerrechts angehoben würde.

⁸⁰ Ebenso *Beermann et al.*, a.a.O., S. 69 f.

⁸¹ Ebenso *Beermann et al.*, a.a.O., S. 69 f.

Insoweit käme für das Werbeverbot eine Flankierung anderer, strikter verhaltensbeeinflussender Maßnahmen in Betracht. An das Instrument allein dürfen aus ökonomischer Sicht hingegen keine belastbaren Erwartungen in Richtung substanzuell geänderten Nachfrageverhaltens gerichtet werden. Zudem zeichnet es sich durch Beschränkungen bei der Praktikabilität (Kontrollprobleme bei Einstandspreisunterschreitungen) bzw. zwingende Ergänzung durch verbindliche und flächendeckende Qualitätslabel (Anknüpfungspunkt Niedrigqualitäten) aus. Belastungswirkungen und Verwaltungsaufwand halten sich hingegen wohl in engen Grenzen; allerdings dürften – anders als Wirkungskanal-bezogene Teilwerbeverbote (Beispiel Zigaretten) – Werbeverbote für „Billig-Segmente“ insbesondere bei Verwendung des Kriteriums von Einstandspreisunterschreitungen nur schwer wirksam behördlich zu überwachen sein. Qualitätsbezogene Werbeverbote lenken die Aufmerksamkeit auf die landwirtschaftliche Primärproduktion als Verantwortungsträger und werfen die Frage auf, warum werbeverbotsrechtfertigende Minderqualitäten gleichwohl Label tragen, die ihnen sprachlich „Tierwohl“ attestieren. Schließlich muss die Frage beantwortet werden, inwieweit nicht auch andere, bewährte Instrumente der qualitätssichernden Beschränkungen von problematischem Preiswettbewerb (wie die vertikale Preisbindung) alternativ zum Einsatz kommen könnten.

(2) Deutlich stärkere 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 allen drei 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).

(3) 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,⁸² 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

⁸² Dies schließt es nicht aus, dass z. B. „Tierwohl und Umwelt- und Klimaanforderungen [...] gleichgerichtete Wirkungen entfalten“ (*Karpenstein u. a.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 268 m. w. Nachw.). Dennoch wäre eine konsequent an Klimagesichtspunkten ausgerichtete Lenkungsabgabe völlig anders konzipiert als eine Finanzierungsabgabe mit Hauptzweck Tierwohl.

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 Lenkungs Gesichtspunkten 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 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 preispolitische 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.

(4) 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.

(5) 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 innegehabte 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 verzerrter Präferenzen nicht immer unmittelbar erkannt wird und Gegenstand ergänzender informatorischer Instrumente sein sollte.

(6) 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.

(7) 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 Werbeverböten wäre der zusätzliche Aufwand hingegen eher gering; bei Werbeverböten 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.

(8) 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.

(9) Die Fokussierung der aktuellen rechtspolitischen Debatte auf „falsche Fleischpreise“ und die wohlfeile Kritik an einem „Markt, der aus dem Lot geraten ist“⁸³, 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

⁸³ *Bauchmüller*, Der Preis des Fleisches, Süddeutsche Zeitung v. 12.02.2021, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fleisch-billigfleisch-schlachthofe-handel-1.5203605> .

eine Gesellschaft nachvollziehbar die unter diesen Gesichtspunkten herrschenden Bedingungen 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.

Märkte und Preise, die in einem Umfeld des Zulässigen operieren, werden über den Wettbewerbshebel stets Gunstoptionen zugunsten der Marktakteure ausloten. Ist aber das Zulässige eigentlich „problematisch“, so muss auch über die Angemessenheit des Zulässigen 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 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.