

Umweltschäden der Ernährung einpreisen Mehrwertsteuer-Reform oder Treibhausgas- Bepreisung?

Politischer Handlungsbedarf

Neben der Emission von Treibhausgasen (THG) verursacht der Lebensmittelkonsum in Deutschland und Europa erhebliche Umweltbelastungen, wie den Verlust biologischer Vielfalt, Wasserverbrauch, Landnutzung und Nährstoffemissionen, die Ökosysteme nicht nur in Europa, sondern weltweit belasten. Trotz der damit verbundenen gravierenden Schäden werden im Agrar- und Ernährungssektor bislang zu wenige wirksame Maßnahmen ergriffen,

um diese Belastungen ausreichend zu senken. Mögliche Handlungsoptionen zur Verminderung dieser Umweltschäden bei gleichzeitiger Emissionsminderung beinhalten (1) den Abbau klimaschädlicher Subventionen wie die Mehrwertsteuerermäßigung auf Fleischprodukte und (2) eine THG-Bepreisung auf alle Lebensmittel. Diese nachfrageseitigen Politikinstrumente wirken direkt auf die Konsummuster der Haushalte und reduzieren dadurch

deren ökologischen Fußabdruck. Die dabei aufkommenden Steuermehreinnahmen lassen sich für finanzielle Transfers nutzen, um die entstehenden Kosten für Haushalte (teilweise) auszugleichen. Die verbleibende EU-Legislaturperiode bis 2029 bietet die Chance, Haushalte in die Lage zu versetzen, stärker als bisher zu den europäischen und nationalen Nachhaltigkeitszielen beizutragen.

Die Studie: Zwei Instrumente im Vergleich

23 Prozent der THG-Emissionen, die direkt und indirekt von privaten Haushalten in der EU verursacht werden, stehen im Zusammenhang mit der Ernährung. Bei den Umweltbelastungen durch Stickstoff- und Phosphorverbindungen, Wasser- und Landverbrauch sowie Gefährdung der biologischen Artenvielfalt sorgt der Nahrungsmittelkonsum für 56 bis 71 Prozent der Belastung durch die Haushalte. Eine Studie des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK) vergleicht nun zwei mögliche Instrumente in Be-

zug auf ihr Potenzial zur Emissionsreduktion und ihre weiteren Umweltwirkungen: (1) die Abschaffung der Mehrwertsteuerermäßigung auf Fleisch und (2) eine THG-Bepreisung auf alle Nahrungsmittel entsprechend ihres THG-Gehalts. Viele Lebensmittel profitieren von einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz, etwa in Deutschland 7 Prozent statt des regulären Satzes von 19 Prozent. In insgesamt 22 der 27 EU-Staaten wird durch ermäßigte Mehrwertsteuersätze der Fleischkonsum steuerlich bevorteilt. Das For-

schungsteam stützt sich in seinem Vergleich auf repräsentative Erhebungen zu den Ausgaben der privaten Haushalte in den 27 EU-Staaten sowie auf Daten zu Wertschöpfungsketten. Somit können sowohl die Anpassungsreaktionen der Haushalte auf Preisveränderungen als auch die mit dem Konsum einhergehenden globalen Belastungen für Klima, Ökosysteme und Ressourcenverbrauch beziffert werden.

Die Ergebnisse: Umweltwirkung, Kosten und Nutzen

In der Modellrechnung zeigt sich:
Basierend auf den empirisch ermittelten Anpassungsreaktionen der privaten Haushalte reduzieren sich die Umweltschäden durch Ernährung je nach Schadenskategorie um 3,5 bis 5,7 Prozent durch eine EU-weite Abschaffung der reduzierten Mehrwertsteuersätze für Fleisch. Den Haushalten in der EU entstehen dadurch unmittelbare Kosten von durchschnittlich 109 Euro (Deutschland: 76 Euro) im Jahr. Dem gegenüber stehen Steuermehreinnahmen von 83 Euro (Deutschland: 61 Euro) je Haushalt. Diese Mehreinnahmen stünden beispielsweise für gezielte Entlastungen von Haushalten zur Verfügung. Würden die Steuermehreinnahmen etwa in Form einer Pro-Kopf-Zahlung für den sozialen Ausgleich genutzt, lägen die durchschnittlichen Netto-Kosten für EU-Haushalte bei lediglich 26 Euro (Deutschland: 15 Euro).

Im Vergleich dazu wird in der Studie eine THG-Bepreisung auf alle Nahrungsmittel je nach produktspezifischem THG-Ausstoß betrachtet. Um eine gleichwertige THG-Emissionsreduktion zu erreichen, müsste ein Preisaufschlag von etwa 52 Euro je Tonne CO₂-Äquivalent erhoben werden. Zum Vergleich: Der CO₂-Preis für Kraft- und Heizstoffe in Deutschland liegt aktuell zwischen 55 und 65 Euro je Tonne und wird 2028 vom EU-Emissionshandel (ETS II) abgelöst. Eine THG-Bepreisung für Lebensmittel würde Wasserverbrauch, Landnutzung und Nährstoffemissionen noch stärker als die Mehrwertsteueranpassung reduzieren und zusätzliche Steuereinnahmen erzielen. So könnten bei einer vollständigen Rückerstattung die zusätzlichen Kosten für Haushalte auf durchschnittlich 12 Euro (Deutschland: 9 Euro) pro Jahr gesenkt werden.

Dänemark setzt sich für die Einführung einer THG-Bepreisung in der Fleisch- und Milchproduktion ein. Es ist geplant, dass die Landwirte im Jahr 2030 umgerechnet rund 40 Euro pro Tonne CO₂ zahlen, die bis 2035 auf rund 100 Euro steigen sollen. Im Gegenzug sollen die Landwirte wesentliche Steuerentlastungen erhalten. Die Einnahmen aus der Abgabe sollen in den ersten beiden Jahren zur Unterstützung des ökologischen Umbaus der Landwirtschaft verwendet und dann neu bewertet werden. Eine europäische Lösung zur Sicherung des Wettbewerbs könnte die Einbeziehung der Landwirtschaft in einen umfassenden europäischen Emissionshandel sein.

In der Tabelle werden beide Instrumente (Abschaffung der Mehrwertsteuervergünstigung und THG-Bepreisung) miteinander verglichen:

	Anpassung der Mehrwertsteuer	THG-Bepreisung (52 Euro)
Bepreiste Lebensmittelprodukte	Fleischprodukte	Alle Lebensmittel
Mechanismus der Preiserhöhung	Variiert nach länderspezifischen ermäßigten und normalen Mehrwertsteuersätzen	Variiert je nach länderspezifischer Intensität der Treibhausgasemissionen der Lebensmittelkategorie
Präzision bei der Preisgestaltung für externe Effekte	Gering: Höhere Preise für Fleischprodukte ohne Berücksichtigung der externen THG-Emissionskosten	Hoch: Preisanpassung proportional zu den externen THG-Emissionskosten
Verwaltungskosten	Gering: Erfordert eine Anpassung des Verzeichnisses der Güter für ermäßigte Mehrwertsteuersätze	Hoch: Erfordert genaue Messungen für verschiedene Lebensmittel und eine neue Gestaltung des Steuersystems
Zeitraumen für die Umsetzung	<1 Jahr	vermutlich >3 Jahre
Flexibilität	Niedrig: Keine Option zur Erhöhung des Ambitionsniveaus	Hoch: Potenzial zur Erhöhung des Ambitionsniveaus durch einen höheren Preis für Treibhausgasemissionen
Durchschnittliche jährliche Belastung der Konsumenten (je Haushalt)	109 (EU) bzw. 76 (DEU) Euro	150 (EU) bzw. 117 (DE) Euro
Durchschnittliche jährliche Rückerstattung (je Haushalt)	+83 (EU) bzw. +61 (DEU) Euro	+138 (EU) bzw. +109 (DEU) Euro
Jährlicher durchschnittlicher Umweltnutzen je Haushalt (vermiedene Schäden durch Treibhausgasemissionen, Stickstoff- und Phosphoremissionen)	+57 (EU) bzw. +39 (DEU) Euro	+59 (EU) bzw. +37 (DEU) Euro
Prozentuale Reduktion der globalen Umweltschäden	Biodiversitätsverlust: -4.9% Landnutzung: -4.8% Stickstoff: -4.4% Phosphor: -5.7% THG-Emissionen: -5.0% Wasserverbrauch: -3.5%	Biodiversitätsverlust: -4.9% Landnutzung: -5.1% Stickstoff: -4.9% Phosphor: -5.8% THG-Emissionen: -5.0% Wasserverbrauch: -4.4%

Um die Umweltnutzen in Euro auszudrücken, wurden die Verringerungen der Umweltfußabdrücke mit globalen Schätzungen der sozialen Kosten von Treibhausgasen sowie nationalen Schätzungen der sozialen Kosten von Stickstoff und Phosphor multipliziert. Die sozialen Kosten repräsentieren den monetären Wert der volkswirtschaftlichen Schäden, die durch die Emission einer zusätzlichen Einheit eines Schadstoffs verursacht werden, und somit auch den Nettonutzen einer Emissionsreduktion in Euro. Die Ergebnisse in der Abbildung unten zeigen, dass beide untersuchten politischen

Maßnahmen zu einer Steigerung der Gesamtwohlfahrt führen, weil der Nutzen die Kosten übersteigt. Jedoch führt die THG-Bepreisung zu einem höheren Nettowohlfahrtsgewinn pro Haushalt (EU: +46 Euro, Deutschland: +29 Euro) im Vergleich zur Abschaffung der Mehrwertsteuerermäßigung für Fleischprodukte (EU: +31 Euro, Deutschland: +24 Euro). Dieser höhere Wohlfahrtsgewinn ist auf eine stärkere Verringerung der Stickstoff- und Phosphoremissionen sowie auf geringere Nettokosten für Haushalte bei vollständiger Rückerstattung der Steuereinnahmen zurückzuführen.

Auf den Punkt gebracht

Die EU-weite Einführung einer THG-Bepreisung auf Nahrungsmittel von ca. 52 Euro/tCO₂eq führt zu der gleichen Verringerung der Treibhausgasemissionen wie die EU-weite Abschaffung der Mehrwertsteuervergünstigung auf Fleischprodukte. Zusätzlich bietet sie jedoch größere globale Umweltvorteile. Eine THG-Bepreisung verursacht zunächst etwas höhere Kosten für Haushalte. Werden die zusätzlichen Steuereinnahmen jedoch vollständig an die Haushalte zurückerstattet, sind die Nettokosten mit durchschnittlich 12 Euro pro Haushalt und Jahr sogar niedriger als bei der Mehrwertsteuerreform (26 Euro). In Kombination mit den größeren Umweltvorteilen ergibt sich so ein höherer gesamtgesellschaftlicher Nutzen.

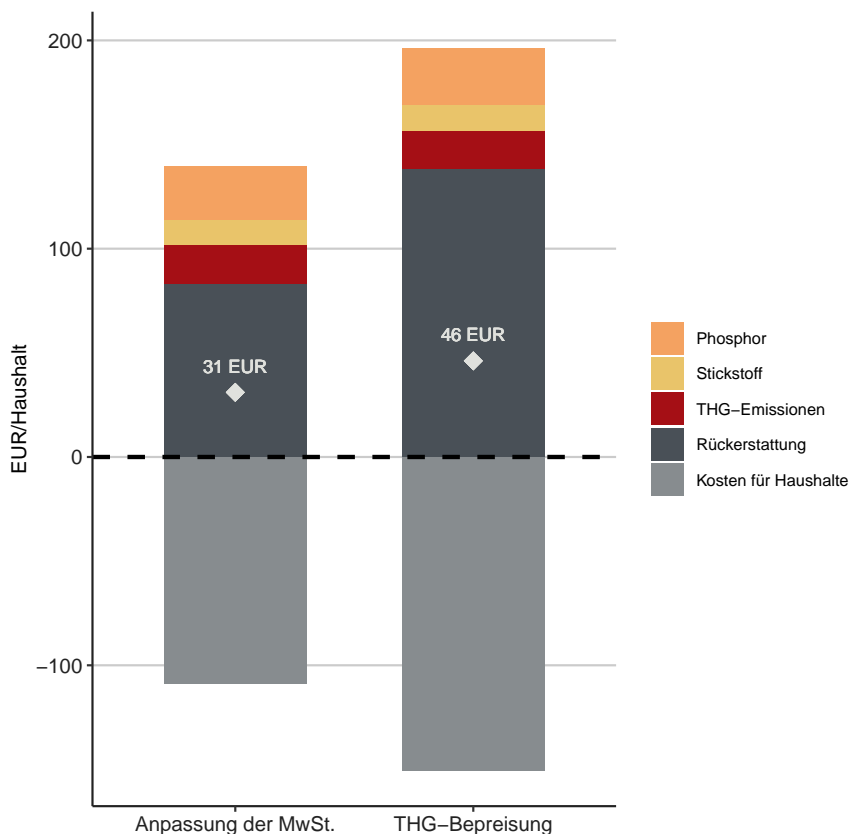


Abbildung: Wohlfahrtseffekte in Euro pro Haushalt und Jahr nach verschiedenen Komponenten (positiv: vermiedene Umwelt- und Klimaschäden sowie Einnahmen; negativ: Kosten für Konsumenten)

Die Studie, erstellt von dem Klimaforschungsinstitut PIK (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung), ist publiziert in der Fachzeitschrift *Nature Food* unter der DOI [10.1038/s43016-025-01284-y](https://doi.org/10.1038/s43016-025-01284-y).

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung
e.V. (PIK) · Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Postfach 60 12 03
14412 Potsdam · Deutschland

www.pik-potsdam.de

Autorenteam:
Charlotte Plinke, Michael Sureth, Matthias Kalkuhl, Julia Epp

Kontakt zu den AutorInnen:
charlotte.plinke@pik-potsdam.de