

Ansätze und Umsetzungsmöglichkeiten einer «Fleischsteuer»

MATTHIAS GARTENMANN* / ANDREAS HÖSLI**

SCHLAGWÖRTER	Klimawandel – Fleischwarenindustrie – Steuerpolitik – Landwirtschaft
ZUSAMMENFASSUNG	Die Fleischproduktion verursacht rund 14 % der anthropogenen Treibhausgasemissionen. Dennoch sind die bei der Produktion von Fleisch anfallenden Emissionen, insbesondere Methan und Lachgas, kaum reguliert. Die Autoren nehmen eine aktuelle Debatte auf und diskutieren Möglichkeiten zur Einführung einer «Fleischsteuer» durch Abgaben oder Steuern in der Schweiz. ¹
RÉSUMÉ	La production de viande est à l'origine d'environ 14 % des émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Cependant, les émissions générées lors de la production de viande, en particulier le méthane et l'oxyde nitreux, ne sont guère réglementées. Les auteurs reprennent un débat actuel et discutent des possibilités d'introduire une «taxe sur la viande» par le biais de prélèvements ou d'impôts en Suisse.
ABSTRACT	Meat production causes around 14% of anthropogenic greenhouse gas emissions. However, emissions from meat production, in particular methane and nitrous oxide, are barely regulated. The authors take up a current debate and discuss possibilities of introducing a «meat tax» through levies or taxes in Switzerland.

I. Einleitung

Die Fleischindustrie gehört zu den Branchen mit einer hohen Umweltintensität.² Kritiker verweisen auf den problematischen Bezug zu Wasser- und Landverbrauch, Abholzung von Regenwäldern, Biodiversitätsverlust, Überdüngung, Tier- und Menschenrechten, der Entstehung von Antibiotikaresistenzen, dem Ausbruch von Epidemien und Pandemien sowie dem Klimawandel.

Vor diesem Hintergrund werden vermehrt Forderungen nach einer «Fleischsteuer» geäußert, welche das Produkt Fleisch verteuern und dadurch dessen Konsum senken sollen. Abgaberechtliche Massnahmen sind eine Möglichkeit, um Kosten – in diesem Fall Kosten infolge

der Auswirkungen der Fleischproduktion auf das Klima – einzupreisen, welche bislang nicht vom Verursacher getragen wurden (sog. Internalisierung externer Kosten).

In der Europäischen Union (EU) wird gegenwärtig die Verwendung von Steueranreizen zwecks Erleichterung des Übergangs zu einer ökologisch nachhaltigeren und gesünderen Ernährungsweise erwogen. Die Rede ist hier plakativ gesagt von einer «Klimasteuer» auf Fleisch.³ Im Vordergrund steht dabei die Erhöhung von Mehrwertsteuersätzen auf Fleischprodukten bzw. die Erhebung des Normalsatzes anstelle des reduzierten Satzes für Lebensmittel.⁴ Bisher hat kein EU-Mitgliedstaat eine derartige Massnahme ergriffen. Diskutiert wurde die Einführung einer «Fleischsteuer» insbesondere in Dänemark, Schweden und Deutschland.⁵

* MATTHIAS GARTENMANN, lic. iur. Universität Zürich, Certificate in Legal Studies King's College London, Rechtsanwalt, eidg. dipl. Steuerexperte, matthias.gartenmann@uzh.ch.

** ANDREAS HÖSLI, lic. iur. Universität Zürich, Rechtsanwalt, LL.M. University of New South Wales (Sydney), andreas.hoesli2@uzh.ch.

¹ Die Autoren vertreten in diesem Artikel ihre persönliche Ansicht, die nicht zwingend mit derjenigen ihrer jeweiligen Arbeitgeber übereinstimmen muss. Die Autoren danken zwei anonymen Referees für ihre hilfreichen Anregungen.

² MARTINA ALIG/ROLF FRISCHKNECHT/CARSTEN NATHANI/PINO HELLMÜLLER/PHILIPPE STOLZ, Umweltatlas Lieferketten Schweiz (Gutachten im Auftrag des BAFU), Juni 2019, 13 ff., <https://treeze.ch/publications/case-studies/consumption-and-production>, abgerufen am 15. September 2020.

³ S. z.B. DAVE KEATING, EU Urged to Put Climate Tax on Meat, Forbes (online), 3. Februar 2020, <https://www.forbes.com/sites/davekeating/2020/02/03/eu-urged-to-put-climate-tax-on-meat/#35223207c758>, abgerufen am 15. September 2020.

⁴ Europäische Kommission, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM(2020) 381, 14.

⁵ S. z.B. Euractiv, Kommt es noch zur Fleischsteuer?, 10. Januar 2020, <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/news/kommt-es-noch-zur-fleisch-steuer/>; DAMIAN CARRINGTON, Meat tax «inevitable» to beat climate and health crises, says report, The Guardian (online), 11. Dezember 2017, <https://www.theguardian.com/environment/2017/dec/11/meat-tax-inevitable-to-beat-climate-and-health-crises-says-re>

Während das Thema in der Schweiz in den Medien öfter debattiert wird,⁶ richten sich parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene bislang vornehmlich gegen die Absatzförderung bzw. staatlich finanzierte Werbung zugunsten der Fleischbranche.⁷ Gewisse Stimmen fordern ferner, Direktzahlungen an Bewirtschafter landwirtschaftlicher Betriebe verstärkt auf klimaschonende Praktiken auszurichten.⁸ Im Rahmen der Beantwortung eines

port. In unserem nördlichen Nachbarstaat wird u.a. die Erhebung des Normal-Mehrwertsteuersatzes (von 19%) statt des reduzierten Satzes (von 7%) debattiert sowie die Einführung einer «Tierwohlabgabe» von 40 Cent pro Kilo Fleisch, welche einer Art Lenkungsabgabe gleichkäme, s. KATHARINA SCHULER/VERONIKA VÖLLINGER, Ist Fleisch zu billig?, Welt (online), 7. August 2019, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-08/fleischsteuer-mehrwertsteuer-tierwohl-klimaschutz>; SILKE MERTINS, Deutsche Doppelmoral beim Billigfleisch, NZZ am Sonntag (online), <https://nzzas.nzz.ch/international/billigfleisch-skandal-deutsche-wollen-nicht-verzichten-ld.1563520>, 27. Juni 2020, Websites jeweils abgerufen am 15. September 2020.

- 6 Z.B. MARC TRIBELHORN, Es gibt kein Menschenrecht auf überhöhten Fleischkonsum, NZZ (online), 19. Juli 2020, <https://www.nzz.ch/schweiz/es-gibt-kein-menschenrecht-auf-ueberhoehten-fleischkonsum-ld.1567067?reduced=true>; MIRIAM SUTER, Eine Steuer zum Schutz der Gesundheit?, NZZ (online), 3. Dezember 2018, <https://www.nzz.ch/panorama/fleischkonsum-schweiz-steuer-soll-gesundheitsrisiko-min-dern-ld.1441320>, Websites jeweils abgerufen am 15. September 2020.
- 7 So etwa Motion Glättli (19.3354) Keine Absatzförderung von Fleisch mit Steuergeldern, auch aus Gründen des Klimaschutzes, vom 22. März 2019. Ferner Interpellation Jans (15.3316) Staatliche Fleischwerbung im Widerspruch zum Ressourcenschutz vom 20. März 2015 sowie die Frage Glättli (15.5058) Hinterfragen der Absatzförderung für Schweizer Fleisch auf Bundeskosten anlässlich der Fragestunde vom 4. März 2015. Die parlamentarische Initiative Jans (15.493) Keine Subventionen für Fleischwerbung vom 25. September 2015, wurde 2016 von der beratenden Kommission Wirtschaft und Abgaben mit 17 zu sechs Stimmen abgelehnt. Weitere Initiativen fokussieren v.a. auf Aspekte des Tierwohls, insb. die zustande gekommene Eidgenössische Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)», BBl 2019 6953 ff. Auf kommunaler Ebene wurden Volksinitiativen eingereicht, welche die Förderung klimafreundlicherer, d.h. vermehrt pflanzlich basierter Ernährung, fordern, so z.B. in der Stadt Zürich, Städtische Volksinitiative für die Förderung der pflanzlichen Ernährung: Nachhaltige und faire Ernährung vom 12. Oktober 2015. Der aufgrund der Initiative ausgearbeitete Gegenvorschlag des Gemeinderats wurde von der Stimmbewölkerung der Stadt Zürich am 26. November 2017 angenommen. S. z.B. auch das in der Stadt Bern eingereichte Postulat Mordini, Ammann, Mettler, Lutz-Beck (2014. SR.000209) Für ein abwechslungsreiches Menüangebot mit tierischen und pflanzlichen Gerichten! vom 3. Juli 2014.
- 8 S. Klimaallianz Schweiz, Klima-Masterplan Schweiz, Juni 2016, 13, <https://www.klima-allianz.ch/blog/klima-masterplan>, abgerufen am 15. September 2020.

parlamentarischen Vorstosses führte der Bundesrat aus, dass der sinkende Fleischkonsum im Sinne der von der Schweiz verabschiedeten Klimaziele sei.⁹

Dieser Beitrag verschafft einen ersten Überblick über Konzepte und Grundlagen abgabe- bzw. steuerrechtlicher Massnahmen im Sinne einer «Fleischsteuer» aus Sicht des Klimaschutzes in der Schweiz. Dabei legen die Autoren zunächst dar, inwiefern die Fleischindustrie ein signifikanter Faktor des globalen Klimawandels ist (II.) und diskutieren das Konzept der Einpreisung von Externalitäten anhand der «Fleischsteuer» (III.). Der Hauptteil (IV.) analysiert sodann Möglichkeiten der Einführung einer «Fleischsteuer» in der Schweiz, wobei insbesondere die Berücksichtigung des Klimawandels in der Agrarpolitik (IV.B), wichtige Begrifflichkeiten (IV.C), die Einführung einer «Fleischsteuer» im Rahmen des Mehrwertsteuerregimes (IV.D) sowie als Lenkungssteuer oder -abgabe (IV.E) diskutiert werden. Schliesslich werden die Vor- und Nachteile dieser beiden Möglichkeiten kurz beleuchtet (IV.F).

II. Fleischkonsum – ein erheblicher Faktor des Klimawandels

Das von der Schweiz unterzeichnete Pariser Klimaübereinkommen (ParisÜ)¹⁰ zielt darauf ab, den Anstieg der globalen Erdtemperatur auf deutlich unter 2 °C bzw. möglichst 1,5 °C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu beschränken (Art. 2 Ziff. 1 lit. a ParisÜ). Eindringlichen Warnungen der Wissenschaft und Beteuerungen der Politik zum Trotz steigen die Treibhausgasemissionen global jedoch weiterhin an und befinden sich auf ihrem Allzeithoch.¹¹ So steuert die Welt gegenwärtig auf eine wesentlich stärkere Erwärmung zu, als dies das ParisÜ anstrebt. Ohne eine deutliche Verstärkung des globalen Klimaschutzes wird die Erderwärmung in der 2. Jahrhunderthälfte wahrscheinlich zwischen 2,6 und 3,9 °C betragen,¹² mit entsprechend verstärkten Klimaeffekten. Ge-

⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Mai 2019 auf Motion Glättli (19.3354) (Fn. 7).

¹⁰ Klimaübereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, SR 0.814.012.

¹¹ S. z.B. United Nations Environment Programme (UNEP), Emissions Gap Report 2019, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, abgerufen am 15. September 2020.

¹² STEVEN SHERWOOD et al., An assessment of Earth's climate sensitivity using multiple lines of evidence, Reviews of Geophysics, <https://doi.org/10.1029/2019RG000678>, abgerufen am 15. September 2020. Mit «wahrscheinlich» ist eine Wahrscheinlichkeit von 2/3 angegeben.

mäss dem internationalen Klima-Expertengremium der Vereinten Nationen, dem *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), ist das rasche Ergreifen drastischer Massnahmen nötig, um das 1,5-°C-Ziel noch erreichen zu können. So müssen Treibhausgasemissionen bis 2030 in etwa halbiert (im Vergleich zu 1990) und bis 2050 auf «Netto-Null» gesenkt werden.¹³ Zu diesen Zielen bekennt sich auch die Schweiz.¹⁴

Bei Massnahmen zum Klimaschutz liegt der Fokus oftmals auf den Sektoren Energie, Industrie und Transport. Während in diesen Bereichen bereits detaillierte Regulierungen betreffend Treibhausgase bestehen (insb. Emissionszertifikatehandel, CO₂-Abgaben sowie Abgasvorschriften) und teils verschärft werden, ist der Landwirtschaftssektor diesbezüglich (noch) weitgehend unreguliert.¹⁵ Dies, obschon der Sektor mit 23 % einen erheblichen Anteil der globalen anthropogenen¹⁶ Treibhausgasemissionen ausmacht, wobei dieser u.a. infolge der Übernahme «westlicher» Ernährungsweisen (d.h. solche mit einem relativ hohen Anteil an Nahrungsmitteln tierischer Herkunft) in Weltregionen mit stark wachsender Bevölkerung weiter ansteigt.¹⁷ Die Landwirtschaft

stösst insbesondere grosse Mengen an Methan (CH₄) sowie Lachgas (N₂O) aus; diese sind verglichen mit Kohlendioxid (CO₂) um ein Vielfaches potentere Treibhausgase.¹⁸

Besonders treibhausgasintensiv ist die Viehzucht bzw. Fleischproduktion, welche gemäss Zahlen der Vereinten Nationen 14,5 % aller anthropogenen Treibhausgase verursacht.¹⁹ Somit stösst die Fleischproduktion global betrachtet etwa gleich viele (bzw. 0,5 % mehr) Treibhausgase aus wie der gesamte Transportsektor (zu den Zahlen in der Schweiz s. unten IV.A).²⁰ Die Rinderzucht macht mit 65 bis 77 % den Hauptanteil der globalen Viehzucht-Treibhausgasemissionen aus.²¹

Aufgrund dieser Erkenntnisse betont der 2019 erschienene IPCC-Sonderbericht über Klimawandel und Landssysteme (*Special Report on Climate Change and Land*²²) die Wichtigkeit klimafreundlicher Ernährungsweisen. Ein höherer Konsum von Lebensmitteln tierischer Herkunft ist mit höheren Umweltauswirkungen assoziiert (wobei rotes Fleisch eine besonders schlechte Ökobilanz aufweist), während der Verzehr von pflanzlichen Lebensmitteln mit geringeren Umweltauswirkungen einhergeht.²³ Die Verringerung des Fleischkonsums ist eine im Vergleich zu anderen Instrumenten (z.B. Dekarbonisierung des Individualverkehrs, *carbon capture*-Technologien) einfache und gleichzeitig kosteneffiziente Massnahme zur Abschwächung des Klimawandels.²⁴

¹³ IPCC, Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Summary for Policymakers (2018), <https://www.ipcc.ch/sr15/>, abgerufen am 15. September 2020.

¹⁴ Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020, BBl 2017 247 ff.; BAFU, Klimaziel 2050: Netto-Null Treibhausgasemissionen, 26. Februar 2020, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimaziel-2050.html>, abgerufen am 15. September 2020.

¹⁵ S. CORDELIA CHRISTIANE BÄHR, Greenhouse Gas Taxes on Meat Products: A Legal Perspective, *Transnational Environmental Law* (2015), 153, 154, m.w.H.

¹⁶ D.h. durch den Menschen beeinflusst oder verursacht.

¹⁷ Eingeschlossen sind bei dem genannten Wert (23 %) Landwirtschaft, Forstwirtschaft und andere Formen der Landnutzung; berücksichtigt man alle der Produktion vor- und nachgelagerten Prozesse im globalen Ernährungssystem, werden die Emissionen auf 21 bis 37 % der gesamten anthropogenen (Netto-)Treibhausgasemissionen geschätzt, s. IPCC, *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems Summary for Policymakers* (2019, überarbeitete Fassung 2020), A.3, <https://www.ipcc.ch/srccl/>; s. auch MCKINSEY & COMPANY, *Agriculture and Climate Change*, <https://www.mckinsey.com/industries/agriculture/our-insights/agriculture-plays-a-critical-role-in-limiting-the-impact-of-climate-change>, Websites jeweils abgerufen am 15. September 2020.

¹⁸ S. Fn. 17.

¹⁹ P.J. GERBER et al./FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), *Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities* (2013), 25, m.w.H., <http://www.fao.org/3/a-i3437e.pdf>, abgerufen am 15. September 2020.

²⁰ IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2014, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>, abgerufen am 15. September 2020.

²¹ CHEIKH MBOW et al., *Food Security*, in: IPCC (Fn. 17), Ziff. 5.4.3.

²² IPCC (Fn. 17); s. auch QUIRIN SCHIERMEIER, *Eat less meat: UN climate-change report calls for change to human diet*, *Nature* (2019) 572, 291–292.

²³ MBOW et al. (Fn. 21), Ziff. 5.4.6. Auch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) weist auf die ökologischen Vorzüge einer pflanzlichen Ernährung hin: «Eine dem Standort angepasste Landwirtschaft und eine massvolle Ernährung mit einem höheren Anteil pflanzlicher Lebensmittel kann dazu beitragen, die Umweltbelastung deutlich zu reduzieren», BAFU, *Ernährung*, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/ernaehrung-wohnen-mobilitaet/ernaehrung.html>, abgerufen am 15. September 2020.

²⁴ Gl.M. BÄHR (Fn. 15), 154, 178, m.w.H., insb. im Kontext des internationalen Rechts sowie des EU-Rechts.

Auch gesundheitliche Aspekte des Fleischkonsums werden zunehmend kritisch gesehen. Die IPCC weist darauf hin, dass Ernährungsmuster mit höherem Anteil pflanzlicher Lebensmittel (wie Gemüse, Obst, Vollkorn, Nüsse, Hülsenfrüchte und Samen) und niedrigerem Anteil an tierischen Lebensmitteln nebst einer geringeren Umweltbelastung (betreffend Treibhausgasemissionen, Energie, Land- und Wassernutzung) gesundheitsfördernder sind im Vergleich zur «durchschnittlichen fleischbasierten Ernährung».²⁵

III. «Fleischsteuer» als Mittel zur Einpreisung von Externalitäten

Für den Begriff «Fleischsteuer» besteht keine feste Definition. Gemeint ist letztlich die Einpreisung von Umweltexternalitäten (hier: die mit dem Klimawandel verbundenen Kosten) via steuerliche Verteuerung von Fleisch, um eine Reduktion des Fleischkonsums zu erreichen.

Bei durch Treibhausgase (mit-)verursachten Schäden handelt es sich um sogenannte Externalitäten, welche typischerweise der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Verschiedene rechtliche Instrumente ermöglichen eine Internalisierung, so insbesondere öffentliche Abgaben (z.B. CO₂-Abgaben), der Zertifikatehandel, das Haftungsrecht (Verursacherprinzip) sowie Verhandlungslösungen.²⁶

Ökonomische Theorien beschäftigen sich mit Umweltbeeinträchtigungen, die auf einer Übernutzung von Umweltgütern basieren. Diese Umweltgüter weisen einen wirtschaftlichen Wert auf, haben aber keinen Preis und unterstehen damit keinem marktwirtschaftlichen Preismechanismus. Nach der von ARTHUR CECIL PIGOU vertretenen Theorie ist deshalb durch Abgaben und andere marktwirtschaftliche Instrumente, sogenannte Pigou-Steuern, der Übernutzung solcher öffentlichen Güter zu entgegen. Demnach erhebt der Staat eine Steuer, um die zu ermittelnden externen Kosten einem Produkt oder einer Dienstleistung hinzuzurechnen.²⁷

Nach dem von RONALD HARRY COASE benannten Coase-Theorem hingegen sollen Verhandlungslösungen unter gewissen Bedingungen gegenüber staatlichen Eingriffen vorgezogen werden. So sollen Private selbstständig eine effiziente Lösung betreffend externe Effekte finden.²⁸

Nach Ansicht der Europäischen Kommission sollen die Steuersysteme der EU darauf abzielen, dass der Preis der verschiedenen Lebensmittel ihre tatsächlichen Kosten in Bezug auf die Nutzung endlicher natürlicher Ressourcen, die Umweltverschmutzung, die verursachten Treibhausgasemissionen und andere Umweltexternalitäten widerspiegelt.²⁹

²⁵ MBOW et al. (Fn. 21), Ziff. 5.4.6. Die Europäische Kommission weist in ihrer «Farm to Fork»-Strategie (die ihrerseits Teil des Ende 2019 ausgerufenen Europäischen Grünen Deals ist) auf die aus ökologischen und gesundheitlichen Gründen bestehende Notwendigkeit des Wechsels hin zu einer «grüneren» Ernährungsweise, bestehend aus weniger rotem und verarbeitetem Fleisch und mehr Früchten und Gemüse, hin: «Current food consumption patterns are unsustainable from both health and environmental points of view. While in the EU, average intakes of energy, red meat [...], sugars, salt and fats continue to exceed recommendations, consumption of whole-grain cereals, fruit and vegetables, legumes and nuts is insufficient [...]. Reversing the rise in overweight and obesity rates across the EU by 2030 is critical. Moving to a more plant-based diet with less red and processed meat and with more fruits and vegetables will reduce not only risks of life-threatening diseases, but also the environmental impact of the food system [...]. It is estimated that in the EU in 2017 over 950,000 deaths (one out of five) and over 16 million lost healthy life years were attributable to unhealthy diets, mainly cardiovascular diseases and cancers [...]. The EU's «beating cancer» plan includes the promotion of healthy diets as part of the actions for cancer prevention» (Europäische Kommission [Fn. 4], 13).

²⁶ Z.B. ROLF WATTER/TILL SPILLMANN, Corporate Social Responsibility, Leitplanken für den Verwaltungsrat Schweizerischer Aktiengesellschaften, GesKR 2006, 94 ff., 101 f. Dieser

Beitrag beschäftigt sich ausschliesslich mit der erstgenannten Option.

²⁷ Zum Ganzen: BEATRICE WAGNER PFEIFER, in: Fischer/Luterbacher (Hrsg.), Haftpflichtkommentar, Kommentar zu den schweizerischen Haftpflichtbestimmungen, Zürich/St. Gallen 2016, Art. 3a GSchG N 32; ARTHUR C. PIGOU, The Economics of Welfare, 4. Aufl., London 1932, abrufbar unter: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>, abgerufen am 15. September 2020.

²⁸ COASE RONALD HARRY, The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, The University of Chicago Press, Vol. 3 (Oct., 1960), 1–44, 44, abrufbar unter <https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf>, abgerufen am 15. September 2020; FABIO ANDREOTTI/ROLF SETHE, in: Heizmann/Loacker (Hrsg.), UWG Kommentar, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Zürich/St. Gallen 2018, Art. 4a, Allgemeine Vorbemerkungen, N 12; STEFAN SCHLEGEL/BENEDIKT SCHUPPLI, Die Rolle des Staates als Transaktionskostenfunktion – wie verändert die Digitalisierung den Wirkungsbereich des öffentlichen Rechts?, ex ante 2/2019, 3 ff., 7 ff. Auf dieser Theorie baut u.a. der CO₂-Emissionshandel auf.

²⁹ Europäische Kommission (Fn. 4), 14.

IV. Perspektive Schweiz: Einführung einer «Fleischsteuer?»

A. Ausgangslage

Die Schweiz hat sich durch Unterzeichnung des ParisÜ dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber dem Stand von 1990 um 50 % zu reduzieren und bekennt sich zur «Netto-Klimaneutralität» 2050.³⁰ Entsprechend sind griffige Massnahmen in allen Wirtschaftssektoren gefordert.

Gemäss Angaben des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verursacht die Landwirtschaft 14,2 % aller Schweizer Treibhausgasemissionen.³¹ Seit 1990 sind die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft nur marginal gesunken (10 %) und stagnieren seit dem Jahr 2000 bei ca. 6,7 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr.³² Im gleichen Zeitraum wurden in den Sektoren Gebäude 34 %, Industrie 14 % und Verkehr 1 % Reduktion erreicht (wobei im Verkehrssektor die Emissionen des internationalen Flug- und Schiffverkehrs nicht eingeschlossen sind).³³ Die Schweiz wird somit ihr Inlandreduktionsziel von minus 20 % Treibhausgasausstoss bis 2020 gegenüber 1990 (Art. 3 Abs. 1 CO₂-Gesetz) voraussichtlich insgesamt verfehlen, wobei die Auswirkungen der Corona-Pandemie erst 2022 messbar sein werden.³⁴

In der Schweiz entstammen 83,5 % der Methan- (insb. durch Rindviehhaltung und Hofdüngerbewirtschaftung) und 66,4 % der Lachgasemissionen (insb. durch Düngung landwirtschaftlicher Böden und Hofdüngerbewirtschaftung) der Landwirtschaft.³⁵ Milchkühe machen dabei 48 % der landwirtschaftlichen Methanemissionen aus.³⁶ Betrachtet man die gesamte Wertschöpfungskette der Schweizer Fleischverarbeitungsbranche, verursacht die Tierhaltung knapp 80 % der Gesamtumweltbelastung.³⁷ Futtermittel (insb. aus dem Ausland zugekaufte) machen hieran einen erheblichen Anteil aus.³⁸

Anders als die Sektoren Gebäude, Industrie und Verkehr ist die Landwirtschaft aus dem Regulierungsbereich des für die Klimapolitik der Schweiz wichtigen CO₂-Gesetzes³⁹ ausgenommen.⁴⁰ Neu soll jedoch auch die Landwirtschaft in die Schweizer Klimapolitik mit einbezogen werden.⁴¹ Der Bundesrat schlägt für den Sektor Landwirtschaft einen inländischen Reduktionsbeitrag von 20 bis 25 % bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Basisjahr 1990 vor.⁴² Die Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen sind gemäss Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes Sache der Agrarpolitik und sollen entsprechend in der Landwirtschaftsgesetzgebung vorgenommen werden (unten, IV.B).⁴³ Somit kann eine Regulierung der in der Fleischproduktion anfallenden Treibhausgasemissionen vorderhand nicht im Rahmen der aktuellen CO₂-Gesetzgebung erfolgen.

Im Fokus stehen daher andere Möglichkeiten. Bei der Ausgestaltung einer «Fleischsteuer» bestehen in der Schweiz insbesondere zwei Möglichkeiten: einerseits die Anpassung von auf Fleischprodukten erhobenen Mehrwertsteuersätzen (unten IV.D), andererseits die Einführung einer neuen Abgabe oder Steuer mit Lenkungscharakter (unten IV.E).

Im Fokus stehen daher andere Möglichkeiten. Bei der Ausgestaltung einer «Fleischsteuer» bestehen in der Schweiz insbesondere zwei Möglichkeiten: einerseits die Anpassung von auf Fleischprodukten erhobenen Mehrwertsteuersätzen (unten IV.D), andererseits die Einführung einer neuen Abgabe oder Steuer mit Lenkungscharakter (unten IV.E).

³⁰ S. Fn. 14. S. auch BGer 1C_37/2019 (5. Mai 2020).

³¹ BAFU, Kenngrössen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz. 1990–2018, April 2020, 9, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/kenngruessen_thg_emissionen_schweiz.pdf.download.pdf/Kenngr%C3%B6ssen_2020_D.pdf, abgerufen am 15. September 2020 (zit. Kenngrössen).

³² Europäische Kommission (Fn. 4), 14. Euractiv, Kommt es noch zur Fleischsteuer? 10. Januar 2020, <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/news/kommt-es-noch-zur-fleisch-steuer/>

³³ BAFU, Kenngrössen (Fn. 31), 3; s. Art. 3 Abs. 3 CO₂-Gesetz. Berücksichtigt man die Emissionen des internationalen Flug- und Schiffsverkehrs, sind die Schweizer Verkehrsemissionen seit 1990 somit nicht gesunken, sondern (aufgrund des massiven Anstiegs des Flugverkehrs seit 1990) *gestiegen*.

³⁴ BAFU, Schweizer Treibhausgasemissionen 2018 nur leicht gesunken, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/mitteilungen.msg-id-78720.html>; SRF, Die Schweiz wird das Klimaziel voraussichtlich nicht erreichen, <https://www.srf.ch/news/schweiz/co2-ausstoss-in-corona-krise-die-schweiz-wird-das-klimaziel-voraussichtlich-nicht-erreichen>, Websites jeweils abgerufen am 15. September 2020.

³⁵ BAFU, Kenngrössen (Fn. 31), 6.

³⁶ Id., 30; einberechnet sind nur direkte Emissionen aus der Verdauung, nicht Hofdünger.

³⁷ ALIG, FRISCHKNECHT, NATHANI, HELLMÜLLER, STOLZ (Fn. 2), 18.

³⁸ ALIG, FRISCHKNECHT, NATHANI, HELLMÜLLER, STOLZ (Fn. 2), 18.

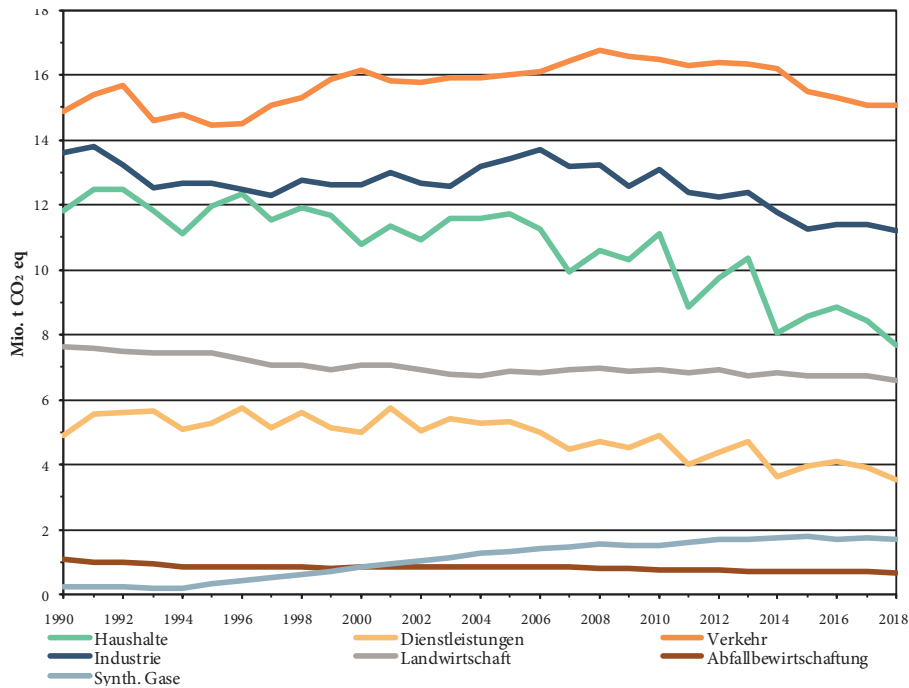
³⁹ Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO₂-Gesetz, SR 641.71). Dieser Beitrag berücksichtigt die Änderungen des CO₂-Gesetzes infolge der am 25. September 2020 vom Parlament beschlossenen Totalrevision nicht (s. BBl 2020 7847 ff.). Der neue Gesetzestext ist noch nicht in Kraft und es besteht bis am 14. Januar 2021 die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen. Das Referendum wurde bereits von gewissen politischen Kreisen in Betracht gezogen.

⁴⁰ Zum Ganzen MATTHIAS GARTENMANN/ANDREAS HÖSLI/PASCAL KRÜTZMANN, Kompetenzprobleme an der CO₂-Front, *ExpertFocus* 2020, 422 ff., 422.

⁴¹ Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) vom 12. Februar 2020, BBl 2020 3956 ff., 3982 (zit. Botschaft AP 22+).

⁴² Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 vom 1. Dezember 2017, BBl 2017 247 ff. (zit. Botschaft Totalrevision CO₂-Gesetz).

⁴³ Botschaft Totalrevision CO₂-Gesetz (Fn. 42), 248.



Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz nach Sektoren (1990–2018). Haushalte und Dienstleistungen bilden zusammen den Sektor Gebäude. Eine «Fleischsteuer» würde einen Teil der Emissionen des Sektors Landwirtschaft erfassen. [Quelle: BAFU]

B. Berücksichtigung des Klimawandels in der Schweizer Agrarpolitik?

Die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) anerkennt, dass das veränderte Umfeld – u.a. der Klimawandel, technologische Fortschritte und die Veränderung der gesellschaftlichen Erwartungen – Anpassungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen erfordert.⁴⁴ Das Ziel der Reduktion von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft um 20 bis 25 % bis 2030 (oben, IV.A) soll durch entsprechende Massnahmen in der Landwirtschaftsgesetzgebung, so etwa die Weiterentwicklung der Beiträge an nachhaltige Produktionssysteme, gewährleistet werden.⁴⁵ Ebenfalls vorgesehen sind diverse Massnahmen zur Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel.⁴⁶

Die Ergreifung abgaberechtlicher Instrumente zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in Landwirtschaft

und Fleischproduktion ist in der gegenwärtigen Agrarpolitik des Bundes nicht vorgesehen. Vielmehr liegt der Fokus auf technischen Massnahmen wie z.B. der «längeren Nutzungsdauer der Milch- und Mutterkühe», der «Phasenfütterung von Schweinen» oder der «Reduktion von Ammoniakemissionen in der Nutztierhaltung».⁴⁷ Angestrebt wird somit nicht eine Reduktion des Fleischkonsums, sondern ein «Effizienzgewinn» in der Fleischproduktion.

Ein wichtiger Aspekt der Agrarpolitik ist die Förderung bestimmter landwirtschaftlicher Leistungen. Besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche

Produktionsformen werden heute mit Produktionssystembeiträgen gefördert (Art. 75 LwG). Mit Ressourceneffizienzbeiträgen werden die nachhaltige Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft unterstützt sowie die Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln verbessert (Art. 76 LwG). In der AP22+ ist vorgesehen, dass unter anderem Leistungen und Anstrengungen in den Bereichen Biodiversität, Reduktion der Treibhausgas- und Ammoniakemissionen sowie Stärkung der Tiergesundheit im Rahmen der Produktionssystembeiträge stärker gefördert werden.⁴⁸

Durch Absatzförderung kann der Bund Massnahmen zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Beiträgen unterstützen.⁴⁹ Nach Ansicht des Bundesrates bezweckt die landwirtschaftliche Absatzförderung im Bereich Fleisch die Schaffung von Präferenzen für Landwirtschaftsprodukte schweizerischer Herkunft und nicht die quantitative Steigerung des Fleischkonsums.⁵⁰

Aus Sicht des internationalen Klimarechts könnten Absatzförderungen treibhausgasintensiver Aktivitäten

⁴⁴ Botschaft AP 22+ (Fn. 41), 3957.

⁴⁵ Botschaft AP 22+ (Fn. 41), 3983.

⁴⁶ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Klimastrategie Landwirtschaft, 31. Mai 2011, <https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Nachhaltige%20Produktion/Umwelt/Klima/Klimastrategie%20Landwirtschaft.pdf.download.pdf/Klimastrategie%20Landwirtschaft.pdf>, abgerufen am 15. September 2020.

⁴⁷ Botschaft AP 22+ (Fn. 41), 4714 f.

⁴⁸ Botschaft AP 22+ (Fn. 41), 4060.

⁴⁹ Art. 12 Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1). Die Förderungsschwerpunkte und Förderbereiche der Mittel werden in der Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte vom 9. Juni 2006 (LAFV, SR 916.010) festgelegt.

⁵⁰ S. Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Mai 2019 auf Motion Glättli (19.3354) (Fn. 7).

wie der Fleischproduktion dem (dritten) Ziel des ParisÜ entgegenlaufen, wonach «die Finanzmittelflüsse in Einklang gebracht werden sollen mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung» (Art. 2 Ziff. 1 lit. c ParisÜ). Ein Aspekt dieser Zielbestimmung ist die klimafreundliche Ausrichtung von staatlichen Subventionen.⁵¹ Ebenfalls besteht ein Widerspruch zu Art. 2 Abs. 1 lit. b^{bis} LwG, wonach der Bund die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen unterstützt und eine tier- und klimafreundliche Produktion fördert.

C. Begrifflichkeiten

Zu klären wäre bei der Einführung einer «Fleischsteuer», welche Kategorien von Lebensmitteln mit tierischer Herkunft erfasst werden. Massgebliche Begrifflichkeiten werden auf Verordnungsstufe definiert, wobei zwischen Fleisch (alle geniessbaren Teile von domestizierten Huftieren, Hauskaninchen, Wild, Hausgeflügel und Laufvögeln), frischem Fleisch, Hackfleisch, Separatorenfleisch, Fleischzubereitung, Fleischerzeugnissen, Skelettmuskeln sowie Innereien und Blut unterschieden wird (s. Art. 4 der Verordnung des EDI über Lebensmittel tierischer Herkunft; VLtH).⁵² Unter den Begriff *Fleischprodukte* fallen Gelatine und Kollagen (Art. 11 VLtH).

Vom Begriff «Fleisch» wären sämtliche der oben genannten Kategorien nach VLtH zu erfassen. Zu prüfen wäre, ob auch hochverarbeitete Erzeugnisse tierischer Herkunft (z.B. Hyaluronsäure, Glucosamin, Art. 14 VLtH) sowie Speiseöle und -fette tierischer Herkunft und daraus hergestellter Erzeugnisse (Art. 25 ff. VLtH) mitumfasst wären. Weitere, ebenfalls in der VLtH aufgeführte Kategorien von Produkten tierischer Herkunft wie lebende Muscheln, Fischereierzeugnisse, Schnecken und Froschschenkel, Milch und Milchprodukte, Eier und Eiprodukte sowie Honig (s. Art. 15 ff. VLtH) wären hingegen nicht von einem auf Fleisch beschränkten Instrument erfasst (s. aber unten, V.).

D. «Fleischsteuer» im Rahmen der Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer als allgemeine Verbrauchssteuer ist die wichtigste Einnahmequelle des Bundes und bezweckt die Besteuerung des nicht unternehmerischen Endverbrauchs.⁵³

Der sogenannte Normalsatz der Mehrwertsteuer beträgt seit 1. Januar 2018 7,7% (Art. 25 Abs. 1 MWSTG). Auf gewisse Gegenstände kommt nach Abs. 2 derselben Norm der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 2,5% zur Anwendung.⁵⁴ So unterstehen u.a. Lebensmittel nach dem Lebensmittelgesetz (LMG)⁵⁵ – mit Ausnahme alkoholischer Getränke – sowie Futtermittel, Silagesäuren und Streumittel für Tiere dem reduzierten Satz (Art. 25 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 und 6 MWSTG). Der reduzierte Steuersatz bildet eine Ausnahme im Mehrwertsteuerrecht und soll gewisse Güter des täglichen Bedarfs aus sozialpolitischen Gründen steuerlich entlasten.⁵⁶

Das LMG definiert Lebensmittel vereinfacht gesagt als Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen sich vernünftigerweise voraussehen lässt, dass sie von Menschen aufgenommen werden (Art. 4 Abs. 1 LMG).⁵⁷ Nicht als Lebensmittel gelten u.a. Tabak und Tabakerzeugnisse sowie Betäubungsmittel (Art. 4 Abs. 3 lit. f und g LMG).

Für Lebensmittel, die im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen abgegeben werden, gilt nach Art. 25 Abs. 3 MWSTG der Normalsatz von 7,7%. Lebensmittel (mit Ausnahme alkoholischer Getränke), welche zum Mitnehmen oder zur Auslieferung (Take-away) bestimmt sind, werden hingegen zum reduzierten Satz von 2,5% besteuert, sofern geeignete organisatorische Massnahmen zur Abgrenzung von den gastgewerblichen Leistungen

⁵¹ S. SHELAGH WHITLEY/JOE THWAITES/HELENA WRIGHT/CAROLINE OTT, Making finance consistent with climate goals. Insights for operationalizing Article 2.1c of the UNFCCC Paris Agreement, Dezember 2018, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12557.pdf>, 27, abgerufen am 15. September 2020.

⁵² Verordnung des EDI über Lebensmittel tierischer Herkunft vom 16. Dezember 2016 (VLtH, SR 817.022.108).

⁵³ Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 12. Juni 2009 (MWSTG, SR 641.20); Eidgenössische Steuerverwaltung, Kennzahlen, <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/fachinformationen/wichtige-kennzahlen.html>, abgerufen am 15. September 2020. Die Mehrwertsteuer wird als Inlandsteuer, als Bezugsteuer und als Einfuhrsteuer erhoben (Art. 1 Abs. 2 MWSTG).

⁵⁴ Zum Sondersatz bei den Beherbergungsdienstleistungen s. Art. 25 Abs. 4 MWSTG.

⁵⁵ Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (LMG, SR 817.0).

⁵⁶ FELIX GEIGER, MWSTG-Kommentar, Schweizerisches Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer, 2. Aufl., 2019, Art. 25 N 5, m.w.H.

⁵⁷ S. betreffend Fleisch auch Art. 9 LMG. Weitere Begrifflichkeiten werden in Art. 2 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (LGV, SR 817.02) näher ausgeführt.

gen getroffen worden sind (Art. 25 Abs. 3 MWSTG).⁵⁸ Bei Lebensmitteln, die in Verpflegungsautomaten angeboten werden, ausgenommen wiederum alkoholische Getränke, kommt ebenfalls der reduzierte Satz zur Anwendung (Art. 25 Abs. 3 MWSTG).

Eine Unterscheidung nach gesunden und ungesunden bzw. klimafreundlichen und klimaschädlichen Lebensmitteln erfolgt im heutigen Mehrwertsteuergesetz nicht. Eine solche Differenzierung ist auch nicht im Verweis auf die Lebensmittelgesetzgebung (Art. 25 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 MWSTG) angelegt und würde folglich eine Gesetzesänderung erfordern.⁵⁹ Eine Möglichkeit, eine «Fleischsteuer» einzuführen, wäre somit die Erhöhung des Normalsatzes statt des reduzierten Satzes. Fleisch könnte künftig wie alkoholische Getränke als Ausnahme vom reduzierten Satz im Mehrwertsteuergesetz deklariert werden. Diese Änderung wäre entsprechend auch auf den Take-away-Bereich sowie auf Verpflegungsautomaten übertragbar.

Welcher Satz bei Angeboten gelten würde, bei denen Fleisch nur einen Teil der Leistung ausmacht (wie etwa einem in Folie eingepackten gemischten Geschenkkorb), kann über die geltende gesetzliche Regelung von Art. 19 MWSTG über die Mehrheit von Leistungen und der dazu ergangenen Verwaltungspraxis sowie Rechtsprechung erfasst werden.⁶⁰

Die massgeblichen Bestimmungen, Art. 25 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 MWSTG sowie Art. 25 Abs. 3 MWSTG, könnten um je eine weitere Ausnahme für Fleisch ergänzt und an die Regelung der alkoholischen Getränke angepasst werden. Auf Futtermittel, Silagesäuren, Streumittel für Tiere könnte der Normalsatz erhoben werden, indem Art. 25 Abs. 2 lit. a Ziff. 6 MWSTG ersatzlos gestrichen wird.

Die Folge der angedachten Gesetzesänderungen wäre, dass Fleisch einschliesslich bei Take-away und Konsumation aus Verpflegungsautomaten sowie Futtermittel, Silagesäuren und Streumittel für Tiere zum Normalsatz versteuert würden.

E. «Fleischsteuer» im Rahmen einer Lenkungssteuer oder Lenkungsabgabe

Eine andere Umsetzungsmöglichkeit einer «Fleischsteuer» wäre die Einführung einer Lenkungssteuer oder Lenkungsabgabe auf Fleisch. Neu ist diese Idee nicht, sie wurde bereits 2007 diskutiert.⁶¹

Lenkungssteuern grenzen sich von Fiskalsteuern dadurch ab, dass sie einen bewussten Lenkungszweck haben.⁶² Die Erträge kommen in der Regel der allgemeinen Staatskasse zugute. Von Lenkungsabgaben unterscheiden sie sich grundsätzlich durch einen gegenüber dem Lenkungszweck überwiegenden fiskalischen Zweck.⁶³ An die Annahme einer Lenkungswirkung sind keine strengen Anforderungen zu stellen. Es genügt nach Ansicht des Bundesgerichts, wenn die Abgabe als «grundsätzlich taugliches Mittel» erscheint.⁶⁴ Reine Lenkungsabgaben bezwecken ihrem Sinne nach ausschliesslich die Lenkung des Verhaltens der Bevölkerung oder der Wirtschaft, wobei die Erträge vollständig an die Bevölkerung oder Wirtschaft verteilt werden.⁶⁵ Sie sind somit haushaltsneutral. Die Höhe der Abgabe soll die Abgabepflichtigen veranlassen, die abgabebelastete Tätigkeit zu unterlassen oder das Produkt zu meiden.⁶⁶ Das Bundesgericht hat die in der Lehre entwickelte Kategorie der reinen Lenkungsabgaben bisher nicht ausdrücklich anerkannt.⁶⁷

Die genaue Definition der reinen Lenkungsabgaben und ihre Abgrenzung gegenüber (Lenkungs-)Steuern ist in der Literatur uneinheitlich. Eine klare Zuteilung ist oftmals schwierig, weil die meisten öffentlichen Abgaben

⁵⁸ S. auch Art. 53 ff. der Mehrwertsteuerverordnung vom 27. November 2009 (MWSTV, SR 641.201); zum Ganzen: die MWST-Branchen-Info 08 zum Hotel- und Gastgewerbe.

⁵⁹ S. BOSSART MEIER SONJA/CLAVADTSCHER DIEGO, Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWStG), Basel 2015, Art. 25 MWSTG N 27.

⁶⁰ S. zum Geschenkkorbbeispiel: GEIGER (Fn. 56), Art. 19 N 8., sowie zum Ganzen: die MWST-Info 04 zum Steuerobjekt.

⁶¹ NZZ, Die Kuh – eine Klimasünderin?, NZZ online vom 28. Dezember 2007, https://www.nzz.ch/die_kuh_eine_klimasünderin-1.640960, abgerufen am 15. September 2020; s. auch die Forderung nach einer Lenkungsabgabe auf landwirtschaftliche Treibhausgasemissionen, Klimaallianz Schweiz (Fn. 8), 13.

⁶² HELEN KELLER/MATTHIAS HAUSER, Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimalenkungsabgabe – Funktion und Tragweite des Verfassungsvorbehalts im Abgaberecht, AJP 2009, 803 ff., 806; MARKUS REICH, Steuerrecht, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, 15. Es handelt sich dabei oftmals um einen «Steuerwolf im Lenkungspelz», s. PETER BÖCKLI, Innovation und Mimikry im Abgaberecht, ASA 58 (1989/90), 177 ff., 203.

⁶³ MIRINA GROSZ, Klimaabgaben, Stromabgaben, Energieabgaben – Rechtliche Verhaltenssteuerung hin zur Energiewende?, in: Grosz/Grünewald (Hrsg.), Recht und Wandel, Festschrift für Rolf H. Weber, Zürich 2016, 18 ff., 18, m.w.N.; KELLER/HAUSER (Fn. 62), 806 ff.

⁶⁴ BGE 140 I 176, 184, E. 6.3 betreffend Zweitwohnungssteuer.

⁶⁵ GROSZ (Fn. 63) 18 ff.; KELLER/HAUSER (Fn. 62), 807, 810.

⁶⁶ KELLER/HAUSER (Fn. 62), 807, m.w.H.

⁶⁷ ADRIANO MARANTELLI, Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme, Jusletter vom 2. Februar 2015, Rz. 74, m.w.H.

und Steuern eine Lenkungs-komponente aufweisen.⁶⁸ Relevant ist die Unterscheidung deshalb, weil je nach Ausgestaltung eines neuen Instruments als Abgabe oder Steuer andere Anforderungen an deren verfassungsmässige Grundlage gelten.

Um Steuern zu erheben, benötigt der Bund gemäss der herrschenden Lehre eine ausdrückliche Grundlage in der Bundesverfassung⁶⁹ (sog. Verfassungsvorbehalt).⁷⁰ Im Bereich der Konsumgüter kann der Bund gestützt auf Art. 131 BV besondere Verbrauchssteuern erheben auf Tabak und Tabakwaren, gebrannte Wasser, Bier, Automobile und ihre Bestandteile sowie Erdöl, Erdgas und den aus ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen (Art. 131 Abs. 1 BV). Die Alkoholsteuer und die Tabaksteuer (Art. 131 Abs. 1 lit. a, b sowie c BV) werden zum Teil auch als Lenkungssteuern angesehen.⁷¹ Für Lebensmittel sind in der Verfassung bislang keine besonderen Verbrauchssteuern oder Lenkungssteuern vorgesehen. Entsprechend bedürfte die Einführung einer Steuer auf Fleisch wohl einer Änderung von Art. 131 BV oder einer anderweitigen Verfassungsgrundlage.

Für die Erhebung öffentlicher *Abgaben* bedarf es keiner ausdrücklichen Verfassungsgrundlage. So können reine Lenkungsabgaben in der Regel basierend auf einer entsprechenden Sachkompetenz in der Bundesverfassung eingeführt werden.⁷² Die in Art. 74 BV (Umweltschutz) sowie die in Art. 80 BV (Tierschutz) geregelten Bundeskompetenzen würden somit als verfassungsmässige Grundlage für eine solche reine Lenkungsabgabe genügen, wobei weitere Bundeskompetenzen wie Art. 73 BV (Nachhaltigkeit), Art. 118 BV (Gesundheitsschutz) sowie die Kompetenzen in Art. 104 sowie Art. 104a BV (Landwirtschaft) zusätzlich hinzugezogen werden können.

Sofern eine Lenkungsabgabe nicht haushaltsneutral ausgestaltet bzw. nicht vollständig verteilt wird (ähnlich wie die Flugticketabgabe gemäss totalrevidiertem CO₂-Gesetz, deren Erträge zum Teil zur Äufnung eines

Klimafonds vorgesehen sind⁷³), es sich also um keine «reine» Lenkungsabgabe handelt, verneinen gewisse Autoren die Verfassungsmässigkeit, weil in die Finanzordnung der Bundesverfassung eingegriffen und so das Steuersubstrat der Kantone beeinflusst werde.⁷⁴ Nach anderer Auffassung ist eine Teilbindung verfassungsrechtlich zulässig, wenn der Ertrag einer Lenkungsabgabe zweckgebunden zur Förderung des mit der Lenkungsabgabe angestrebten Ziels verwendet wird.⁷⁵ Ob eine solche Zweckbindung nur den kleineren Anteil der Abgabe umfassen darf, wird in der Literatur kontrovers diskutiert.⁷⁶ Zu beachten ist hierbei ohnehin, dass Bundesgesetze – so oder anders – ungeachtet ihrer Verfassungsmässigkeit massgebend sind (Art. 190 BV).⁷⁷

Um eine «Fleischsteuer» einzuführen, wäre somit einerseits eine Lenkungssteuer mit entsprechender ausdrücklicher verfassungsmässiger Grundlage denkbar. Eine Alternative ist die Einführung einer reinen Lenkungsabgabe, für welche die bereits vorhandene Sachkompetenz im Umweltschutz und Tierschutz wohl ausreichen würde. Für die Verfassungsmässigkeit einer nicht reinen Lenkungsabgabe vertritt die Literatur betreffend Haushaltsneutralität sowie den prozentualen Anteil der zweckgebundenen Ertragsverwendung verschiedene Positionen.

Bei Ausgestaltung der «Fleischsteuer» als nicht reine Lenkungsabgabe (analog zur Flugticketabgabe) wäre die entsprechende Verwendung der Erträge festzulegen. Denkbar wäre beispielsweise die Speisung eines zu schaffenden Fonds mit genügend bestimmter Zweckverwendung im Bereich der einschlägigen Sachkompetenzen.

⁶⁸ ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, 2; REICH (Fn. 62), 15.

⁶⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

⁷⁰ S. aber auch KELLER/HAUSER (Fn. 62), 804, 811 ff.

⁷¹ Zur besonderen Verbrauchssteuer: REICH (Fn. 62), 28; zur Lenkungssteuer: KELLER/HAUSER (Fn. 62), 806; zur «hybriden Lenkungssteuer»: BLUMENSTEIN/LOCHER (Fn. 68), 9.

⁷² BGE 140 I 176, 181, E. 5.4; A.A. ROLF BENZ, Verankerung reiner Lenkungssteuern in der Bundesverfassung, ZBl 2004, 246 ff., 247 ff.; GROSZ (Fn. 63), 29, m.w.N.; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 74 N 17; zum Ganzen: GARTENMANN/HÖSLI/KRÜTZMANN (Fn. 40), 424; BLUMENSTEIN/LOCHER (Fn. 68), 8.

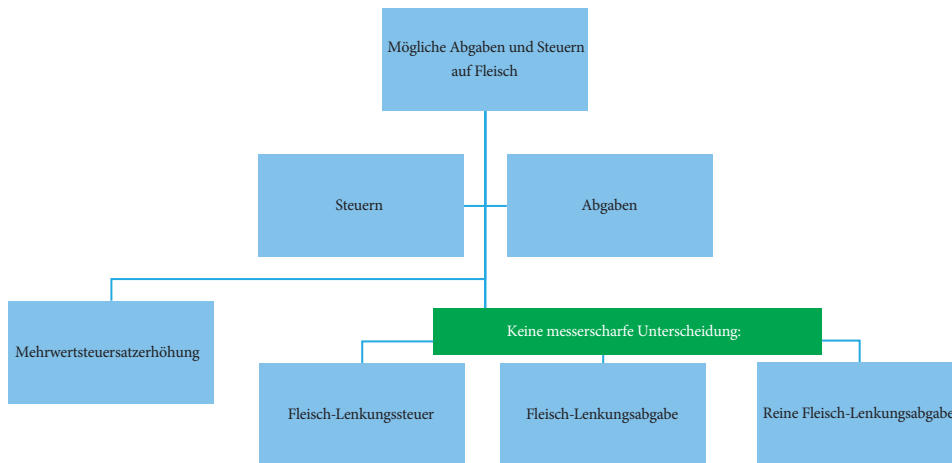
⁷³ S. hierzu GARTENMANN/HÖSLI/KRÜTZMANN (Fn. 40), 424 sowie Fn. 39.

⁷⁴ MORELL/VALLENDER (Fn. 72), Art. 74 N 17.

⁷⁵ MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, Diss., Zürich, 1999, 117 f.; GROSZ (Fn. 63), 29, m.w.N.

⁷⁶ GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich 2011, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N 8; URSULA BRUNNER/MATTHIAS HAUSER/NINA VON BÜREN, Internationale Klimafinanzierung, Verfassungsrechtliches Gutachten zuhanden von Alliance Sud betreffend die rechtlichen Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsinstrumente, <https://www.alliancesud.ch/de/file/43273/download?token=CfhkheVJ>, Rz. 54 ff., abgerufen am 15. September 2020.

⁷⁷ S. BGE 131 II 271, 287, E. 7.4.



Die Abbildung gibt einen Überblick über mögliche Umsetzungsformen einer «Fleischsteuer». Quelle: Eigene Darstellung.

F. Vor- und Nachteile der Umsetzungsmöglichkeiten

Der Vorteil der Umsetzung einer «Fleischsteuer» im Bereich der Mehrwertsteuer ist, dass die entsprechenden Gesetzesänderungen einfach realisierbar sind. Dabei ist zu beachten, dass – bei gleichbleibendem oder nur leicht sinkendem Konsum – generierte Mehreinnahmen zur Deckung der allgemeinen Bundesausgaben und der bisherigen Zweckbindungen der Mehrwertsteuer, also nicht für Umwelthanliegen, verwendet würden.⁷⁸

Nachteile wären demgegenüber eine – wenn auch minimale – Verkomplizierung des Mehrwertsteuersystems sowie die Erhöhung des Erhebungs- und Entrichtungsaufwands. Die unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze und die resultierenden Abgrenzungsprobleme werden zuweilen generell kritisiert und entsprechend wird ein Einheitssteuersatz gefordert.⁷⁹ Zu prüfen wäre ferner, ob die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Belastung von gleichartigen Gütern dem im Mehrwertsteuergesetz verankerten Grundsatz der Wettbewerbsneutralität zuwiderläuft.⁸⁰ Darüber hinaus wird die Verfolgung von Partikularinteressen im Rahmen der Mehrwertsteuer in der Lehre teils kritisch gesehen.⁸¹ Die Mehrwertsteuer bezweckt schliesslich nicht die gezielte Verhaltenslenkung und auch nicht die Internalisierung externer Effekte,

sondern die Besteuerung des nicht unternehmerischen Endverbrauchs im Inland.⁸²

Vor- und Nachteile einer Lenkungsabgabe oder Lenkungssteuer auf Fleisch sind vielfältig.⁸³ Einerseits ist eine solche Abgabe oder Steuer ein effizientes und auch erprobtes Lenkungsinstrument, welches weiterhin die Marktkräfte spielen lässt. Sofern nicht

eine reine Lenkungsabgabe ins Auge gefasst wird, ist als Nachteil zu erwähnen, dass durch eine Teilzweckbindung der Grundsatz der Aufkommensneutralität nicht gewahrt wird.

Während bei der Variante Mehrwertsteuer die Höhe der «Fleischsteuer» durch die Erhebung des Normalsatzes anstelle des reduzierten Satzes vorgegeben ist, wäre dies bei einer Lenkungssteuer oder -abgabe erst festzulegen. Hierbei spielen u.a. die Preiselastizität und damit das erwartete Ausmass der Reaktion der Konsumenten auf Preisänderungen eine Rolle. Die mögliche Gefahr von *carbon leakage*, das heisst die Möglichkeit von Ausweichverhalten durch Konsumenten auf Angebote etwa aus dem preisgünstigeren Ausland und das daraus folgende Verfehlen von Treibhausgasemissionsreduktionen, kann ebenfalls problematisch sein. Sofern eine zuverlässige Schätzung der externen Kosten möglich ist, ermöglicht eine Lenkungssteuer oder Lenkungsabgabe auf Fleisch eine Internalisierung dieser Kosten, zumindest bis zu einem bestimmten Grad.⁸⁴

⁷⁸ S. etwa zur Zweckbindung der MWST Art. 130 Abs. 3 und 3^{bis} sowie Abs. 4 BV.

⁷⁹ S. CHRISTOPH A. SCHALTEGGER/MARC M. WINISTÖRFER, Glückliche Kindheit oder schwierige Jugend?, ExpertFocus 5/20, 326 ff., 327.

⁸⁰ Siehe Art. 1 Abs. 3 lit. a MWSTG.

⁸¹ SCHALTEGGER/WINISTÖRFER (Fn. 79), 326.

⁸² Siehe Art. 1 Abs. 1 MWSTG.

⁸³ S. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Die vier Varianten von CO₂-Massnahmen. Überblick sowie Vor- und Nachteile, Faktenblatt 1 vom 20. Oktober 2004, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/3753.pdf>, abgerufen am 15. September 2020, s. auch Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, Vernehmlassung zu vier Varianten, 20. Oktober 2004, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/3756.pdf>, 5, abgerufen am 15. September 2020; Das BUWAL ist heute Teil des BAFU.

⁸⁴ Hierzu kritisch etwa: SILVIO BORNER, CO₂-Steuern sind der falsche Ansatz, <https://www.libinst.ch/?i=co2-steuern-falsch-her-ansatz>, abgerufen am 15. September 2020; zur Internalisierung externer Kosten siehe oben, III. «Fleischsteuer» als Mittel zur Einpreisung von Externalitäten.

Schliesslich sei daran erinnert, dass jede zusätzliche Abgabe und Steuer die Komplexität des ganzen Steuer- und Abgabensystems erhöht.⁸⁵ Bei der Ausgestaltung der Steuer bzw. nicht voller Verteilung der Erlöse einer Lenkungsabgabe ist zudem zu beachten, dass dies die Fiskalquote erhöht.⁸⁶ Auch bei einer vollen Verteilung wird ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand anfallen.

Die beiden Varianten einer «Fleischsteuer» könnten ferner auch kumuliert werden, wie dies etwa bei Tabak und alkoholischen Getränken der Fall ist.⁸⁷

V. Abschliessende Gedanken

Aktuell bestehen keine konkreten Bemühungen des Schweizer Gesetzgebers zur Einführung einer «Fleischsteuer». Parlamentarische Vorstösse fokussieren bisher vornehmlich auf die Förderpolitik des Bundes (insb. die Finanzierung von Werbemassnahmen für die Fleischbranche). Statt Steuern oder Abgaben mit Lenkungseffekt setzt die aktuelle Agrarpolitik des Bundes bei der Reduktion von Treibhausgasen in der Landwirtschaft auf Effizienzgewinne durch technische Lösungen (z.B. «Effizienzerhöhungen von Mutterkühen») anstatt auf eine Senkung des Fleischkonsums.

Der vorliegende Beitrag hat im Sinne eines Überblicks aufgezeigt, welche Hauptinstrumente des Steuer- und Abgaberechts zur Erhebung einer «Fleischsteuer» bestehen. Dies umfasst namentlich eine Lösung im Bereich der Mehrwertsteuer (Erhebung des Normalsatzes anstelle des reduzierten Satzes) sowie die Einführung einer neuen Lenkungssteuer oder Lenkungsabgabe auf Fleisch. Ein wesentlicher Vorteil der Änderung des Mehrwertsteuerregimes wäre die einfache Umsetzbarkeit, wohingegen sich bei der zweiten Variante je nach Ausgestaltung verfassungsrechtliche Fragen stellen und die Höhe der Steuer oder Abgabe zu diskutieren wäre, damit eine Internalisierung der externen Kosten gelingt.

Bei der vorliegenden Diskussion stellt sich auch die grundsätzliche Frage, welche rechtlichen Mittel den

Fleischkonsum überhaupt beeinflussen (können). Der Trend zu mehr pflanzlicher Ernährung (zumindest in einigen westlichen Ländern) besteht trotz des Fehlens verhaltenslenkender staatlicher Massnahmen. Insofern ist anzuerkennen, dass das Steuer- und Abgabenrecht nur eines von vielen Instrumenten ist, welches das Konsumentenverhalten lenken kann. Dennoch sind rechtliche und insbesondere steuerliche Massnahmen zumindest zu erwägen, werden sie doch auch in anderen Bereichen angewendet. Ein weiterer Weg wäre die Förderung der Prävention und des Bewusstseins der im Zusammenhang mit der Fleischproduktion (und anderen Lebensmitteln) anfallenden Emissionen. Zu klären wäre zudem, inwiefern die staatliche Förderung treibhausgasintensiver Praktiken gegen die Ziele des ParisÜ verstösst (insb. Art. 2. Ziff. 1 lit. c ParisÜ).

Hinterfragen kann man schliesslich auch die Fokussierung auf Fleisch. Wie gesehen machen Milchkühe rund die Hälfte aller Methanemissionen der Landwirtschaft in der Schweiz aus (oben, IV.A.). Milch und Milchprodukte wären von einer allfälligen «Fleischsteuer» aber grundsätzlich nicht erfasst, zumindest nicht direkt (oben, IV.C). Dabei ist wiederum zu beachten, dass die Milch- und die Fleischproduktion miteinander verbundene Industriezweige sind.⁸⁸ Interessant ist hierzu etwa die Arbeit der in den Niederlanden ansässigen *True Animal Protein Price Coalition* (TAPPC), welche eine Einpreisung der ausgestossenen Treibhausgase nicht nur bei Fleisch, sondern auch bei anderen tierischen Produkten wie insbesondere Milch vorschlägt.⁸⁹

Über den Tellerrand hinaus gedacht wäre eine Einpreisung der externen Kosten (inkl. Treibhausgasemissionen) aller Lebensmittel (wie dies der EU vorschwebt) bzw. sämtlicher Konsumgüter (und Dienstleistungen) ein ganzheitlicherer Ansatz als eine Verteuerung einzelner, wenn auch besonders treibhausgasintensiver Nahrungsmittel.⁹⁰ Die «flächendeckende» Bepreisung von Treibhausgasen ist allerdings politisch sehr schwierig umsetzbar.

⁸⁵ S. NICOLAS WALLART, Überregulierung im Steuersystem, Die Volkswirtschaft 78/5 2005, 11 ff., 12.

⁸⁶ Unter Fiskalquote wird der Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt verstanden, siehe KELLER/HAUSER (Fn. 62), 810, sowie dort Fn. 70.

⁸⁷ S. Art. 25 Abs. 1 und 2 sowie 3 MWSTG; Art. 131 Abs. 1 BV als Grundlage für das Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung vom 21. März 1969 (TStG, SR 641.31), das Bundesgesetz über die Biersteuer vom 6. Oktober 2006 (BStG, 641.411) sowie das Bundesgesetz über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932 (AlkG, SR 680).

⁸⁸ So werden nicht mehr «ökonomische» Milchkühe i.d.R. der Schlachtung zugeführt und zu Fleisch verarbeitet. Insofern besteht eine direkte Beziehung zwischen Milch- und Fleischproduktion.

⁸⁹ True Animal Protein Price Coalition (TAPPC), Aligning food pricing policies with the European Green Deal, Discussion Paper, 5. Februar 2020, <https://tapcoalition.eu/true-pricing-of-food>, abgerufen am 15. September 2020. Auch der Vorschlag der Klima-Allianz Schweiz erfasst Fleisch und Milchprodukte, s. Klima-Masterplan, Fn. 8.

⁹⁰ S. auch BÄHR (Fn. 15), 156, m.w.H.