

Bundesminister der Finanzen

Herrn Christian Lindner

- per E-Mail -

Berlin, 22. September 2023

Initiative zur Angleichung des Mehrwertsteuersatzes für pflanzliche Milchalternativen

Sehr geehrter Herr Bundesminister Lindner,

wir wenden uns heute an Sie bezüglich des Vorschlags aus Reihen der Regierungskoalition, im Zuge der Beratung des Jahressteuergesetzes 2024 die Benachteiligung von pflanzlicher Milch bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuer zu beenden. Wir unterstützen diese Initiative ausdrücklich, denn die Besteuerung von Pflanzenmilch mit einem deutlich höheren Steuersatz als bei Kuhmilch verzerrt den Wettbewerb und schränkt die Wahlfreiheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern unnötig ein.

Unsere drei Organisationen arbeiten daran, faire Rahmenbedingungen für pflanzliche Alternativprodukte zu schaffen, damit die Menschen in Deutschland eine wirkliche Wahlfreiheit haben. Das Good Food Institute Europe und ProVeg International sind Nichtregierungsorganisationen, die sich für ein zukunftsorientiertes, nachhaltiges und innovatives Ernährungssystem einsetzen und dabei auch die Rolle von pflanzlichen Alternativprodukten betonen. Der BALPro vertritt als Branchenverband die Interessen der Unternehmen, die in diesem Bereich tätig sind – angefangen bei innovativen Startups in diesem Bereich, über etablierte Mittelständler bis hin zu Großunternehmen, die ihr Produktportfolio um pflanzliche Alternativen erweitern.

Eine Absenkung des Steuersatzes für pflanzliche Alternativen wäre die überfällige Nivellierung eines wettbewerbsverzerrenden Steuervorteils für Produkte tierischer Herkunft. Einen sachgemäßen Grund für diese Ungleichbehandlung gibt es aus unserer Sicht nicht. Für die Rechtfertigung der Anwendung unterschiedlicher Steuersätze wird häufig angeführt, dass Kuhmilch ein Grundnahrungsmittel sei, während es sich bei pflanzlicher Milch um ein Getränk handle.

Diese unterschiedliche Klassifizierung widerspricht der tatsächlichen Rolle von pflanzlicher Milch in der menschlichen Ernährung. Ebenso wie Kuhmilch ist pflanzliche Milch nicht einfach ein Getränk, sondern ein Grundnahrungsmittel, das nicht nur getrunken wird, sondern bei der

Zubereitung von zahlreichen Speisen verwendet wird, wie etwa für Milchreis, Kartoffelpüree und cremige Saucen. Eine steuerliche Ungleichbehandlung lässt sich auch nicht aus unterschiedlichen Nährwerten ableiten. Die Zusammensetzung variiert nach pflanzlicher Rohstoffbasis und Hersteller, aber im Grundsatz enthalten auch pflanzliche Milchalternativen Calcium, Vitamin D, Vitamin B12, Proteine etc.

In besonderer Weise betroffen von der Ungleichbehandlung sind solche Menschen, die aufgrund von gesundheitlichen Gründen auf eine Alternative zu Kuhmilch angewiesen sind. In Deutschland haben [zwischen 15 und 20 Prozent](#) der Menschen eine Unverträglichkeit gegenüber Milchzucker. Hinzu kommen noch bis zu 3 Prozent der Erwachsenen und bis zu 7 Prozent der Kinder, die eine Allergie gegen Milcheiweiß haben. Diese Menschen werden durch die gegenwärtige Regelung benachteiligt und zahlen einen fiskalisch bedingten Aufpreis, wenn sie zu Pflanzenmilch greifen.

Uns ist bewusst, dass steuerpolitische Maßnahmen bei der Mehrwertsteuer umstritten sind, da sich zum einen die Frage stellt, ob eine Steuersenkung von den Herstellern und dem Handel an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wird, und zum anderen gefragt werden muss, ob eine solche steuerliche Maßnahme tatsächlich ausschlaggebend für Kaufentscheidungen sein kann. Zu beiden berechtigten Fragen liegen Erkenntnisse vor.

Laut Analysen der [Bundesbank](#) und des [ifo-Instituts](#) ist im Lebensmittelhandel davon auszugehen, dass eine eventuelle Steuersenkung zum größten Teil auch an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wird, da es in diesem Bereich einen intensiven Wettbewerb gibt. Dies gilt insbesondere für die Produktkategorie Milch. In den Augen vieler Menschen ist Milch ein alltägliches Lebensmittel, das wenig im Wettbewerb differenzierende Eigenschaften aufweist. Daher können schon kleine Preisunterschiede ausschlaggebend für Kaufentscheidungen sein.

Zu diesem Ergebnis kommt eine aktuelle Analyse, die das [Institute for Policy Evaluation](#) vor wenigen Wochen vorgelegt hat. Mithilfe eines volkswirtschaftlichen Steuermodells unter Berücksichtigung von Preiselastizitäten in dieser Kategorie haben die Autoren analysiert, dass eine Nivellierung des fiskalisch bedingten Preisnachteils von durchschnittlich 16 Cent eine enorme Wirkung hätte: Demnach würde sich durch die steuerliche Gleichbehandlung die Nachfrage zu einem nennenswerten Teil von Kuhmilch auf pflanzliche Milchalternativen verlagern.

Damit einhergehen würden positive Effekte für Klima- und Umweltschutz: Aufgrund des niedrigeren ökologischen Fußabdrucks von Pflanzenmilch ließen sich so 317.000 Tonnen CO₂-Äquivalente einsparen (entspricht den Gesamtemissionen von 29.000 Normalbürgern). Zudem ließen sich 72 Milliarden Liter Wasser einsparen (entspricht dem Frischwasserverbrauch der deutschen Bevölkerung von fast einer Woche) und der Flächenverbrauch um 1,1 Milliarden Quadratmeter reduzieren (größer als die Fläche von Hamburg und Bremen zusammen). Insofern würde die steuerliche Maßnahme auch signifikant auf die Nachhaltigkeitsziele der Koalition einzahlen.

Uns ist bewusst, dass die finanziellen Spielräume für steuerliche Maßnahmen begrenzt sind. Daher bleibt zu erwähnen, dass die genannte Analyse des Institute for Policy Evaluation auch eine

volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung vorgenommen hat. Demnach würde eine Reduzierung des Steuersatzes für pflanzliche Milch auf 7 Prozent Einnahmeausfälle von rund 36,4 Millionen Euro bedeuten. Dem würden jedoch Einsparungen an anderer Stelle gegenüberstehen, denn aufgrund der besseren Klima- und Umweltbilanz von pflanzlicher Milch ließen sich durch die Maßnahme Klimafolgekosten von 62,4 Millionen Euro vermeiden. Die Analyse kommt zu dem Schluss: „Aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive wäre eine solche Reform also effizient, da die Kosten niedriger sind als der Nutzen, der sich aus den verhinderten Klimafolgekosten ergibt. Im Vergleich zu anderen staatlichen Maßnahmen zur CO₂-Reduktion erscheinen die Kosten pro eingesparter Tonne CO₂ gering.“

Natürlich wäre es wünschenswert und erforderlich, das Mehrwertsteuersystem in seiner Gesamtheit zu reformieren, statt an einzelnen Stellen Korrekturen vorzunehmen. Dennoch sollte aus unserer Sicht mit der Angleichung im Milchbereich nicht gewartet werden, bis eine großangelegte Reform in der Koalition mehrheitsfähig ist, sondern unmittelbar gehandelt werden, da die Wettbewerbsverzerrung in dieser Produktkategorie besonders eklatant ist und die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher durch die geltende Ungleichbehandlung signifikant beeinträchtigt wird.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und würden uns freuen, wenn Sie die Initiative zur Angleichung der Steuersätze aufgreifen und in den anstehenden Beratungen unterstützen.

Gern können wir die angesprochenen Punkte in einem Gespräch mit Ihrem Haus vertiefen und freuen uns auf Ihre Einschätzung zu diesem Thema.

Mit freundlichen Grüßen



Ivo Rzegotta
Senior Public Affairs Manager

**The Good Food
Institute Europe**



Jens Tuider
Chief Strategy Officer

**ProVeg
International**



Bernd Eßer
Vorstand

**Bundesverband für
Alternative Proteinquellen**

Warum die Benachteiligung von pflanzlicher Milch bei der Mehrwertsteuer beendet werden sollte

Auf Pflanzenmilch erhebt der deutsche Fiskus den vollen Steuersatz von 19 Prozent, auf Kuhmilch den ermäßigten Satz von 7 Prozent. Dies steht in eklatantem Widerspruch zu den deutschen Nachhaltigkeitszielen und verzerrt den Wettbewerb zu Lasten von klima- und ressourcenschonenden Lebensmitteln. Um Fehlanreize zu vermeiden, sollte der Gesetzgeber diese einseitige Verteuerung schnellstmöglich beenden.

Eine Angleichung der Steuersätze wäre ein wesentlicher Meilenstein bei der Schaffung von fairen Wettbewerbsbedingungen und ein großer Schritt bei der Umsetzung des Vorhabens aus dem Koalitionsvertrag, pflanzliche Alternativen zu stärken. Zudem stünde die Angleichung der Steuersätze mit dem im Koalitionsvertrag formulierten Ziel, klima- und umweltschädliche Subventionen abzubauen, im Einklang.

Wie groß die Wettbewerbsnachteile für pflanzliche Optionen insgesamt sind, hat zuletzt eine Studie der Universität Stanford¹ aus dem August 2023 gezeigt. Demnach werden Hersteller von Lebensmitteln tierischer Herkunft in Europa rund 1.200-mal stärker subventioniert als Hersteller von pflanzenbasierten Lebensmitteln.

Gegenwärtig benachteiligt der deutsche Fiskus ausgerechnet jene Milchsorten, die am nachhaltigsten sind. Laut einer Studie der Universität Oxford² fallen bei der Herstellung von Kuhmilch mehr als dreimal so viele Treibhausgasemissionen an wie bei Soja- oder Hafermilch. Auch im Hinblick auf den Flächenbedarf und den Wasserverbrauch schneiden alle Arten von Pflanzenmilch deutlich besser ab als Kuhmilch.

Eine Reduzierung des Steuersatzes für pflanzliche Milch auf 7 Prozent würde laut Institute for Policy Evaluation³ Einnahmeausfälle von rund 40 Millionen Euro bedeuten. Dem würden jedoch Einsparungen an anderer Stelle gegenüberstehen, denn laut der Analyse könnten durch den Umstieg auf Pflanzenmilch Klimafolgekosten von rund 62 Millionen Euro vermieden werden.

Pflanzliche Milch ist deutlich ressourcenschonender als Kuhmilch

Vergleich des Ressourcenverbrauchs für die Herstellung von einem Liter Kuh-, Mandel-, Reis-, Hafer- und Sojamilch



Quelle: Universität Oxford (2018): Reducing food's environmental impacts through producers and consumers.

Pflanzenmilch ist ein Grundnahrungsmittel

Pflanzliche Milch ist kein Lifestyle-Produkt, sondern ein Grundnahrungsmittel. Eine künstliche Unterscheidung zwischen einem Grundnahrungsmittel Kuhmilch und einem Getränk Pflanzenmilch lässt sich nicht aufrechterhalten, denn pflanzliche Alternativen enthalten wie Kuhmilch jede Menge Nährstoffe⁴.

Die Zusammensetzung variiert nach pflanzlicher Rohstoffbasis und Hersteller, aber im Grundsatz enthalten auch pflanzliche Milchalternativen Calcium, Vitamin D, Vitamin B12 und Proteine oder können damit angereichert werden. Zudem enthalten die pflanzlichen Optionen weniger Cholesterin als Kuhmilch. Genau wie Kuhmilch wird pflanzliche Milch nicht nur getrunken, sondern auch bei der Zubereitung von zahlreichen Speisen verwendet, wie etwa für Kartoffelpüree und cremige Saucen. Da sie die gleiche Rolle in der Ernährung einnehmen wie Kuhmilch, sollten Menschen für die Verwendung pflanzlicher Alternativen nicht länger benachteiligt werden.

Alternative für Menschen mit Laktoseintoleranz

Neben Menschen, die sich aus ökologischen oder ethischen Gründen für pflanzliche Optionen entscheiden, gibt es in Deutschland auch zahlreiche Menschen, die aufgrund einer Laktoseintoleranz oder anderen gesundheitlichen Gründen gar nicht anders können, als auf pflanzliche Alternativen auszuweichen oder ganz auf Milchprodukte zu verzichten.

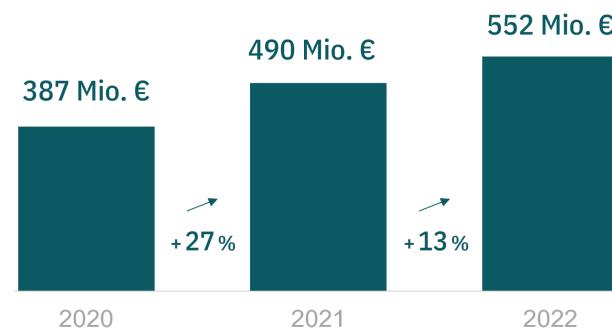
Zwischen 15 und 20 Prozent der Menschen⁵ in Deutschland haben eine Unverträglichkeit gegenüber Milchzucker. Hinzu kommen noch bis zu 3 Prozent der Erwachsenen und bis zu 7 Prozent der Kinder, die eine Allergie gegen Milcheiweiß haben. Diese Menschen werden durch die gegenwärtige Regelung benachteiligt und zahlen einen fiskalisch bedingten Aufpreis, wenn sie zu Pflanzenmilch greifen.

Bislang ist der Marktanteil noch niedrig

In Deutschland sind die Umsätze⁶ mit Pflanzenmilch im vergangenen Jahr um 13 Prozent auf 552 Millionen Euro gestiegen, seit 2020 ist der Markt um insgesamt 43 Prozent gewachsen. Doch trotz dieses Wachstums liegt der Anteil der pflanzlichen Optionen in Deutschland bislang bei gerade einmal 13 Prozent des Gesamtmarktes für Milch. Dabei zeigt die Marktforschung, dass es vor allem der höhere Preis für Pflanzenmilch ist, der viele Menschen bislang noch davon abhält, gelegentlich oder dauerhaft zu pflanzlichen Alternativen zu greifen.

Markt für Pflanzenmilch wächst

Umsatz mit pflanzlicher Milch im deutschen Einzelhandel



Quelle: Auswertung von NielsenIQ-Daten durch GFI Europe

Hohe Preissensitivität in der Kategorie Milch

Pflanzliche Milch steht im Supermarkt meist direkt neben der Kuhmilch. Es ist ein alltägliches Lebensmittel, das wenig im Wettbewerb differenzierende Eigenschaften aufweist – ein Commodity Good. Daher können schon kleine Preisunterschiede ausschlaggebend sein für Kaufentscheidungen.

Im Durchschnitt hat eine Packung pflanzliche Milch 2022 in Deutschland 1,55 Euro gekostet, während eine Packung Kuhmilch im gleichen Zeitraum 1,06 Euro gekostet hat. Bei Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf pflanzliche Milch hätte der Preis für Pflanzenmilch bei 1,39 Euro gelegen. Diese 16 Cent Unterschied sind genug, um bei vielen Menschen ausschlaggebend für die Kaufentscheidung zu sein.

Inflation hemmt Bereitschaft für Aufpreis

Laut Statistischem Bundesamt lag die Inflationsrate im Lebensmittelbereich 2022 bei rund 13 Prozent. Auch 2023 ist keine Entspannung zu spüren, im Juli lag die Teuerungsrate bei 11 Prozent. Vor diesem Hintergrund hat die Bereitschaft, für nachhaltigere Lebensmittel einen Aufpreis zu zahlen, bei vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern abgenommen. Dies birgt die Gefahr, dass nachhaltige Konsumententscheidungen zunehmend zu einem Luxusgut werden.

Wenige Länder diskriminieren Pflanzenmilch

Fast kein anderes EU-Land benachteiligt pflanzenbasierte Milchprodukte bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuer so stark wie Deutschland. Einzig in Ungarn und Italien ist der Steuernachteil für pflanzliche Optionen größer⁷. In 17 von 27 EU-Ländern gibt es überhaupt keine Benachteiligung von pflanzenbasierten Milchprodukten bei der Mehrwertsteuer, darunter Frankreich und die skandinavischen Länder.

Spanien hat im Zuge der inflationsbedingten Aussetzung der Mehrwertsteuer auf Grundnahrungsmittel auch die Benachteiligung von pflanzlichen Produkten aufgehoben. Brasilien hat 2022 dauerhaft den Wettbewerbsnachteil für pflanzliche Milch abgeschafft: Im Mai 2022 wurde die dortige Verbrauchssteuer IPI für pflanzliche Milchprodukte auf null gesetzt.

Key Takeaways:

- Die gegenwärtige Ausgestaltung der Mehrwertsteuer diskriminiert ressourcenschonende Pflanzenmilch.
- Pflanzliche Milch ist ein Grundnahrungsmittel und für viele Menschen, die laktoseintolerant sind oder allergisch reagieren, die einzige Option.
- Eine Angleichung der Steuersätze von Kuh- und Pflanzenmilch wäre ein wichtiger Schritt bei den politischen Zielen, pflanzliche Alternativen zu stärken und wettbewerbsverzerrende, nicht nachhaltige Subventionen abzubauen.

1 Vallone, Simona et al. (2023): „Public policies and vested interests preserve the animal farming status quo at the expense of animal product analogs“. In: One Earth 6/2023. [Link](#)

2 Poore, Joseph et al. (2018): „Reducing food's environmental impacts through producers and consumers“. In: Science 360/2018. [Link](#)

3 Möglich, Sandra et a. (2023): „Die Auswirkungen einer Mehrwertsteuerreform auf pflanzliche Milchalternativen“. [Link](#)

4 ProVeg (2019): „Pflanzenmilch-Report“. [Link](#)

5 Flatz, Gebhard et al. (1982): „Distribution of physiological adult lactase phenotypes, lactose absorber and malabsorber, in Germany“. In: Human Genetics 62/1982. [Link](#)

6 GFI Europe (2023): „Deutschland: Entwicklung des Marktes für pflanzliche Lebensmittel im Einzelhandel 2020-2022“. [Link](#)

7 GFI Europe (2023): „Alternative Proteine in Deutschland“. Vgl. Grafik auf Seite 112. [Link](#)

Über das Good Food Institute Europe

Das Good Food Institute Europe ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, die alternative Proteinquellen vorantreibt, um das globale Ernährungssystem nachhaltiger, sicherer und gerechter zu machen. Das Good Food Institute arbeitet mit Wissenschaft, Unternehmen und Politik daran, pflanzenbasierte und kultivierte Fleisch-, Fisch-, Eier-, Milchprodukte zu fördern, so dass diese schmackhaft, günstig und überall in Europa erhältlich sind. Die Arbeit des Good Food Institute wird vollständig aus Spenden finanziert.

Ivo Rzegotta
Senior Public Affairs Manager Deutschland
 ivor@gfi.org  [\(49\) 151- 400 645 30](tel:(49)151-40064530)

Lia-Alexis Hildebrandt
Public Affairs Specialist Deutschland
 liah@gfi.org  [\(49\) 157- 873 420 56](tel:(49)157-87342056)