

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/6834

Mehrwertsteuer auf gesunde Lebensmittel senken?

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

ZEW Mannheim und Universität Heidelberg

Mannheim, 28. Juli 2026

Stellungnahme für den Finanzausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

zum Antrag der Fraktion des SSW „Gesunde Ernährung
fördern, Bürgerinnen und Bürger entlasten – Mehrwertsteuer
auf gesunde Lebensmittel senken“, Drucksache 20/4309,
schriftliche Anhörung des Finanzausschusses.

Adressat: Christian Dirschauer, Vorsitzender des Finanzausschusses

Zusammenfassung

Ein nachvollziehbares Anliegen, aber das falsche Instrument

Der Antrag der Fraktion des SSW (Drucksache 20/4309) fordert eine Bundesratsinitiative für einen Umsatzsteuersatz von 0 % auf „gesunde“ Lebensmittel. Das Anliegen – eine erschwinglichere, gesündere Ernährung – ist legitim. Diese Stellungnahme kommt dennoch zu einem kritischen Ergebnis: Eine weitere Ausdifferenzierung der Umsatzsteuer nach Gesundheitskriterien ist kaum praktikabel, verfehlt ihr Verteilungsziel und ist gegenüber gezielten Alternativen unterlegen.

Keine praktikable Abgrenzung „gesunder“ Lebensmittel

Weder national noch unionsrechtlich existiert eine Legaldefinition „gesunder“ Lebensmittel. Schon die geltende Abgrenzung zwischen Grundnahrungsmitteln und Erzeugnissen des gehobenen Bedarfs beschäftigt Rechtsprechung und Praxis seit Jahrzehnten. Eine gesundheitsbezogene Kategorie würde diese Probleme vervielfachen; Steuerpraktiker beurteilen eine solche Ausweitung in Experteninterviews überwiegend kritisch.

Verteilungspolitisch nicht zielgenau

Haushalte mit höherem Einkommen geben absolut mehr für Lebensmittel aus als einkommensschwache Haushalte – bei hochwertigen, oft als „gesund“ geltenden Erzeugnissen wie frischem Obst und Gemüse besonders ausgeprägt. Eine Steuerermäßigung käme damit überproportional wohlhabenderen Haushalten zugute; gezielte Transfers erreichten das Verteilungsziel kostengünstiger.

Unsichere Überwälzung und geringer Preiseffekt

Ob eine Steuersenkung überhaupt bei Verbraucherinnen und Verbrauchern ankommt, hängt von der Überwälzung durch den Handel ab; vollständige Weitergabe ist empirisch die Ausnahme. Auch die Europäische Kommission verweist auf einen nur „marginalen Effekt“ ermäßigter Sätze auf die Verbraucherpreise und setzt stattdessen auf nicht-steuerliche Instrumente.

Fiskalische Kosten und Gegenrichtung zu Konsolidierungsempfehlungen

Schon die bestehende Lebensmittelermäßigung kostet den Fiskus rund 29 Mrd. Euro jährlich. Ein zusätzlicher Nullsatz für eine Teilmenge liefe der von Sachverständigenrat und Bundesrechnungshof vertretenen Forderung nach Rückführung statt Ausweitung ermäßigter Sätze entgegen.

Wirksamere Alternativen zur Förderung gesunder Ernährung

Die britische Zuckersteuer auf Softdrinks hat über Herstelleranreize den Zuckergehalt binnen weniger Jahre um rund ein Drittel gesenkt. National bieten die Reduktionsstrategie für Zucker, Fett und Salz, Werbebeschränkungen für Kinder sowie eine bessere Ausstattung von Schulverpflegung zielgenauere Hebel.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Finanzausschuss sollte dem Antrag Drucksache 20/4309 aus Sicht dieser Stellungnahme nicht folgen. Stattdessen empfiehlt sich:

- **Verzicht auf eine weitere Ausdifferenzierung der Umsatzsteuer nach Gesundheitskriterien**, da eine trennscharfe und verwaltungspraktikable Abgrenzung „gesunder“ Lebensmittel nicht zu leisten ist;
- **Stärkung zielgerichteter Sozialtransfers** (Bürgergeld-Regelsatz, Kinderzuschlag, Wohngeld) als kostengünstigeres und zielgenaueres Instrument zur Entlastung einkommensschwacher Haushalte;
- **Prüfung einer produktbezogenen Verbrauchsteuer** nach britischem Vorbild, gestaffelt nach Zuckergehalt, verbunden mit verbindlichen statt freiwilligen Grenzwerten in der Reduktionsstrategie für Zucker, Fett und Salz;
- **Ausbau nicht-steuerlicher Instrumente** wie Werbebeschränkungen für an Kinder gerichtete Lebensmittelwerbung und eine Stärkung von Schulverpflegungsprogrammen;
- **Einordnung in die übergeordnete Vereinfachungsagenda** der Umsatzsteuer, wie sie Sachverständigenrat und Bundesrechnungshof seit Langem anmahnen, statt einer weiteren Ausdifferenzierung.

1 Anlass und Gegenstand der Stellungnahme

Der Antrag der Fraktion des SSW (Drucksache 20/4309) fordert die Landesregierung auf, sich über eine Bundesratsinitiative für einen Nullsteuersatz auf „gesunde“ Lebensmittel – beispielhaft Obst, Gemüse, Hülsenfrüchte und Vollkornprodukte – einzusetzen, um einkommensschwache Haushalte zu entlasten und eine ausgewogenere Ernährung zu fördern. Diese Stellungnahme bewertet den Vorschlag auf Grundlage einer aktuellen, im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellten ZEW-Evaluationsstudie zum System der Umsatzsteuerermäßigungen (Heinemann et al., 2025), an der der Autor als Projektleiter beteiligt war, sowie ergänzender Literatur. Die Grundhaltung ist kritisch: Das Anliegen ist nachvollziehbar, das gewählte Instrument jedoch ungeeignet.

2 Der bestehende Rechtsrahmen: Lebensmittel sind bereits umfassend begünstigt

Nach geltendem Recht unterliegen nahezu alle Lebensmittel bereits dem ermäßigten Steuersatz von 7 % (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. Anlage 2 UStG); das kostet den Fiskus bereits rund 29 Mrd. Euro jährlich (Heinemann et al., 2025). Der Antrag zielt somit nicht auf eine neue Vergünstigung, sondern auf eine weitere Ausdifferenzierung nach einem gesundheitsbezogenen Kriterium. Zwar eröffnet die Mehrwertsteuersystemrichtlinie den Mitgliedstaaten seit 2022 Spielräume bis hin zu einem Nullsatz auf Lebensmittel, doch bleibt die Steuerhoheit national. In der aktuellen EU-Debatte über einen Nullsatz für Obst und Gemüse hat Kommissar Wopke Hoekstra Anfang 2025 klargestellt, dass Steuersenkungen empirisch häufig „nur einen marginalen Effekt“ auf die Verbraucherpreise haben; die Kommission setzt stattdessen auf den Ausbau des EU-Schulprogramms.

3 Erstes Kernproblem: keine praktikable Abgrenzung „gesunder“ Lebensmittel

Der Antrag nennt Obst, Gemüse, Hülsenfrüchte und Vollkornprodukte als Beispiele „gesunder“ Lebensmittel, ohne eine geschlossene, rechtssichere Definition zu liefern. Weder national noch unionsrechtlich existiert eine Legaldefinition „gesunder“ Lebensmittel; das EU-Recht knüpft Abgrenzungen traditionell an den Zolltarif, nicht an Ernährungskriterien. Schon die bestehende, gröbere Abgrenzung zwischen begünstig-

ten Grundnahrungsmitteln und ausgenommenen Erzeugnissen des gehobenen Bedarfs beschäftigt Rechtsprechung und Praxis seit Jahrzehnten – etwa bei Kuhmilch versus pflanzlichen Alternativen oder bei Smoothies versus Fruchtsäften, die trotz vergleichbarer Nährwerte unterschiedlich besteuert werden (Heinemann et al., 2025, Abschnitt 4.1.6).

Eine gesundheitsbezogene Kategorie würde diese Probleme vervielfachen: Zu klären wäre etwa, ob Kartoffelchips, gezuckerter Fruchtojoghurt oder industriell gefertigtes Vollkornbrot mit Zuckerzusatz als „gesund“ gelten – mit entsprechenden Folgen für Kassensysteme und Sortimentspflege im Einzelhandel. In den für die zitierte Studie geführten Experteninterviews wurde eine Ausweitung des Nullsatzes auf „Grundnahrungsmittel“ oder „gesunde“ Lebensmittel von Steuerpraktikern überwiegend kritisch bewertet: Eine Legaldefinition fehle, eine steuerliche Verhaltenslenkung widerspreche der Systematik der Umsatzsteuer, und selbst eine Korrektur des ökologischen Fußabdrucks über die Umsatzsteuer verfehle ihr Ziel regelmäßig, da Exporte steuerfrei sind (Heinemann et al., 2025, Abschnitt 5.2).

4 Zweites Kernproblem: verteilungspolitisch nicht zielgenau

Der Antrag begründet die Steuersenkung auch verteilungspolitisch; die Evidenz spricht jedoch dagegen. Für die bestehende Lebensmittelermäßigung zeigt die Verteilungsanalyse der zitierten Studie, dass die durchschnittliche Person im einkommensstärksten Zehntel um 16,79 Euro pro Monat entlastet wird, im einkommensschwächsten Zehntel nur um 9,91 Euro – absolut profitieren einkommensstarke Haushalte also stärker, weil sie mehr für Lebensmittel ausgeben (Heinemann et al., 2025, Abschnitt 4.1.3). Für eine auf hochwertigere, teurere „gesunde“ Erzeugnisse wie frisches Obst und Gemüse beschränkte Ermäßigung dürfte dieses Verhältnis noch stärker zugunsten höherer Einkommen ausfallen, da deren Konsum mit dem Einkommen überproportional steigt, während einkommensschwache Haushalte häufiger auf günstigere, verarbeitete Lebensmittel zurückgreifen. Das Verteilungsziel ließe sich über gezielte Anpassungen von Bürgergeld-Regelsatz, Kinderzuschlag oder Wohngeld erheblich zielgenauer erreichen.

5 Drittes Kernproblem: unsichere Wirksamkeit und fiskalische Kosten

Ob eine Steuersenkung überhaupt bei Verbraucherinnen und Verbrauchern ankommt, hängt von der Überwälzung durch den Handel ab; für die Umsatzsteuersenkung auf Lebensmittel 2020 wird eine Überwälzungsquote von 70 bis 90 % geschätzt, vollständige Weitergabe ist die Ausnahme (Fuest et al., 2025, zitiert nach Heinemann et al., 2025). Da die Nachfrage nach Lebensmitteln zudem wenig preiselastisch reagiert (Andreyeva et al., 2010), wäre auch bei vollständiger Überwälzung nur ein begrenzter Lenkungseffekt zu erwarten. Fiskalisch würde ein zusätzlicher Nullsatz die bereits erheblichen Mindereinnahmen weiter erhöhen – entgegen den übereinstimmenden Empfehlungen von Sachverständigenrat und Bundesrechnungshof, ermäßigte Sätze zurückzuführen statt auszuweiten: Der Sachverständigenrat empfiehlt die vollständige Abschaffung ermäßigter Sätze zugunsten eines einheitlichen Regelsatzes von rund 16,5 % (Sachverständigenrat, 2010); der Bundesrechnungshof empfiehlt, den ermäßigten Satz allenfalls auf Lebensmittel im Allgemeinen zu begrenzen (Bundesrechnungshof, 2024, zitiert nach Heinemann et al., 2025).

6 Bessere Ansätze zur Förderung einer gesunden Ernährung

Das Anliegen einer gesünderen Ernährungsweise lässt sich mit zielgerichteten, produktbezogenen Instrumenten wirksamer und mit geringeren Abgrenzungskosten erreichen als über eine weitere Ausdifferenzierung der Umsatzsteuer:

- **Produktbezogene Verbrauchsteuer nach britischem Vorbild:** Die britische Zuckersteuer auf Softdrinks setzt am Zuckergehalt an und schuf Herstelleranreize zur Rezepturänderung; der Zuckergehalt besteuarter Getränke sank von 2015 bis 2019 um rund ein Drittel – ganz ohne Abgrenzung „gesunder“ Warengruppen.
- **Verbindliche statt freiwillige Reduktionsziele:** Die Nationale Reduktionsstrategie für Zucker, Fett und Salz ist bislang freiwillig; verbindliche Grenzwerte könnten die Produktzusammensetzung branchenweit beeinflussen, ohne eine steuerliche Differenzierung im Handel zu erfordern.
- **Werbebeschränkungen für Kinder:** Der Referentenentwurf für ein Kinder-Lebensmittel-Werbegesetz adressiert unmittelbar einen zentralen Treiber ungesunden Ernährungsverhaltens im Kindesalter.

- **Zielgerichtete Transfers und Ernährungsprogramme:** Eine Erhöhung von Bürgergeld-Regelsatz, Kinderzuschlag oder Wohngeld sowie der Ausbau von Schulverpflegung erreichen einkommensschwache Haushalte direkt und ohne Streuverluste; auch die Europäische Kommission nennt dies als bevorzugten Ansatzpunkt.

Diese Instrumente sind zielgenauer, kommen ohne rechtsunsichere Abgrenzungen aus und vermeiden die von Expertinnen und Experten kritisch gesehene weitere „Ermäßigungsdynamik“ der Umsatzsteuer (Heinemann et al., 2025, Abschnitt 5.2).

7 Fazit

Der Antrag der Fraktion des SSW verfolgt mit der Förderung gesunder Ernährung ein legitimes Ziel. Die Umsatzsteuer ist dafür jedoch das falsche Instrument: Eine rechts-sichere und verwaltungspraktikable Abgrenzung „gesunder“ Lebensmittel ist nicht zu leisten, die Verteilungswirkung dürfte überproportional einkommensstärkeren Haushalten zugutekommen, die Wirksamkeit auf das Ernährungsverhalten ist angesichts geringer Preiselastizitäten und unsicherer Überwälzung begrenzt, und die fiskalischen Kosten liefen der von Sachverständigenrat und Bundesrechnungshof empfohlenen Vereinfachung des Umsatzsteuersystems zuwider. Der Finanzausschuss sollte dem Antrag daher nicht folgen und stattdessen auf die in Abschnitt 6 skizzierten, zielge-naueren Instrumente verweisen.

Literaturverzeichnis

- Allcott, H., Lockwood, B. B., Taubinsky, D. (2019): Regressive Sin Taxes, with an Application to the Optimal Soda Tax, *Quarterly Journal of Economics*, 134(3), S. 1557–1626.
- Andreyeva, T., Long, M. W., Brownell, K. D. (2010): The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food, *American Journal of Public Health*, 100(2), S. 216–222.
- Bundesrechnungshof (2024): Bericht nach § 99 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zur Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, Bonn, 24. Mai 2024 (zitiert nach Heinemann et al., 2025).
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Heimat (BMLEH) (o. J.): Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten, Berlin, www.bmleh.de.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2023): Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Kindern vor Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt (Kinder-Lebensmittel-Werbegesetz – KWG), Referentenentwurf, Berlin.

Europäisches Parlament / Europäische Kommission (2025): Äußerungen von Klimakommissar Wopke Hoekstra zur Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze auf Obst und Gemüse, zitiert nach eunews.it, „Reduced VAT for fruit: Healthy eating becomes a tax issue in the EU“, 28. Januar 2025.

foodwatch (2024): Oxford-Studie: Britische Limo-Steuer wirkt, www.foodwatch.org (abgerufen im Juli 2026).

Fuest, C. et al. (2025): Studie zur Überwälzung der temporären Umsatzsteuersenkung auf Lebensmittel in Deutschland 2020, zitiert nach Heinemann et al. (2025, Abschnitt 2.3.4).

Heinemann, F., Asatryan, Z., Böhne, A., Kindler, K., Moessinger, M.-D., Steinbrenner, D., Wiegand, J. (2025): Analyse und Bewertung des Systems der Umsatzsteuersätze unter Berücksichtigung von Wettbewerbs- und Abgrenzungsaspekten, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ZEW Mannheim, 20. November 2025.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11, Ziffer 366–401 „Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern“, Wiesbaden.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2026): Antrag der Fraktion des SSW „Gesunde Ernährung fördern, Bürgerinnen und Bürger entlasten – Mehrwertsteuer auf gesunde Lebensmittel senken“, Drucksache 20/4309, 7. April 2026.

Springmann, M. et al. (2025): A Reform of Value-Added Taxes on Foods Can Have Health, Environmental and Economic Benefits in Europe, *Nature Food*, DOI: 10.1038/s43016-024-01097-5.

Verbraucherzentrale Bundesverband (2023): Reduktionsstrategie: Freiwilligkeit reicht nicht aus, Pressemitteilung, www.vzbv.de.