



Universität Hamburg
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

UHH Institut für Recht der Wirtschaft · Max-Brauer-Allee 60 · 22765 Hamburg

Fakultät Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften



Departement Wirtschaftswissenschaften
Institut für Recht der Wirtschaft
Dr. Tobias Effertz

Herrn Dr. Volker Wissing, MdB
Vorsitzender Finanzausschuss Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

28.11.2010

Tel. 040-428 38 6400 Fax 040-428 38 6443
E-Mail: Effertz@mba.uni-hamburg.de

Sehr geehrter Herr Dr. Wissing,

haben Sie vielen Dank für Ihre Einladung zur

Öffentlichen Anhörung zu dem „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen“ – BT-Drucksache 17/3025 – und dem Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes.

Bitte finden Sie nachstehend meine schriftliche Stellungnahme. Sowohl Gesetzesentwurf als auch Änderungsantrag fokussieren ein wichtiges gesundheits- wie fiskalpolitisches Thema und bringen beide aus ökonomischer Sicht in richtiger Weise weiter. Ich möchte Sie dennoch kurz bereits an dieser Stelle auf drei Schwachstellen des Gesetzes aufmerksam machen:

1. Die vorgelegten Steuerschätzungen sind wahrscheinlich zu optimistisch.
2. Die Erhöhungen sollten vorgezogen werden. Am besten in nur zwei Schritten Anfang 2011 und 2012 oder alternativ komplett im Laufe des Jahres 2011.
3. Die preisbedingte Anreizstruktur der Produkte Feinschnitt und "reguläre Zigarette" wird durch den vorliegenden Änderungsvorschlag nicht wesentlich verändert. Dies begünstigt

nach wie vor Ausweichreaktionen auf das billigere Produkt, denen sowohl aus fiskal- wie gesundheitspolitischen Gründen entgegengewirkt werden sollte.

Bitte entnehmen Sie die Erläuterungen hierzu meiner Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Effertz', written in a cursive style.

Dr. Tobias Effertz



Dr. Tobias Effertz

**Schriftliche Stellungnahme zur
Öffentlichen Anhörung zu dem „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen“ – BT-Drucksache 17/3025 – und dem Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes**

Zusammenfassung:

Der Entwurf zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen geht im Grundsatz in die richtige Richtung. Durch die Maßnahmen insbesondere der Steuererhöhungen ist mit einem erhöhten Aufkommen von 130 Mio. € pro Jahr nach Abschluss der Erhöhungen zu rechnen.

Die Auswirkungen auf das Ausmaß illegal nach Deutschland verbrachter Zigaretten sind ungewiss und spielen vor dem Hintergrund fiskal- und gesundheitspolitischer Zielsetzungen eine untergeordnete Rolle. Die Steuer führt zu höherer Steuergerechtigkeit und dient dazu einen Teil der durch die Sozialversicherungssysteme auf die Gesellschaft umgelegten Kosten sowie die durch das Rauchen der Gesellschaft neu entstehenden Kosten in Form von Ressourcenvernichtungen zu kompensieren.

Durch die Gesetzesänderung können die Preise von Feinschnitt und regulären Zigaretten einander nicht wesentlich angeglichen werden, wodurch sich nach wie vor Möglichkeiten der Substitution regulärer Zigaretten durch Feinschnitt bieten.

Es wäre wichtig, aus gesundheitspolitischen Überlegungen durch eine stärkere Besteuerung des Feinschnitts präventiv auf preissensible Konsumentengruppen wie Kinder zu wirken und sie so vom Rauchen abzuhalten.

Der Konsum von Tabakprodukten verursacht jährlich Kosten in Höhe von 33,55 Mrd. Euro bei ca. 110.000 rauchbedingten Toten. Durch die Rückführung der Präventionswirkung der Tabaksteuererhöhung – weniger Raucher - werden auch langfristige fiskalpolitische Ziele erreicht, da z.B. höhere Einkommenssteuern anfallen. Aufgrund der angespannten haushaltspolitischen Situation sowie der derzeitigen konjunkturellen Randbedingungen ist dringend angeraten, die Steuererhöhungen nach Möglichkeit zeitlich vorzuziehen.

Einleitung:

Der Gesetzesentwurf zur Änderung der Verbrauchsteuergesetze sowie der Änderungsantrag hierzu sehen in Anlehnung an die Richtlinie 2010/12/EU aus gesundheits- wie fiskalpolitischer Sicht drei wesentliche Änderungen vor:

- Eine Erhöhung der Steuern auf Tabakprodukte und eine steuerliche Angleichung der Produkte Feinschnitt und Filterzigarette.
- Eine in Anlehnung an die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe wirksame Aufhebung der steuerlichen Ungleichbehandlung von überlangen Tabaksträngen.
- Die Beschränkung der steuerfreien Einfuhr aus diversen EU-Mitgliedsstaaten zu privaten Zwecken gedachten Zigaretten auf 300 Stück.

Da ebenfalls die Gesetze zur Besteuerung alkoholischer Getränke geändert werden sollen, sei darauf hingewiesen, dass sowohl aus fiskal- wie gesundheitspolitischer Interessenslage eine verbesserte Situation entstehen würde, wenn die Verbrauchssteuertarife der alkoholischen Getränke auf europäisches Durchschnittsniveau angehoben würden. Hier bestünden für den Fiskus weitere Einnahmemöglichkeiten in Höhe von 2,6 Mrd. € p. a. sowie eine Reduzierung des gefährlichen Konsums von Alkoholika gerade bei Minderjährigen um mindestens 38% mit entsprechenden weiteren Kosteneinsparungen im Gesundheits- und Fiskalsektor (etwa durch höhere Einkommenssteuern).

Tabaksteuern und Tabaksteueraufkommen:

Das Tabaksteueraufkommen ist aufgrund sinkender Raucherquoten und sich ändernder Rauchgewohnheiten leicht rückläufig. Die nachfolgende Grafik auf Grundlage der quartalsweise erhobe-

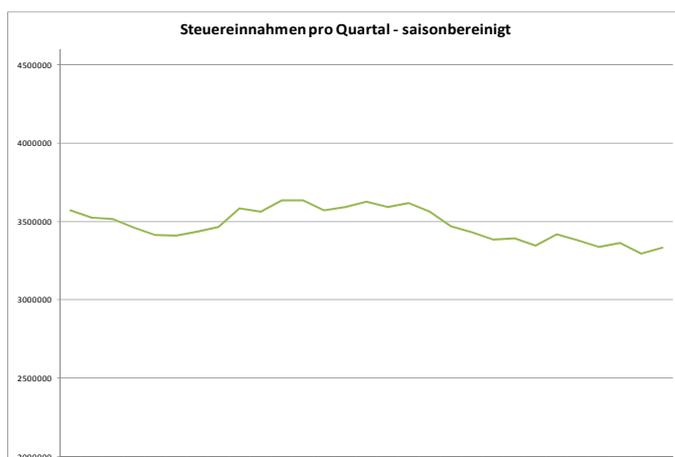


Abbildung 1 - Steuerwerte (Netto) Quelle Statistisches Bundesamt - Absatz von Tabakwaren

nen Daten zum Absatz der Tabakwaren des statistischen Bundesamtes zeigt die seit Mitte 2007 leicht sinkenden Einnahmen unter das Niveau von ca. 3,5 Mrd. € pro Quartal. Bei statistischer Be-

rechnung des Zusammenhangs zwischen Tabaksteuererhöhungen und Tabaksteueraufkommen zeigt sich, dass eine Erhöhung der Zigarettensteuer um 1 Cent pro Zigarette eine Erhöhung des Steueraufkommens für den betrachteten Zeitraum von Ende 2002 bis Herbst 2010 unter Berücksichtigung der Arbeitslosenquote, der Inflationsrate und der Lohnentwicklung in Deutschland von 3,1% bewirkt hat.

Bei aktuellen Preisen bzw. Steuerbelastungen pro Zigarette von durchschnittlich ca. 23,02 Cent Preis-, bzw. 14,24 Cent Steueranteil pro Zigarette entspricht dies einer Aufkommenselastizität von ca. 0,44, d.h. eine 10% Erhöhung der Zigarettensteuer würde das Steueraufkommen um 4,4% erhöhen, entsprechend für Preiserhöhungen liegt die Aufkommenselastizität bei ca. 0,24. Bei vorsichtiger Rechnung führt eine Anhebung der Zigarettensteuer bei 6 Cent preislicher Auswirkung pro Packung zu einer Erhöhung des Tabaksteueraufkommens von **durchschnittlich etwa 130 Mio. € zusätzlich pro Jahr**; also insgesamt ca. 60% des geschätzten Aufkommens aus der Begründung zum Änderungsantrag. Mit anderen Worten sind die Anpassungsreaktionen der Raucher auf Steuererhöhungen ähnlich wie in den vergangenen 8 Jahren, so sind die Schätzungen des Änderungsantrags deutlich zu optimistisch.

Das aus Feinschnitt erzielbare Steueraufkommen ist stark von der Erwerbssituation und dem Einkommen abhängig. Feinschnitt machte im Jahr 2009 lediglich 9,9% des Tabaksteueraufkommens aus. Die Erhöhung der Feinschnittsteuer hat nach eigener Berechnung in der Vergangenheit keine nennenswerten Auswirkungen auf das *gesamte* Steueraufkommen gezeigt. Dies mag darin begründet sein, dass Feinschnittkonsumenten eher preissensibel sind (untere Einkommensschichten, sowie Kinder und Jugendliche), d.h. eine Steuererhöhung wird direkt mit einem entsprechenden Nachfragerückgang kompensiert, so dass keine Nettowirkung auf das Steueraufkommen existiert. Es ist ebenso festzuhalten, dass durchschnittliche Zigarettenpreise und anteilige Zigarettensteuern einerseits sowie Feinschnittpreis und Feinschnittsteueranteil – als Tabakäquivalent für eine Zigarette - andererseits stark auseinanderfallen und auch durch den vorliegenden Änderungsantrag nicht wesentlich näher beieinanderliegen:

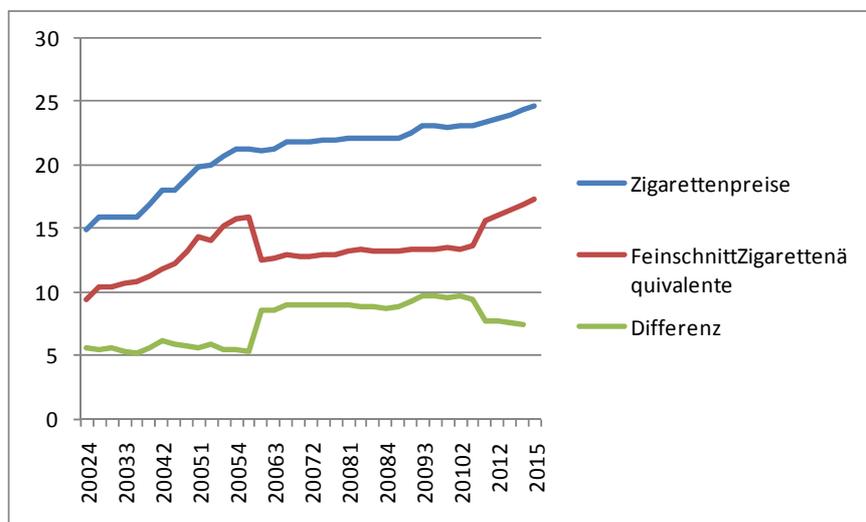


Abbildung 2 - Entwicklung und Prognose der Preise für Feinschnitt und Zigaretten

Demnach entspricht der Preis einer selbstgedrehten Feinschnittzigarette momentan etwa 59% des Preises einer regulären Zigarette bzw. die Steuerbelastung einer Feinschnittzigarette lediglich etwa 51% der Steuerbelastung einer regulären Zigarette. Das entworfene Szenario in der Gesetzesänderung führt zwar durch die geänderte Mindestbesteuerung beim Feinschnitt und die stärkere Zunahme der weiteren Steuerschritte pro Feinschnittzigarette relativ zur regulären Zigarette zu einer Annäherung der Preise. Allerdings ist diese recht gering, wie Abbildung 2 zeigt und je nach Preisgestaltung sogar nivellierbar.

Es wird deshalb dringend empfohlen, die Steuertarife bei Feinschnitt so zu erhöhen, dass Tabak möglichst einheitlich besteuert wird. Das Tabaksteueraufkommen würde wesentlich aufgrund der reduzierten Substitutionsmöglichkeiten steigen. Über die unterschiedlichen Kostenstrukturen für beide Tabakprodukte hat die Industrie darüber hinaus genügend Spielraum, um die Preise hinreichend gut für verschiedene Konsumentengruppen unterschiedlich zu setzen. Die EU-Richtlinie 2010/12/EU führt hierzu in den Gründen an, dass von der Mindestbesteuerung für Feinschnitt die gleiche Wirkung wie bei Zigaretten ausgehen soll. Bezieht man dies auf die mehrfach in der Richtlinie genannten gesundheits- und wettbewerbspolitischen Ziele, so führt die beabsichtigte Steuerstruktur für Feinschnitt nur zu einer eingeschränkten Veränderung der jetzigen preislichen Situation.

Abschließend erscheint es notwendig, die geplanten Steuerhöhungen nicht sukzessiv sondern die ersten drei Stufen (Feinschnitt) / die ersten vier Stufen (Zigarette) direkt und zum 01.01.2012 die verbleibenden Steuererhöhungen durchzuführen. Solche durch Steuerschritte ausgelöste Preisänderungen sind in ihrer Höhe in der Vergangenheit bereits mit positivem Effekt auf das Steueraufkommen erfolgt (2004-2005), zweitens ist die fiskalische Situation gespannt und die langfristigen Wirkungen auf das Rauchverhalten ungewiss. Da Raucher kurzfristig eher unelastisch, langfristig aber elastisch auf steigende Preise reagieren, wäre ein maximaler Steuereffekt durch Vorverlagerung zu erreichen.

Tabaksteuern und Schmuggelproblematik

Aktuell gibt es keine verlässliche Untersuchung in Deutschland, die mit ausreichender wissenschaftlicher Güte eine Aussage zu den quantitativen Auswirkungen einer Steuererhöhung auf den Anteil illegal nach Deutschland verbrachter Tabakprodukte zulässt. Die im Auftrag der Zigarettenindustrie durchgeführte Studie zur Schätzung des Anteils „nicht in Deutschland versteuerter“ Zigaretten ist mit gravierenden methodischen Mängeln versehen, die einen wahrscheinlich zu hohen Anteil an „nicht in Deutschland“ versteuerter Zigaretten generieren. Diese Auffassung wird durch Abgleich „guter wissenschaftlicher Praxis“ bei der Datenerhebung etwa des Robert-Koch-Institutes bestätigt: So wurden bei der Stichprobenziehung der vorliegenden Studie Orte gewählt, bei denen man davon ausgehen konnte, dass der Anteil „nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten“ deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegen würde. Damit ist aber insbesondere eine Aussage über illegal nach Deutschland eingeführte Zigaretten („Schmuggelware“) nicht möglich.

Der Gesetzesentwurf sieht ebenfalls eine Beschränkung der für private Zwecke nach Deutschland einföhrbaren Menge an Zigaretten vor. Dies wird dazu föhren, dass der „Anteil nicht in Deutschland

versteuerter Zigaretten“ sinkt. Nicht jeder Käufer von günstigerer Tabakware im Ausland – wie hoch auch immer deren Anteil in Wahrheit sei – wird in gleichem Umfang Schmuggelware nachfragen um diese neue Obergrenze zu umgehen. Zwar ist es plausibel, dass Raucher nach Wegen suchen, teure Zigaretten billiger zu bekommen, aber die Kosten Schmuggelware zu beziehen sind je nach Region hoch. Deswegen ist die Reduzierung der steuerfrei einführbaren Zigarettenmenge zu privaten Zwecken aus dem EU-Umland – mit überwiegend wesentlich billigeren Zigarettenpreisen – richtig.

Tabaksteuern und soziale Gerechtigkeit

Tabaksteuern gelten als regressiv; d.h. untere Einkommensschichten tragen einen vergleichsweise höheren Anteil der Steuerlast als wohlhabendere Schichten. Tabaksteuererhöhungen haben einen progressiven Umverteilungseffekt zu Lasten der wohlhabenderen Einkommensschichten. Ist es deshalb aus steuerpolitischer Sicht wünschenswert Steuergerechtigkeit herzustellen ist eine Tabaksteuererhöhung das richtige Instrument hierzu.

Die Kosten des Rauchens in Deutschland

Nach der sogenannten Krankheitskostenmethode lassen sich die Kosten des Rauchens pro Jahr in Deutschland auf ca. 33,55 Mrd. € schätzen und in direkte und indirekte Kosten wie folgt aufteilen:

Direkte Kosten	
Gesundheitsschutz	58,64
Ambulante Einrichtungen	3.875,15
Arztpraxen	1.196,99
Zahnarztpraxen	509,93
Praxen sonstiger medizinischer Berufe	233,37
Apotheken	1.132,24
Gesundheitshandwerk/-einzelhandel	504,45
Ambulante Pflege	247,10
Sonstige ambulante Einrichtungen	51,07
Stationäre/teilstationäre Einrichtungen	2.857,84
Krankenhäuser	2.013,12
Vorsorge-/Rehabilitationseinrichtungen	240,75
Stationäre/teilstationäre Pflege	604,00
Rettungsdienste	83,33
Verwaltung	456,93
Sonstige Einrichtungen und private Haushalte	231,19
Ausland	34,63
Investitionen	273,13

Direkte Kosten nach Gesundheitsberichtserstattung	7.870,84
Vorbeugende und betreuende Maßnahmen	787,08
Insgesamt	8.657,92

Indirekte Kosten

Mortalitätsverluste bewerteter Arbeitszeit	6.693,46
Mortalitätsverluste bewerteter Nichtmarktstätigkeiten	12.277,41
Mortalitätsverluste der Passivraucher	189,65
Arbeitsunfähigkeit GKV	2.650,11
Arbeitsunfähigkeit gesetzliche Unfallversicherung	
Verluste durch Zigarettenpausen	28,34
Frühberentung	2.970,17
Produktionsausfälle durch Rehabilitation	83,92
Insgesamt	24.893,08

Die direkten Kosten aus dem Verbrauch von Ressourcen des medizinischen Sektors belaufen sich auf jährlich ca. 8,66 Mrd. €. Nach unseren vorläufigen Schätzungen werden 57% hiervon von den gesetzlichen Krankenkassen getragen, sowie weitere knapp 20% von weiteren gesetzlichen Leistungsträgern und öffentlichen Haushalten. Damit entfallen 6,68 Mrd. € als externe Kosten auf die Gesellschaft als Ganzes. Hinzu kommen volkswirtschaftliche Verluste durch Produktivitätsverluste infolge von Arbeitsunfähigkeit und Frühverrentung in Höhe von 24,89 Mrd. €. Ungefähr knapp 2 Mrd. € machen alleine die mortalitätsbedingten Verluste der Einkommensteuer vor dem 65. Lebensjahr aus.

Unsere aktuellste Berechnung hinsichtlich der gesetzlichen Rentenversicherung geht von einer Einsparung an Altersrenten, einem sog. „Death-Benefit“ des Rauchens aus (Raucher sterben früher). Dieses Argument übersieht, dass durch Tabakkonsum ebenfalls Renten wegen Erwerbsminderung und Hinterbliebenenrenten, v.a. Witwenrenten entstehen. Stellt man die Zahlungen für das Rauchen gegenüber und unterstellt, dass Altersrenten mit dem 65. Lebensjahr ausgezahlt werden, würden 8,942 Mrd. Euro an Altersrentenzahlungen jährlich entfallen. Demgegenüber stehen Mehrausgaben von 2,398 Mrd. Euro an Frühberentungen und 1,239 Mrd. Euro an Witwenrenten. So verbleiben 5,306 Mrd. Euro an Einsparungen an dieser Stelle, die mit 6,68 Mrd. € der externen direkten Krankheitskosten deutlich überkompensiert werden. Den indirekten Kosten in Höhe von ca. 26,67 Mrd. € pro Jahr stehen ca. 23 Mrd. € an Einnahmen und Tabaksteuern gegenüber. Diese indirekten Kosten entsprechen dem volkswirtschaftlichen Ressourcenverlust durch das Rauchen. Diesen mit Konsum gegenzurechnen ist falsch, da Konsum nur aufgrund wirtschaftlicher Tätigkeit stattfinden kann, bzw. Ressourcen in Marktpreisen bewertet und damit auch in Konsumgütern werden können. Die Auswirkungen des Rauchens auf Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung und Pflegeversicherung werden hier mit Null angesetzt. Eine genauere Analyse wird erst im Laufe des Jahres 2011 verfügbar sein; es ist aber davon auszugehen, dass diese Rentensysteme keinen bedeutsamen Anteil an den (Umverteilungs-)Kosten des Rauchens haben. Diese

Kostengrößen sind **Untergrenzen**. Zahlreiche weitere Aspekte wie nachgelagerte Besteuerung der Altersrenten, zahlreiche weitere durch das Rauchen verursachte Krankheiten und der monetäre Wert des Leids und der Schmerzen (sog. „intangible Kosten“) sind nicht berücksichtigt.

Abschließende Beantwortung der zusätzlich gestellten Fragen

- a. Wäre es aus gesundheits- und wettbewerbspolitischer Sicht sinnvoll, einen einheitlichen Regelsteuersatz für alle Tabakprodukte einzuführen?

Ein einheitlicher Steuersatz ist zu befürworten, da damit eine wenn auch nicht vollständige preisliche Gleichstellung der Tabakwaren hergestellt werden kann. Damit wird sowohl die gesundheits- wie auch die wettbewerbspolitische Situation Deutschlands gestärkt.

- b. Sollte eine Angleichung der Steuertarife schrittweise erfolgen und welchen Übergangszeitraum halten Sie für notwendig?

Es sollten zwei Stufen anstelle von 6-7 Stufen der Erhöhung stattfinden. Die erste Stufe beinhaltet die momentan vorgeschlagenen ersten vier Stufen der Zigarettensteueranhebung und die ersten drei Stufen der Feinschnittanhebung zum 01.01.2011. Der Rest sollte zum 01.01.2012 erfolgen.

- c. Führt die Angleichung der Steuertarife zu einer Vereinfachung der Tabaksteuererhebung?

Die direkte Auswirkung ist nicht zentral. Indirekt werden aber Nachfragerückgänge und Substitutionen bei den einzelnen Tabakprodukten unwahrscheinlicher, so dass das Steueraufkommen prognostizierbarer und stabiler wird.

- d. Welche fiskalischen Auswirkungen hat die Tabaksteuererhöhung

Fiskalischer Effekt ca. 130 Mio. € p.a. vorsichtig geschätzt. Substitutionsbewegungen hin zu Feinschnitt sind wahrscheinlich, da das Preisgefälle nicht hinreichend beseitigt worden ist.

- e. Kosten des Rauchens

Die Kosten des Rauchens belaufen sich jährlich auf 33,55 Mrd. €. Die Umsätze der Tabakindustrie liegen 2009 bei ca. 23,68 Mrd. €, davon sind 13,36 Mrd. € Tabaksteuereinnahmen.