

Stellungnahme zum „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen“ (BT-Drucksache 17/3025) und zum Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

(1) Die jetzt auf die Agenda genommene Erhöhung der Tabaksteuer wurde offenbar motiviert durch die geringere als zunächst geplante Rücknahme von Vergünstigungen für energieintensive Unternehmen bei der Energie- und Stromsteuer. Die dadurch entstehende Einnahmelücke soll mit den erwarteten Mehreinnahmen aus einer Erhöhung der Tabaksteuersätze geschlossen werden. Mit der geplanten Tabaksteuererhöhung wird demnach kein Lenkungsziel verfolgt, sondern ein Einnahmeziel.

(2) Gemessen am Einnahmeziel erscheint die geplante Erhöhung der Tabaksteuersätze adäquat. Das gilt auch vor dem Hintergrund der Richtlinie 2010/12/EU, die zu einer weiteren Harmonisierung der Tabaksteuersätze in der EU führen wird:

- Die in dem Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes enthaltene Erhöhung der Steuersätze in kleinen Schritten dürfte längerfristig zu einem weniger starken Konsumrückgang führen als eine einmalige stärkere Erhöhung der Sätze. Das gilt besonders im Hinblick auf das Verhalten neuer Tabakkonsumenten, d. h. das Verhalten von Jugendlichen. Die Nachfrage von Jugendlichen nach Zigaretten reagiert im Allgemeinen elastischer auf Preiserhöhungen als die Nachfrage älterer Konsumenten. Deshalb haben einmalige starke Erhöhungen der Tabaksteuer längerfristig einen stärkeren negativen Effekt auf den Zigarettenkonsum, weil weniger neue Personen zu Rauchern werden. In der Konsequenz führen einmalige stärkere Erhöhungen der Tabaksteuersätze zwar anfänglich zu höheren Steuermehreinnahmen. Längerfristig gehen die Einnahmen aber zurück, weil weniger neue Konsumenten in den Zigarettenmarkt eintreten. Dieser Effekt wird durch die schrittweise Anhebung der Tabaksteuersätze vermieden. Aus fiskalischer Perspektive werden damit längerfristige Einnahmezuwächse stabilisiert.
- Der Antrag beinhaltet, dass die Steuersätze auf alternative Tabakprodukte stärker steigen als die Sätze auf Zigaretten. In der Vergangenheit haben Erhöhungen der Tabaksteuersätze dazu geführt, dass Raucher von Zigaretten auf steuergünstigere Alternativen wie Feinschnitt ausgewichen sind. Das hat für sich genommen zu einem Rückgang der Tabaksteuereinnahmen geführt. Durch die im Antrag enthaltene stärkere Erhöhung der Sätze auf alternative Tabakprodukte wird dieser Effekt eingedämmt.

- In der Vergangenheit haben Erhöhungen der Tabaksteuersätze auch zu einer Zunahme des sogenannten Cross-Border-Shopping, also des Einkaufens von Zigaretten im grenznahen Ausland, und des Schmuggels von Zigaretten aus dem Ausland geführt. Das hat den Spielraum für einnahmeorientierte Tabaksteuererhöhungen zusätzlich beschränkt. Die Umsetzung der Richtlinie 2010/12/EU wird zu höheren Mindestpreisen für Tabakwaren in Europa führen. Dadurch werden Ausweichreaktionen auf höhere Tabaksteuern in Deutschland in Form von Cross-Border-Shopping und wohl auch Schmuggel unattraktiver.

(3) Die Tabaksteuer ist ein Hybrid aus einer Mengensteuer (Cent je Stück bzw. Kilogramm) und einer Wertsteuer (Prozentsatz des Kleinverkaufspreises). Beide Steuern weisen Vor- und Nachteile auf. Der Vorteil der Mengensteuerkomponente besteht darin, dass sie unabhängig von der Preisgestaltung der Anbieter ist. Damit ist sie besser geeignet, die mit dem Tabakkonsum verbundenen externen Kosten einzupreisen, denn die sind ebenfalls unabhängig von der Preisgestaltung der Anbieter von Tabakprodukten. Ein Nachteil der Mengensteuerkomponente besteht darin, dass ihre Einnahmen nicht mit dem Anstieg des aggregierten Konsumentenpreisniveaus steigen und deshalb regelmäßige Steuererhöhungen erfordern. Die Einnahmen aus einer Wertsteuer passen sich dagegen automatisch einem Anstieg der Konsumentenpreise an. Sie eignen sich aber aus den genannten Gründen weniger dazu, die externen Kosten des Konsums von Tabakprodukten einzupreisen. Zudem eröffnet die Wertsteuer Möglichkeiten zur Manipulation seitens der Zigarettenanbieter, wenn die aufgrund des Wertsteueranteils notwendige Definition einer Mindeststeuer von der Steuerlast auf Zigaretten der gängigsten Preisklasse abhängig gemacht wird (wie im gegenwärtigen Tabaksteuergesetz der Fall). Gibt es in dieser Preisklasse einen Marktführer, so kann er durch seine Preisgestaltung Einfluss nehmen auf die Steuerlast und damit den Preis von Konkurrenzprodukten. Es erscheint deshalb sinnvoll, dass im Einklang mit der Richtlinie 2010/12/EU das Konzept der gängigsten Preisklasse entfällt und die preisbezogene Mindestbesteuerung in Zukunft an dem gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis für Zigaretten anknüpfen soll.

(4) Ein einheitlicher Regelsteuersatz für alle Tabakwaren würde wohl den vollständigen Übergang zu einer Wertsteuer erfordern, da die unterschiedlichen Tabakprodukte in unterschiedlichen Mengenformen angeboten werden und deshalb die Definition eines einheitlichen Mengensteuersatzes kaum möglich sein dürfte. Der Übergang zu einer Wertsteuer würde, wie oben beschrieben, die Einpreisung der externen Kosten des Tabakkonsums erschweren. Aus Wettbewerbsperspektive ist eine möglichst einheitliche Belastung verschiedener Tabakwaren indessen wünschenswert, weil es nicht sinnvoll erscheint, die Wahl zwischen verschiedenen Tabakprodukten steuerlich zu verzerren. Indessen enthält ein einheitlicher Regelsteuersatz für alle Tabakwaren, weil ein Wertsteuersatz, noch einen weiteren wettbewerbspolitischen Aspekt. Mengensteuern und Wertsteuern führen zu unterschiedlichen Preisreaktionen der Anbieter in Märkten mit einer kleinen Zahl von Anbietern. Das ist bei Tabakwaren der Fall. In solchen Märkten führen Wertsteuern im Allgemeinen zu höheren Steuereinnahmen und niedrigeren Konsumentenpreisen (und damit mehr Konsum) als Mengensteuern. Allerdings haben die Anbieter bei einer Wertsteuer geringere Anreize für Qualitätsverbesserungen (also z. B. bessere Filter für Zigaretten) als bei einer Mengensteuer, weil die durch Qualitätsverbesserungen möglichen Preissteigerungen von einer Wertsteuer zum Teil abgeschöpft werden. Hätte also ein einheitlicher Regelsteuersatz, weil eine Wertsteuer, durchaus das Potenzial, zu mehr Steuereinnahmen zu führen, so wären damit gegebenenfalls auch gesundheitspolitische Nachteile verbunden, weil dann erstens mehr Tabak konsumiert würde und zweitens

Anreize auf Seiten der Anbieter geschwächt würden, weniger gesundheitsschädliche Produkte zu entwickeln.

(5) Unter den gesellschaftlichen Kosten des Rauchens versteht man jene Kosten des Rauchens, die die Raucher nicht selber tragen, sondern andere – sei es die Gemeinschaft der Krankenversicherten, die die Behandlung von Raucherkrankheiten finanziert, oder seien es Passivraucher, die gesundheitliche Schäden erleiden. Deshalb werden die gesellschaftlichen Kosten des Rauchens auch als externe Kosten bezeichnet. Die Höhe der gesellschaftlichen Kosten des Rauchens ist strittig. Sie hängt zum einen davon ab, welche Kosten der Gemeinschaft der Versicherten zugerechnet werden. Sie hängt zum anderen davon ab, wie die Kosten des Passivrauchens bewertet werden. Nach dem weitgehenden Rauchverbot in öffentlichen Einrichtungen und in Gaststätten betrifft das Passivrauchen vor allem Familienmitglieder und es stellt sich die Frage, inwieweit Raucher die Schäden internalisieren, die sie bei Familienmitgliedern verursachen. Wie die Kosten abgegrenzt werden, ist von erheblicher Bedeutung. Empirische Studien liefern Schätzungen der gesellschaftlichen Kosten des Rauchens, die zwischen 0,1 und 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts variieren – für Deutschland also gegenwärtig zwischen rund 2,4 und 26,4 Mrd. EUR. Die Tabaksteuereinnahmen belaufen sich gegenwärtig auf rund 13,3 Mrd. EUR. Mit dem Hinweis auf die gesellschaftlichen Kosten des Rauchens und Passivrauchens lässt sich also weder eine weitere Erhöhung der Tabaksteuersätze noch ihre Beibehaltung zwingend begründen.

(6) Messungen der gesellschaftlichen Kosten des Rauchens setzen typischerweise rationale Raucher voraus, die die vollen Kosten des Rauchens deshalb nicht internalisieren, weil sie dazu keinen Anreiz haben. Viele Raucher scheinen indessen mit einem Rationalitätsproblem konfrontiert zu sein. Sie wollen heute rauchen und morgen nicht rauchen. Ist das Morgen freilich heute geworden, wollen sie erneut heute rauchen und morgen nicht. Es gelingt ihnen mit anderen Worten nicht, sich heute daran zu binden, in der Tat morgen nicht mehr zu rauchen. Höhere Tabaksteuern schwächen dieses Selbstbindungsproblem, weil die Kosten des zukünftigen Rauchens steigen. Langzeitstudien zu den Effekten von Tabaksteuererhöhungen deuten darauf hin, dass die Zufriedenheit von Personen, die vor der Erhöhung der Tabaksteuer angegeben hatten zu rauchen, in den folgenden Jahren signifikant stärker gestiegen war als die Zufriedenheit von Personen, die angegeben hatten, nicht zu rauchen. Soll indessen mit einer Tabaksteuererhöhung das Selbstbindungsproblem von Rauchern abgeschwächt werden, so entsteht ein Konflikt mit dem Einnahmziel einer solchen Erhöhung. Bei der Abschwächung des Selbstbindungsproblems geht es darum, Menschen effektiv vom Rauchen abzuhalten. Das lässt sich nicht mit den inkrementellen Steuererhöhungen erreichen, die der vorliegende Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes enthält. Die sind eher darauf ausgelegt, keine abschreckende Wirkung auf heutige Raucher und künftige Raucher zu entfalten.

(7) Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass Tabaksteuern in hohem Maße regressive Verteilungseffekte auslösen. Einkommensschwächere Schichten geben nicht nur einen höheren Anteil ihres Einkommens für Tabakprodukte aus, innerhalb von einkommensschwächeren Schichten findet sich auch ein höherer Anteil an Rauchern. Aus verteilungspolitischer Perspektive sind höhere Tabaksteuern deshalb problematisch, wenn sie keinen Lenkungszweck haben, sondern nur Einnahmezwecken dienen sollen.