

# IW-Kurzbericht 36/2021

## Höhere Tabaksteuer soll Corona-Kosten finanzieren

Tobias Hentze, 11. Juni 2021

**Die Tabaksteuer ist seit sechs Jahren nicht erhöht worden. Das gilt zwar auch für viele andere Steuerarten, bei der Steuer auf Zigaretten und Co. ist dies jedoch ungewöhnlich und hat dazu geführt, dass der Steueranteil einer verkauften Packung Zigaretten heute geringer ist als in früheren Jahren. Diesen Trend will die Politik nun umkehren.**

Die Tabaksteuer verfolgt nicht nur das Ziel, die Finanzierung des Staates sicherzustellen, sondern hat gleichzeitig eine Lenkungsfunktion, um gesundheitsschädliches Verhalten zu begrenzen. Dies rechtfertigt eine vergleichsweise hohe Besteuerung. Um Ausweichreaktionen der Raucher hin zum Schwarzmarkt zu minimieren, setzt die Politik bei einer Reform auf Stufenmodelle mit moderaten Erhöhungsschritten.

Letztmalig wurde die Tabaksteuer 2015 erhöht. Das dafür zugrundeliegende Tabaksteuermodell 2011 beinhaltete fünf Erhöhungsschritte (Deutscher Bundestag, 2010). Eine Steuererhöhung bedeutet jedoch nicht zwingend, dass der Steueranteil gemessen am Verkaufspreis steigt. Dies unterscheidet Tabakwaren von anderen Konsumgütern, bei denen in der Regel ausschließlich die Mehrwertsteuer anfällt, wodurch der Steueranteil stets der Höhe des Mehrwertsteuersatzes entspricht. Bei Tabakwaren gilt dieser Zusammenhang nicht, da

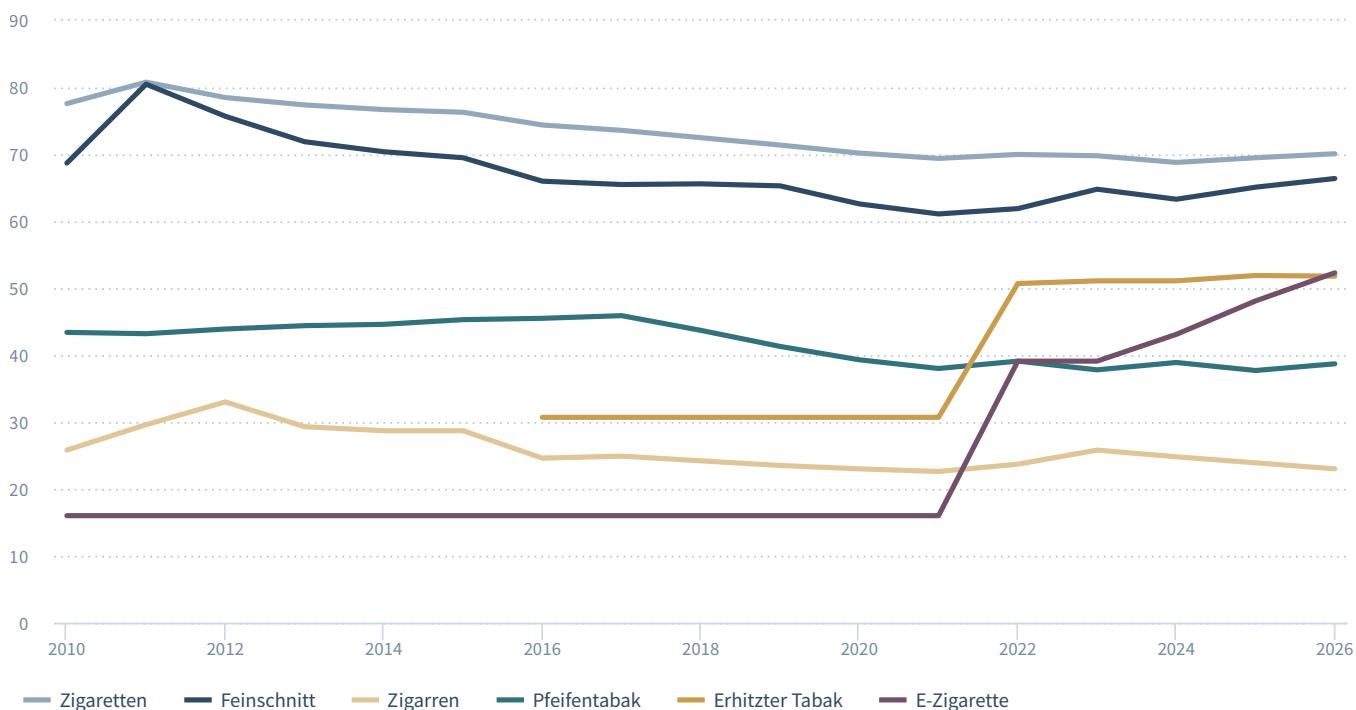
sich die Besteuerung aus einer Mengen- und einer Wertsteuer zusammensetzt. Da diese unabhängig vom Preis ist, ist die Steuerbelastung gemessen am durchschnittlichen Verkaufspreis in den vergangenen Jahren gesunken (Grafik).

Der Steueranteil an einer Packung Zigaretten einschließlich Mehrwertsteuer ist von 76 Prozent im Jahr 2012 auf 69 Prozent im Jahr 2021 zurückgegangen. Die Entwicklung der durchschnittlichen Verkaufspreise bildet bei Tabakwaren der sogenannte Kleinverkaufspreis ab (Statistisches Bundesamt, 2021a).

Kurz vor Ende der laufenden Legislaturperiode hat der Bundestag ein neues Tabaksteuermodell für die Jahre 2022 bis 2026 beschlossen. Dabei zeigte sich auch die Industrie der klassischen Tabakprodukte offen für eine Steuererhöhung (VdR, 2021). Für die klassischen Tabakprodukte – Zigaretten, Feinschnitt, Zigarren und Pfeifentabak – wirken die einzelnen Schritte des neuen Tabaksteuermodells unterschiedlich (Deutscher Bundestag, 2021a; 2021b). Bei Zigaretten erhöht sich die Tabaksteuer jährlich um durchschnittlich 3,3 Prozent oder 11 Cent je Packung, bei Feinschnitt liegen die Erhöhungsschritte im Durchschnitt bei jährlich knapp 6 Prozent oder 14 Cent je 30-Gramm-Packung. Je Zigarre beträgt das Steuerplus in den Jahren 2022 und 2023 insgesamt

# Anteil von Tabak- und Mehrwertsteuer am durchschnittlichen Verkaufspreis

Für die Jahre 2010 bis 2026 (2022 bis 2026 Prognose), in Prozent



Quellen: Deutscher Bundestag, 2021b; Statistisches Bundesamt, 2021a; Institut der deutschen Wirtschaft

rund 20 Prozent gegenüber dem Jahr 2021, so dass die Steuer je Zigarre im Jahr 2023 durchschnittlich um mehr als 1,3 Cent über dem Wert des Jahres 2021 liegen wird. Ab 2023 bleibt der Tarif unverändert. Bei Pfeifentabak verändert sich der Regelsteuersatz nicht, der Mindeststeuersatz, der für niedrige Preisklassen zur Anwendung kommen kann, wird in zwei Schritten von 22 Euro auf 26 Euro je Kilogramm erhöht.

Damit wird der rückläufige Steueranteil von Tabakprodukten aufgehoben. Auf Basis der von der Bundesregierung erwarteten Kleinverkaufspreise erhöht sich der Steueranteil einer Packung Zigaretten allerdings nur leicht, weil die Verkaufspreise voraussichtlich fast ebenso stark wie die Steuer steigen werden. Bei Feinschnitt erhöht sich der Steueranteil den Prognosen zufolge um 5 Prozentpunkte. Im Vergleich zum Status quo wird Feinschnitt dadurch gegenüber Zigaretten schlechter gestellt. Das ist deshalb interessant, weil Feinschnitt eine sogenannte Pufferfunktion zugesprochen wird, die preissensiblen Rauchern den Wechsel von Zigaretten hin zum günstigeren Tabak zum Selbstdrehen ermöglichen soll. Sonst besteht die Befürchtung, dass preissen-

sible Konsumenten auf den Schwarzmarkt ausweichen, wodurch dem Staat Einnahmen entgehen (Steidl/Wigger, 2018). Diese Pufferfunktion wird bis zum Jahr 2026 durch das neue Tabaksteuermodell reduziert werden. Die Besteuerung von Zigarren und Pfeifentabak bleibt vergleichsweise gering.

Eine drastische Veränderung käme auf E-Zigaretten und erhitzten Tabak zu. Bisher sind sie von der Tabaksteuer ausgenommen (E-Zigaretten) oder werden wie Pfeifentabak behandelt (erhitzter Tabak). Befürworter einer stärkeren Besteuerung betonen die Gesundheitsgefährdung auch durch E-Zigaretten und Tabakerhitzer, Kritiker verweisen auf geringere Gesundheitsrisiken im Vergleich zu normalen Zigaretten, was sich in einer geringeren Besteuerung niederschlagen sollte (Effertz, 2020; Wigger, 2020).

Der Steueranteil von E-Zigaretten in Prozent des Verkaufspreises steigt von 16 Prozent (keine Tabaksteuer, nur Mehrwertsteuer) auf rund 39 Prozent im Jahr 2022 und auf rund 52 Prozent ab dem Jahr 2026, sofern die Steuer vollständig auf den Verkaufspreis aufgeschlagen

werden sollte. Da die Steuerinzidenz, also wer die Steuer am Ende trägt, im Vorhinein unklar ist, lässt sich der effektive Steueranteil nicht mit Sicherheit beziffern. Das gilt auch für die Besteuerung von erhitztem Tabak, der ab dem Jahr 2022 in Anlehnung an eine Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO, 2021, 62) der Besteuerung von Zigaretten folgen wird, wobei allerdings ein Abschlag von 20 Prozent vorgenommen wird. Sollte die Steuererhöhung auf den Verkaufspreis aufgeschlagen werden, wüchse der effektive Steueranteil von 31 Prozent im Jahr 2021 auf 52 Prozent im Jahr 2022 (Grafik). Auch Wasserpfeifentabak unterliegt künftig einer höheren Besteuerung.

Die Koalition aus Union und SPD setzt damit bei Zigaretten und Feinschnitt auf schrittweise Steuererhöhungen zur Aufkommenssicherung, während sie bei E-Zigaretten und erhitztem Tabak angesichts der relativ starken Erhöhungsschritte die gesundheitspolitische Komponente stärker im Blick hat.

Im Jahr 2020 belief sich das Aufkommen der Tabaksteuer auf 14,7 Milliarden Euro. Damit machte die Tabaksteuer rund 2 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus (BMF, 2021). Im Gegensatz zu den meisten anderen Steuerarten konnte die Tabaksteuer damit um 2,8 Prozent gegenüber dem Jahr 2019 zulegen (Statistisches Bundesamt, 2021b). In den kommenden fünf Jahren will der Staat durch die Gesetzesänderung im Durchschnitt 2,8 Milliarden Euro pro Jahr mehr einnehmen (Deutscher Bundestag, 2021b). Die aus dem Tabaksteuermodernisierungsgesetz folgenden Mehreinnahmen für den Bund sollen einen – wohlgerneht kleinen – Beitrag dazu leisten, die Folgen der Corona-Pandemie zu stemmen. Ob sich die Hoffnungen der Bundesregierung erfüllen, entscheiden letztlich die Raucher. Möglich ist auch, dass eine neue Bundesregierung das Tabaksteuergesetz noch einmal überarbeiten muss. Denn im Herbst soll eine Reform der EU-Tabaksteuerrichtlinie vorgelegt werden, um die Besteuerung in der Europäischen Union zu vereinheitlichen.

## Literatur

BMF - Bundesministerium der Finanzen, 2021, Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 10. bis 12. Mai 2021 in Videokonferenz, Berlin

Deutscher Bundestag, 2021a, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz), Drucksache 19/28655, Berlin

Deutscher Bundestag, 2021b, Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu den Drucksachen 19/28655 und 19/29589, Drucksache 19/30490, Berlin

Deutscher Bundestag, 2010, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen, Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses, Drucksache 17/4052, Berlin

Effertz, Tobias, 2020, Stellungnahme, Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 19/18978), Hamburg

Statistisches Bundesamt, 2021a, Absatz von Tabakwaren 2020, Fachserie 14 9.1.1, ohne Ort

Statistisches Bundesamt, 2021b, Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten, Zeitreihe, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/lrfin02.html> [7.5.2021]

Steidl, Florian / Wigger, Berthold U., 2018, Optimale Besteuerung von Tabakwaren, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 44, S. 311–333

VdR – Verband der deutschen Rauchtobakindustrie, 2021, Tabaksteuer: Ausgewogenes Modell sichert Milliardeneinnahmen, Politikbrief 1-2021, Berlin

WHO – World Health Organization, 2021, WHO Technical Manual on Tobacco Tax Policy and Administration, Genf

Wigger, Berthold U., 2020, Stellungnahme im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 19/18978, Karlsruhe