

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/79/EWG, der Richtlinie 92/80/EWG und der Richtlinie 95/59/EG über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren“

KOM(2008) 459 endg. — 2008/0150 (CNS)

(2009/C 228/25)

Der Rat beschloss am 11. September 2008, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 93 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/79/EWG, der Richtlinie 92/80/EWG und der Richtlinie 95/59/EG über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 5. März 2009 an. Berichtersteller war Herr CHREN.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 452. Plenartagung am 24./25. März 2009 (Sitzung vom 25. März) mit 32 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Wurden Verbrauchsteuern auf Tabak zunächst aus rein finanziellen Gründen erhoben, so ist ihre Funktion heute im Wandel begriffen, denn sie entwickeln sich zusehends zu einem gesundheits- und sozialpolitischen Instrument. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, bei ihren verbrauchsteuerlichen Maßnahmen im Tabakwarenbereich nicht nur die rein fiskalischen Auswirkungen zu berücksichtigen. Ein zentrales Element dieses neuen Ansatzes ist die Verwirklichung der gesundheitspolitischen Ziele des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums, das von der Europäischen Union 2005 formell angenommen wurde und folglich eine verbindliche Grundlage für ihre künftige Politikgestaltung darstellt.

1.2 Allerdings ist anzumerken, dass die anderen politischen Ziele der Überprüfung der Tabakverbrauchsteuer, wozu an erster Stelle das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gemäß Artikel 4 der Tabaksteuerrichtlinie zählt, weder in Vergessenheit geraten noch aufgegeben werden dürfen. Nach Ansicht des EWSA besteht daher die schwierigste Aufgabe der politischen Entscheidungsträger in diesem Bereich darin, für eine optimale Interessenabwägung zwischen wirtschafts-, sozial-, sicherheits- und steuerpolitischen Zielen zu sorgen. Dabei sind verschiedene Faktoren und unterschiedliche Wertvorstellungen zu berücksichtigen.

1.3 Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission vorschlägt, die Mindestsätze für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten an den Mindestsatz für Zigaretten anzugleichen und durch enger gefasste Begriffsbestimmungen für Zigaretten, Zigarren und Pfeifentabak zu verhindern, dass die Verbrauchsteuer durch Begriffsmanipulationen möglichst niedrig gehalten wird.

1.4 Der EWSA befürwortet den Ansatz der Europäischen Kommission, der den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Verfolgung ihrer eigenen politischen Ziele einräumt, so beispielsweise durch größere Spannen beim spezifischen Anteil der Verbrauchsteuer für Zigaretten und großzügigere Regelun-

gen für die Festlegung der Mindestverbrauchsteuer auf Zigaretten.

1.5 Der EWSA empfiehlt, den Vorschlag einer Mindestverbrauchsteuer von 90 EUR zu senken oder die Frist von vier auf acht Jahre (bis 1. Januar 2018) zu verlängern. In Anbetracht der unterschiedlichen Traditionen in den Mitgliedstaaten und der sozialen Unterschiede zwischen ihnen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine Anhebung der Mindestverbrauchsteuer von 64 EUR auf 90 EUR je 1 000 Zigaretten für einige Länder und insbesondere die jüngeren EU-Mitgliedstaaten etliche nachteilige Folgen haben könnte. Einige dieser Länder haben noch nicht einmal die Mindestverbrauchsteuer erreicht, die die geltenden Richtlinien vorschreiben. Wenn die Mindestverbrauchsteuer unabhängig vom Kleinverkaufspreis 90 EUR betragen soll, so wäre dies in einem Zeitraum von vier Jahren ein Anstieg von 41 %, der damit um mindestens 300 % über dem erwarteten Anstieg der Verbraucherpreise in der EU liegt. Es ist zu befürchten, dass ein derart radikaler Schritt keinen nennenswerten Einfluss auf den Verbrauch hätte, jedoch die potenziellen Haushaltseinnahmen senken, die Kaufkraft der Verbraucher schwächen, dem Schmuggel und illegalen Handel Vorschub leisten sowie die Inflation anheizen würde.

1.6 Ferner ist anzumerken, dass nur wenige der vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer stärkeren Harmonisierung der Steuersätze in der Europäischen Union führen werden. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass die absoluten und relativen länderspezifischen Unterschiede in der Besteuerung trotz dieser Maßnahmen fortbestehen.

1.7 Die proportionale Mindestbesteuerung beispielsweise sollte eigentlich der Harmonisierung der Verbrauchsteuern in der EU dienen, hatte aber bislang keinerlei Harmonisierung zur Folge und könnte durchaus das Gegenteil bewirken. Die vorgeschlagene Anhebung der Mindestinzidenz von 57 % auf 63 % würde die absoluten Unterschiede bei der Verbrauchsteuer vergrößern und könnte, wie die Folgenabschätzung der Kommission zeigt, eine erhebliche inflationäre Wirkung haben. Angesichts der fraglichen Auswirkungen des proportionalen Mindestsatzes sollte nicht nur dessen vorgeschlagene Anhebung, sondern seine Existenzberechtigung an sich nochmals ernsthaft überprüft werden.

1.8 Die Verwendung des gewichteten Durchschnittspreises anstelle der gängigsten Preisklasse als Bezugsgröße für den proportionalen Mindestsatz dürfte weder mehr Transparenz auf dem Markt noch eine bessere Vorhersagbarkeit der Staatseinnahmen zur Folge haben, und auch mit einer stärkeren Harmonisierung auf dem Zigarettenmarkt ist nicht zu rechnen. Daher stellt sich die Frage, ob der Vorschlag der Kommission nicht noch weiter vereinfacht werden könnte.

1.9 Es ist noch immer nicht geklärt, welche Art der Besteuerung sich für Tabakwaren am besten eignet. Wird der Schwerpunkt auf die proportionale Besteuerung gelegt, dann kann dies zwar zur Bekämpfung des Schwarzmarktes beitragen, doch ist diese Wirkung von mehreren Faktoren abhängig und somit nicht zweifelsfrei gegeben. Die rein spezifische Besteuerung ermöglicht höhere Steuereinnahmen und die Festlegung einer steuerlichen Untergrenze, wodurch sie zur Verwirklichung gesundheitspolitischer Ziele und zur steuerlichen Annäherung im Binnenmarkt beitragen kann.

1.10 Die Festlegung eines verbindlichen Mindestsatzes (von 38 % bzw. 42 %) für Feinschnitttabak anstelle der derzeitigen Mindeststeuer, die entweder als prozentualer Anteil am Kleinverkaufspreis oder als fester Betrag je Kilogramm erhoben wird, hätte eine obligatorische Ad-valorem-Verbrauchssteuer und die Abschaffung der freien Wahl der Steuerstruktur bei Feinschnitttabak zur Folge und kann daher nicht empfohlen werden.

1.11 Die Verknüpfung zwischen Steuer- und Gesundheitspolitik wird zu einem großen Teil dadurch hergestellt, dass die Einnahmen aus der Tabakverbrauchssteuer für Maßnahmen zur Eindämmung der gravierenden Folgen des Tabakkonsums verwendet werden. Bei der Betrachtung der heutigen Gesamtausgaben für derartige Maßnahmen zeigt sich jedoch zweifelsfrei, dass der größte Teil dieser Steuereinnahmen in Maßnahmen und Bereiche fließt, die in keinerlei Bezug zu solchen gesundheitspolitischen Zielen stehen. Somit liegt auf der Hand, dass bei der Tabakverbrauchssteuer noch immer fiskalische Erwägungen im Vordergrund stehen.

2. Einleitung

2.1 Gemäß den Tabaksteuerrichtlinien untersucht die Europäische Kommission alle vier Jahre das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes, den realen Wert der Verbrauchsteuern und die Tatsache, ob den allgemeinen Zielen des EG-Vertrags Rechnung getragen wird. Die EU-Bestimmungen für Tabakwaren müssen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten und zugleich zur angestrebten Eindämmung des Tabakkonsums beitragen.

2.2 Im Rahmen der derzeitigen, vierten Überprüfung wird eine Reihe bedeutender Änderungsvorschläge zu den gelten Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gemacht, um das derzeitige Regelwerk zu modernisieren und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten zu gewährleisten. Es werden mehrere Reformvorschläge unterbreitet:

2.3 Obwohl die Verbrauchsteuer in erster Linie ein Instrument zur Erzielung von Einnahmen auf nationaler Ebene darstellt, ist bei der Gestaltung der einschlägigen Politik den allgemeinen Zielen des EG-Vertrags⁽¹⁾ Rechnung zu tragen. Darüber hinaus spielt der Gesundheitsschutz bei dieser Überprüfung eine entscheidende Rolle, da die Europäische Gemeinschaft seit dem 30. Juni 2005 Unterzeichnerin des WHO-Rahmenabkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums ist und mehrere Mitgliedstaaten ein höheres Gesundheitsschutzniveau und demzufolge höhere europäische Mindestbeträge für Verbrauchsteuern auf Tabakwaren verlangen.

2.4 Der Vorschlag der Kommission sieht die Festlegung eines Mindeststeuerbetrags und einer steuerlichen Mindestbelastung für alle in der EU verkauften Zigaretten vor, wodurch gesundheitliche Belange bei allen Zigarettenkategorien berücksichtigt würden. Er setzt die Mindestbesteuerung herauf, um zu einer Reduzierung des Tabakkonsums in den nächsten fünf Jahren beizutragen, wobei insbesondere verhindert werden soll, dass Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Eindämmung des Tabakkonsums durch deutlich niedrigere Niveaus in anderen Mitgliedstaaten unterlaufen werden. Darüber hinaus räumt der Vorschlag den Mitgliedstaaten bei der Anwendung spezifischer Steuern und der Erhebung von Mindestverbrauchsteuern auf Zigaretten mehr Spielraum ein, um gesundheitspolitische Ziele zu erreichen. Schließlich werden durch den Vorschlag die Mindestsätze und die Struktur der Verbrauchsteuer auf Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten an den Satz und die Struktur für Zigaretten angepasst, um den Anreiz zu reduzieren, anstelle von Zigaretten Feinschnitttabak zu konsumieren.

3. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahmen der Kommission

3.1 Anstelle der gängigsten Preisklasse soll der gewichtete Durchschnittspreis als Bezugsgröße für Mindestsätze verwendet werden. Die Kommission erklärt, dass die gängigste Preisklasse als Bezugsgröße für Mindestsätze nicht mit den Zielen des Binnenmarktes vereinbar sei, da sie eine Aufteilung der Tabakmärkte der Mitgliedstaaten mit sich bringe.

3.2 Im Interesse der Preisharmonisierung im Binnenmarkt und aus gesundheitspolitischen Gründen soll die Mindestverbrauchsteuer für Zigaretten heraufgesetzt werden. Es wird vorgeschlagen, die Mindestverbrauchsteuer ab 1. Januar 2014 von 64 EUR auf 90 EUR je 1 000 Zigaretten und den proportionalen Mindestsatz von 57 % auf 63 % des gewichteten Durchschnittspreises anzuheben. Jedoch sind Mitgliedstaaten, die Verbrauchsteuern von mindestens 122 EUR je 1 000 Zigaretten auf der Grundlage des gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreises erheben, an die Mindestbesteuerung von 63 % nicht gebunden. Außerdem soll die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten, denen eine Übergangszeit für die Erreichung der derzeitigen Mindestbesteuerung für Zigaretten gewährt wurde, um 1 bis 2 Jahre verlängert werden, damit auch sie diesen höheren Anforderungen nachkommen können.

⁽¹⁾ Artikel 152 des EG-Vertrags sieht vor, dass bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen ist.

3.3 Die in der EU-Richtlinie festgelegten Mindestverbrauchssteuersätze sollen nicht nur auf Zigaretten der gängigsten Preisklasse angewendet werden (wie es derzeit der Fall ist), sondern auf alle im Lande verkauften Zigaretten. Der Kommission zufolge würde damit auch eine steuerliche Untergrenze für alle in der EU verkauften Zigaretten festgelegt, um den Belangen des Binnenmarktes und der Gesundheit der Bevölkerung Rechnung zu tragen.

3.4 Den Mitgliedstaaten soll gestattet werden, bei der spezifischen Verbrauchsteuer die Spanne von 5–55 % auf 10–75 % der gesamten Steuerbelastung auszuweiten, um bei der Struktur der Verbrauchsteuer eine größere Flexibilität zu gewähren.

3.5 Die Mindestsätze für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten sind an den Mindestsatz für Zigaretten anzugleichen. Zwischen Feinschnitttabak und Zigaretten besteht ein Zweidrittelverhältnis. Daher sollte der Mindestbetrag der Verbrauchsteuer für Feinschnitttabak auf 43 EUR je Kilogramm und der proportionale Mindestsatz auf 38 % des gewichteten Durchschnittspreises festgesetzt werden. Wenn das genannte Verhältnis auch bei den vorgeschlagenen Verbrauchsteuererhöhungen für Zigaretten ab 1. Januar 2014 angewendet wird, würde die Verbrauchsteuer für Feinschnitttabak auf 60 EUR bzw. 42 % steigen. Ferner ist dieser Vorschlag mit der Abschaffung der Wahlfreiheit bei Feinschnitttabak verbunden, bei dem momentan entweder ein proportionaler oder ein spezifischer Mindestsatz angewendet werden kann; die Folge wäre eine obligatorische Ad-valorem-Steuerung dieses Tabakerzeugnisses;

3.6 Die Mindestverbrauchsteuer auf Zigarren, Zigarillos und anderen Rauchtak sind an die Inflationsrate anzupassen. Dies ist erforderlich, um der Inflation im Zeitraum 2003-2007 Rechnung zu tragen, die gemäß den Eurostat-Daten über die jährliche Veränderung des harmonisierten Verbraucherpreisindex bei 8 % liegt. Es wird vorgeschlagen, die Mindeststeuer auf 12 EUR für Zigarren und Zigarillos bzw. auf 22 EUR für anderen Rauchtak anzuheben.

3.7 Die Begriffsbestimmungen für Zigaretten, Zigarren und Pfeifentak sind enger zu fassen, um zu verhindern, dass die Verbrauchsteuer durch Begriffsmanipulationen möglichst niedrig gehalten wird.

3.8 Die Kommission führt aus, dass spezifische Verbrauchsteuern und Mindeststeuern im Hinblick auf den Binnenmarkt, den Haushalt und die Gesundheit deutliche Vorzüge haben. Deshalb schlägt sie vor, Mitgliedstaaten, die stärker auf spezifische Verbrauchsteuern oder auf Mindeststeuern zurückgreifen, mehr Spielraum einzuräumen.

3.9 Die Europäische Kommission nimmt regelmäßige Überprüfungen der Struktur und der Sätze der Verbrauchsteuern vor und verwendet dabei Informationen über die Mengen und die

Preise der in den Mitgliedstaaten in den freien Verkehr übergeführten Tabakwaren. Um eine effiziente und wirksame Sammlung dieser Daten bei allen Mitgliedstaaten zu ermöglichen, werden neue Regeln für die Bereitstellung von Daten und für die Definition der erforderlichen statistischen Daten vorgeschlagen.

4. Unterschiedliche Ansätze beim Verbrauchsteuersatz

4.1 Mehr als anderthalb Jahrhunderte nach dem Verkauf der ersten Zigaretten im Jahr 1861 in London unterliegen Tabak und Tabakwaren einer umfassenden Regulierung und Besteuerung. Die Einführung von Verbrauchsteuern war in diesem Bereich ein Meilenstein. Wurden Verbrauchsteuern auf Tabak zunächst aus rein finanziellen Gründen erhoben, so ist ihre Funktion heute im Wandel begriffen, denn sie entwickeln sich zusehends zu einem gesundheits- und sozialpolitischen Instrument.

4.2 Daraus ergeben sich zahlreiche ethische, wirtschaftliche und sonstige Fragen. Am häufigsten stellt sich die Frage, welche Art der Besteuerung insbesondere im Kontext des europäischen Binnenmarkts am besten geeignet ist. Außerdem ist zu klären, wie die Einnahmen aus der Tabakverbrauchsteuer verwendet werden sollen und ob sich die gesundheits- und sozialpolitischen Ziele am besten durch steuerpolitische Maßnahmen fördern lassen.

4.3 Europa blickt auf mehr als 30-jährige Bemühungen um eine Harmonisierung der Tabakverbrauchsteuern zurück. Das Ziel bestand darin, sowohl die Struktur der Besteuerung als auch die Steuersätze zu harmonisieren. Der EWSA unterstützt nachdrücklich eine solche Harmonisierung, und es ist bedauerlich, dass dies jedoch nie wirklich gelungen ist. Nationale Traditionen und historisch gewachsene Unterschiede zwischen den nationalen Steuersystemen sind die Hauptgründe für das nach wie vor bestehende Gefälle zwischen einzelnen Mitgliedstaaten.

4.4 Bei Tabak und Tabakwaren kommen heute drei Arten von Verbrauchsteuern zur Anwendung: die Mengensteuer oder spezifische Steuer, die Wertsteuer oder Ad-valorem-Steuer und eine Mischform aus beiden. Während bei Zigaretten momentan die Mischform verbindlich vorgeschrieben ist, können die Mitgliedstaaten bei den anderen Tabakwaren selbst entscheiden, welche der drei Besteuerungsformen sie anwenden möchten.

4.4.1 Die Ad-valorem-Steuer wird als Prozentsatz des Kleinverkaufspreises des jeweiligen Tabakerzeugnisses berechnet. In Zeiten hoher Inflation ist dieser Steuersatz für den Staat aus steuerpolitischer Sicht am günstigsten, da mit dem Preis der Tabakwaren automatisch auch die Steuereinnahmen steigen. Andererseits kann die Ad-valorem-Steuer die Erzeuger von Qualitätsverbesserungen abhalten, wenn diese steigende Preise und damit höhere Steuern zur Folge haben.

4.4.2 Die spezifische Steuer wird als fester Betrag je Kilogramm bzw. (im Falle von Zigarren und Zigarillos) je Stück festgelegt. Sie ist das wirksamste Instrument zur Eindämmung des Konsums von Tabakwaren. Aber auch sie hat bestimmte Nachteile. Die Tabakproduzenten haben keinen Einfluss auf diese nach Erzeugniseinheit berechnete Verbrauchsteuer, und die Qualität oder der Preis der Tabakwaren schlagen sich nicht in den Steuereinnahmen des Staates nieder.

4.4.3 Möglich ist auch eine Kombination aus spezifischer und Ad-valorem-Steuer. Bei Zigaretten ist die Anwendung dieser Mischform für die Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben. Es kann aber auch eine Mindestverbrauchsteuer festgelegt werden, deren Bedeutung umso mehr zunimmt, je höher der Anteil der Ad-valorem-Steuer an der Gesamtbesteuerung ist.

4.4.4 Tabakwaren werden in der EU nicht nur mit der Verbrauchsteuer, sondern auch mit Mehrwertsteuer belegt. Den Rechtsvorschriften zufolge haben die Mitgliedstaaten auf alle Tabakwaren den normalen Mehrwertsteuersatz anzuwenden.

4.5 Bei der Entscheidung über die künftige Struktur der Tabakverbrauchsteuer sind alle relevanten Faktoren zu berücksichtigen. Ehe der einen oder anderen Besteuerungsart der Vorzug gegeben wird, sollte bedacht werden, welche Auswirkungen sie aus Sicht der Verbraucher, des Staates und der Erzeuger hat. Eine für alle optimale Steuerstruktur gibt es nicht, da die günstigste Kombination von spezifischer und Ad-valorem-Steuer von den politischen Zielsetzungen des betreffenden Landes bzw. der Regierung abhängt.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
Consumer: Quality and Variety	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price.	Higher prices (overshifting).	Lower prices (undershifting).
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimise evasion/avoidance and realise expected revenues.	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and Enforcement.	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimises the industry's ability to avoid taxes.
Domestic Producer: Profits and Marketshare	Protect domestic brands against international brands.	No.	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price).

Quelle: Weltbank, www.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf.

5. Unterschiedliche Ansätze bei der verbrauchsteuerlichen Bemessungsgrundlage

5.1 In dem Bemühen um die Harmonisierung der Steuerpolitik der EU-Mitgliedstaaten wurde die „gängigste Preisklasse“ als Grundlage für die Berechnung der Mindeststeuer auf Tabakwaren ausgewählt.

5.2 Allerdings fragt sich, ob die gängigste Preisklasse tatsächlich eine effektive Ausgangsbasis ist. Einige der häufigsten Vorbehalte gegenüber diesem Ansatzpunkt lauten:

— Es gibt keine einheitlichen oder harmonisierten Regeln für die Definition der gängigsten Preisklasse, wodurch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten entstehen (siehe Abb. 1 und Schaubild 1).

- Seit der Einführung dieses Konzepts vor 30 Jahren hat sich die Marktsituation geändert und die Produktvielfalt erheblich zugenommen.
- Die führenden Hersteller können die Steuerbelastung ihrer Konkurrenten erhöhen, indem sie die Preise ihrer Erzeugnisse anheben, um die gängigste Preisklasse zu verändern.
- Die Preise der gängigsten Preisklasse können sich von Jahr zu Jahr ändern, was u.a. die Schätzung der künftigen Verbrauchsteuereinnahmen erschwert.

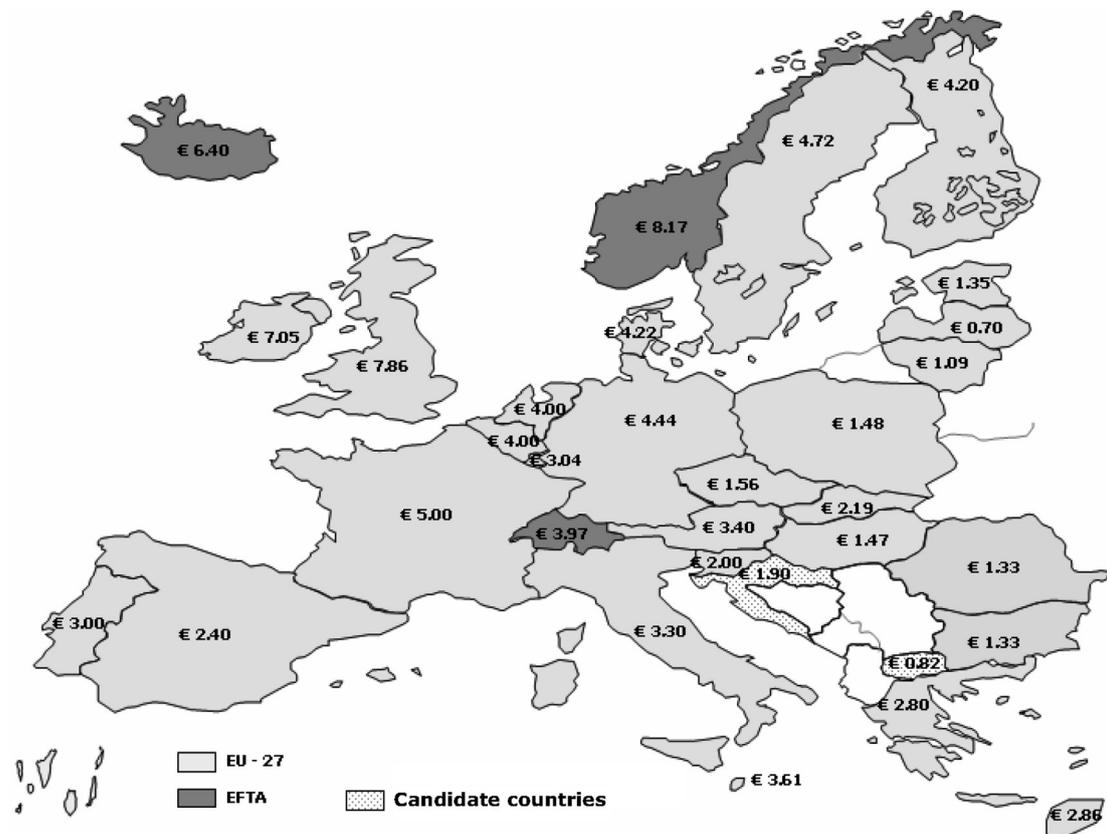
5.3 Aus all den genannten Gründen schlägt die Europäische Kommission vor, anstelle der gängigsten Preisklasse den gewichteten Durchschnittspreis als Bezugsgröße für den proportionalen Mindestsatz zu verwenden. Infolge dieser Änderung würden die in der EU-Richtlinie festgelegten Mindestverbrauchsteuersätze nicht nur (wie bisher) für Zigaretten der gängigsten Preisklasse gelten, sondern für alle im jeweiligen Land verkauften Zigaretten. Zur Berechnung des gewichteten Durchschnittspreises wird das Produkt aus Anzahl und Preis der verkauften Zigaretten

durch die Gesamtzahl der verkauften Zigaretten dividiert. Dies kann die Höhe der Verbrauchsteuer in zweierlei Hinsicht beeinflussen. Wenn relativ teure Zigaretten in einem bestimmten Land stärker gefragt sind, ist die Mindestverbrauchsteuer niedriger, wenn der gewichtete Durchschnittspreis anstatt der gängigsten Preisklasse als Berechnungsgrundlage dient. Umgekehrt gilt dasselbe: Wenn sich vergleichsweise billige Zigaretten größerer Beliebtheit erfreuen, ist die Mindestverbrauchsteuer höher, wenn der gewichtete Durchschnittspreis anstatt die gängigste Preisklasse als Berechnungsgrundlage dient. Sind die Zigaretten der mittleren Preiskategorie am stärksten gefragt, dann ist die Verbrauchsteuer bei beiden Berechnungsmethoden gleich hoch.

5.4 Die Planung der staatlichen Steuereinnahmen ist bei beiden Bezugsgrößen (gängigste Preisklasse und gewichteter Durchschnittspreis) recht kompliziert, weil sich beide jährlich ändern und die Änderungen nicht leicht vorauszusagen sind. In Ermangelung einer klaren und einheitlichen Methodik für die Berechnung des gewichteten Durchschnittspreises besteht die Gefahr, dass sich auch diese Maßnahme als kompliziert und intransparent erweist. Daher erhebt sich die Frage, ob die Vorschläge der Kommission nicht weiter vereinfacht werden könnten.

Picture 1:

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu> - Excise duty tables: Manufactured Tobacco

6. Mögliche Folgen und zu beachtende Politikziele

6.1 Gesundheitspolitische Ziele

6.1.1 Die Weltgesundheitsorganisation veröffentlichte nach ihrer Mitgliederversammlung 2003 das „Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums“ (FCTC), das Möglichkeiten zur Verringerung des Konsums von Tabakwaren aufzeigt. Das FCTC wurde von der EU am 30. Juni 2005 formell angenommen, und die Europäische Kommission übernahm es in das für alle Mitgliedstaaten geltende Recht.

6.1.2 Die EU-Strategie zur Bekämpfung des Tabakkonsums wird im Kommissionsdokument „Tabak oder Gesundheit in der Europäischen Union“ dargelegt, dem zufolge die Tabakverbrauchsteuer das wichtigste Instrument bei der Bekämpfung des Tabakkonsums ist. Diesem Bericht ist eindeutig zu entnehmen, dass im Falle der Tabakverbrauchsteuer die gesundheitspolitischen Ziele Vorrang vor den steuerpolitischen Zielen haben sollten. Ein Vorschlag der Kommission lautet, Tabak aus dem Verbraucherpreisindex herauszunehmen.

6.1.3 Die Europäische Kommission schlägt eine schrittweise, aber starke Anhebung der Verbrauchsteuersätze für Tabakwaren vor, wobei der Schwerpunkt auf der Harmonisierung dieser Verbrauchsteuersätze in den Mitgliedstaaten liegt. Im Falle von Feinschnitttabak wird eine kräftige Steuererhöhung vorgeschlagen, da handgedrehte Zigaretten allmählich einen bedeutenden Marktanteil gewinnen. Die Kommission erklärt, dass die Mitgliedstaaten besondere Betonung auf die Eindämmung des Schmuggels und anderer illegaler Aktivitäten im Zusammenhang mit Tabakwaren legen sollten.

6.1.4 Die Kosten der Tabakproduktion in der EU werden mit ca. 100 Mrd. EUR veranschlagt. Schätzungen zufolge sterben jährlich rund 650 000 Unionsbürger an den Folgen des Tabak-

konsums, und rund 13 Millionen leiden an chronischen Krankheiten, die mit dem Rauchen in Verbindung gebracht werden.

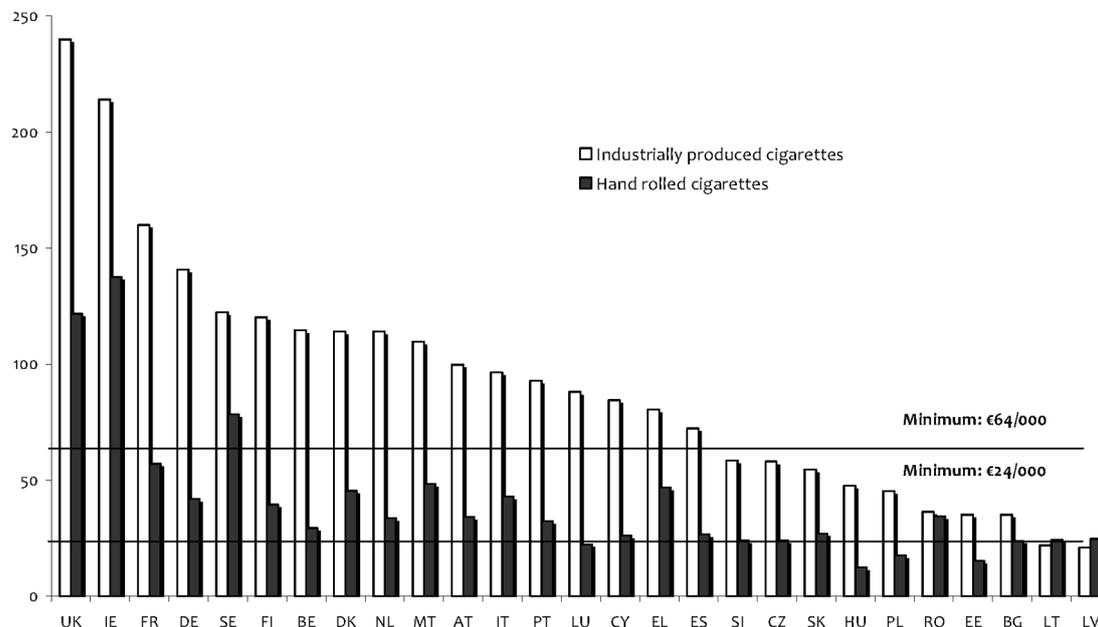
6.1.5 Im Zusammenhang mit der Tabakbesteuerung ist noch ein weiterer Aspekt hervorzuheben, nämlich der Unterschied in der Besteuerung von Zigaretten und Rauchtabak, der das Verbraucherverhalten erheblich beeinflusst. Einschlägigen WHO-Studien⁽¹⁾ zufolge werden die Raucher immer wieder auf andere Tabakerzeugnisse ausweichen, solange nicht alle Tabakwaren gleich stark besteuert werden. Daher empfiehlt die WHO gleiche Steuersätze für sämtliche Tabakwaren - ob Zigaretten, Tabak, Zigarren oder andere Erzeugnisse.

6.1.6 Einige Länder haben neben Steuererhöhungen auch Mindestpreise für Zigaretten eingeführt, da die Steuererhöhungen für sich genommen nicht immer zu den Preissteigerungen führten, die für eine Reduzierung des Tabakkonsums erforderlich gewesen wären. Momentan haben vier Länder (Italien, Irland, Österreich und Frankreich; das portugiesische Recht sieht eine entsprechende Option vor) derartige preisliche Maßnahmen umgesetzt, und die Europäische Kommission hat deshalb alle vier vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt, weil sie darin einen Verstoß gegen die Preisfreiheit sah, die durch die EU-Steuerrichtlinien und den Vertrag gewährleistet wird. Eine weitere gängige Praxis in den EU-Ländern besteht darin, die Anzahl der Zigaretten pro Schachtel vorzuschreiben. Seit dem 1. Mai 2006 gibt es in der EU 17 Länder, in denen die Mindestpackungsgröße gesetzlich vorgegeben ist. In den meisten Fällen wurden derartige Regelungen im Verlauf der letzten fünf Jahre verabschiedet. Es ist also zu beobachten, dass die Mitgliedstaaten ihre steuerlichen Regelungen durch preisliche Maßnahmen und Vorgaben für die Mindestpackungsgröße ergänzen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen steuer- und gesundheitspolitischen Zielsetzungen zu erreichen. Diese Bestandsaufnahme bietet die Möglichkeit, derartige einzelstaatliche Maßnahmen nunmehr auf EU-Ebene zu regulieren, um die Harmonisierung in der EU voranzutreiben.

⁽¹⁾ Weltgesundheitsorganisation, Guidelines for Controlling and Monitoring The Tobacco Epidemic, 1998.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 ⁽¹⁾



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

6.2 Sozialpolitische Ziele

6.2.1 Ausgehend von den Erfahrungen der letzten Jahre schätzt die Europäische Kommission ein, dass die Steuer auf Zigaretten um 25 % angehoben werden muss, um den Zigarettenkonsum in den 22 Mitgliedstaaten um 10 % zu senken. Aufgrund des unterschiedlichen Steuerniveaus in den Mitgliedstaaten könnten die Auswirkungen jedoch unterschiedlich ausfallen, wobei einzelne Länder und insbesondere die neuen Mitgliedstaaten besonders stark betroffen wären.

6.2.2 Wenn durch die höhere Verbrauchsteuer die Zigarettenpreise steigen, nimmt die Kaufkraft der Verbraucher ab. Dieser Effekt könnte in den ärmeren Ländern stärker zum Tragen kommen, darunter vor allem in einigen neuen EU-Mitgliedstaaten. Verglichen mit den älteren EU-Mitgliedstaaten weisen einige mittel- und osteuropäische Länder noch immer einen niedrigen Lebensstandard auf, und die Bürger geben einen größeren Teil ihres Einkommens für Waren des Grundbedarfs aus. Zwar liegen die Zigarettenpreise dort weit unter denen der alten EU-Mitgliedstaaten, doch gemessen an der Kaufkraft sind Zigaretten ebenso wie andere Produkte trotzdem nicht erschwinglicher. Außerdem ist es in Ländern mit niedrigerem Lebensstandard häufiger der Fall, dass ein größerer Teil des Einkommens für

Alkohol und Tabakwaren ausgegeben wird. Daher hätten Preissteigerungen für die Verbraucher in den neuen EU-Ländern gravierendere Konsequenzen als für die Verbraucher in EU-Mitgliedstaaten mit höherem Lebensstandard.

6.2.3 Die Nachfrage nach Zigaretten ist relativ unelastisch, d.h. ein Preisanstieg zieht keinen starken Rückgang des Zigarettenkonsums nach sich. Aus diesem Grunde könnten die Verbraucher auf eine Erhöhung der Zigarettenpreise auf zweierlei Weise reagieren: Die einen würden gezwungenermaßen weniger Geld für andere Waren ausgeben, so dass ihre Kaufkraft sinken würde. Die anderen würden entweder auf billigere Zigaretten und Tabakwaren (ein als „Downgrading“ bezeichneter Effekt) ausweichen oder auf illegal gehandelte Zigaretten zurückgreifen.

6.2.4 Eine medizinische Studie hat ergeben, dass höhere Zigarettenpreise zwar generell einen Rückgang des Rauchens zur Folge haben können, die einkommensabhängigen Unterschiede im Rauchverhalten jedoch vermutlich fortbestehen werden. In dieser im American Journal of Public Health veröffentlichten Studie wurde nachgewiesen, dass sich die Raucheranteile in den verschiedenen Einkommensgruppen um so unterschiedlicher entwickelten, je mehr der Preis für eine Schachtel

⁽¹⁾ 1 handgerollte Zigarette = 0,75 g.

Zigaretten stieg, und der Anteil der Raucher mit geringerem Einkommen insgesamt zunahm. Das Fazit lautete, dass die Erhöhung der Zigarettenpreise für einkommensschwache Raucher eine unverhältnismäßig starke Belastung darstellt ⁽¹⁾.

6.2.5 Die vorgeschlagene Mindestverbrauchsteuer von 90 EUR unabhängig vom Kleinverkaufspreis stellt einen Anstieg von 41 % in einem Zeitraum von vier Jahren dar, der außerdem um mindestens 300 % über dem erwarteten Anstieg der Verbraucherpreise in der EU liegt. Eine derartige Verbrauchsteuererhöhung würde die Inflation ankurbeln. Bei einer starken Anhebung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten könnten die Zigarettenpreise und damit der Verbraucherpreisindex steigen. Die Herausnahme der Zigarettenpreise aus dem harmonisierten Verbraucherpreisindex (wie in der Studie „Tabak oder Gesundheit in der Europäischen Union“ vorgeschlagen) würde diesen Effekt zwar theoretisch ausschalten, könnte aber praktisch dennoch soziale Folgen haben, da sich ein falsch berechneter Inflationsindex ergäbe, der seinerseits die Lohnanpassungen beeinträchtigen würde.

6.3 Steuerpolitische Ziele

6.3.1 Eine Analyse der Einnahmen aus der Tabakverbrauchsteuer und der Verwendung dieser Gelder zeigt deutlich, dass der Hauptzweck dieser Verbrauchsteuer in der Beschaffung von Mitteln zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Staaten besteht.

6.3.2 Die Verknüpfung von Steuer- und Gesundheitspolitik wird zu einem großen Teil dadurch hergestellt, dass die Einnahmen aus der Tabakverbrauchsteuer für Maßnahmen zur Eindämmung der gravierenden Folgen des Tabakkonsums verwendet werden. Bei der Betrachtung der heutigen Gesamtausgaben für derartige Maßnahmen zeigt sich jedoch zweifelsfrei, dass der größte Teil dieser Steuereinnahmen in Maßnahmen und Bereiche fließt, die in keinerlei Bezug zu solchen gesundheitspolitischen Zielen stehen.

6.3.3 Somit liegt auf der Hand, dass bei der Tabakverbrauchsteuer noch immer fiskalische Ziele im Vordergrund stehen. Allerdings wird die Erreichung der steuerpolitischen Ziele in diesem Falle durch die Existenz der öffentlichen Krankenversicherung erschwert. Wenn das System der Krankenversicherung und insbesondere die Krankenversicherungsbeiträge den Risiken des Rauchens Rechnung tragen würden, dann sähen sich die Raucher gezwungen, für ihr Verhalten finanziell geradzustehen. Dies würde den Zielen der meisten Anti-Tabak- und Anti-Raucher-Strategien von internationalen Organisationen und Staaten weitestgehend entgegenkommen.

6.3.4 Im Zusammenhang mit den fiskalpolitischen Aspekten der Tabakbesteuerung ist darauf hinzuweisen, dass eine Anhebung der Verbrauchsteuer zwar zu einem Anstieg der Haushaltseinnahmen führen kann, dies aber nicht zwangsläufig der Fall sein muss. Angesichts der möglichen Zunahme des Schmuggels und illegalen Handels sowie der möglichen Popularität preiswerterer Zigaretten ist nicht auszuschließen, dass die Verbrauchsteuererhöhung nicht zu steigenden Haushaltseinnahmen führen, sondern das Gegenteil bewirken würde. Wenn infolge der Verbrauchsteuererhöhung der Schwarzmarkt floriert, könnten die Einnahmenverluste infolge illegalen Handels sogar die Mehreinnahmen aus der Steuererhöhung übersteigen.

6.4 Sicherheitspolitische Ziele (illegaler Handel)

6.4.1 Steuerhinterziehung ist für die Steuerbehörden ein alltägliches Problem. Bei Tabakwaren überwiegen zwei Arten illegaler Tätigkeiten: Fälschung und Schmuggel.

6.4.2 Aus ökonomischer Sicht schafft die Anhebung der Verbrauchsteuer verstärkte Anreize für Zigaretten Schmuggel und für den illegalen Handel. Schmuggel ist eine wirtschaftliche Tätigkeit, die dem Gesetz von Angebot und Nachfrage folgt. Durch Verbrauchsteuererhöhungen öffnet sich die Preisschere zwischen legalen und geschmuggelten Zigaretten noch weiter, so dass die Nachfrage nach geschmuggelten Zigaretten wächst. Mit wachsender Nachfrage wiederum steigen die Preise der Schmuggelware, wodurch der Schmuggel profitabler wird und zunimmt. Dies gilt sowohl für den Zigaretten Schmuggel innerhalb der EU als auch demjenigen aus Drittstaaten. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten leisten preisliche und andere Faktoren der Ausweitung des Schmuggels aus Drittstaaten Vorschub: Die Preise in den östlichen Nachbarländern gehen relativ gesehen zurück, in den neuen Mitgliedstaaten fehlt es an Mitteln für Grenzpatrouillen, und die Schattenwirtschaft nimmt mitunter beträchtliche Ausmaße an. Bei einer Umfrage in Litauen 2008 ⁽²⁾ beispielsweise hielten 38,9 % der Befragten Schmuggel gänzlich oder teilweise für gerechtfertigt. Bei der Ermittlung der Ursachen für die Entwicklung eines illegalen Marktes ist außerdem zu berücksichtigen, dass eine Schattenwirtschaft nicht nur in der EU existiert, sondern auch in den potenziellen Ursprungsländern der Schmuggelware - d.h. den benachbarten Staaten.

6.4.3 Die oben geschilderte Situation lässt sich am Beispiel Litauens veranschaulichen. In dem Bemühen um steuerliche Harmonisierung mit der EU hatte Litauen die Tabakverbrauchsteuer zwischen 2002 und 2004 drastisch erhöht (im Zeitraum 2001-2004 stieg die Verbrauchsteuerbelastung um 121 %). Dadurch schnellten die Zigarettenpreise nach oben. Die Verbrauchsteuererhöhung hatte einen Umbruch auf dem Tabakmarkt zur Folge. Der Absatz von legalen Zigaretten ging zurück, während der Schmuggel und der illegale Handel aufblühten. Zwischen 2001 und 2004 stieg die Menge konfiszierter Schmuggelware um nahezu das 13-Fache an. Im Jahr 2004 waren die Marktanteile legal und illegal gehandelter Zigaretten (nach verkaufter Stückzahl) annähernd gleich groß.

⁽¹⁾ Franks et al.: Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends, published in the American Journal of Public Health, Oktober 2007, Bd. 97, Nr. 10.

⁽²⁾ http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656.

6.4.4 Bei der Beurteilung der Wirksamkeit von Verbrauchsteuern kommt es darauf an, die Veränderungen im Gesamtverbrauch (d. h. Konsum legaler und illegaler Zigaretten) zu beobachten. Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass massive Steuererhöhungen und die nachfolgenden Preissteigerungen meist zu einem Rückgang des Absatzes von legalen Zigaretten führen, der Gesamtverbrauch jedoch nicht sinkt, weil der illegale Markt expandiert. So verhielt es sich auch in Litauen: Als im Zeitraum 2002–2004 die Verbrauchsteuer stieg, nahm der Bruttokonsum zwar ab, doch noch weit stärker sank der Absatz von legalen Zigaretten.

6.4.5 Im September 2008 räumte EU-Kommissar Laszlo KOVACS vor dem Europäischen Parlament ein, dass ein hohes Preis- und Steuergefälle tatsächlich zu den Hauptursachen für den regen Schmuggel insbesondere mit Zigaretten zählt, die aus bestimmten Nachbarländern in die Europäische Union verschoben werden. Es wäre also unklug, EU-weite Erhöhungen der Mindestverbrauchsteuersätze zu beschließen, die dieses Problem noch verschärfen würden.

6.5 Binnenmarktpolitische Ziele (Harmonisierung)

6.5.1 Trotz 30-jähriger Bemühungen um die Harmonisierung der Tabakverbrauchsteuer bestehen in der EU nach wie vor große Unterschiede bei der Besteuerung von Tabakwaren, was sowohl für die Steuerstruktur als auch die Gesamtsteuerbelastung gilt.

6.5.2 Obwohl einige Länder die gesundheitspolitischen Ziele an die erste Stelle gesetzt haben, fällt die Tabakbesteuerung insgesamt je nach Traditionen und sozialer Lage sehr unterschiedlich aus. Bei den Verbrauchsteuereinnahmen reicht die Spanne in der EU von 242 EUR je 1 000 Zigaretten im Vereinigten Königreich bis zu 19 EUR je 1 000 Zigaretten in Litauen (Stand vom 1. Januar 2007). Dies dürfte tatsächlich der Hauptgrund dafür sein, dass der Schmuggel innerhalb der Europäischen Union doppelt so umfangreich ist (bezogen auf die Anzahl der Zigaretten) wie der Schmuggel aus Drittstaaten.

6.5.3 Anzumerken ist, dass nur wenige der vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer stärkeren Harmonisierung der Steuersätze in der Europäischen Union führen werden. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass die absoluten und relativen länderspezifischen Unterschiede in der Besteuerung trotz dieser Maßnahmen fortbestehen.

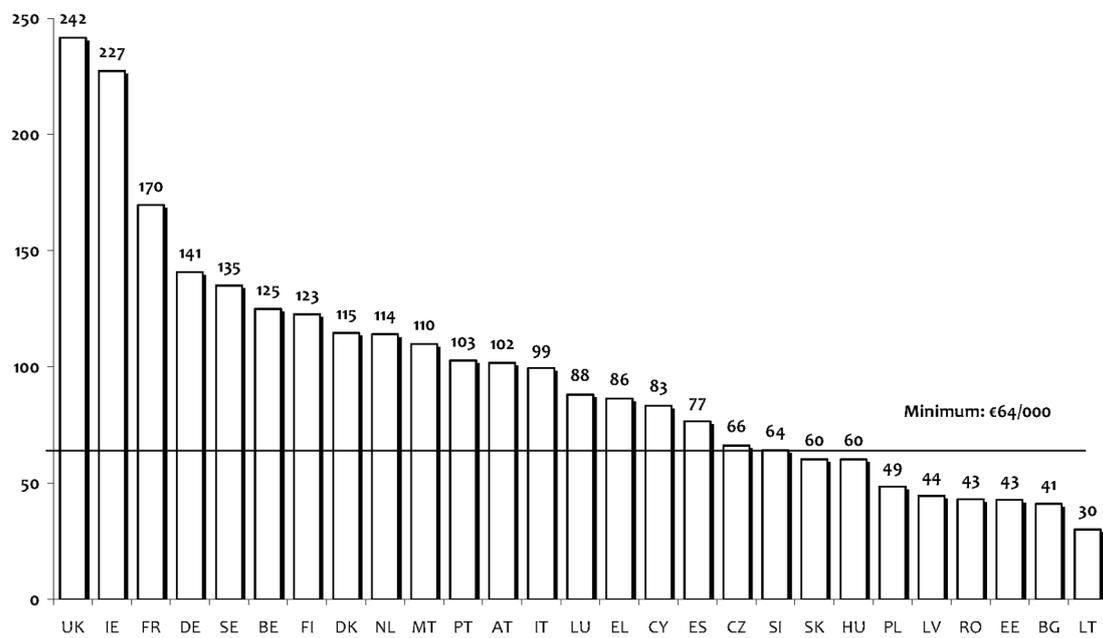
6.5.4 Die proportionale Mindestbesteuerung beispielsweise sollte eigentlich der Harmonisierung der Verbrauchsteuern in der EU dienen, hatte aber bislang keinerlei Harmonisierung zur Folge und könnte durchaus das Gegenteil bewirken. Beispielsweise ist die Verbrauchsteuereinzidenz bei Zigaretten der gängigsten Preisklasse in Slowenien und Italien fast gleich hoch (rund 58 %), doch erzielt Italien in der gängigsten Preisklasse um 80 % höhere Verbrauchsteuereinnahmen als Slowenien, nämlich 102,38 EUR verglichen mit 57,60 EUR je 1 000 Zigaretten. Die vorgeschlagene Anhebung der Mindestinzidenz von 57 % auf 63 % würde die absoluten Unterschiede bei der Verbrauchsteuer vergrößern und könnte, wie die Folgenabschätzung der Kommission zeigt, eine erhebliche inflationäre Wirkung haben. Angesichts der fraglichen Auswirkungen des proportionalen Mindestsatzes sollte nicht nur dessen vorgeschlagene Anhebung, sondern seine Existenzberechtigung an sich nochmals ernsthaft überprüft werden.

6.5.5 Selbst die vorgeschlagene Erhöhung der Mindestverbrauchsteuer für Zigaretten von 64 EUR auf 90 EUR je 1 000 Stück würde nur dann zu einer Harmonisierung führen, wenn die Länder mit höherer Besteuerung keine weiteren Steuererhöhungen vornähmen. In Anbetracht dessen könnte es interessant sein, die Möglichkeit der Festlegung eines Höchststeuersatzes als Ergänzung zum vorhandenen Mindeststeuersatz zu prüfen.

6.5.6 Angesichts der Tatsache, dass es etlichen Mitgliedstaaten bis heute noch nicht einmal gelungen ist, die Mindestverbrauchsteuer von 64 EUR je 1 000 Zigaretten der gängigsten Preisklasse einzuführen, sollte die vorgeschlagene Erhöhung auf 90 EUR noch einmal überdacht und aus zahlreichen Gründen entweder niedriger oder aber die Frist für die Einführung des höheren Satzes bis 1. Januar 2018 verlängert werden.

Chart 2:

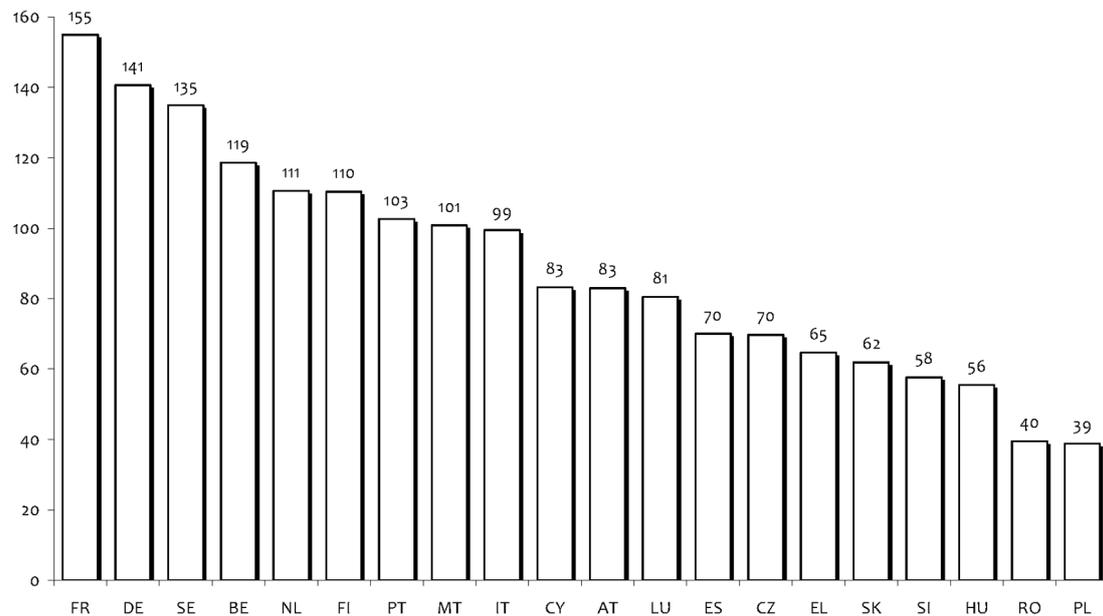
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

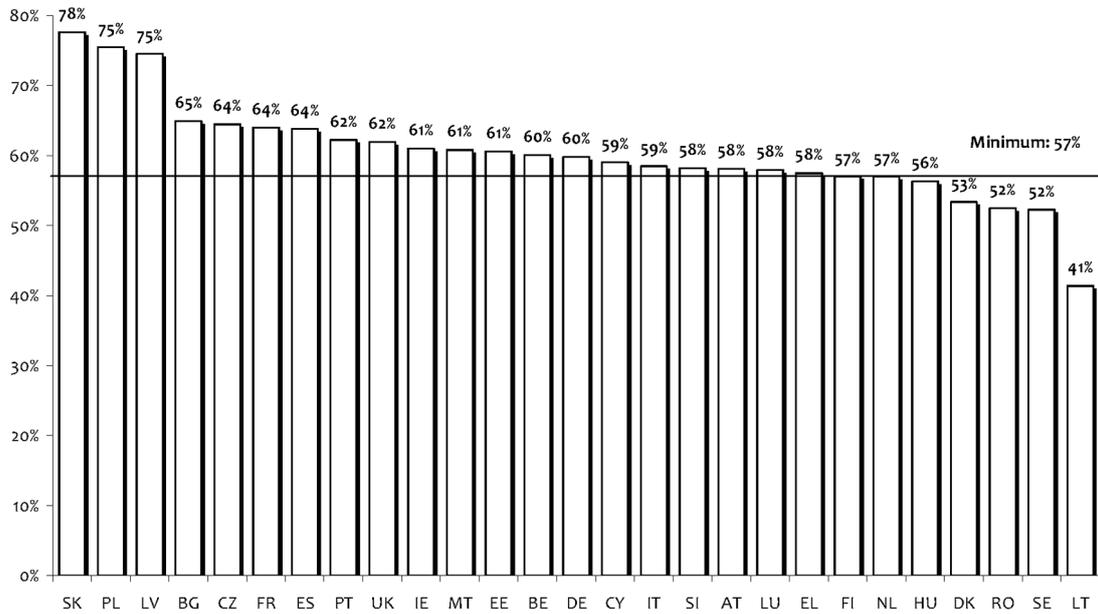
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

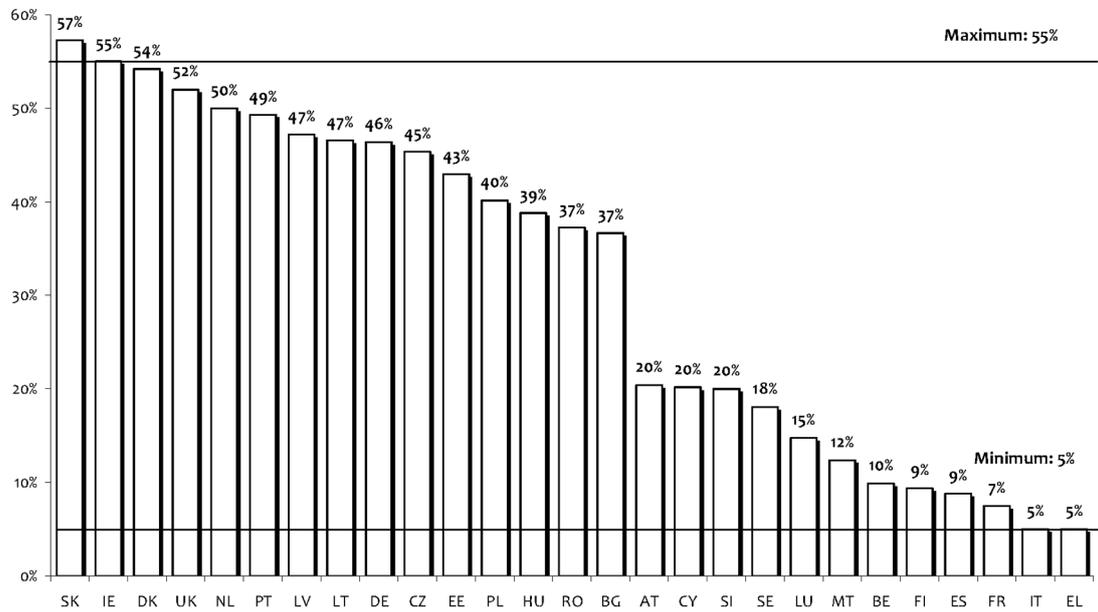
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Brüssel, den 25. März 2009

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI