ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fichte, Damian

Article — Published Version

Problematische Legitimation von Tabak- und Alkoholsteuern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fichte, Damian (2014) : Problematische Legitimation von Tabak- und Alkoholsteuern, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 1, pp. 62-68, https://doi.org/10.1007/s10273-014-1626-5

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/141330

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-014-1626-5

Damian Fichte

Problematische Legitimation von Tabak- und Alkoholsteuern

Zum 1. Januar 2014 ist eine weitere Stufe der Tabaksteuererhöhung in Kraft getreten. Neben der Tabaksteuer werden im deutschen Steuerrecht fünf verschiedene Alkoholsteuern erhoben. Offiziell mit gesundheitspolitischen Zielen gerechtfertigt, wird mit ihnen eigentlich ein fiskalischer Zweck verfolgt. Aus finanzwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht erweisen sich die Steuern jedoch nicht als die effizientesten Instrumente zur Erreichung beider Ziele.

Als im 17. Jahrhundert der Tabakkonsum anstieg, versuchte ihn der Staat zunächst mit Verboten einzudämmen.[1] Da sie jedoch missachtet wurden, folgte die Errichtung von Tabakmonopolen, bevor im 19. Jahrhundert die ersten Tabaksteuern erhoben wurden.[2] Heute wird die Tabaksteuer als Banderolensteuer auf Tabakwaren erhoben; die Steuerzahlung erfolgt durch Bezug von Steuerzeichen. Sie ist eine Mischform aus Mengen- und Wertsteuer (vgl. Tabelle 1). Die Tabakbesteuerung ist innerhalb der EU harmonisiert, sodass Mindeststeuersätze gelten.[3] 2012 betrug das Aufkommen aus der Tabaksteuer 14,1 Mrd. Euro, wovon rund 86% auf die Besteuerung von Zigaretten entfielen.[4] Im Steuerrecht existieren fünf verschiedene Alkoholsteuern: Branntwein-, Bier-, Schaumwein-, Zwischenerzeugnis- und Alkopopsteuer. Das Gesamtaufkommen aus allen Alkoholsteuern lag 2012 bei 3,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Ihre Entstehungsgeschichte, Bemessungsgrundlagen und Steuersätze sind unterschiedlich (vgl. Tabelle 3).

Die Besteuerung des Branntweins in Deutschland kann bis ins Jahr 1507 zurückverfolgt werden; 1887 wurde erstmalig eine reichseinheitliche Branntweinsteuer erhoben. In der Vergangenheit wurde versucht, sie mit sozialhygienischen bzw. gesundheitspolitischen, wirtschafts- und agrarpolitischen Gründen zu rechtfertigen. Die heutige Branntweinsteuer erfasst unterschiedliche Alkoholgetränke. Eine 0,7-l-Flasche eines 40%igen Alkoholgetränks wird beispielsweise mit umgerechnet 3,65 Euro besteuert. Die Branntweinbesteuerung ist EU-weit harmonisiert.[5] Der deutsche Regelsteuersatz beträgt das 2,4-fache des EU-Mindeststeuersatzes.

Die Biersteuer wurde zwar im 15. Jahrhundert eingeführt, jedoch wurden schon vorher unterschiedlich bezeichnete Abgaben auf Bier erhoben. Ein durchschnittlich starkes Bier wird heute mit umgerechnet 9,44 Cent/Liter belastet. Auch für die Biersteuer ist ein EU-Mindeststeuersatz vorgegeben, der bei 9,35 Cent/Liter und damit nahe dem deutschen Niveau liegt.

Die Schaumwein- und die Zwischenerzeugnissteuer sind in einem Gesetz geregelt, das seit 1952 gilt. Regionale Weinsteuern gab es in Deutschland schon im 19. Jahrhundert. Die Schaumweinsteuer wurde 1902 insbesondere zur Deckung der Kosten einer Flottenvermehrung des Deutschen Reiches eingeführt.[6] Nach einer zwischenzeitlichen Abschaffung erlebte sie 1939 als ein „Kriegszuschlag“ ih-

1 Die Tabakverbote wurden vor allem mit der Brandgefahr in Städten und Siedlungen begründet. Vgl. M. Nadler: Der besteuerte Genuss, Tabak und Finanzpolitik in Bayern 1669-1802, München 2008, S. 32.

2 So erließ Preußen ab dem Jahr 1819 eine Gewichtsteuer auf Tabakblätter. 1879 wurde eine Reichstabaksteuer eingeführt, die 1906 durch eine Banderolensteuer für Zigaretten ergänzt und in den Folgejahren ausgebaut wurde. Seit 1949 wurde die Tabaksteuer als Bundessteuer fortgeführt. Vgl. zur Historie der Tabak- und Alkoholsteuern Bundesministerium der Finanzen: Steuern von A bis Z, Berlin 2012; K.-H. Hansmeyer: Steuern auf spezielle Güter, in: F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 789 ff.

3 So beträgt beispielsweise der Mindeststeuersatz für Zigaretten seit dem 1.1.2014 9 Cent/Stück und mindestens 60% des gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreises. Siehe ausführlich Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21.6.2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 176/24 vom 5.7.2011.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern 2012 – Absatz von Tabakwaren, Fachserie 14, Reihe 9.1.1, Wiesbaden 2012, S. 7.

5 Es gilt ein EU-Mindeststeuersatz von 550 Euro pro Hektoliter bzw. 5,50 Euro pro Liter reinen Alkohol. Vgl. Richtlinie 92/84/EWG des Rates vom 19.10.1992 über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union, L 316/29 vom 31.10.1992.

6 Vgl. Karl-Bräuer-Institut: Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, Schriftenreihe, H. 20, Wiesbaden 1971, S. 98; G. Schmölders: Schaumweinsteuer, in: E. von Beckrath et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen 1956, S. 109.

Damian Fichte, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler in Berlin.

Tabelle 1
Tabaksteuersätze seit 1.1.2014

Tabakerzeugnis	Mengensteuer	Wertsteuer in % des KVP[1]	Mindeststeuersatz gesamt[2]
Zigaretten[3,4]	9,63 Cent/St.	21,74	19,259 Cent/St.
Zigarren/Zigarillos	1,4 Cent/St.	1,47	5,76 Cent/St.
Feinschnitttabak[5]	46,75 Euro/kg	14,63	91,63 Euro/kg
Pfeifentabak	15,66 Euro/kg	13,13	22 Euro/kg

[1] KVP = Kleinverkaufspreis (Endverbraucherpreis). [2] Abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises. [3] Eine handelsübliche Zigarettenpackung mit 19 Zigaretten im Wert von 5 Euro wird mit rund 2,92 Euro Tabaksteuer belastet (19 x 0,0963 Euro + 21,74% von 5 Euro = 2,9167 Euro). Dies entspricht rund 58% des Verkaufspreises. [4] Ab 1.1.2015 beträgt der Steuersatz 9,82 Cent/St. + 21,69% des KVP. [5] Ab 1.1.2015 beträgt der Steuersatz 48,49 Euro/St. + 14,76% des KVP.

Quelle: § 2 Tabaksteuergesetz.

re Renaissance. Schaumweine und Zwischenerzeugnisse sind zwar von der bereits genannten EU-Richtlinie zur Alkoholbesteuerung erfasst, jedoch sind für beide Produktgruppen keine Mindeststeuersätze vorgegeben, sodass grundsätzlich ein Nullsteuersatz möglich wäre.

Die jüngste Alkoholsteuer ist die Alkopopsteuer, die erst zum 1.7.2004 eingeführt worden ist. Ziel der Alkopopsteuer ist es, „die Preise von Alkopops […] so zu verteuern, dass sie von jungen Menschen nicht mehr gekauft werden“[7]. Die Alkopopsteuer wird auf bereits mit der Branntweinsteuer belastete Bestandteile erhoben. Auf Alkopops mit einem Alkoholgehalt von 5,5%, abgefüllt in einer 0,275-Liter-Flasche, wird eine Steuer von umgerechnet 0,84 Euro erho-

7 Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes junger Menschen vor Gefahren des Alkohol- und Tabakkonsums, Bundestags-Drucksache 15/2587 vom 3.3.2004, S. 1.

Tabelle 2
Aufkommen aus Tabak- und Alkoholsteuern 2012

Steuerart	Erhebungskompetenz	Aufkommen in Mio. Euro	Anteil am gesamten Steueraufkommen in %
Tabaksteuer	Bund	14 143	2,36
Branntweinsteuer	Bund	2 121	0,35
Biersteuer	Länder	697	0,12
Schaumweinsteuer	Bund	450	0,08
Zwischenerzeugnissteuer	Bund	14	< 0,01
Alkopopsteuer	Bund	2	< 0,01
Summe		17 427	2,91

Anmerkung: Endgültige Zahlen zum Aufkommen im Jahr 2013 lagen zum Redaktionsschluss noch nicht vor. Laut der aktuellen Steuerschätzung vom November 2013 bleiben die Einnahmen aus den Tabak- und Alkoholsteuern im Jahr 2013 nahezu konstant. Weil aber das gesamte Steueraufkommen des Staates steigt, sinkt der Anteil der genannten Steuerarten am gesamten Steueraufkommen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

ben.[8] Das Aufkommen aus der Alkopopsteuer ist zweckgebunden und wird zur Finanzierung von Maßnahmen zur Suchtprävention der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung verwendet.

Fiskalisches Ziel im Vordergrund

Obwohl Tabak- und Alkoholsteuern mit gesundheitspolitischen Zielen begründet werden, erfüllen sie in erster Linie offenbar einen fiskalischen Zweck. Dies gilt vor allem für die aufkommensstärkste dieser Steuern: die Tabaksteuer. Denn zumindest alle seit 1977 erfolgten Tabaksteuererhö-

8 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 35.

Tabelle 3
Bemessungsgrundlagen und Steuersätze der Alkoholsteuern

Steuerart	Bemessungsgrundlage	(Regel-)Steuersatz
Branntweinsteuer	Ethylalkohol mit beliebigem Alkoholgehalt, Spirituosen mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent und andere Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 22 Volumenprozent	1303 Euro/hl bzw. 13,03 Euro/l reinen Alkohol
Biersteuer	Stammwürzgehalt des alkoholhaltigen Bieres (gemessen in Grad Plato)	0,787 Euro/Grad Plato
Schaumweinsteuer	Schaumweine zwischen 1,2 und 15 Volumenprozent	Schaumweine unter 6 Volumenprozent: 0,51 Euro/l
		Schaumweine über 6 Volumenprozent: 1,36 Euro/l
Zwischenerzeugnissteuer	Erzeugnisse mit einem Alkoholgehalt zwischen 1,2 und 22 Volumenprozent, die nicht der Schaumwein- oder der Biersteuer unterliegen (z.B. Sherry oder Portwein)	Erzeugnisse unter 15 Volumenprozent: 1,02 Euro/l
		alle anderen Erzeugnisse: 1,53 Euro/l
Alkopopsteuer	alkoholische Süßgetränke mit einem Alkoholgehalt zwischen 1,2 und 10 Volumenprozent, die trinkfertig mit bestimmten Spirituosen gemischt in verkaufsfertigen, verschlossenen Behältnissen abgefüllt sind	5550 Euro/hl Alkohol

Quellen: §§ 130 ff. Gesetz über das Branntweinmonopol; § 2 Biersteuergesetz; §§ 1 f. Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetz; §§ 29 f. Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetz; §§ 1 f. Gesetz über die Erhebung einer Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen.

Tabelle 4
Tabaksteuererhöhungen seit 1977

Inkrafttreten	Gesetz	Begründung laut Gesetzentwurf
1.1.1977	Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und des Gesetzes über das Branntweinmonopol 1976	Verminderung der Finanzierungsdefizite des Bundes (Bundestags-Drucksache Nr. 7/4518)
1.6.1982	Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen 1982	Begrenzung der Nettokreditaufnahme und Anhebung des Anteils der indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen (Bundestags-Drucksache Nr. 9/797)
1.5.1989	Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen 1988	Finanzbedarf für die Übertragung von weiteren Finanzmitteln an die EG, für Hilfen zur Förderung der Investitionsfähigkeit finanzschwacher Länder und für Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit (Bundestags-Drucksache Nr. 11/2970)
1.3.1992	Gesetz zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen 1991	Finanzierung zusätzlicher Aufgaben vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Mittleren Osten, in Südost- und Osteuropa und in den neuen Bundesländern (Bundestags-Drucksache Nr. 12/403)
1.1.2002 1.1.2003	Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung 2001	Einnahmebedarf zur Erhöhung der inneren und äußeren Sicherheit (Bundestags-Drucksache Nr. 14/7062)
1.3.2004 1.12.2004 1.9.2005	Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze 2003	Pauschale Abgeltung von Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen und Sicherung der Substanz des Steueraufkommens (Bundestags-Drucksache Nr. 15/1313)
1.1.2013 1.1.2014 1.1.2015	Fünftes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen 2012	Verstetigung des Tabaksteueraufkommens und Erzielung von Steuermehreinnahmen (Bundestags-Drucksache Nr. 17/4052)

Quellen: Diverse Bundestags-Drucksachen.

hungen wurden jeweils mit der Erhöhung der Staatseinnahmen bzw. der Finanzierung neuer Staatsaufgaben begründet (vgl. Tabelle 4).[9] Es mag zwar eine triviale Feststellung sein, ist jedoch ein wichtiges Zwischenergebnis: vor allem die Tabak-, aber auch die Branntweinsteuer werden vom Gesetzgeber seit Jahrzehnten als reine Finanzierungsmittel und nicht als Lenkungsinstrumente eingesetzt.

Trotz stetiger Steuererhöhungen ist das Tabaksteueraufkommen im Verhältnis zum Gesamtsteueraufkommen jedoch rückläufig. Hatte die Tabaksteuer nach dem Zweiten Weltkrieg noch einen relativ großen Anteil am Gesamtsteueraufkommen, ging die Relevanz der Steuer im Zeitablauf kontinuierlich zurück. Seit drei Jahrzehnten hat die Tabaksteuer einen Anteil von rund 3% am Gesamtsteueraufkommen; 2012 lag der Anteil sogar nur bei 2,35% (vgl. Abbildung 1).

Daraus folgt, dass die Tabaksteuer – zumindest in der bisherigen Ausgestaltung – das fiskalische Ziel nicht befriedigend erfüllen kann, weil sie nur unzureichend zur Stabilisierung der Staatseinnahmen beiträgt. Dies liegt grundsätzlich daran, dass die Tabaksteuer zum überwiegenden Teil eine Mengensteuer ist. Um ein stetig steigendes Aufkommen bzw. einen gleichbleibenden Anteil am Gesamtsteueraufkommen sicherzustellen, wären bei konstanter Verbrauchsmenge regelmäßige Anpassungen des Steuersatzes erforderlich, die jedoch auf Widerstände stoßen und daher nicht ohne Weiteres realisierbar wären. Zudem müsste die Preiselastizität der Nachfrage nach den einzelnen Tabakwaren weitgehend unelastisch sein und es dürfte keine Substitutionsmöglichkeiten geben. Dies ist aber nicht der Fall.[10] So haben vergangene Tabaksteuererhöhungen zu einem erheblichen Rückgang der Zigarettennachfrage geführt. Zwischen 2002 und 2012 ist der Zigarettenabsatz um 43% zurückgegangen.[11] Die Konsumenten sind zum einen auf andere und günstigere Tabakwaren, wie z.B. Feinschnitttabak, umgestiegen, dessen Absatz im selben Zeitraum um 74% stieg.[12] Zum anderen ist das sogenannte Cross-Border-Shopping, also das grenzüberschreitende Einkaufen und Schmuggeln von unversteuerten Zigaretten, intensiviert worden.[13] Schließlich ist auch der Gesamttabakkonsum zurückgegangen.[14] Diese Entwicklungen haben somit zum – gemessen am Gesamtsteueraufkommen – gesunkenen Tabaksteuervolumen beigetragen.

Die fünf Alkoholsteuern sind hingegen nicht nur überwiegende, sondern reine Mengensteuern, sodass auch ihr

9 Auch die vergangenen Branntweinsteuererhöhungen (zum 1.1.1977, 1.4.1981 und zum 1.4.1982) wurden mit fiskalischen Zielen begründet.

10 Vgl. auch K. van Deuverden: Die Erhöhung der Tabaksteuer zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Nr. 187, 2004, S. 12 ff.

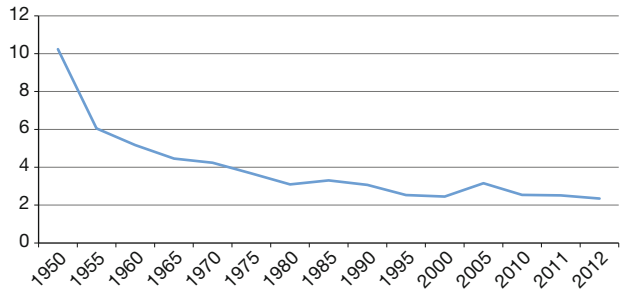
11 Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern 2012 – Absatz von Tabakwaren, Fachserie 14, Reihe 9.1.1, Wiesbaden 2012, S. 9; dass.: Finanzen und Steuern 2007 – Absatz von Tabakwaren, Fachserie 14, Reihe 9.1.1, Wiesbaden 2007.

12 Ebenso ist im selben Zeitraum der Absatz von Zigarren und Zigarillos (+ 24%) sowie Pfeifentabak (+ 21%) gestiegen. Ebenda.

13 Zur Entwicklung des Cross-Border-Shoppings siehe M. Bräuninger, S. Stiller: Ökonomische Konsequenzen des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten, Policy Paper des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts, Nr. 1-28, Hamburg 2010.

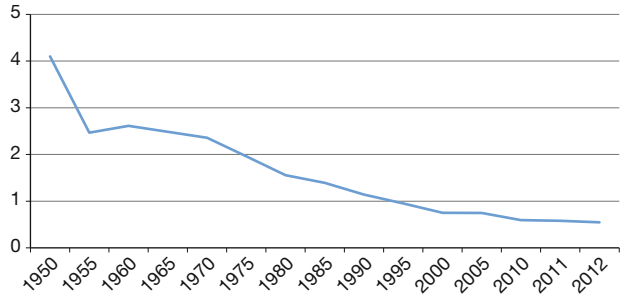
14 Ebenda, S. 12.

Abbildung 1
Anteil der Einnahmen aus der Tabaksteuer am Gesamtsteueraufkommen
in %



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Anteil der Einnahmen aus den Alkoholsteuern am Gesamtsteueraufkommen
in %



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Anteil am Gesamtsteueraufkommen sukzessive abgenommen hat (vgl. Abbildung 2). Daher können auch sie kaum zur Stabilisierung der Staatseinnahmen beitragen. Hinzu kommt, dass sie aufgrund ihres geringen absoluten Aufkommens fiskalisch nahezu unbedeutend sind.[15]

Verstoß gegen Steuergerechtigkeit

Der fiskalische Zweck allein kann eine Steuer indes niemals rechtfertigen.[16] Eine Steuer erlangt vielmehr erst dann ihre Legitimation, wenn sie mit bestimmten Besteuerungsgrundsätzen im Einklang steht, unter denen der Grundsatz der Steuergerechtigkeit einen herausragenden Platz einnimmt. Nach vorherrschender Ansicht wird der Steuergerechtigkeit am besten entsprochen, wenn die Steuerzahler gemäß ihrer Leistungsfähigkeit besteuert werden. Als Konkretisierung der Steuergerechtigkeit wird sowohl in der Finanz- und Steuerrechtswissenschaft[17] als auch in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[18] das Leistungsfähigkeitsprinzip anerkannt.

Die Tabak- und Alkoholsteuern verstoßen als Fiskalsteuern gegen eine gerechte und gleichmäßige Lastenverteilung. Sie sind nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar, weil sie die Steuerzahler nicht abhängig von ihrem verfügbaren Einkommen als anerkanntem Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belasten.[19] Stattdessen knüpfen sie an ihren speziellen Verbrauchsgewohnheiten, also dem individuellen Tabak- und Alkoholkonsum an, der aber kein geeigneter Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuersubjekte ist. Die Höhe des Tabak- und Alkoholverbrauchs spiegelt lediglich die Konsumpräferenzen eines Steuersubjekts wider, die nicht mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleichzusetzen sind. Hat ein Konsument eine höhere Präferenz für oder einen höheren Bedarf an Tabakwaren und Alkoholgetränken, wird er diese zulasten anderer Güter verstärkt nachfragen und somit höher besteuert, als ein anderer Konsument mit gleichem verfügbaren Einkommen, der Tabakwaren und Alkoholgetränke weniger präferiert und stattdessen andere, nicht mit einer speziellen Verbrauchsteuer belastete Güter nachfragt.

Spezielle Verbrauchsteuern auf Tabak und Alkohol laufen somit einer gerechten Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip zuwider. Sie sind ungerecht, weil die Belasteten mehr Steuern zahlen müssen, als sie nach Maßgabe des Leistungsfähigkeitsprinzips zu entrichten hätten. Deshalb eignen sie sich auch nicht zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, da es sich bei den Fremdleistungen um gesamtgesellschaftliche Aufgaben handelt, deren Finanzierung durch eine gleichmäßige und gerechte Lastenverteilung erfolgen sollte. Soll über die Einkommensentstehung hinaus auch die Einkommensverwendung besteuert werden, wäre hierzu eine allgemeine Verbrauchsteuer, die

15 So können die Alkoholsteuern mit Ausnahme der Branntweinsteuer als sogenannte Bagatellsteuern charakterisiert werden. Vgl. Karl-Bräuer-Institut: Die Bagatellsteuern, Schriftenreihe, H. 45, Wiesbaden 1980.

16 Vgl. K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 2. Aufl., Köln 2000, S. 232.

17 Vgl. bereits A. Smith: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London 1776, in deutscher Übersetzung: H. C. Recktenwald: Der Wohlstand der Nationen, 12. Aufl., München 2009, S. 703 ff. Des Weiteren beispielsweise F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 69 f. und S. 121 ff.; Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des BMF, H. 17, Bonn 1971, S. 28 ff.; H. Haller: Die Steuern, 3. Aufl., Tübingen 1981, S. 13 ff.; K. Tipke, a.a.O., S. 479 ff.; P. Kirchhof: Bundessteuergesetzbuch, Heidelberg u.a.O. 2011, S. 115 ff.; J. Hey: Steuersystem und Steuerverfassungsrecht (§ 3), in: K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 21. Aufl., Köln 2013, Rz. 40 ff.

18 Eine ausführliche Aufzählung von entsprechenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts findet sich bei K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 1. Aufl., Köln 1993, S. 492, Fn 63; K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 2. Aufl., Köln 2000, S. 491, Fn 54.

19 Vgl. F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, a.a.O., S. 140 f.

alle Güter einheitlich belastet, ein geeignetes und legitimes Mittel. Dies ist im deutschen Steuerrecht durch die bestehende Mehrwertsteuer bereits gewährleistet.[20]

Die Tabak- und Alkoholsteuern belasten als spezielle Verbrauchsteuer außerdem Güter, die bereits der allgemeinen Verbrauchsbesteuerung im Rahmen der Mehrwertsteuer unterliegen. Dies führt zu einer steuerlichen Doppelbelastung von Tabakwaren und Alkoholen. Zudem sind Tabak- und Alkoholsteuern ein Bestandteil der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer, sodass eine Steuer von der Steuer erhoben wird. Dies ist insoweit problematisch, als es sich bei Tabak- und Alkoholsteuern um keine Wertschöpfung handelt und sie daher nicht mit der Mehrwertsteuer als Wertschöpfungsteuer belegt werden sollten.[21] Durch diesen doppelten steuerlichen Zugriff erhöht der Staat auf eine verschleierte Art und Weise seine Steuereinnahmen und trägt zur übermäßigen Belastung der Steuerzahler bei.[22]

Rechtfertigung der Tabaksteuer mit gesundheitspolitischen Zielen

Die Erhebung der Tabaksteuer wird vor allem mit einer gesundheitspolitischen Zielsetzung gerechtfertigt. Die Tabaksteuer soll zur Begrenzung des gesundheitsschädlichen Tabakkonsums beitragen. Insoweit steht dieses Ziel im Konflikt zum fiskalischen Zweck, da die Reduzierung des Tabakkonsums mit sinkenden Steuereinnahmen einhergehen würde. Grundsätzlich sollte aber der Staat in einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung seine Bürger nicht vor sich selbst schützen, indem er versucht, ihren Konsum zu lenken. Konsumfreiheit gilt als ein „unantastbares Grundrecht".[23] Daher sind Eingriffe in die Konsumentensouveränität bzw. Konsumfreiheit der Bürger durch gesundheitspolitisch motivierte Verbrauchsteuern abzulehnen.[24] Ziel von gesundheitspolitisch legitimierten Steuern könnte lediglich noch sein, Dritte vor den Schädigungen des Rauchens zu schützen. So entstehen der Gesellschaft durch die Behandlung von durch das Aktiv- oder Passivrauchen verursachten Krankheiten Kosten. Externalitäten des Rauchens sind unbestritten, fraglich ist allerdings, in welcher Höhe sie bestehen und inwieweit sie durch sogenannte „Death Benefits", also monetäre Entlastungen der Gesellschaft durch die niedrigere Lebenserwartung von Rauchern, begrenzt werden.[25]

Eine Tabaksteuer ist zunächst ungeeignet, diese gesellschaftlichen Schäden zu verhindern. Hierzu wäre ein Tabakverbot am effektivsten, jedoch verstoßen solche prohibitiven Maßnahmen gegen die Konsumfreiheit und sind ordnungspolitisch verwerflich. Zudem gehen von der Prohibition stets äußerst nachteilige Wirkungen aus, sodass ein solches Verbot abzulehnen ist.[26] Zur Begrenzung gesellschaftlicher Kosten sind andere Maßnahmen der Tabaksteuer überlegen. Im Hinblick auf das Passivrauchen dürften bestehende Rauchverbote vor allem in Schulen und öffentlichen Gebäuden effizienter sein. Um soziale Kosten infolge der Behandlung von Raucherkrankheiten zu begrenzen oder gänzlich zu verhindern, wäre hingegen die Erhebung von risikobezogenen Krankenversicherungsbeiträgen eine geeignete Maßnahme. Risikoabhängige Beiträge werden indes lediglich von einigen privaten Krankenversicherern erhoben, im System der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) nicht. Zwar wäre eine risikoabhängige Beitragsgestaltung in der GKV prinzipiell umsetzbar, jedoch ist dies politisch und wohl auch gesellschaftlich nicht gewollt, da dem Solidarprinzip ein höheres Gewicht als dem Verursacherprinzip beigemessen wird. Eine verursachergerechte Internalisierung externer Kosten wäre also im Krankenversicherungssystem selbst möglich, ist aber politisch gar nicht erwünscht.

Die Tabaksteuer ist hingegen kein zielgenaues und effizientes Instrument zur Internalisierung externer Kosten des Rauchens, sodass das Verursacherprinzip nicht zu ihrer Rechtfertigung herangeführt werden kann. Sie würde nämlich zwar den Verursachern der externen Schäden auferlegt, doch wären die Tabaksteuereinnahmen bei einer optimalen Umsetzung des Verursacherprinzips sachgerecht in die GKV zu überführen. Doch dies würde mit herrschenden Grundsätzen der Finanzierung öffentlicher Leistungen kollidieren, nach denen Sozialversicherungsleistungen aus zweckgebundenen Beiträgen und nicht aus

20 Ferner kommt hinzu, dass die Tabaksteuer verteilungspolitisch problematisch ist, weil sie Personen mit einem relativ niedrigen Einkommen übermäßig belastet. Dies wiegt umso schwerer, weil der Raucheranteil in niedrigeren Einkommensschichten höher ist als in gehobenen. Vgl. beispielsweise mit weiteren Nachweisen Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.): Rauchen und soziale Ungleichheit – Konsequenzen für die Tabakkontrollpolitik, Heidelberg 2004.

21 Vgl. auch H. Haller, a.a.O., S. 363.

22 Bei einem Aufkommen aus Tabak- und Alkoholsteuern von 17,4 Mrd. Euro betragen die zusätzlichem Mehrwertsteuereinnahmen bei einem Steuersatz von 19% 3,3 Mrd. Euro.

23 Vgl. L. Erhard: Wohlstand für alle, Neuaufl., Köln 2009, S. 23. Nach Ansicht von Erhard müssen Konsumfreiheit und die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung „als unantastbare Grundrechte empfunden werden. Gegen sie zu verstoßen, sollte als ein Attentat auf unsere Gesellschaftsordnung geahndet werden". Weiter war Erhard der Meinung, „dass es den Staat gar nichts angeht, wie der einzelne Staatsbürger sein Geld verbrauchen will". Ebenda, S. 92.

24 Dies spricht jedoch nicht grundsätzlich gegen staatliche Maßnahmen zur Aufklärung über Gefahren und Risiken des Tabakkonsums.

25 Vgl. mit weiteren Nachweisen B. Wigger: Wer profitiert von der weiteren Erhöhung der Tabaksteuer?, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 8, S. 519; ders.: Zur schrittweisen Erhöhung der Tabaksteuer, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 1, S. 40.

26 Siehe auch K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, Bd. II, 2. Aufl., Köln 2003, S. 1076 ff.

Steuern zu finanzieren sind.[27] Auch würde eine solche Finanzierungsweise anerkannte Haushaltsgrundsätze verletzen, beispielsweise den Grundsatz der Trennung von Gebietskörperschafts- und Sozialversicherungshaushalten. Darüber hinaus können die Versicherten einer Tabaksteuer relativ leicht – beispielsweise durch das „Cross-Border-Shopping" – ausweichen und auf diese Weise ihren Kostenbeitrag vermindern bzw. sogar gänzlich vermeiden. Dadurch würde sie aber wiederum zu einem ungerechten Finanzierungsmittel, was ihre Akzeptanz vermindern dürfte. Schließlich würden privat krankenversicherte Raucher doppelt mit einem Kostenbeitrag zur Internalisierung externer Kosten belastet: zum einen mit der Tabaksteuer und zum anderen mit den risikobezogenen Krankenversicherungsprämien.

Rechtfertigung der Alkoholsteuern mit gesundheitspolitischen Zielen

Auch zur Rechtfertigung von Alkoholsteuern werden mittlerweile vor allem gesundheitspolitische Gründe herangezogen. So stellt beispielsweise die Europäische Kommission fest, „dass die Besteuerung von Alkohol ein Mittel sein könnte, um von übermäßigem Konsum abzuhalten und somit positive Auswirkungen in Form von geringeren Problemen im Zusammenhang mit Alkoholkonsum, Alkoholismus und Alkoholmissbrauch haben könnte"[28]. Wie bereits erwähnt, sollte der Staat in einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung seine Bürger nicht vor sich selbst, sondern vielmehr vor möglichen Schäden durch Dritte schützen, also keine gesundheitspolitisch motivierten Verbrauchsteuern zur Konsumlenkung einsetzen.

Höchst fragwürdig ist die Begründung der Alkoholsteuern mit dem Schutz von Kindern und Jugendlichen.[29] Es ist zwar durchaus ein erstrebenswertes (staatliches) Ziel, Kinder und Jugendliche vom Alkoholkonsum abzuhalten, jedoch ist eine Alkoholsteuer hierfür kein zielgenaues Instrument. Es ist ineffizient, die Preise für alkoholische Getränke für alle Bürger zu verteuern, um das Verhalten einer kleinen Konsumentengruppe zu lenken, die – und das sei ausdrücklich erwähnt – in der Regel ohnehin keine alkoholischen Getränke erwerben darf.[30] Um den Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen zu begrenzen, wären vielmehr verschärfte Abgabeverbote und deren Kontrollen die zielgenaueren und effizienteren Mittel.

Zur möglichen Rechtfertigung der Alkoholsteuern könnte also wiederum nur das Verursacherprinzip herangezogen werden. Analog zum Tabakkonsum entstehen der Gesellschaft auch durch den Alkoholkonsum Einzelner externe Kosten zulasten Dritter, die mittels geeigneter Instrumente internalisiert werden könnten. Hierbei wäre es jedoch zu kurz gegriffen, auf die Behandlungskosten alkoholinduzierter Erkrankungen zu verweisen. Denn jene Erkrankungen entstehen nur durch Alkoholmissbrauch, also den regelmäßigen Konsum größerer Alkoholmengen.[31] Ähnliche Auswirkungen auf die Gesundheit wird man grundsätzlich bei vielen Lebens- und Genussmitteln feststellen. Maßvoller Konsum ist unschädlich, übermäßiger Konsum dagegen schädlich.[32] Die Besonderheit des Alkohols im Vergleich zu anderen Genuss- und Lebensmitteln liegt jedoch zum einen darin, dass bereits geringe Konsummengen zu (vorübergehenden) gesundheitlichen Beeinträchtigungen bzw. zu einem „Rauschzustand" führen und zum anderen im Suchtpotenzial und damit in der höheren Wahrscheinlichkeit alkoholinduzierter Krankheiten. Um soziale Kosten infolge der Behandlung von alkoholinduzierten Krankheiten sachgerecht zu internalisieren, wäre auch hier die Erhebung von risikobezogenen Krankenversicherungsbeiträgen eine geeignete Maßnahme, was aber politisch und gesellschaftlich (noch) nicht gewollt ist. Alkoholsteuern eignen sich indes nicht, diese externen Kosten angemessen und zielgenau zu internalisieren. Hier gilt die gleiche Argumentation wie bereits für die Tabaksteuer.

Doch auch außerhalb des Gesundheitssystems können externe Kosten durch den Alkoholkonsum entstehen und zwar bereits durch den Konsum geringer Alkoholmengen. Man denke beispielsweise an Unfälle im Straßenverkehr, wodurch Dritte geschädigt werden können. Als Anreiz zur Schadensvermeidung sind ordnungsrechtliche Maßnahmen, wie in diesem Fall beispielsweise Vorgaben zur „Promillegrenze" und entsprechende Strafen beim Verursachen von Unfällen, effizienter als Alkoholsteuern. Wer-

27 Ausnahme ist die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen, zu denen die Behandlungskosten der durch das Rauchen verursachten Krankheiten jedoch nicht gehören. Vgl. Karl-Bräuer-Institut: Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Schriftenreihe, H. 106, Berlin 2010; D. Fichte, O. Schulemann: Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 10, S. 676 ff.

28 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke, KOM(2004) 223 vom 26.5.2004, S. 21.

29 Zu dieser Begründung siehe M. Adams, T. Effertz: Höhere Steuern auf Alkohol!, in: ifo-Schnelldienst, 62. Jg. (2009), H. 19, S. 14 ff.

30 Die Abgabe von branntweinhaltigen Produkten an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren ist verboten. Für den Erwerb von anderen alkoholischen Produkten, wie z.B. Bier, Wein oder Sekt, gilt hingegen eine Altersgrenze von 16 Jahren. Vgl. § 9 Jugendschutzgesetz.

31 So merkt die Europäische Kommission sogar an, dass „medizinische Studien in den letzten Jahren auch auf die positiven gesundheitlichen Effekte eines maßvollen Alkoholgenusses hingewiesen" haben. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 21.

32 Würde man dieser Begründung folgen, müssten alle Lebensmittel, deren übermäßiger Konsum schädlich ist, systematisch besteuert werden, was wiederum ein tiefgehender Eingriff des Staates in die Konsumfreiheit wäre und in einer freiheitlichen Gesellschaft wohl kaum erwünscht sein dürfte.

den Dritte dennoch durch Unfälle geschädigt, werden ihre Schäden im Rahmen des bestehenden Haftpflichtversicherungszwangs reguliert. Um externe Kosten aufgrund von alkoholbedingten Straßenverkehrsunfällen zu internalisieren, ist der geltende Haftpflichtversicherungszwang also hinreichend.

Rechtfertigung der Alkopopsteuer umstritten

Schließlich soll noch kurz ein besonderer Blick auf die Alkopopsteuer gerichtet werden, denn sie wurde bisher explizit nicht mit fiskalischen Zwecken, sondern mit Lenkungszielen begründet. Sie wurde eingeführt, um Alkopops so zu verteuern, dass sie vor allem von Jugendlichen nicht mehr konsumiert werden. Die Alkopopsteuer soll das Abgabeverbot von Alkopops an Kinder und Jugendliche ergänzen. Zur Begründung wurde angeführt, dass Alkopops „Ursache dafür sind, dass Jugendliche immer früher mit einem regelmäßigen Alkoholkonsum beginnen“[33]. Diese Annahme kann aber anscheinend empirisch nicht nachgewiesen werden,[34] sodass eine besondere Besteuerung von Alkopops schon insoweit kaum überzeugend ist.

Nach Einführung der Alkopopsteuer brach der Alkopopabsatz drastisch ein. Es liegt zwar nahe, diese Entwicklung mit der Besteuerung zu erklären, jedoch vollzog sich auch in Österreich ein ähnlicher Absatzrückgang, obwohl dort keine Alkopopsteuer erhoben wird, sodass diese Erklärung zu kurz greift. Zudem kam es zu keinem spürbaren Rückgang des Gesamtalkoholkonsums, was darauf schließen lässt, dass Alkopops durch andere alkoholische Getränke substituiert wurden. Im Hinblick auf das Ziel, den Alkoholkonsum von Jugendlichen zu reduzieren, kann somit die Wirkung der Alkopopsteuer in Frage gestellt werden.[35]

Schlussfolgerungen

Weder eine Tabaksteuer noch Alkoholsteuern können hinreichend und überzeugend legitimiert werden. Obwohl sie offiziell mit gesundheitspolitischen Zielsetzungen gerechtfertigt werden, ist es offensichtlich, dass mit ihnen hauptsächlich fiskalische Ziele verfolgt werden. Doch eignen sie sich als Mengensteuern kaum zur nachhaltigen Sicherung der Staatseinnahmen. Als Fiskalsteuern verstoßen sie zudem gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit bzw. das Leistungsfähigkeitsprinzip. Dadurch, dass sie zur Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer zählen, unterliegen Tabakwaren und alkoholische Getränke einer ungerechtfertigten Doppelbelastung mit der allgemeinen und speziellen Verbrauchsteuer.

Aus ordnungspolitischer Sicht sind Tabak- und Alkoholsteuern grundsätzlich abzulehnen, da in einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Staat nicht paternalistisch in die Konsumentensouveränität bzw. Konsumfreiheit der Bürger eingreifen und ihren Konsum durch gesundheitspolitisch motivierte Verbrauchsteuern lenken sollte.

Tabak- und Alkoholsteuern können auch schwerlich mit negativen externen Effekten begründet werden, weil sie kein zielgenaues und effizientes Instrument zur Internalisierung externer Kosten sind. Rauchverbote in öffentlichen Gebäuden und auf öffentlichen Plätzen dürften sich hierzu besser eignen. Soll der Alkoholkonsum von Jugendlichen eingeschränkt werden, dürften verschärfte Abgabeverbote, flankiert mit einer Aufklärung über Gefahren und Risiken des Alkoholkonsums, geeignetere Maßnahmen sein. Insofern sind auch Alkoholsteuern entbehrlich.

Die Handlungsempfehlung für die Politik wäre somit, auf Tabak- und Alkoholsteuern zugunsten von nicht steuerlichen Regulierungsmaßnahmen zu verzichten. Dies kann der deutsche Gesetzgeber jedoch nicht im nationalen Alleingang umsetzen. Bei der Erhebung der Tabak-, Branntwein- und Biersteuer ist er an EU-Vorgaben gebunden, die ihm für diese Steuern Mindeststeuersätze vorgeben. Er sollte daher darauf drängen, die EU-Vorgaben zur Tabak- und Alkoholbesteuerung zu überprüfen und entweder ersatzlos oder zugunsten anderer, effizienterer und nichtsteuerlicher Maßnahmen abzuschaffen. Da ein solcher EU-weiter Konsens erst längerfristig realistisch ist, müssen Tabak- und Alkoholsteuern weiterhin erhoben werden. Dabei sollte sich die Besteuerung möglichst am EU-Mindestniveau bemessen und nicht übermäßig erhöht werden.

33 Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, a.a.O., S. 6.
34 Vgl. mit weiteren Nachweisen L. Kraus, D. Piontek: Der Mythos Alkopops oder das notwendige Scheitern einer halbherzigen Alkoholpolitik, in: SUCHT, 58. Jg. (2012), H. 2, S. 138.
35 Ebenda, S. 137 f.

Title: *Poor Justification for Taxes on Tobacco and Alcohol*
Abstract: *In Germany there is one tax on tobacco and also five different taxes on alcohol. The tax revenues of 2012 amounted to 17.4 billion euros. But neither tobacco nor alcohol taxes can be sufficiently legitimised. The taxes collide with the principle of tax equality and cannot be justified on the basis of external effects. The best political solution would be to eliminate them, but this option is unlikely because of the current EU legislation. As long as the EU regulations remain unchanged, Germany can only keep the tax rates at a low level.*
JEL Classification: *H24, I1, K34*