

Diplomarbeit

Daniel Schultewolter

Tabakwarenbesteuerung in der Europäischen Union

Eine effizienztheoretische Untersuchung



**Bachelor + Master
Publishing**

Daniel Schultewolter

Tabakwarenbesteuerung in der Europäischen Union

Eine effizienztheoretische Untersuchung

Originaltitel der Abschlussarbeit: Optimale Besteuerung von Gütern mit externen Effekten

ISBN: 978-3-86341-887-8

Herstellung Bachelor + Master Publishing, ein Imprint der Diplomica® Verlag GmbH,
Hamburg, 2012

Zugl. Universität Osnabrück, Osnabrück, Deutschland, Diplomarbeit, April 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Bachelor + Master Publishing, ein Imprint der Diplomica® Verlag GmbH,
Hamburg, 2012

<http://www.diplom.de>, Hamburg 2012

Printed in Germany

I Inhaltsverzeichnis

I	Inhaltsverzeichnis	
II	Abbildungsverzeichnis	I
III	Tabellenverzeichnis	I
IV	Anhangsverzeichnis	I
1	Einleitung	1
1.1	DIE GESCHICHTE DER BESTEUERUNG	3
1.2	ABGRENZUNG DER STEUERARTEN	7
2	Wohlfahrtsmaximierung und optimale Güterbesteuerung	9
2.1	DAS BASIS-MODELL	11
2.2	DAS INDIVIDUELLE MAXIMIERUNGSPROBLEM	13
2.3	DIE SLUTSKY-GLEICHUNGEN	14
2.4	OPTIMALE GÜTERBESTEUERUNG	16
2.4.1	OPTIMIERUNG UND RAMSEY-REGEL	16
2.4.2	INVERSE ELASTIZITÄTENREGEL	18
2.4.3	DIE CORLETT-HAGUE-REGEL	19
2.4.4	HOMOTHETISCHE PRÄFERENZEN	21
2.4.5	VERTEILUNGSASPEKTE	23
2.5	EINKOMMENSBESTEUERUNG	24
3	Optimale Besteuerung externer Effekte im Güterkonsum	26
3.1	EXTERNE EFFEKTE DES TABAKKONSUMS	27
3.2	OPTIMALE BESTEUERUNG DIREKTER NEGATIVER EXTERNER EFFEKTE	29
3.3	OPTIMALE BESTEUERUNG VON EXTERNEN EFFEKTEN IN FORM KOLLEKTIVER KOSTEN	31

3.3.1	DAS MODELL	32
3.3.2	OPTIMIERUNG	33
3.3.3	DIE BASISLÖSUNG	35
3.3.4	BERÜCKSICHTIGUNG GRENZÜBERSCHREITENDEN HANDELS	36
3.3.5	SCHMUGGEL	38
3.4	EXTERNE KOSTEN DES TABAKKONSUMS	39
3.5	REGULIERUNG DES TABAKKONSUMS	41
4	Besteuerung auf unvollkommenen Märkten	44
4.1	MENGEN- UND WERTBESTEUERUNG EINES MONOPOLISTEN	45
4.2	BEDEUTUNG FÜR OLIGOPOLISTISCHE MÄRKTE	46
4.3	BERÜCKSICHTIGUNG VON EXTERNALITÄTEN	47
4.4	BEDEUTUNG VON MENGEN- UND WERTSTEUERN FÜR DEN ZIGARETTENSCHMUGGEL	48
5	Besteuerung in Deutschland und der EU	49
5.1	DIREKTE STEUERN	50
5.2	INDIREKTE STEUERN	51
5.2.1	MEHRWERTSTEUERN	53
5.2.2	TABAKSTEUERN	55
6	Fazit	60
V	Anhang	64
VI	Literaturverzeichnis	II

II Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Homothetische Präferenzen	21
--	----

III Tabellenverzeichnis

Tabelle I: Aufkommen ausgewählter Steuern in Deutschland (2009)	50
---	----

Tabelle II: Besteuerung von Zigaretten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Juli 2011)	58
---	----

IV Anhangsverzeichnis

Anhang A: Gleichungssystem in Form einer Koeffizientenmatrix und Matrixdeterminante zur Berechnung der optimalen Steuersätze im Rahmen des Modells unter 3.3.....	64
--	----

Anhang B: Besteuerung von Zigaretten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Juli 2011) – weitere Daten.....	65
---	----

1 Einleitung

Die Gestaltung eines optimalen Steuersystems ist aus verschiedenen Gründen eine der beschwerlichsten Aufgaben der Volkswirtschaftslehre. Nicht nur weil der Staat mit seiner Steuergesetzgebung in die Vermögensverhältnisse der Bevölkerung eingreift ist diese fast täglich Teil der öffentlichen Berichterstattung, sondern auch, weil sie einem kontinuierlichen Wandel der staatlichen Politikziele und gesellschaftlichen Gegebenheiten unterliegt. Ökonomen stehen vor dem Problem, dass Eingriffe in das Steuersystem an einer Stelle immer auch Änderungen an anderer Stelle notwendig machen. Zudem dienen Steuern entgegen der etwas kurzsichtigen, aber weitverbreiteten Meinung nicht nur dem staatlichen Einnahmziel, sondern besitzen auch eine Lenkungswirkung, mit der der Staat das Verhalten seiner Bewohner beeinflussen kann. Gerade bei speziellen Gütersteuern wie der Tabak- oder der Energiesteuer (häufig auch als Mineralölsteuer bezeichnet) stehen diese Wirkungen im Rahmen der ökonomischen Analyse im Mittelpunkt, während aus politischer Sicht häufig einseitig das Einnahmepotenzial solcher Steuern auf *Güter mit unelastisch reagierenden Nachfragen* kolportiert wird. Die Wirkung und Bemessung solcher Verbrauchsteuern bilden den Kern dieser Abhandlung und sollen Aufschluss geben über die aktuelle Gestaltung der Tabakbesteuerung in Deutschland und der Europäischen Union. Zur Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe verfügen Ökonomen über ein gewaltiges Instrumentarium. Zum Verständnis dieser *Theorie der optimalen Besteuerung* ist es hilfreich zunächst einen Blick auf die Geschichte der Besteuerung zu werfen.

Im Rahmen des ersten Abschnitts wird deutlich werden, dass die Entwicklung der Besteuerung in Europa nicht etwa vom Zufall geprägt ist, sondern im Gegenteil sehr eng mit der kulturellen Evolution des Kontinents zusammenhängt. Das Grundgerüst des uns heute bekannten Steuersystems mit seiner Vielzahl verschiedener Steuerarten ist über Jahrhunderte gewachsen. Dabei ist es in Deutschland anderen Entwicklungslinien gefolgt als in anderen europäischen Staaten, Amerika oder dem Orient. Einige Steuern, die in Deutschland heute selbstverständlich Teil des Steuersystems sind, z.B. die Tabak- oder die Biersteuer, haben ihren Ursprung schon im 17. Jahrhundert und früher; die Weinsteuer hingegen hat die Zeiten nicht überdauert.

Die Steuersysteme des Altertums, des Mittelalters oder des Absolutismus' folgten aber nicht etwa effizienztheoretischen oder wohlfahrtsökonomischen Maximen, sondern dienten noch hauptsächlich dem Einnahmziel des Staates. Zwar sind erste *Lenkungszwecksteuern* bereits aus dem 17. Jahrhundert bekannt, doch häufig dienten auch diese unter dem

Deckmantel der Namensgebung vornehmlich dem Fiskalzweck (z.B. die preußische Bettensteuer). Wohlfahrtstheoretische Überlegungen fanden erst im 20. Jahrhundert Eingang in die praktische Steuerpolitik, auch wenn Christian Tenzel, ein Halberstädter Steuerrat, bereits 1685 in der Besteuerung von Grundnahrungsmitteln durch Akzisen – oder wie man heute sagen würde: in der Besteuerung von Gütern, der die Besteuerten nur schwierig ausweichen können – eine Goldgrube für die Staatskasse erkannte (vgl. Homburg 2010, S. 35). Daran wird auch deutlich, dass Umverteilungszwecken von Steuern zu dieser Zeit keine bemerkenswerte Beachtung geschenkt wurde. Im Gegenteil müssten aus sozioökonomischer Sicht die Güter des täglichen Bedarfs einer niedrigeren Besteuerung unterliegen, da diese besonders die armen Bevölkerungsschichten, die von einem hohen „Grenznutzen des Geldes“ gekennzeichnet sind, belastet. Solche Verteilungsaspekte der Güterbesteuerung werden im zweiten Kapitel etwas näher betrachtet, wenngleich sie nicht den Schwerpunkt dieser Abhandlung bilden sollen. Tenzels Zusammenhang war dennoch seiner Zeit voraus. Er fand, wenn auch in etwas anderer Form, als *Inverse Elastizitätenregel* Eingang in die Theorie der Besteuerung, einer Sonderform der Ramsey-Regel, die bereits 1927 in dem Aufsatz „A Contribution to the Theory of Taxation“ von Frank Plumpton Ramsey veröffentlicht wurde. Dem folgenden Abschnitt über die Geschichte der Besteuerung wird eine ökonomische Analyse der *Theorie der optimalen Besteuerung* folgen. Auf Grundlage dieser Theorie soll untersucht werden, welchen Einfluss die Existenz von Gütern mit externen Effekten – insbesondere im Tabakkonsum (Kapitel 3) – auf die optimale Besteuerung hat.

Das Ziel der vorliegenden Abhandlung ist es anhand der Optimalsteuertheorie unter Berücksichtigung externer Effekte die aktuelle Tabakbesteuerung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu untersuchen und bezüglich der aktuell erhobenen Tabaksteuern und geäußerten Ziele der Europäischen Kommission eine Bewertung abzugeben. Aus diesem Grund wird neben der Analyse optimaler Besteuerung anhand eines Grundmodells mit vollständigem Wettbewerb mit der Regulierung ein weiteres, für die Fragestellung relevantes und essentielles Politikinstrument Gegenstand dieser Untersuchung sein. Nicht zu vernachlässigen sind ferner die Empfehlungen, die die Steuertheorie liefern kann, wenn die Marktform nicht vollständigem Wettbewerb entspricht. Besonders bei der Untersuchung von Tabaksteuern scheint das unerlässlich, wenn die Tabakwarenindustrie als Oligopol bezeichnet werden kann (Kapitel 4). Das Vorliegen externer Effekte bei der Produktion ist hingegen nicht Gegenstand dieser Abhandlung.

Da besonders Zigaretten ein Gut darstellen, das in großem Maße Schmuggel und grenzüberschreitendem Handel unterliegt, soll im fünften Kapitel unter anderem der gemeinsame Binnenmarkt thematisiert werden, in dessen Rahmen es in den vergangenen 20 Jahren zu einer zum Teil tief greifenden Harmonisierung der Steuerpolitiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gekommen ist. Auch auf dem Gebiet der indirekten und insbesondere der Tabaksteuern zeigen sich in der aktuellen Debatte Bestrebungen diese Harmonisierung weiter voranzutreiben.

1.1 Die Geschichte der Besteuerung

Zur Erhebung von Steuern müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein: zum einen muss es einen Staat geben, der als herrschaftliche Organisation die Steuerhoheit besitzt und von den Untergebenen die Steuern eintreibt. Zum anderen müssen Eigentumsrechte wohl definiert sein, damit geldliche (Steuern) oder sachliche (Naturalien) Abgaben überhaupt erhoben werden und einen „[erzwungenen] Übergang eines Eigentums vom Individuum zur Gemeinschaft“ (Homburg 2010, S. 23) darstellen können. Die ersten staatlichen, zentralisierten Machtstrukturen, die das gewährleisten konnten, entstanden ab dem vierten Jahrtausend v. Chr. im Orient mit den Reichen der Sumerer und der Ägypter. Mit ihrer Entstehung kam es zu einem infrastrukturellen und bürokratischen Fortschritt, der die Erhebung von Steuern und damit die Finanzierung beispielsweise von Bewässerungssystemen zur effizienteren Nutzung des Ackerlandes ermöglichte. Diese Entwicklung stellt erstmals in der Geschichte die staatliche Bereitstellung öffentlicher Güter dar. Neben dem Ausbau der Infrastruktur stellte der Staat der Bevölkerung weitere Dienste zur Verfügung, z.B. in Form militärischen Schutzes und der Technologien zur Bewässerung der Felder. Eigentümer des Landes war in diesen orientalischen Kulturen der Despot, also ein Alleinherrscher, der dem größten Bevölkerungsteil, den Bauern, das Land zur Bewirtschaftung überließ und dafür Steuern erhielt (vgl. Massarrat 1996, S. 20 ff.).

In allen bedeutenden Kulturen wurden seither Steuern erhoben. Die Art und Weise, wie Steuern erhoben wurden, wozu sie verwendet wurden und besonders die Einstellung des Volkes zu ihnen unterschieden sich jedoch beträchtlich voneinander. Die Einwohner der griechischen Poleis waren von den Steuern befreit, denn diese widersprachen dem Gedanken der Freiheit ihrer Bürger. Die Staatseinnahmen setzten sich stattdessen aus Kopfsteuern, die von Gastarbeitern geleistet wurden, die keine Bürgerrechte besaßen, Zöllen und anderen Abgaben zusammen. Wohlhabende Bürger erbrachten freiwillige Geldzahlungen und Dienstleistungen, die sogenannten Leiturgien, die unter sozialem Druck jedoch