

Berthold U. Wigger

Wer profitiert von der weiteren Erhöhung der Tabaksteuer?

Zum 1. September 2005 wird die dritte Stufe der Tabaksteuererhöhung in Kraft treten nach vorangegangenen Erhöhungen im März und Dezember 2004. Wie wirken sich diese Maßnahmen auf die Steuereinnahmen aus? Wie lässt sich eine Besteuerung des Tabakkonsums ökonomisch rechtfertigen? Wer profitiert von der weiteren Erhöhung der Tabaksteuer?

Steuererhöhungen stoßen in der Regel kaum auf große Begeisterung. Wer gibt schon gern zwangsweise noch mehr her als er ohnehin schon muss? Erhöhungen der Tabaksteuer scheinen indessen eine Ausnahme zu sein. Macht der Staat das Rauchen teurer, so findet das meist breite Zustimmung in der Öffentlichkeit. Tatsächlich haftet ja höheren Tabaksteuern etwas besonders Sozialverträgliches an: sie scheinen nicht nur die Staatskassen zu füllen, sondern auch die Krankenkassen zu schonen und sogar den Rauchern selbst zu helfen – verleidet sie ihnen doch, was sie ohnehin besser ließen.

Es überrascht deshalb nicht, dass auch die beiden Tabaksteuererhöhungen im vergangenen Jahr – die erste im März 2004, die zweite im Dezember 2004 – im Vorfeld wieder mit dem üblichen argumentativen Dreiklang aus volleren Staatskassen, weniger leeren Krankenkassen und zufriedeneren (Nicht-)Rauchern begrüßt wurde. Nicht anders ist es mit der vorerst letzten Erhöhung im kommenden September. Wieder wird Zustimmung aus den unterschiedlichsten Richtungen laut. Was ist freilich dran an der postulierten Sozialverträglichkeit höherer Tabaksteuern? Halten die dafür vorgebrachten Argumente einer sachlichen Überprüfung stand, oder gehören sie eher in den Bereich der gesundheitspolitisch und -wissenschaftlich verbrämten öffentlichen Folklore?

Die öffentlichen Einnahmen

Das Einnahmenargument galt lange Zeit ohne Einschränkung: in schöner Regelmäßigkeit führten höhere Tabaksteuersätze zu höheren Steuereinnahmen. Seit Beginn der 1990er Jahre zeichnet sich freilich eine andere Entwicklung ab (vgl. Abbildung). Die Tabaksteuererhöhung von 1992 führte erstmals nicht mehr zu einer Zunahme, sondern im Gegenteil zu einem Rückgang des nominalen, insbesondere aber des rea-

len – also inflationsbereinigten – Steueraufkommens¹. Zwar konnten in der Folge wieder Zuwächse beim Tabaksteueraufkommen erreicht werden. Insgesamt weist das Aufkommen aber seit den 1990er Jahren ein erheblich flacheres Profil aus als in vergangenen Jahrzehnten. Seit zwei Jahren ist es sogar wieder rückläufig. Verantwortlich für diese Entwicklung ist weniger eine im Vergleich zu früheren Zeiten stärkere Abnahme des Zigarettenkonsums als Folge des höheren Preises für Zigaretten. Der Einnahmerückgang ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Raucher stärker als in der Vergangenheit auf steuerbegünstigte Tabakalternativen ausgewichen sind. Zunächst wechselten viele Raucher zu so genanntem Feinschnitt – drehten sich also ihre Zigaretten selbst statt die stärker besteuerten fertigen Zigaretten zu kaufen.

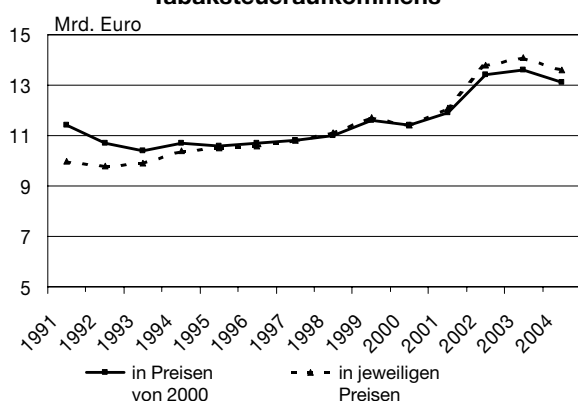
Von größerer Bedeutung sind aber zwei andere Entwicklungen. Bedingt durch die Grenzöffnungen nahm im Laufe der 1990er Jahre das Angebot von Schwarzmarktzigaretten aus den östlichen Nachbarländern deutlich zu. Daneben wurde das so genannte Cross-Border-Shopping immer beliebter. Weil die Zigarettenpreise im grenznahen Ausland zum Teil erheblich unter den deutschen Preisen liegen (und man dort außerdem billiger tanken und Dosenbier ohne Pfand erwerben kann), hat das Einkaufen jenseits der Grenzen in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Steuergünstige Zigaretten können mittlerweile sogar ganz legal via Internet direkt aus dem Ausland bezogen werden.

Die Konsequenzen dieser Entwicklungen bekam der deutsche Finanzminister in jüngerer Zeit deutlich zu spüren. Trotz der beiden Tabaksteuererhöhungen im März und Dezember 2004 sind die Einnahmen aus der Tabaksteuer im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 2,2% zurückgegangen². Die rückläufige Tendenz hat sich in diesem Jahr weiter fortgesetzt. Im ersten Quartal 2005 lag das Tabaksteueraufkommen um

¹ Siehe dazu auch Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht April 2002, S.67-72.

Prof. Dr. Berthold U. Wigger, 39, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Entwicklung des realen und nominalen Tabaksteueraufkommens



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

3,3% unter dem Aufkommen des gleichen Zeitraums im Vorjahr³. Deshalb sollte der deutsche Finanzminister auch mit der diesjährigen Erhöhung der Tabaksteuer keine allzu großen Einnahmehoffnungen verbinden – das Einnahmepotenzial der Tabaksteuer dürfte weitgehend ausgereizt sein.

Die Krankenkassen

Wenn Steuereinnahmen nicht für weitere Erhöhungen der Tabaksteuer sprechen, dann bleiben ja immer noch die Krankenkassen und die Wohlfahrt der Raucher. Das Krankenkassenargument ist subtiler als das Argument der Einnahmen. Zentral ist dabei die Überlegung, dass Raucher die gesellschaftlichen Kosten ihres gesundheitsschädlichen Verhaltens nicht angemessen berücksichtigen, und zwar insbesondere deshalb nicht, weil sie krankenversichert sind. Die gesellschaftlichen Kosten – gelegentlich auch als externe Kosten bezeichnet, weil sie im Entscheidungskalkül der Raucher nicht auftauchen – entstehen im Wesentlichen durch die Behandlung von Folgeerkrankungen des Zigarettenkonsums. Als Krankenversicherte tragen die Raucher diese Kosten nicht selbst, sie werden vielmehr auf die Gemeinschaft der Krankenversicherten abgewälzt.

Tabaksteuern, so geht die Überlegung weiter, erhöhen die von den Rauchern selbst zu tragenden Kosten des Zigarettenkonsums und liefern damit ein Preissignal über die ansonsten externen gesellschaftlichen Kosten. Solange die Tabaksteuern geringer sind als die externen Kosten des Rauchens, sollten sie in der Tat weiter erhöht werden. Indessen haben die Tabak-

² Siehe dazu Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 17. Januar 2005.

³ Siehe dazu Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 21. April 2005.

steuern in Deutschland bereits ein sehr hohes Niveau erreicht und deshalb lassen sich mit dem Kostenargument kaum weitere Tabaksteuererhöhungen rechtfertigen. Wer es dennoch tut, begeht in der Regel den Fehler, die gesellschaftlichen Kosten des Rauchens drastisch zu überschätzen.

Bei der Bestimmung der gesellschaftlichen Kosten bleibt nämlich oft zweierlei unberücksichtigt. Erstens sterben Raucher früher als Nichtraucher und zweitens sterben auch Nichtraucher. Die kürzere Lebenserwartung von Rauchern führt zu geringeren Kosten in Verbindung mit der Behandlung von Alterskrankheiten und entlastet darüber hinaus – auch wenn es zynisch klingen mag – die öffentliche Alterssicherung. Dieser von den Angelsachsen ganz pragmatisch als Death Benefit bezeichnete Effekt vermindert die gesellschaftlichen Kosten des Rauchens und sollte entsprechend in die Kostenkalkulation einfließen⁴.

Weiterhin werden die gesellschaftlichen Kosten überschätzt, weil vernachlässigt wird, dass auch Nichtraucher sterben. Die sterben zwar nicht unbedingt an einer Krankheit, die durch Zigarettenkonsum ausgelöst wurde, aber dafür eben an etwas anderem. Und wie Raucherkrankheiten, so führen auch andere Krankheiten zu Behandlungskosten, die von der Gemeinschaft der Krankenversicherten getragen werden. Wird freilich berücksichtigt, dass Raucher früher sterben als Nichtraucher und dass auch Nichtraucher sterben, dann fallen die gesellschaftlichen Kosten des Rauchens viel geringer aus als von vielen Seiten vermutet. Neuere amerikanische Studien errechnen Werte von nicht mehr als einem Dollar pro Zigarettenpackung⁵. In Deutschland entfallen heute aber bereits mehr als drei Euro Steuern auf eine Packung Markenzigaretten. Damit scheinen die Steuern die gesellschaftlichen Kosten des Rauchens um ein Vielfaches zu übersteigen.

Rationale Sucht

Wie sieht es schließlich mit dem Argument aus, dass höhere Tabaksteuern im ureigenen Interesse der Raucher selbst sind? Dieses Argument fußt in der Regel auf der Vorstellung, dass viele Menschen die gesundheitlichen Risiken und das Suchtpotenzial des Zigarettenkonsums völlig unterschätzen und dass es deshalb gut für sie sei, dass der Staat ihnen gewisser-

⁴ Zum Death Benefit des Rauchens siehe M. Grossman, J.L. Sindelar, J. Mullahy, R. Anderson: Alcohol and Cigarette Taxes, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 7 (1993), Nr. 4, S. 211-222.

⁵ Siehe dazu J. Gruber: Tobacco at the Crossroads: The Past of Smoking Regulation in the United States, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 15 (2001), Nr. 2, S. 193-212; sowie die dort zitierten Studien.

maßen mit dem Steuerknüppel die Lust am Rauchen nimmt.

Ökonomen tun sich seit je her schwer mit dieser Argumentation. Immerhin herrscht ja kaum ein Mangel an Informationen über die negativen gesundheitlichen Folgen des Rauchens, und es gibt auch kaum einen Grund anzunehmen, der rauchende Teil der Bevölkerung ignoriere solche Informationen systematisch. Darüber hinaus lebt das Argument von einer recht paternalistischen und entsprechend wenig modernen Sicht des Staates – scheint es doch zu implizieren, der Staat wisse besser, was gut sei für seine Bürger, als jene selbst.

In der ökonomischen Theorie wird der Zigarettenkonsum meist wie der Konsum anderer Güter betrachtet, nämlich als ein Verhalten, das die Konsumenten in einem wohlverstandenen Eigeninteresse äußern. Von dem Nobelpreisträger Gary Becker und seinem Koautor Kevin Murphy stammt die Theorie des rationalen Rauchens⁶. Darin stellen die Raucher alle gesundheitlichen Risiken des Rauchens in Rechnung und sind sich auch über die Suchtgefahren vollständig im Klaren. Gleichwohl entschließen sie sich zu rauchen, weil der damit verbundene gegenwärtige Genuss die künftigen gesundheitlichen Einbußen mehr als ausgleicht.

Die theoretischen Aussagen des Ansatzes von Becker sind mit empirischen Befunden recht gut zu vereinen. Insbesondere erklärt der Ansatz die Beobachtung, dass viele Raucher bereits heute weniger Zigaretten konsumieren, wenn bekannt wird, dass die Zigarettenpreise in Zukunft steigen. Ohne Einsicht in den Suchtcharakter des Rauchens wäre diese offenbar vorausschauende Einschränkung des Konsums schwer zu erklären. So wird beispielsweise niemand schon heute weniger Brot essen, weil er davon weiß, dass morgen oder übermorgen die Brotpreise steigen.

Zeitinkonsistente Raucher

Die Theorie des rationalen Rauchens ist zwar elegant, trotz aller empirischen Vorzüge hinterlässt sie aber ein gewisses Unbehagen. Zu allgegenwärtig sind jene Raucher, die ihr Verhalten nicht als luststeigernden Willensakt empfinden, sondern als quälende Sucht. Die Theorie des rationalen Rauchens bedeutet, dass Raucher mit ihrem Zigarettenkonsum einen wohlgedachten und konsistenten Plan verfolgen. Die Menge an Zigaretten, die sie morgen rauchen werden, stimmt mit jener Menge überein, die sie heute für morgen planen. Umfragen unter Rauchern offenbaren aber eine deutliche Diskrepanz zwischen ihrem heutigen Zigarettenkonsum und jenem Konsum, den sie in

⁶ Siehe G. Becker, K. Murphy: A Theory of Rational Addiction, in: Journal of Political Economy, Vol. 96 (1988), Nr. 4, S. 396-418.

der Vergangenheit für heute geplant haben. So gaben rauchende Schulabgänger in einer amerikanischen Befragung mehrheitlich an, in fünf Jahren nicht mehr zu rauchen. Eine erneute Befragung nach fünf Jahren zeigte aber, dass nur eine Minderheit der Befragten tatsächlich in der Zwischenzeit mit dem Rauchen aufgehört hatte⁷.

Das Problem vieler Raucher scheint zu sein, dass sie zwar heute rauchen wollen, nicht aber in der Zukunft. Ist die Zukunft freilich erst einmal Gegenwart geworden, so wollen sie erneut heute rauchen und in Zukunft nicht. Im Widerspruch zur Theorie des rationalen Rauchens scheinen viele Raucher nicht in der Lage zu sein, ihren Zigarettenkonsum einem zeitkonsistenten Plan zu unterwerfen. Dabei sind sich die meisten Raucher des Zeitinkonsistenzproblems und der daran gekoppelten mangelnden Kontrolle über ihren zukünftigen Zigarettenkonsum durchaus bewusst. Das äußert sich in spezifischen Strategien, mit denen Raucher versuchen, Kontrolle über ihren zukünftigen Zigarettenkonsum zu gewinnen. Den meisten dieser Strategien ist dabei gemeinsam, dass sie die Lasten des zukünftigen Zigarettenkonsums willkürlich und gelegentlich sogar drastisch erhöhen. Manche Raucher kündigen beispielsweise im Kreis ihrer Arbeitskollegen an, ab morgen nicht mehr zu rauchen. Hören sie dann trotzdem nicht mit dem Rauchen auf, so wird ihre Willensschwäche offenbar und sie müssen den Spott oder – vielleicht noch schlimmer – das Mitleid ihrer Kollegen ertragen. Reicht auch das nicht aus, so lässt sich mit der Verpflichtung, für jede weitere gerauchte Zigarette fünf Euro in die Kaffeekasse einzuzahlen, die kontrollierende Wirkung dieser Selbstbindungsstrategie weiter verstärken⁸.

Selbstbindungsstrategien und Tabaksteuern

Was haben Tabaksteuern mit dem Zeitinkonsistenzproblem zu tun? Höhere Tabaksteuern wirken auf Raucher mit Zeitinkonsistenzproblemen ähnlich wie Selbstbindungsstrategien: sie erhöhen die Kosten des zukünftigen Zigarettenkonsums. Wie sein rationales Pendant, so reagiert ein zeitinkonsistenter Raucher auf höhere zukünftige Zigarettenpreise mit einer vorausschauenden Reduktion seines Zigarettenkonsums. Anders als jener profitiert er aber von höheren Tabaksteuern, weil sein Selbstkontrollproblem abgeschwächt wird.

⁷ Siehe dazu J. Gruber, B. Köszegi: Is Addictio „Rational“? Theory and Evidence, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 116, Nr. 4, S. 1261-1303.

⁸ In der Psychologie werden solche Strategien seit geraumer Zeit beschrieben. Siehe z.B. J.O. Prochaska, P. Crimi, D. Lapsanski, L. Martel, P. Reid: Self-Change Processes, Self-Efficacy and Self-Concept in Relapse and Maintenance of Cessation and Smoking, in: Psychological Reports, Vol. 51, S. 983-990.

In einer amerikanischen Langzeitstudie wurden die Effekte von Tabaksteuererhöhungen auf die allgemeine Zufriedenheit von Rauchern und Nichtrauchern untersucht. Dabei zeigte sich, dass die Zufriedenheit jener Personen, die vor der Erhöhung der Tabaksteuer angegeben hatten zu rauchen, einige Jahre später signifikant stärker gestiegen war als die Zufriedenheit jener Personen, die angegeben hatten, nicht zu rauchen: ein Hinweis darauf, dass Tabaksteuern einen Beitrag dazu leisten, Selbstkontrollprobleme von Rauchern zu mildern⁹.

In der Tat lieferten anschließende Simulationsstudien auf der Grundlage von Modellen mit zeitinkonsistenten Profilen des Zigarettenkonsums optimale Tabaksteuersätze, die je nach Kalibrierung der Modellparameter weit mehr als drei Dollar pro Packung Zigaretten ausmachen können. Einschränkend ist dabei freilich zu berücksichtigen, dass die Simulationsergebnisse sehr sensitiv sind in Bezug auf Änderungen der Modellkalibrierung. Selbst äußerst vorsichtige Kalibrierungen legen aber noch Tabaksteuersätze von mindestens einem Euro pro Packung nahe, um allein das Selbstkontrollproblem in den Griff zu bekommen¹⁰.

Fazit

Trotz des bereits erreichten Niveaus lassen sich gegebenenfalls gute Gründe für eine weitere Erhöhung der Tabaksteuer anführen – dazu rechnen allerdings weniger jene Gründe, die die öffentliche Diskussion beherrschen. Das Steueraufkommen lässt sich nicht mit noch höheren Tabaksteuern vergrößern, die gesellschaftlichen Kosten des Rauchens sind durch das bereits erreichte Steuerniveau mehr als ausreichend bedacht und Informationen über die negativen Folgen des Rauchens sind zu allgegenwärtig, als dass sie vom rauchenden Teil der Bevölkerung systematisch ignoriert werden könnten.

Die Vorteile höherer Tabaksteuern entstehen vielmehr in Verbindung mit einer menschlichen Schwäche. Weil wir dazu neigen, Unangenehmes lieber in die Zukunft zu verschieben als heute zu tun, müssen wir uns gelegentlich äußerlich daran binden, die Zukunft nicht allzu ferne Zukunft werden zu lassen. Mit dem Rauchen schon heute und nicht erst morgen aufzuhören ist unangenehm. Die Aussicht, in Zukunft noch höhere Preise für Zigaretten zahlen zu müssen, ist es aber auch. Hören wir also lieber schon heute mit dem Rauchen auf, wenn die Preise für Zigaretten morgen steigen.

⁹ Siehe J. Gruber, S. Mullainathan: Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?, in: NBER Working Paper, Nr. 8872 (2002).

¹⁰ Siehe J. Gruber, B. Köszegi: A Theory of Government Regulation of Addiction Bads: Optimal Tax Levels and Tax Incidence for Cigarette Excise Taxation, in: NBER Working Paper, Nr. 8777 (2002).