

Florian Steidl, Berthold U. Wigger

# Tabaksteuer in Griechenland: steuerpolitische Fehlentscheidungen

Sowohl Deutschland als auch Griechenland haben ab 2010 ihre Tabaksteuern erhöht. Beide Länder erheben Tabaksteuern insbesondere zu Einnahmezwecken, verfolgen daneben aber auch Lenkungsziele. Vor allem in Griechenland wurde auch die Struktur der Tabaksteuer von einem überwiegenden Anteil einer Wertsteuer hin zu einer Mengensteuer entwickelt. Der Vergleich der beiden Länder zeigt, dass es dem deutschen Steuerstaat gelingt, einen stabilen Einnahmefluss zu generieren, während die griechische Tabakwarenbesteuerung insbesondere zu Steuervermeidungsaktivitäten der Raucher führt.

Angesichts mannigfaltiger und anhaltender fiskalischer Nöte haben griechische Politiker die Probleme ihres Steuersystems mit einer antiken griechischen Tragödie verglichen.<sup>1</sup> Schicksalhaft und unausweichlich, soll das wohl heißen, ist die griechische Steuerpolitik zum Scheitern verurteilt. Damit machen es sich griechische Politiker zu leicht. Um die Probleme des griechischen Steuerstaates zu erklären, müssen keine Schicksalsmächte bemüht werden. Sie lassen sich vielmehr auf identifizierbare und vermeidbare steuerpolitische Fehlentscheidungen zurückführen. Dies wird anhand der Tabakwarenbesteuerung erörtert, die sich als illustratives Beispiel besonders eignet, weil sie einen isolierten Steuerbereich betrifft, der wenig mit anderen Steuerbereichen verzahnt ist und insofern einen Vergleich der Steuerpolitik verschiedener Länder erlaubt.

1 So z.B. Interview mit dem griechischen Vize-Finanzminister Trifon Alexiadis: Steuersystem ist wie eine antike Tragödie, 19.7.2015, [www.n-tv.de/politik/Steuersystem-ist-wie-eine-antike-Tragoedie-article15549836.html](http://www.n-tv.de/politik/Steuersystem-ist-wie-eine-antike-Tragoedie-article15549836.html) (21.1.2017).

**Dr. Florian Steidl** ist Leiter Standortpolitik und Chefvolkswirt bei der Industrie- und Handelskammer Wiesbaden und Lehrbeauftragter an der Hochschule RheinMain.

**Prof. Dr. Berthold Wigger** ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie.

## Ziele der Besteuerung von Tabakwaren

Mit der Tabakwarenbesteuerung werden nicht nur fiskalische, sondern auch Lenkungsziele verfolgt. Die Steuer soll Anreize dafür geben, weniger Tabakwaren zu konsumieren, um die gesundheitlichen Folgen des Rauchens zu begrenzen.<sup>2</sup> Sowohl in Griechenland als auch in Deutschland dient die Tabaksteuer aber vorrangig fiskalischen Zwecken. So sind die „regelmäßigen, moderaten“ Tabaksteuererhöhungen in Deutschland in den vergangenen Jahren explizit damit begründet worden, „das Tabaksteueraufkommen zu verstetigen und Steuermehreinnahmen zu erzielen“<sup>3</sup>. Auch den Tabaksteuererhöhungen in Griechenland lagen hauptsächlich Einnahmезiele zugrunde.<sup>4</sup>

## Entwicklung der Tabaksteuersätze

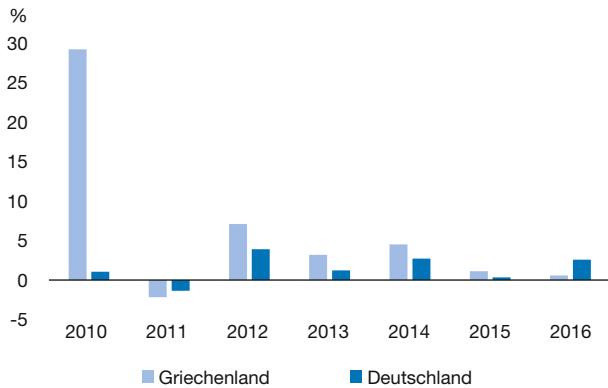
Vor dem Hintergrund angespannter öffentlicher Haushalte haben sowohl Deutschland als auch Griechenland 2010 ihre Tabaksteuergesetze geändert. Aufgrund der Gesetzesänderung wurde die Tabaksteuer in Deutschland zwischen 2011 und 2015 in kleinen jährlichen Schritten angehoben. Griechenland hat allein im Jahr 2010 die Tabaksteuer dreimal erhöht und jeweils einmal 2011 bis 2014. Abbildung 1 zeigt für beide Länder die jährliche Veränderung der durchschnittlichen Steuerlast auf Fabrikzigaretten. Zwischen 2009 und 2016 hat sich die Steuer

2 Zu den unterschiedlichen Zielen der Tabakwarenbesteuerung vgl. ausführlich F. Steidl: Die Kosten des Rauchens und die Bemessung der Tabaksteuer in Deutschland, Schriftenreihe volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse, Bd. 208, Hamburg 2015.

3 Vgl. Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 17/3025, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen, Drucksache 17/4052, 2010.

4 Vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs „Mittelfristige finanzpolitische Strategie 2013-2016“, [www.tovima.gr/files/1/2012/11/04/polait.pdf](http://www.tovima.gr/files/1/2012/11/04/polait.pdf) (29.7.2017).

**Abbildung 1**  
**Jährliche Veränderung der durchschnittlichen Tabaksteuer auf eine Fabrikzigarette**



Anmerkung: Grundlage für die Berechnung der durchschnittlichen Steuer ist der gewichtete Durchschnittspreis für 1000 Fabrikzigaretten. Seit dem Jahr 2011 weist die EU-Kommission die Tabaksteuer je 1000 Fabrikzigaretten nicht mehr auf Grundlage der „Most Popular Price Category“ (MPPC) aus, sondern auf Grundlage des „Weighted Average Price“ (WAP). Durch diese Umstellung ergibt sich 2011 ein negativer Wert der jährlichen Veränderung der durchschnittlichen Tabaksteuer auf eine Fabrikzigarette.

Quelle: European Commission: Excise duty tables, Part III – Manufactured tobacco, verschiedene Jahrgänge, Brüssel 1.7.2016, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise\\_duties-part\\_iii\\_tobacco\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf) (21.1.2017); eigene Berechnung.

in Griechenland von 8,1 Cent auf 12,0 Cent pro Zigarette, d.h. insgesamt um 48,5% erhöht.<sup>5</sup> Der Steueranstieg in Deutschland belief sich im selben Zeitraum dagegen nur auf 10,9%. 2016 betrug die durchschnittliche Steuer auf Fabrikzigaretten in Deutschland 15,6 Cent pro Zigarette. In der EU-weiten Rangfolge der Tabaksteuerbelastung je 1000 Zigaretten lag Deutschland 2010 auf dem 5. und 2016 auf dem 10. Patz. Griechenland belegte in den beiden Jahren die Plätze 15 und 17.<sup>6</sup>

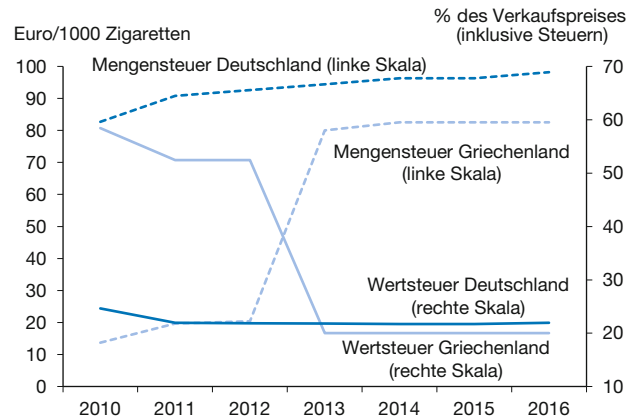
Die bereits mit der Tabaksteuer belegten Tabakwaren unterliegen darüber hinaus auch der Mehrwertsteuer. Während in Deutschland die auf Tabakwaren anzuwendende Mehrwertsteuer seit 2007 19% beträgt, ist die Mehrwertsteuer in Griechenland seit 2010 von 19% sukzessive auf 24% angehoben worden. Bezogen auf den Gesamtsteueranteil (Tabaksteuer und Mehrwertsteuer) am gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis<sup>7</sup> für Fabrikzigaretten lag Griechenland 2015 mit 83,9% auf Platz 6 in der EU.

5 European Commission: Excise duty tables, Part III – Manufactured tobacco, verschiedene Jahrgänge, Brüssel 1.7.2016, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise\\_duties-part\\_iii\\_tobacco\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf) (21.1.2017); eigene Berechnung.

6 Ebenda.

7 Der Kleinverkaufspreis ist der Verkaufspreis an den Endkunden einschließlich Mehrwert- und Tabaksteuer.

**Abbildung 2**  
**Entwicklung der Tabaksteuerstruktur**



Quelle: European Commission: Excise duty tables, Part III – Manufactured tobacco, verschiedene Jahrgänge, Brüssel 1.7.2016, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise\\_duties-part\\_iii\\_tobacco\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf) (21.1.2017); eigene Darstellung.

Mit 64,5% des gewichteten Kleinverkaufspreises hat Griechenland auch den sechsthöchsten Tabaksteueranteil.<sup>8</sup>

**Entwicklung der Tabaksteuerstruktur**

Neben der Veränderung der Steuerlast hat sich im betrachteten Zeitraum auch die Steuerstruktur in beiden Ländern verändert – in Griechenland drastisch, in Deutschland dagegen eher marginal. Die Tabaksteuer ist ein Hybrid aus Mengen- und Wertsteuer, beinhaltet also ein preisbezogenes und ein mengenbezogenes Element. Abbildung 2 zerlegt die Tabaksteuer auf Fabrikzigaretten in beide Komponenten. In Deutschland dominiert die Mengensteuerkomponente. Die Steuerstruktur in Griechenland wird seit November 2012 nicht mehr vom Wertsteuerelement dominiert. Mit der Änderung der Steuerstruktur sollte die Besteuerungseffizienz gesteigert, die Gesetzgebung und die Steuerberechnung vereinfacht, die Einnahmen erhöht und der Konsum reduziert werden.<sup>9</sup>

In Deutschland stieg die Mengensteuer pro 1000 Zigaretten zwischen 2010 und 2016 um 18,7% auf 98,20 Euro. Der Anteil der Wertsteuer am Verkaufspreis fiel dagegen um 2,7 Prozentpunkte auf 22,0%. In Griechenland versechsfachte sich im selben Zeitraum die Mengensteuer pro 1000 Zigaretten auf 82,50 Euro. Der Wertsteueranteil am Verkaufspreis dagegen ging von 58,4% auf 20,0% zurück. Allein die Änderung der Steuerstruktur in Griechenland im November 2012 führte zu einer Vervierfa-

8 European Commission, a.a.O.

9 Vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs „Medium-Term Fiscal Strategy Framework 2013-2016“, a.a.O.

chung der Mengensteuer und einem Rückgang des Wertsteueranteils um 61,9%. Während die Steuerstruktur bei Feinschnitttabak in Deutschland eine stetige Tendenz zur Mengensteuerkomponente aufweist, führte die Änderung der Steuerstruktur in Griechenland zu einer Erhöhung der Mengensteuer von 0 Euro auf 156,70 Euro pro Kilogramm Feinschnitt bei gleichzeitigem Rückgang des Wertsteueranteils am Verkaufspreis von 65% auf 35%.<sup>10</sup>

Ein sprunghafter Anstieg des Mengensteueranteils an der Tabaksteuer führt zu einer deutlichen Verteuerung von niedrigpreisigen Zigaretten im Vergleich zu Premiumzigaretten. Eine Konsequenz dieser Verteuerung ist, dass niedrigpreisige Zigaretten keine echte legale Alternative mehr zu Schwarzmarktzigaretten darstellen. In Griechenland kam es zwischen Januar 2009 und September 2013 bei Zigaretten im Niedrigpreissegment zu einem Anstieg der Verkaufspreise um durchschnittlich 45,4%. Der durchschnittliche Preis im Hochpreissegment hat sich dagegen nur um 18,1% erhöht.<sup>11</sup> Das relative Preisdifferenzial zwischen Niedrig- und Premiumsegment hat sich von 2009 bis 2013 von 40,7% auf 14,3% verringert. Eine Substitution von hochpreisigen durch niedrigpreisige Zigaretten war damit nicht länger attraktiv. Da die Feinschnittbesteuerung stark angestiegen ist, hat der Anreiz für eine Substitution von Fabrikzigaretten durch Feinschnitttabak abgenommen.<sup>12</sup>

Grundsätzlich führen Mengen- und Wertsteuern zu unterschiedlichen Preisreaktionen der Anbieter auf Märkten mit einer kleinen Zahl von Anbietern. Diese Situation ist im Tabakwarenfall sicher gegeben. Auf solchen Märkten führen Wertsteuern im Allgemeinen zu höheren Steuereinnahmen und niedrigeren Konsumentenpreisen (und damit mehr Tabakkonsum) als Mengensteuern. Wertsteuern stellen auch eine automatische Anpassung der Zigarettenpreise und Tabaksteuereinnahmen am aggregierten Konsumentenpreisniveau sicher. Allerdings haben die Tabakwarenhersteller bei einer Wertsteuer geringere Anreize, in die Produktqualität zu investieren als bei einer Mengensteuer, weil qualitätsbedingte Preissteigerungen von einer Wertsteuer zum Teil abgeschöpft werden.<sup>13</sup> Insgesamt priorisiert die Stärkung des Mengensteueranteils der Tabaksteuer und die Schwächung des Wertsteueranteils nach den Erkenntnissen der Literatur das Lenkungsziel.

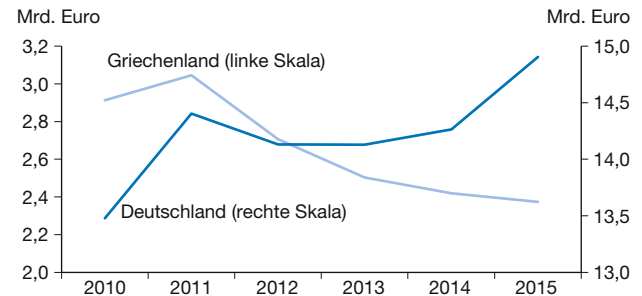
10 European Commission, a.a.O.

11 Vgl. N. Georgikopoulos: Illicit tobacco trade in Greece: an evaluation of its impact on public revenues, mimeo, 2015.

12 Vgl. Centre of Planning and Economic Research (KEPE): KEPE research for the illicit tobacco trade in Greece (3rd part – final), Pressemitteilung vom 8.5.2014.

13 Vgl. dazu S. Cnossen: Fiscal Policy in Action – Tobacco Taxation in the European Union, in: FinanzArchiv, 62. Jg. (2006), S. 305-322; und B. U. Wigger: Zur schrittweisen Erhöhung der Tabaksteuer, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 1, S. 39-41, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2011/1/zur-schrittweisen-erhoehung-der-tabaksteuer/> (27.7.2017).

**Abbildung 3**  
**Tabaksteuereinnahmen**



Quelle: European Commission: Excise duty tables, tax receipts – manufactured tobacco, Brüssel 2016, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise\\_duties\\_tobacco\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/excise_duties_tobacco_en.pdf) (21.1.2017); eigene Darstellung und Berechnung.

### Tabaksteuereinnahmen

Allein mit den drei Steuererhöhungen im Jahr 2010 waren nach einem Bericht des griechischen Obersten Rechnungshofes zusätzliche Einnahmen von 645 Mio. Euro, 350 Mio. Euro und 559 Mio. Euro pro Jahr eingeplant. Die Einnahmeziele wurden stets verfehlt. Zunächst gab es zwar einen Einnahmestieg, der durch Anpassungsprozesse erklärt werden kann. Ab 2011 fielen die Einnahmen aber stark ab. Insgesamt gingen sie zwischen 2010 und 2015 um 18,5% auf 2,4 Mrd. Euro zurück (vgl. Abbildung 3). In Deutschland hat man sich von der mehrstufigen Tabaksteueranhebung zwischen 2010 und 2015 Steuermehreinnahmen in Höhe von 200 Mio. Euro, 480 Mio. Euro, 660 Mio. Euro, 830 Mio. Euro und 1,01 Mrd. Euro pro Jahr versprochen.<sup>14</sup> Tatsächlich konnten Mehreinnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. Euro (+10,6%) realisiert werden.

Der mit der drastischen Erhöhungswelle bei den Tabaksteuertarifen und der drastischen Änderung der Steuerstruktur verbundene starke Preisanstieg bei Tabakprodukten traf auf krisenbedingt geschrumpfte verfügbare Einkommen der griechischen Bevölkerung.<sup>15</sup> Tabakwaren wurden spürbar weniger erschwinglich. Verbraucher haben in der Folge ihr Rauchverhalten angepasst. Einige haben das Rauchen aufgegeben oder ihren Tabakwarenkonsum reduziert, andere sind dagegen auf unbesteuerter Tabakwaren ausgewichen.

14 Deutscher Bundestag, a.a.O.

15 In Deutschland ist das durchschnittliche verfügbare Nettoeinkommen eines Haushalts zwischen 2010 und 2014 jährlich um bis zu 1,5% gestiegen. In Griechenland dagegen ist es stetig gesunken, um bis zu 10,6% pro Jahr, vgl. OECD: Household disposable income (indicator), 2015, DOI: 10.1787/dd50eddd-en.

Der Anteil der täglich Rauchenden in der Bevölkerung über 15 Jahren lag 2014 in Griechenland bei 27,3%, in Deutschland 2013 bei 20,9%. Gegenüber 2009 sind die Rauchprävalenzen um 4,6 bzw. 1,0 Prozentpunkte gefallen.<sup>16</sup> Zwischen 2009 und 2012 reduzierten die Raucher in Griechenland die durchschnittliche Zahl der täglich gerauchten Zigaretten um 2,0 auf 19,4. Raucher in Deutschland rauchten 2012 durchschnittlich 15,3 Zigaretten am Tag (+0,6 im Vergleich zu 2009).<sup>17</sup> Während in Griechenland der gesamte besteuerte Konsum an Fabrikzigaretten zwischen 2010 und 2015 um 30,0% sank, belief sich der Rückgang in Deutschland lediglich auf 2,7%. Aufgrund des relativ größeren Substitutionseffekts in Griechenland ist das Verkaufsvolumen an Feinschnitt um 9,2% relativ stärker gestiegen als in Deutschland (-0,1%).<sup>18</sup>

Der Rückgang der Tabaksteuereinnahmen in Griechenland ist aber nicht in erster Linie darauf zurückzuführen, dass griechische Raucher ihr legales Rauchverhalten stark geändert haben oder massenhaft zu Nichtraucher geworden sind. Vielmehr hat der gestiegene Anteil nicht im Inland versteuerter Tabakwaren maßgeblich zu sinkenden Steuereinnahmen beigetragen. Die Änderung der Steuerstruktur in Griechenland führte zu einem deutlich größeren Preisdifferenzial zwischen niedrigpreisigen und un versteuerten Zigaretten, sodass letztere an preislicher Attraktivität gewannen. Auf der Angebotsseite entstand ein Markt für un versteuerte Produkte, der zuvor unbedeutend klein war. Der Anteil un versteuerter Tabakwaren<sup>19</sup> am gesamten Zigarettenkonsum ist zwischen 2010 und 2015 von 6,3% auf 19,8% gestiegen.<sup>20</sup>

16 OECD: Daily smokers (indicator), 2015, DOI: 10.1787/1ff488c2-en.

17 European Commission: Special Eurobarometer 385, Attitudes of Europeans towards tobacco, Report, Mai 2012.

18 Centre of Planning and Economic Research (KEPE), a.a.O.; Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 9.1.1: Absatz von Tabakwaren, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden; European Commission: Releases for consumption of cigarettes 2002-2016, 2016, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/tobacco\\_products\\_releases-consumption.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/tobacco_products_releases-consumption.pdf) (21.1.2017).

19 Nicht versteuerte Tabakwaren beinhalten Tabakwaren, die weder im Herkunfts- noch im Zielland versteuert werden sowie Tabakwaren, die oberhalb der Freigrenze aus dem Ausland eingeführt und nicht verzollt werden.

20 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Project Sun. A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2015 Results, 2016.

In Deutschland hat sich der Anteil un versteuerter Tabakwaren am gesamten Zigarettenkonsum trotz mehrstufiger, aber kleiner Tabaksteuererhöhungen zwischen 2010 und 2015 auf 6,0% halbiert.<sup>21</sup> Innerhalb dieses Zeitraums ist der Gesamtkonsum zurückgegangen, darunter der Konsum un versteuerter Tabakwaren überproportional. In den vergangenen Jahren gab es einige Initiativen der Tabakindustrie zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakwaren. Die verstärkten Grenzkontrollen in Deutschland 2015 aufgrund der Flüchtlingswellen trugen ihr Übriges dazu bei. Das Preisdifferenzial z.B. zwischen Deutschland und Tschechien hat sich im besagten Zeitraum etwas erhöht. Daraufhin hat sich auch das Einfuhrvolumen bereits in Tschechien versteuerter Tabakwaren erhöht. Zudem wurde im Jahr 2014 die Methode der Erfassung des un versteuerten Zigarettenkonsums verändert. Auch dies hat zu einer Verringerung des Volumens un versteuerter Tabakwaren geführt.

## Fazit

Der vorliegende Beitrag hat am Beispiel der Besteuerung von Tabakwaren illustriert, dass der griechische Steuerstaat sein Besteuerungsrecht nur unzulänglich durchsetzt. Während es dem deutschen Steuerstaat gelingt, mit der Besteuerung von Tabakwaren einen stabilen Einnahmestrom zu erzeugen, hat der griechische Steuerstaat durch ein drastisches Anheben der Steuerlast in kurzer Zeit einerseits und eine plötzliche und drastische Veränderung der Steuerstruktur andererseits den Ausweichreaktionen der Raucher in Steuervermeidungsaktivitäten nicht angemessen Rechnung getragen. Als Konsequenz sind die Steuereinnahmen entgegen der politischen Zielsetzung zurückgegangen. Dieser Rückgang ist nicht darin begründet, dass die griechische Bevölkerung jetzt weniger raucht. Die Raucher in Griechenland sind vielmehr auf un versteuerte Tabakwaren ausgewichen. Dem griechischen Steuerstaat ist damit das zweifelhafte Kunststück gelungen, mit zusätzlichen Steuern ein Verhalten zwar nicht einzudämmen, aber auch keine zusätzlichen Einnahmen daraus zu gewinnen.

21 Ebenda.

### Title: *Tobacco Tax in Greece: Tax Policy Mistakes*

**Abstract:** *Both Germany and Greece increased tobacco taxes beginning in 2010. Tobacco taxation in both countries is primarily aimed at generating revenues and at steering the behaviour of individuals affected by the taxation. The tobacco tax structure particularly in Greece has evolved from a mainly ad valorem excise to a specific excise. The comparison of both countries shows that the German tax system is able to generate stable revenues while Greek tobacco taxation policy leads to tax evasion activities among smokers.*

**JEL Classification:** H20, H21, H26