

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

27 Steuervorteile für Tabakindustrie abschaffen

(Kapitel 6001 Titel 032 02)

27.0

Tabakwaren, die der Hersteller an seine Beschäftigten unentgeltlich abgibt, sind von der Tabaksteuer befreit. Die Steuerbefreiung stammt aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg und sollte Diebstähle der Beschäftigten in der Tabakindustrie reduzieren. Sie ist nicht mehr zeitgemäß, widerspricht der Steuergerechtigkeit und ist gesundheitspolitisch bedenklich. Seit dem Jahr 1989 hat der Bundesrechnungshof mehrfach empfohlen, die Steuerbefreiung abzuschaffen. Da das BMF dies abgelehnt hat, sind Steuermindererinnahmen von insgesamt 171,7 Mio. Euro entstanden.

27.1

Unentgeltliche Tabakwaren ohne Tabaksteuer

Tabakwaren, wie Zigaretten und Zigarren, unterliegen der Tabaksteuer. Nach der aktuellen gesetzlichen Regelung sind Tabakwaren, die der Tabakwarenhersteller an seine Beschäftigten als Deputat unentgeltlich abgibt, von der Tabaksteuer befreit.

Die Steuerbefreiung wurde nach dem Ersten Weltkrieg aus sozialen Gründen eingeführt. Sie sollte möglichen Diebstählen der Beschäftigten in der Tabakindustrie entgegenwirken. Gleichzeitig sollte sie zur Arbeitsmotivation beitragen und den damals geringen Lohn ergänzen. Die Steuerbefreiung besteht seitdem unverändert fort.

Heute werden bundesweit rund 11 000 Beschäftigte in der Tabakindustrie von dem Deputat begünstigt. Dabei beschränkt sich der

deputatsberechtigter Personenkreis auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Herstellungsprozess tätig sind. Art und Menge der unentgeltlich gewährten Deputate werden nicht durch den Gesetzgeber geregelt, sondern sind in Tarifverträgen festgelegt. So erhält z. B. ein Beschäftigter 600 Zigaretten monatlich (das entspricht rund 31 Schachteln). Bei einem Preis für eine Schachtel Zigaretten von 6 Euro ergibt sich danach ein Wert von 186 Euro pro Monat bzw. 2 232 Euro pro Jahr. Davon beträgt der Anteil der Tabaksteuer rund 100 Euro pro Monat. Die Verpackung der steuerfreien Tabakwaren trägt die Aufschrift „Steuerfreies Deputat! Abgabe gegen Entgelt unzulässig!“. Das Deputat gehört zum Arbeitslohn und unterliegt nach Überschreiten des Freibetrages von derzeit 1 080 Euro pro Jahr der Einkommensteuer.

Vorgehen des BMF

Bereits in den Jahren 1989 und 2005 hatte der Bundesrechnungshof gefordert, die Steuerbefreiung für Tabakwaren-Deputate abzuschaffen (vgl. Bemerkungen 1989, Bundestagsdrucksache 11/5383 Nr. 40 und Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 39). Seinerzeit hatte sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages jeweils dieser Forderung angeschlossen und das BMF mit einer Gesetzesinitiative beauftragt. In beiden Fällen kam eine Gesetzesinitiative jedoch nicht zustande. Der Bundesrechnungshof hat das BMF erneut aufgefordert, Maßnahmen einzuleiten, um die Steuerbefreiung für die Tabakwaren-Deputate abzuschaffen.

Steuermindereinnahmen

Das BMF gibt die durch die Steuerbefreiung entstehenden Mindereinnahmen bei der Tabaksteuer in seinem aktuellen Subventionsbericht mit jährlich 6 Mio. Euro an. Seit dem Jahr 1989 beliefen sich die Steuermindereinnahmen ausweislich der Subventionsberichte auf insgesamt 171,7 Mio. Euro.

Der Subventionsbericht führt aus, dass das Arbeitnehmerdeputat in der Tabakindustrie im Widerspruch zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie steht. Darin hat sich die Bundesregierung u. a. zum Ziel gesetzt, den Anteil der Raucherinnen und Raucher in der Bevölkerung zu senken. In seinem vorherigen Bericht hat das BMF auch keine anderen ökonomischen oder sozialen Gründe für das Deputat gesehen. Ob die mit der Steuerbefreiung beabsichtigten Ziele erreicht werden können, hat das BMF laut Subventionsbericht bisher noch nie geprüft.

Deutschland hat im Jahr 2003 das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs unterzeichnet. Dieses sieht u. a. eine Steuerpolitik für Tabakerzeugnisse vor, die den Tabakkonsum verringern soll.

Die Steuerbefreiung für Arbeitnehmerdeputate ist im Verbrauchsteuerrecht ein Ausnahmefall. Eine vergleichbare Regelung existiert lediglich noch bei der Biersteuer, deren Steueraufkommen den Ländern zusteht. In Brennereien und Sektkellereien können die Beschäftigten die dortigen Erzeugnisse beispielsweise nicht verbrauchsteuerfrei beziehen.

27.2

Das ursprüngliche Motiv für die Steuerbefreiung, Diebstähle von Beschäftigten in der Tabakindustrie zu verhindern und die Arbeitsmotivation zu steigern, ist heute überholt. Im Übrigen hat das BMF bis heute nicht nachgewiesen, ob die mit der Steuerbefreiung verfolgten Ziele überhaupt erreicht werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht Aufgabe des Steuerzahlers, die Tabakindustrie vor Straftaten ihrer eigenen Beschäftigten zu schützen oder deren Arbeitsmotivation zu steigern. Sollte die Tabakindustrie solchen besonderen Herausforderungen ausgesetzt sein, so müsste sie selbst entsprechende Vorsorge treffen.

Derartige innerbetriebliche Lenkungswirkungen entsprechen auch nicht der Zielrichtung von Verbrauchsteuern. Denn solche Gefährdungslagen bestehen im Prinzip in der gesamten Wirtschaft. Mit der gleichen Begründung könnte der gesamte Einzelhandel zu Steuervergünstigungen kommen.

Wenn die Steuerbefreiung abgeschafft wäre, könnten die Tarifparteien der Tabakindustrie weiterhin unentgeltliche Deputate für die Beschäftigten vereinbaren. Diese müssten wie jedes andere Produkt versteuert werden. Es wäre dann nur nicht der Steuerzahler, der dafür aufkommen müsste. Wollte die Tabakindustrie ihre Beschäftigten auch von der Steuerpflicht freistellen, könnte sie diese übernehmen.

Verbrauchsteuern, somit auch die Tabaksteuer, sollen ausschließlich die Konsumenten und Endverbraucher belasten. Dies träfe auch bei den Tabakwaren-Deputaten zu. Eine steuerliche Sonderbehandlung, die lediglich im Interesse einer kleinen Gruppe liegt, berührt die Steuergerechtigkeit.

Die komplexen rechtlichen Regelungen, insbesondere zum deputatsberechtigten Personenkreis, führen im Übrigen nicht nur zu Steuermindereinnahmen, sondern auch zu einem erheblichen Prüf- und Kontrollaufwand für die Zollverwaltung.

Ein steuerlicher Anreiz für den Konsum von Tabakwaren widerspricht offensichtlich den Zielen der Bundesregierung und der WHO, den Anteil der Raucherinnen und Raucher in der Bevölkerung zu reduzieren. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es widersprüchlich, wenn die Bundesregierung den Tabakkonsum verringern will, gleichzeitig aber Tabakwaren steuerlich begünstigt.

27.3

Das BMF hat es erneut abgelehnt, die Steuerbefreiung für das Tabakwaren-Deputat aufzuheben. Die seinerzeitigen Ziele, wie die Verhinderung von firmeninternem Diebstahl und die Steigerung der Arbeitsmotivation seien weiterhin aktuell. Schließlich gewährten auch andere Unternehmen ihren Beschäftigten Sachleistungen zur Arbeitsmotivation. Das Risiko von Diebstählen sei ungleich höher als in Brennereien, da die Steuerlast dort geringer sei. Die steuerliche Belastung einer Schachtel Zigaretten liege bei 4,22 Euro. Im Gegensatz dazu betrage die Steuer für eine Flasche Sekt 0,95 Euro und für eine Flasche Wodka oder Obstschnaps zwischen 2,04 und 3,95 Euro.

Das BMF hat eingeräumt, dass von der Steuerbefreiung nur eine vergleichsweise kleine Gruppe profitiere. Daher seien die Steuereinnahmen und der Verwaltungsaufwand verhältnismäßig gering. Die Steuergerechtigkeit sei nicht nennenswert berührt. Die Einnahmen aus der Tabaksteuer lagen nach Auskunft des BMF im Jahr 2016 bei 14,2 Mrd. Euro, die Steuermindereinnahmen beim Tabakwaren-Deputat zuletzt bei 6 Mio. Euro. Nachfragen bei einzelnen Hauptzollämtern hätten ergeben, dass der Aufwand für die Zollverwaltung gering sei. Es gebe hierzu jedoch keine detaillierten Erhebungen.

27.4

Die Begründung des BMF, an der Steuerbefreiung für Tabakwaren-Deputate festzuhalten, überzeugt nicht. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, sie abzuschaffen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Gründe für die Regelung, wie die Verhinderung von Diebstahl und die Steigerung der Arbeitsmotivation, überholt sind. Es ist alleinige Aufgabe der Tabakindustrie, in ihren Betrieben Diebstähle zu verhindern und die Arbeitsmotivation der Beschäftigten zu erhal-

ten. Will die Tabakindustrie an der Regelung festhalten, muss sie die Verbrauchsteuern auf die Deputate selbst zahlen. Mit der gleichen Begründung könnten sonst weite Teile des Einzelhandels oder der Industrie eine ähnliche Regelung für ihre Herstellungsprodukte beanspruchen. Zu Recht wurde z. B. für Branntwein und Schaumwein keine vergleichbare Deputatsregelung eingeführt.

Auch wenn nur eine kleine Gruppe von Beschäftigten in der Tabakindustrie von der Steuerbefreiung profitiert, ist die Steuergerechtigkeit betroffen. Hierbei ist unerheblich, dass die jährlichen Steuermindereinnahmen im Vergleich zu den Steuereinnahmen aus der Tabaksteuer von 14,2 Mrd. Euro gering sind. Gleiches gilt für einen unbestritten vorhandenen Verwaltungsaufwand.

Sowohl die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung als auch das Rahmenübereinkommen der WHO zielen auf eine Verminderung des Tabakkonsums ab. Daher steht ein steuerlicher Anreiz für den Konsum von Tabakwaren hierzu in einem offensichtlichen Widerspruch.