

Stellungnahme des Deutschen Krebsforschungszentrums zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes, DS 21/7859

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes sieht für Zigaretten und Feinschnitt eine schrittweise Erhöhung der Tabaksteuern vor. Diese Erhöhungen sind so gestaltet, dass der Preisunterschied zwischen Fabrikzigaretten und selbergedrehten Zigaretten geringer wird; dennoch bleibt ein spürbarer Preisunterschied bestehen. Substitute für Tabakwaren werden weiterhin in der Höhe von Zigaretten besteuert. Die Steuern für Pfeifen- und Wasserpfeifentabak sowie für Zigarren und Zigarillos werden ebenfalls schrittweise erhöht. Liquids für E-Zigaretten werden weiterhin unabhängig vom Nikotingehalt besteuert, wobei die Steuer in geringfügigen Schritten angehoben wird. Weiterhin unbesteuert bleiben Schnupf- und Kautabak. Eine Besteuerung von Nikotinpouches ist vorgesehen, sofern die europäische Tabakprodukttrichtlinie, die derzeit in Überarbeitung ist, eine Besteuerung von Nikotinpouches vorsieht. Der Gesetzentwurf soll „der zeit- und sachgerechten sowie angemessenen Besteuerung von Tabakwaren und anderen Dampf- und Rauchprodukten“ dienen. Zudem soll sie „dem Schutz der öffentlichen Gesundheit“ dienen und „im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen, die Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen zu senken“ stehen.

Das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ) begrüßt, dass mit der Änderung des Tabaksteuergesetzes deutliche Tabaksteuererhöhungen für Zigaretten und Feinschnitt umgesetzt werden sollen. Die im Referentenentwurf vorgesehene Änderung des Tabaksteuergesetzes hat durch die deutlichen Steuererhöhungen auf Zigaretten und Feinschnitt das Potenzial, die Einnahmen zu steigern und zugleich eine gesundheitliche Lenkungswirkung zu entfalten. Denn deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um rauchende Personen zum Rauchstopp zu motivieren und Jugendliche vom Einstieg ins Rauchen abzuhalten.^{1,4}

Allerdings könnten die geplanten Tabaksteuererhöhungen eine höhere präventive Wirkung erzielen, wenn Feinschnitt vergleichbar hoch besteuert würde wie Fabrikzigaretten. Der Preisunterschied zwischen Zigaretten und Feinschnitt wird zwar reduziert, dennoch bleibt ein Preisunterschied erhalten, der für rauchende Menschen ein Ausweichen von Fabrikzigaretten auf selbergedrehte Zigaretten als Alternative zum Rauchstopp attraktiv macht. Dies schmälert die gesundheitliche Lenkungswirkung und den gesundheitlichen Nutzen der Maßnahme. Hier besteht demnach noch Potenzial, die gesundheitspolitische Wirkung durch eine Gleichbesteuerung von Fabrikzigaretten und Feinschnitt zu verbessern.

Ähnliches gilt für Zigarillos. Zigarillos werden jetzt schon in einer Form verkauft, die Zigaretten stark ähnelt, allerdings zu einem wesentlich günstigeren Preis. Dies macht für rauchende Menschen ein Ausweichen von Fabrikzigaretten auf zigarettenähnliche Zigarillos als Alternative zum Rauchstopp attraktiv. Die weiterhin deutlich geringere Besteuerung von Zigarillos gegenüber Fabrikzigaretten steht dem Schutz der öffentlichen Gesundheit entgegen.

Die weiterhin bestehende Besteuerung von Substituten für Tabakwaren in gleicher Höhe wie Zigaretten entspricht Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation und wird somit begrüßt.⁷

Liquids für E-Zigaretten werden geringer besteuert als Zigaretten und die Steuer auf Liquids steigt weniger stark an als die auf Zigaretten. Dadurch wird der Preisunterschied zwischen Liquids und Zigaretten mit der Zeit größer. Dies bietet zwar rauchenden Menschen einen

gewissen Anreiz, von Tabakzigaretten auf E-Zigaretten umzusteigen, aber insbesondere Einwegprodukte und Pod-Systeme bleiben weiterhin in hohem Maße als Einsteigerprodukt für Jugendliche und junge Menschen attraktiv. Denn diese Produkte haben ein kleines Füllvolumen, sodass sich die Steuererhöhung allenfalls marginal auf den Preis auswirken wird. Hier besteht noch deutliches Potenzial, die gesundheitspolitische Lenkungswirkung im Hinblick auf den Jugendschutz zu verbessern. Um in besonderem Maße Jugendlichen den Einstieg in den Gebrauch eines für die Gesundheit riskanten und abhängig machenden Produkts zu erschweren, wäre eine neu einzuführende spezifische Steuer auf Einsteigerprodukte (Einweg-E-Zigaretten, Pod-Systeme) analog der Alkopopsteuer sinnvoll. Die Alkopopsteuer machte die unter Jugendlichen sehr beliebten Alkopops, die vergleichsweise große Mengen Alkohol enthielten, deutlich teurer. In der Folge ging unter Jugendlichen der Konsum dieser riskanten Einsteigerprodukte in den Alkoholkonsum deutlich zurück.³ Eine neue, spezifische Steuer auf Einsteigerprodukte müsste so angelegt sein, dass sie den Preis dieser Produkte so stark anhebt, dass die Erschwinglichkeit für Jugendliche deutlich reduziert wird. Aktuell sind diese Produkte durch einen geringen Preis leicht erschwinglich und damit für Jugendliche attraktiv.

Die Warnungen der Tabakindustrie und angrenzender Industrien, durch Tabaksteuererhöhungen werde der Schwarzmarkt drastisch ansteigen, greifen aus Sicht des DKFZ zu kurz. Zum einen ist das Schmuggelaufkommen zumeist geringer als von der Tabakindustrie angegeben, zum anderen spielen dabei andere Faktoren wie administrative Maßnahmen, beispielsweise eine wirksame Kontrolle der Lieferkette oder wirksame Maßnahmen gegen Schmuggel, und deren Umsetzung eine wichtige Rolle.^{5,6} Daneben suggerieren die Hersteller, Zigaretten vom Schwarzmarkt seien schädlicher als in Deutschland versteuerte Zigaretten, die einer Regulierung bezüglich der Inhaltsstoffe unterliegen – auch dies ist wissenschaftlich nicht haltbar. Bei einem Produkt wie der Zigarette, dessen Konsum jeder Regulierung der Inhaltsstoffe zum Trotz bei bestimmungsgemäßigem Gebrauch in Deutschland jedes Jahr über 130.000 Todesfälle verursacht, ist es weder plausibel noch relevant, dass das gleiche Produkt, wenn unreguliert, schädlicher sei. Auch die Behauptung der Hersteller, infolge der geplanten Steuererhöhungen werde das Steueraufkommen sinken, ist nicht haltbar. So zeigen internationale Erfahrungen, dass regelmäßige, deutliche Tabaksteuererhöhungen die Staatseinnahmen sichern oder sogar erhöhen – auch trotz sinkenden Konsums.¹ Von moderaten Tabaksteuererhöhungen profitieren lediglich die Hersteller, die dann durch ihre Preispolitik ihren Gewinnanteil erhöhen können. Auch das Argument der Hersteller, deutliche Steuererhöhungen träfen insbesondere finanziell schlecht gestellte Menschen besonders stark, greift zu kurz. Unter sozial schwächer gestellten Menschen ist der Anteil Rauchender besonders hoch, und diese Menschen sind gesundheitlich entsprechend stärker benachteiligt. Tabaksteuererhöhungen haben daher das Potenzial, insbesondere in sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die generell eine höhere Preissensibilität aufweisen, den Tabakkonsum zu senken und die gesundheitliche Chancengleichheit zu verbessern.¹

Nach Einschätzung des DKFZ ist die aktuell vorgesehene Ausgestaltung der Tabaksteuer ein Schritt in Richtung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und kann einen Beitrag dazu leisten, den Anteil Rauchender unter Jugendlichen und Erwachsenen zu senken. Allerdings wird das Potenzial nicht ausreichend ausgeschöpft. Dafür wären eine gleich hohe Besteuerung von Feinschnitt wie von Zigaretten, eine höhere Besteuerung von Zigarillos sowie eine neue Steuer auf billige Einsteigerprodukte wie Einweg-E-Zigaretten und Pod-Systeme nach dem Vorbild der Alkopopsteuer notwendig. Darüber hinaus empfiehlt das DKFZ, Mehreinnahmen durch die Tabaksteuererhöhungen für die Nikotin- und Tabakprävention sowie für eine gezielte Unterstützung sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen bei der Tabakentwöhnung zu nutzen. Mit den Mitteln einer neuen, von den Herstellern zu entrichtenden zweckgebundenen

Präventionsabgabe könnten gezielt Maßnahmen zur Tabakprävention finanziert werden und somit die Krankenkassen langfristig entlastet werden. Eine solche Abgabe findet in der Bevölkerung eine große Unterstützung: 73 Prozent der Bevölkerung unterstützen eine Herstellerabgabe auf Tabakprodukte und E-Zigaretten, die gezielt für Präventionsmaßnahmen genutzt werden kann. In Deutschland sind jährlich rund 131.000 Todesfälle auf das Rauchen zurückzuführen. Rund 90.000 Krebsfälle werden durch das Rauchen verursacht. Die gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Folgekosten dieser tabakbedingten Erkrankungen werden auf mindestens 97 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt.² Der größte gesundheitliche Nutzen – und damit die langfristig größte Entlastung für Gesundheitssystem und Volkswirtschaft – könnte erzielt werden, wenn möglichst viele Menschen infolge der Tabaksteuererhöhungen das Rauchen aufgeben. Das DKFZ empfiehlt daher, begleitend zu den vorgesehenen Tabaksteuererhöhungen weitere Maßnahmen zu ergreifen, um Jugendliche vom Einstieg in den Tabak- und Nikotinkonsum abzuhalten und rauchende Personen beim Rauchstopp gezielt zu unterstützen. Dazu gehören unter anderem eine standardisierte Verpackung für Tabak- und Nikotinprodukte, ein Werbe- und Ausstellungsverbot am Verkaufsort, die Abschaffung von Zigarettenautomaten und eine bessere Unterstützung des Rauchstopps.

Literatur

- 1 Chaloupka FJ, Yurekli A & Fong GT (2012) Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco control* 21: 172–180
- 2 Deutsches Krebsforschungszentrum und Deutsche Krebshilfe (2025) *Tabakatlas Deutschland 2025*. Pabst Science Publishers, Lengerich
- 3 Müller S, Piontek D, Pabst A, et al. (2010) Changes in alcohol consumption and beverage preference among adolescents after the introduction of the alcopops tax in Germany. *Addiction* 105: 1205–1213
- 4 National Cancer Institute & World Health Organization (2016) *The economics of tobacco and tobacco control*. Tobacco Control Monograph 21, NIH Publication No. 16-CA-8029A, U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute and World Health Organization, Bethesda, Maryland, USA; Geneva, Switzerland
- 5 Ross H & Blecher E (2019) Illicit trade in tobacco products need not hinder tobacco tax policy reforms and increases. *Tobacconomics White Paper*. www.tobacconomics.org. Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy and University of Illinois at Chicago, Chicago, IL
- 6 The Task Force on Fiscal Policy for Health (2019) *Health Taxes to Save Lives. Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages*
- 7 World Health Organization (2023) *Heated tobacco products: summary of research and evidence of health impacts*. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. World Health Organization, Geneva