

Stellungnahme

des Verbandes des eZigarettenhandels (VdeH)

anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Antrag
*„EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und
Dampfprodukte weiterentwickeln und an
gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten“*
BT Drucks. 19/18978

Berlin, 03. September 2020

Verband des eZigarettenhandels e.V. (VdeH)
Französische Straße 12
10117 Berlin

Telefon: +49 (30) 20 188 377

info@vd-eh.de | www.vd-eh.de

1. ÜBER DEN VERBAND	3
2. ZUSAMMENFASSUNG.....	4
3. GENERELL ZUM PRODUKT „E-ZIGARETTE“	6
3.1. SCHADENSPOTENTIAL DER E-ZIGARETTE	6
3.2. ZUM KONSUMVERHALTEN	8
3.3. ZUR FUNKTIONSWEISE VON E-ZIGARETTEN	10
3.4. ZUR MARKTENTWICKLUNG UND -STRUKTUR DER E-ZIGARETTENBRANCHE IN DEUTSCHLAND.....	11
3.5. ZUR ANGEBOTSSTRUKTUR DER E-ZIGARETTENBRANCHE IN DEUTSCHLAND (PRODUKTE)	14
4. ZUM ANTRAG VON BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN IM EINZELNEN	16
4.1. ZUR ERFORDERLICHKEIT EINER VERBRAUCHSSTEUER	16
4.1.1. <i>Jugendschutz</i>	16
4.1.2. <i>Gesundheitsschutz</i>	19
4.2. ZUR GEEIGNETHEIT UND AUSWIRKUNGEN EINER VERBRAUCHSSTEUER	25
4.2.1. <i>Substitution durch Tabakzigaretten</i>	25
4.2.2. <i>Substitution durch alternative, ungeeignete Produkte</i>	28
4.2.3. <i>Substitution durch Eigenimporte / Online-Marktplätze; Wettbewerbsverzerrung</i>	29
4.2.4. <i>Zu erwartende Erträge und Probleme im Vollzug</i>	32
4.2.5. <i>Übermäßige Belastung der Wirtschaftsteilnehmer</i>	33

1. Über den Verband

Als ältester und mitgliederstärkster E-Zigarettenverband in Deutschland vertritt der **2011 gegründete Verband des eZigarettenhandels (VdeH)** die Interessen von **über 130 überwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen** in Deutschland. Zu den Mitgliedern zählen Einzel- und Großhändler, Distributoren und Hersteller, womit der **komplette Querschnitt der Branche** abgebildet wird.

Ziele der Verbandsarbeit sind insbesondere:

- Aufklärung der Öffentlichkeit über das Produkt „E-Zigarette“
- Politische Interessenvertretung
- Förderung und Sicherstellung verantwortungsvollen Handels der Branche
- Förderung und Sicherstellung lauterer Wettbewerbs

Schon seit seiner Gründung im Jahr 2011 hat sich der Verband für Jugend- und Verbraucherschutz in der Branche eingesetzt. So haben die Mitglieder unseres Verbands sich schon Jahre vor dem Inkrafttreten des Abgabeverbotes von E-Zigaretten an Minderjährige im Rahmen einer Selbstverpflichtung dieses Abgabeverbot selbst auferlegt.

Der Verband beobachtet den Markt und wissenschaftliche Studien aufmerksam und trifft Maßnahmen, um mögliche Fehlentwicklungen von vornherein abzustellen. So wurde beispielsweise ein *Leitfaden zur Kennzeichnung von Liquids und Vorläuferprodukten*¹ („CLP-Leitfaden“) erarbeitet und *Leitlinien für verantwortungsvolle Werbung für E-Zigaretten*² verabschiedet, um auszuschließen, dass Jugendliche sich von Werbung angesprochen fühlen.

¹ <https://vd-eh.de/wp-content/uploads/2018/09/leitfaden.pdf>

² https://vd-eh.de/wp-content/uploads/2019/05/werbekodex_vdeh-bftg_05-2019.pdf

2. Zusammenfassung

E-Zigaretten sind nach weit überwiegend herrschender Meinung in der Wissenschaft ein probates und erfolgreiches Mittel für erwachsene Raucher, auf eine um Größenordnungen weniger schädliche Alternative umzusteigen und das gesundheitsschädliche Tabakrauchen aufzugeben.

Ein funktionierender Jugendschutz garantiert, dass E-Zigaretten nach geltender Rechtslage nicht an Minderjährige abgegeben werden und, anders als möglicherweise in den USA, in Deutschland über 98 Prozent der E-Zigarettennutzer volljährig sind. Auch für Nichtraucher spielt die E-Zigarette keine Rolle, was darin zum Ausdruck kommt, dass 99,7 Prozent der E-Zigarettennutzer ehemalige Raucher sind. Dies belegen Zahlen der durch das BMG geförderten DEBRA-Studie aus Düsseldorf.

Die Wahrnehmung möglicher Restrisiken von E-Zigaretten in der Öffentlichkeit ist bereits jetzt konträr zur wissenschaftlichen Faktenlage. Die Mehrheit der Verbraucher, insbesondere Raucher, nimmt zu Unrecht an, dass E-Zigaretten mindestens genauso schädlich oder sogar schädlicher seien als Tabakzigaretten. Eine Verbrauchssteuer aus E-Zigaretten und Nachfüllbehälter würde zur Festigung dieser Fehleinschätzung führen und die Chancen, die das Produkt für den Tabakausstieg bedeutet, zunichtemachen.

Erfahrungen in anderen Ländern zeigen zudem, dass die Einführung von Verbrauchssteuern auf E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten dazu führt, dass weniger Raucher auf die weniger schädliche E-Zigarette umsteigen und stattdessen das Rauchen fortsetzen und umgekehrt Nutzer von E-Zigaretten wieder auf das Rauchen von Tabakzigaretten zurückwechseln.

Schließlich entsteht durch eine zusätzliche Besteuerung von Nachfüllflüssigkeiten die immanente Gefahr, dass Verbraucher auf – für andere Zwecke frei verfügbare aber zur Nutzung in E-Zigaretten nicht geeignete – alternative Rohstoffe (z.B. als Backzutat verkaufte Aromen) ausweichen und sich damit einer möglichen und unnötigen Gesundheitsgefahr aussetzen.

Die Schaffung neuer Steuerkategorien mit einer Steuer jenseits der Umsatzsteuer ist somit nicht nur ordnungspolitisch nicht erforderlich, sondern für den Gesundheitsschutz sogar kontraproduktiv. Die Einbeziehung von E-Zigaretten, die keinen Tabak enthalten, in eine *Tabaksteuer*-Richtlinie, ist unlogisch, unsystematisch und gesundheitspolitisch problematisch

Der VdeH lehnt eine zusätzliche Besteuerung von E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten daher entschieden ab. Erst recht gilt dies insbesondere für nikotinfreie Nachfüllflüssigkeiten.

Zur Struktur der Stellungnahme

Im **Abschnitt 3. Generell zum Produkt „E-Zigarette“** werden die Funktionsweise und der Aufbau der E-Zigarette, der aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisstand, Konsumverhalten, Marktentwicklung und ein Überblick über die derzeit auf dem Markt bereitgestellten Produkte dargestellt. Diese Informationen sind notwendig, um den Gesamtzusammenhang und die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen sachgerecht einordnen zu können.

Anschließend wird in **Abschnitt 4. Zum Antrag von Bündnis 90/Die Grünen im Einzelnen** der Antrag im Detail behandelt und auf die Folgen des Vorhabens eingegangen, insbesondere die Auswirkungen auf den effektiven Schutz von Verbrauchern.

3. Generell zum Produkt „E-Zigarette“

Die E-Zigarette ist als ein eigenständiges Produkt mit individuellen Charakteristika zu betrachten. Es unterscheidet sich in vielfacher Hinsicht fundamental von einer herkömmlichen Tabakzigarette.

3.1. Schadenspotential der E-Zigarette

E-Zigaretten **enthalten keinen Tabak** und stoßen durch den Erhitzungsprozess keine Verbrennungsstoffe aus. Diese Tatsache hat die **Bundesregierung im Drogen- und Suchtbericht 2019** aufgegriffen und ist zu der Einschätzung gekommen:

„Es gibt immer mehr Studien, die davon ausgehen, dass E-Zigaretten aufgrund der deutlich geringeren Schadstoffmenge im Aerosol im Vergleich zu Rauchtabak weniger schädlich sind.“³

Zu diesem Ergebnis kommen auch verschiedene, international anerkannte Forschungseinrichtungen wie das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ), das **Royal College of Physicians (RCP)** oder die **American Cancer Society (ACS)**. So hat die vormals zuständige Leiterin der Stelle für Tabakkontrolle beim **Deutschen Krebsforschungszentrum (DKFZ)**, Dr. Ute Mons, wiederholt festgestellt,

„[dass nach] aktueller Studienlage E-Zigaretten deutlich weniger schädlich [sind] als herkömmliche Zigaretten“⁴.

Auch der **Wissenschaftliche Dienst des Bundestages** kommt in seinem Sachstandsbericht⁵ zu dem gleichen Ergebnis.

Die **American Cancer Society (ACS)** argumentiert⁶ ebenfalls, dass die E-Zigarette sehr wahrscheinlich deutlich weniger gesundheitsschädlich ist als eine herkömmliche Tabakzigarette. Die britische Gesundheitsorganisation **Public Health England (PHE)** hat diesen Effekt sogar quantifiziert⁷ und geht

³ Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2019). [Drogen- und Suchtbericht](#); S. 48

⁴ Interview Ute Mons; dkfz: <https://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/e-zigaretten-moegliche-krebsgefahr-die-verunsicherung-waechst-a-1287167.html>

⁵ <https://www.bundestag.de/resource/blob/568198/e27a7be00a5fb49c5e0b9fbfea5c90d7/wd-9---040-18-pdf-data.pdf>

⁶ American Cancer Society: <https://www.cancer.org/cancer/cancer-causes/tobacco-and-cancer/e-cigarettes.html>

⁷ Public Health England: <https://www.gov.uk/government/news/phe-publishes-independent-expert-e-cigarettes-evidence-review>

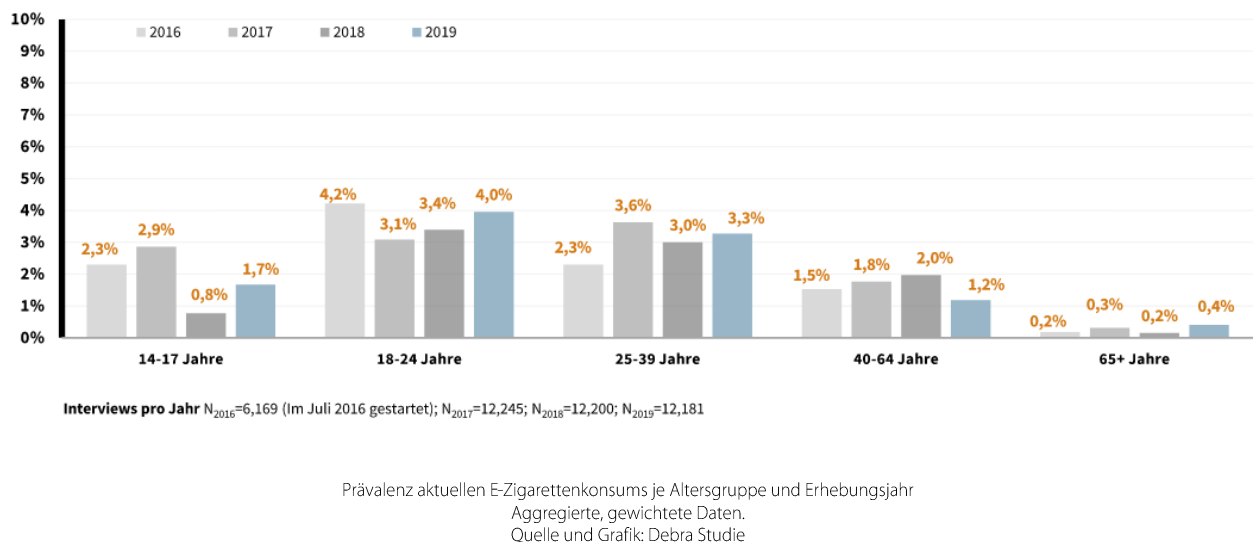
davon aus, dass die E-Zigarette **95 Prozent weniger schädlich sei als normale Zigaretten**. PHE überprüft seine Position und die Studienlage regelmäßig und hat sie **zuletzt im März 2020 bestätigt**⁸.

Die um Größenordnungen geringere Schädlichkeit der E-Zigarette im Vergleich zu Tabakrauch gilt mittlerweile als wissenschaftlicher Konsens.

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/vaping-in-england-evidence-update-march-2020/vaping-in-england-2020-evidence-update-summary>

3.2. Zum Konsumverhalten

Die E-Zigarette ist ein Produkt, das für erwachsene Raucher konzipiert wurde, die mit dem Rauchen aufhören möchten und daher auf der Suche nach einer weniger gesundheitsschädlichen Alternative sind. Die überwältigende Mehrheit der Konsumenten von E-Zigaretten in Deutschland sind erwachsene (ehemalige) Raucher. So zeigen die Zahlen der *Deutschen Befragung zum Rauchverhalten* (DEBRA-Studie)⁹, die nun vollumfänglich vom Bundesministerium für Gesundheit finanziert wird, dass **über 98 Prozent der Konsumenten volljährig** sind:



Wie diese Untersuchungen zeigen, steigt die Nutzung der E-Zigarette unter Jugendlichen nicht, sondern sinkt sogar – trotz noch teilweise erlaubter Werbung und immer besserer Verfügbarkeit der Produkte am Markt. Die abweichenden Zahlen der *Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA)* aus dem Jahr 2016, wonach der Konsum unter Jugendlichen steige¹⁰, sind nur auf den ersten Blick ein Widerspruch und müssen zum besseren Verständnis eingeordnet werden: Die BZgA hat hier, anders als die DEBRA-Studie, nur den **Probierkonsum** untersucht, nicht den regelmäßigen. Der Einmal- oder Probierkonsum kann allenfalls Frühindikator herangezogen werden, verliert jedoch seine Aussagekraft,

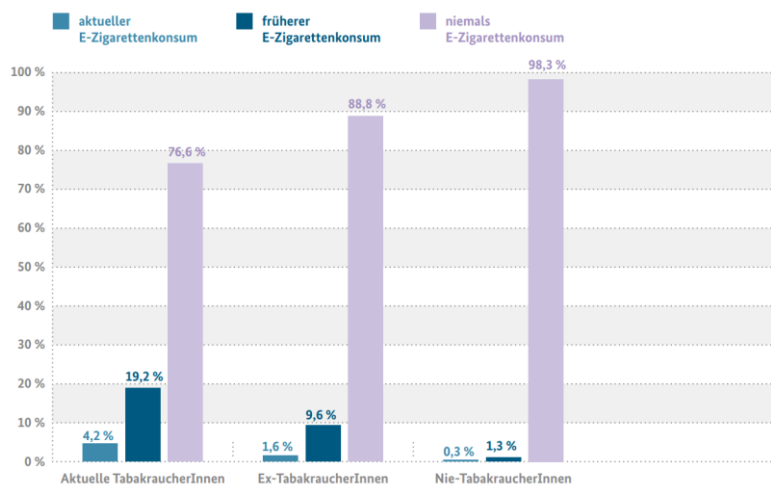
⁹ Kotz et al., Nutzung von Tabak und E-Zigaretten sowie Methoden zur Tabakentwöhnung in Deutschland. Eine repräsentative Befragung in 6 Wellen über 12 Monate (die DEBRA-Studie). (2018). DOI: [10.3238/arztebl.2018.0235](https://doi.org/10.3238/arztebl.2018.0235); (2019) *ÄrzteZeitung*

¹⁰ <https://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/suchtpraevention/rauchen-bei-jugendlichen-und-jungen-erwachsenen-in-deutschland/>

wenn er sich nicht im regelmäßigen Konsum niederschlägt. Dies ist passiert, wie die DEBRA-Studie zeigt, glücklicherweise nicht.

Auch ein möglicher **Einstieg von Jugendlichen in das Rauchen von herkömmlichem Tabakzigaretten** lässt sich aus diesen Zahlen nicht belegen, da auch die Anzahl jugendlicher Tabakraucher stetig sinkt und sich auf einem Rekordtief befindet: Die Raucherquote der 12- bis 17-Jährigen ist seit 2001 von 27,5 Prozent auf aktuell 6,6 Prozent gesunken¹¹.

Für Nichtraucher spielt das Produkt schließlich ebenfalls keine Rolle, laut der Studie sind **99,7 Prozent der E-Zigarettennutzer (ehemalige) Raucher**¹²:



Ein-Jahres-Prävalenz des E-Zigarettenkonsums je Rauchstatus
Aggregierte, gewichtete Daten von sechs Wellen über zwölf Monate: April/Mai 2018 – Februar/März 2019 (N=12.250 Interviews)
Quelle: Debra Studie | Grafik: Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2019). Drogen- und Suchtbericht; S. 37, Abb. 14

Die DEBRA-Studie gibt ebenfalls Aufschluss über die Motivation des Konsums. So ist schon heute die E-Zigarette **das beliebteste Rauchausstiegsmittel** der Deutschen. Diesen Befund stellt auch die Drogenbeauftragte der Bundesregierung in ihrem Drogen- und Suchtbericht heraus: Demnach stieg der Anteil der ehemaligen Raucher, die unter Einsatz von E-Zigaretten **mit dem Rauchen aufgehört** haben, in nur drei Jahren (2014-2017) **um das Neunfache** an¹³.

¹¹ Repräsentative Studienergebnisse zum Rauchverhalten Jugendlicher und junger Erwachsener in Deutschland
<https://www.bzga.de/presse/pressemitteilungen/2019-09-12-nichtrauchen-bleibt-im-trend-aber-konsum-von-wasserpfeifen-und-e-produkten-steigt-bei/>

¹² Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2019). [Drogen- und Suchtbericht](#); S. 37, Abb. 14

¹³ Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2019). [Drogen- und Suchtbericht](#); S. 47

Die Popularität für diese Nutzung des Produkts ist auch wissenschaftlich begründbar: So hat eine Studie des renommierten Suchtforschers Peter Hajek auf höchstem wissenschaftlichem Niveau aufgezeigt, dass E-Zigaretten **doppelt so erfolgreich für den Rauchausstieg** sind wie Nikotinersatzprodukte¹⁴. Eine weitere randomisiert-kontrollierte Studie¹⁵ kanadischer Wissenschaftler aus dem März 2020 bestätigt diese Beobachtungen. Damit bekräftigen die aktuellen Erkenntnisse Forschungsergebnisse aus dem Jahr 2014, die solch einen Effekt schon vermutet hatten¹⁶.

3.3. Zur Funktionsweise von E-Zigaretten

Handelsübliche E-Zigaretten bestehen aus einer **Energieeinheit** (Akku oder „Akkuträger“) und einem **Tank**, der die zu verdampfende Flüssigkeit („**Liquid**“) enthält. Bei der Flüssigkeit handelt es sich um eine Mischung, die zu veränderlichen Anteilen aus Polypropylenglykol („PG“), pflanzlichem Glycerin (Vegetable Glycerin, „VG“), Aromastoffen und (optional) Nikotin besteht. Innerhalb des Tanks findet durch einen **Verdampferkopf** („Coilhead“) nach Energiezufuhr durch den Akku eine Erhitzung und damit Verneblung der Flüssigkeit statt.

Nach der gesetzlichen Definition sind vom **Begriff „E-Zigarette“** alle Einzelteile derselben erfasst, also sowohl Energieeinheit als auch Tank und Verdampferkopf, unabhängig davon, ob diese bereits Liquid enthalten oder nicht. Nikotinhaltiges Liquid sowie vorgefüllte Tanks unterfallen, nach derzeitiger Rechtslage, dem Begriff „Nachfüllbehälter“.

¹⁴ Hajek et al., A Randomized Trial of E-Cigarettes versus Nicotine-Replacement Therapy. (2019). DOI: [10.1056/NEJMoa1808779](https://doi.org/10.1056/NEJMoa1808779)

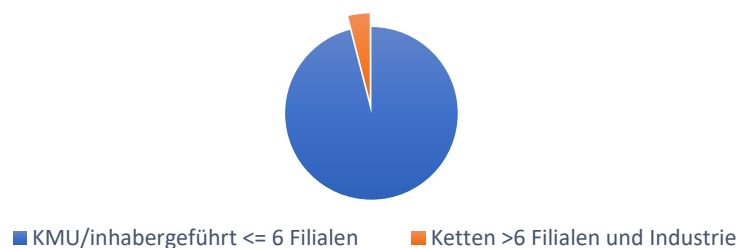
¹⁵ Hébert-Losier et al., A Randomized Controlled Trial Evaluating the Efficacy of E-Cigarette Use for Smoking Cessation in the General Population: E3 Trial Design. (2020). DOI: [10.1016/j.cico.2020.03.006](https://doi.org/10.1016/j.cico.2020.03.006)

¹⁶ Brown et al., Real-world effectiveness of e-cigarettes when used to aid smoking cessation: a cross-sectional population study. (2014). DOI: [10.1111/add.12623](https://doi.org/10.1111/add.12623)

3.4. Zur Marktentwicklung und -struktur der E-Zigarettenbranche in Deutschland

Der Markt für E-Zigaretten ist geprägt von **kleinen und mittleren Unternehmen**, die das Produkt auch eingeführt und seine Verbreitung vorangetrieben haben. Den Großteil des Marktes machen seit ca. 2011 einzelne, **inhabergeführte Fachhandelsgeschäfte** mit bis zu sechs Filialen (ca. 96 Prozent) sowie einigen wenigen Ketten mit mehr als sechs Filialen (ca. 4 Prozent) aus¹⁷.

Verkaufspunkte (DE) E-Zigarettenbranche



Ihre Zahl wird auf insgesamt ca. 2000 Verkaufspunkte geschätzt. Daneben spielt auch der **Onlinehandel** sowohl spezialisierter Onlineshops auch als auf Marktplätzen eine große Rolle. Auf letztgenannten findet sich eine Vielzahl ausländischer Anbieter. Seit ca. 2018 findet zudem die Vermarktung eigener E-Zigarettenmodelle und Liquids durch die Tabakindustrie statt, die sich ihrer für Tabak etablierten Vertriebskanäle (insbesondere **Tabakwarenhandel, Tankstellen**) bedient. Im Lebensmitteleinzelhandel spielt die E-Zigarette nur eine sehr untergeordnete Rolle.

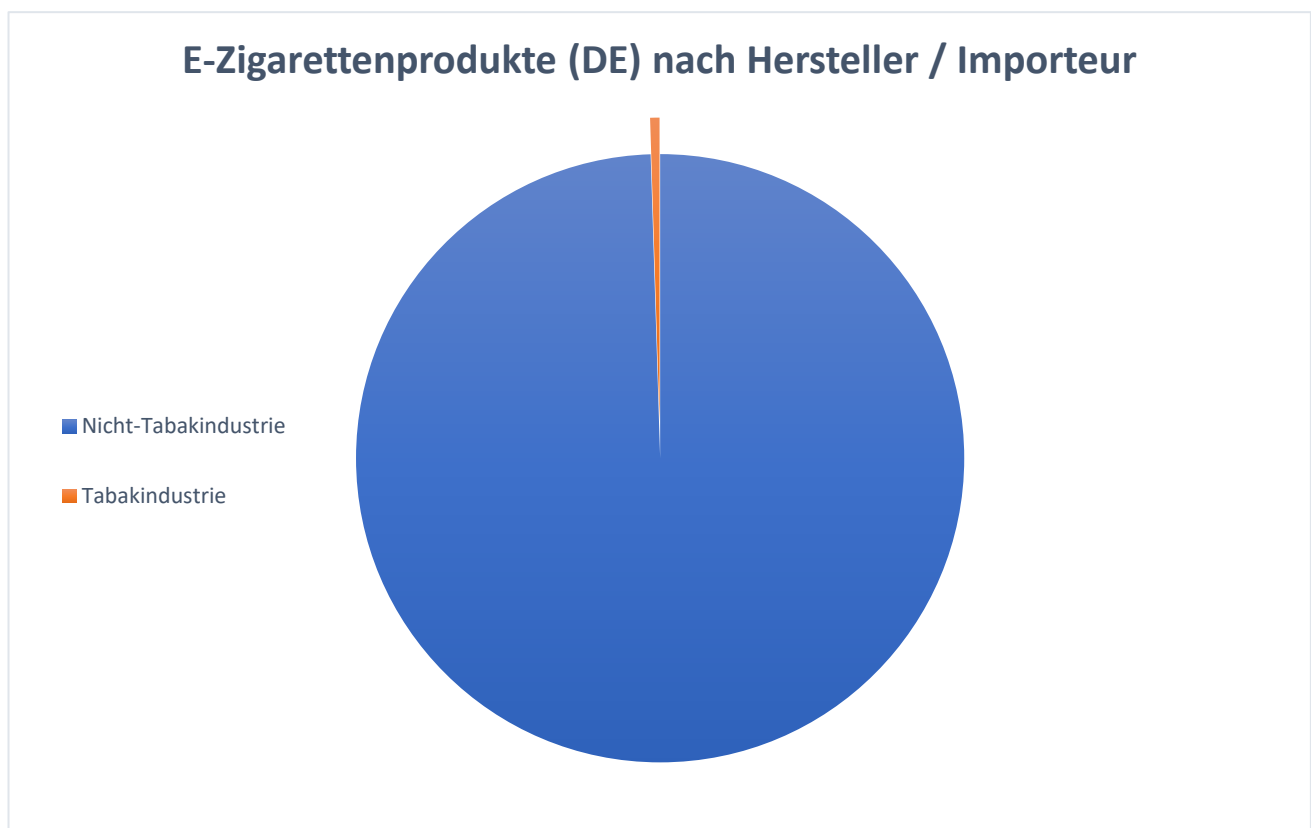
Noch deutlicher wird die Aufteilung der Branche ausweislich der vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit veröffentlichten „Liste der mitgeteilten E-Zigaretten“ (Stand 29.07.2020)¹⁸. Diese Liste enthält sämtliche in Deutschland angemeldeten und verkehrsfähigen E-Zigaretten-Geräte und Ersatzteile, sowie alle nikotinhaltigen Nachfüllflüssigkeiten. Insgesamt werden in darin knapp 174.000 Produkte und 923 Hersteller bzw. Importeure aufgelistet. Ausweislich der vom Deutschen Zigarettenverband DZV veröffentlichten Kennzahlen¹⁹, entfallen über 86 Prozent der Marktanteile für *Tabakzigaretten* auf Philip Morris, die deutsche Imperial-Tobacco-Tochter Reemtsma,

¹⁷ Vape stores on the increase: Germany market report (2019). [ECigIntelligence](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/03_Verbraucherprodukte/Tabak/DE-ECigarette_sortiert.html)

¹⁸ https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/03_Verbraucherprodukte/Tabak/DE-ECigarette_sortiert.html

¹⁹ <https://www.zigarettenverband.de/themen/zahlen-und-fakten/kennzahlen>

British American Tobacco und Japan Tobacco International. Von den 174.000 E-Zigaretten-Produkten stammen nur 864, also **weniger als 0,5 Prozent, von diesen vier Unternehmen aus der Tabakindustrie**. Ab dem 01.01.2020 wird die Liste noch um nikotinfreie Nachfüllbehälter ergänzt, womit sich das Verhältnis nochmals erheblich verschieben wird, weil dann zahlreiche Produkte und eine Vielzahl von Herstellern hinzukommen, die derzeit noch gar keiner Meldepflicht unterliegen.

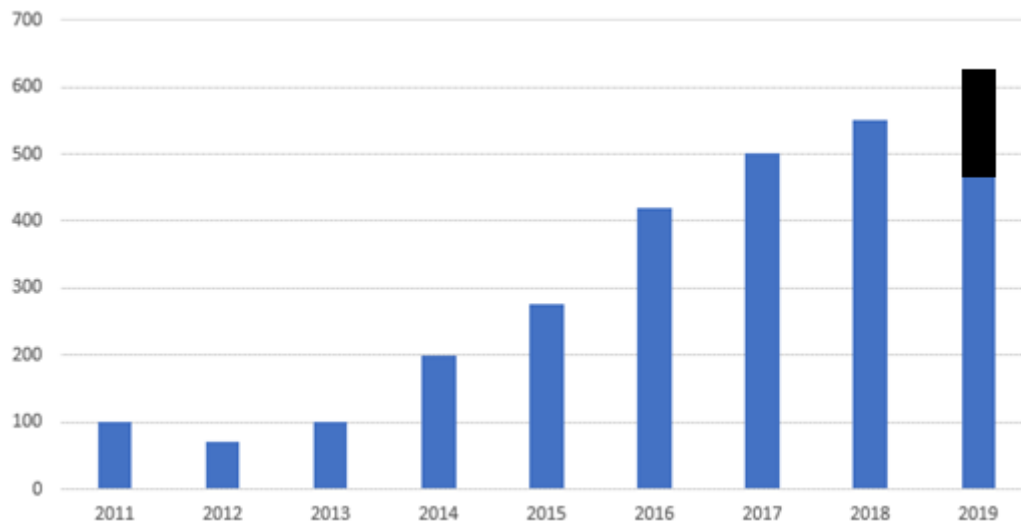


Aufteilung der E-Zigarettenprodukte in Deutschland nach Tabakindustrie / andere
Quelle: „Liste der mitgeteilten E-Zigaretten“, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Stand 29.07.2020

Der Umsatz entwickelte sich in Deutschland lange Zeit mit zweistelligen Zuwachsraten, zuletzt wurde der Gesamtumsatz für das Jahr 2019 auf rund 600 Millionen Euro geschätzt. Ende 2019 kam es in den USA zu Erkrankungen durch illegale, gepanschte Straßendrogen („E-Joints“)²⁰, die mittels E-Zigarettenähnlichen Geräten konsumiert wurden („**EVALI**“). Vorbefüllte Fertigprodukte mit durch Vitamin-E-Azetat gestrecktem Wirkstoff THC wurden durch Drogendealer massenweise auf dem Schwarzmarkt in den Verkehr gebracht. Aufgrund der darauffolgenden internationalen

²⁰ https://www.bfr.bund.de/de/presseinformation/2019/43/dampfen_bfr_raet_vom_selbstmischen_von_e_liquids_ab-243082.html

Medienberichterstattung kam es zu erheblicher Verunsicherung der Verbraucher und damit zu einem starken Markteinbruch bei 88 Prozent der E-Zigaretten-Händler in Deutschland²¹. Entgegen anfänglicher Erwartungen konnte im Jahr 2019 daher lediglich ein Umsatz von schätzungsweise 480 Millionen Euro erzielt werden und ist damit erstmals seit sechs Jahren rückläufig.



Umsatzentwicklung mit E-Zigaretten und Nachfüllbehältern in Deutschland
2019: Anpassung der Schätzung aufgrund der EVALI-Krise
Quelle: Eigene Schätzungen / Hochrechnungen

Ein weiterer empfindlicher Schlag für die Branche ist seit Februar 2020 der **Coronavirus** SARS-CoV-2 (COVID-19). China ist für die E-Zigarettenbranche ein wichtiger Handelspartner. Durch die Produktionsausfälle zeichnen sich globale Engpässe ab. Lieferschwierigkeiten der deutschen Großhändler treten bei immer mehr Produkten auf. Für das Jahr 2020 ist mit einem deutlich geringeren Umsatzzanstieg als in den Vorjahren zu rechnen. Sollte sich die Krise weiter verschärfen, womöglich zusätzlich auch eine gesamtwirtschaftlich negative Situation eintreten, muss man sogar von einer Stagnation oder einem weiteren Rückgang ausgehen. Schätzungen des Umsatzes für das Jahr 2020 sind daher nicht zuverlässig möglich.

²¹ Umfrage unter Händlern durch das Bündnis für Tabakfreien Genuss (BfTG), <https://www.tabakfreiergenuss.org/e-joints-sind-keine-e-zigaretten-umsatzeinbrueche-im-deutschen-handel/>

3.5. Zur Angebotsstruktur der E-Zigarettenbranche in Deutschland (Produkte)

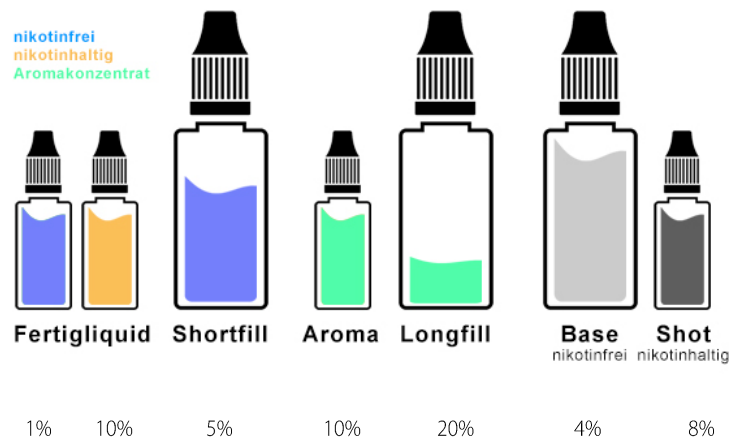
Tanks werden auf dem Markt durch den Fachhandel **überwiegend leer** (und damit nachfüllbar) angeboten, daneben gibt es vorbefüllte Tanks, die bereits (nikotinhaltes oder nikotinfreies) Liquid enthalten und zumeist nicht nachfüllbar sind. Leere Tanks sind in der Regel mit einer Vielzahl von Akkus / Akkuträgern kompatibel während vorbefüllte Tanks oft mit einem proprietären Anschluss versehen sind und nur auf den Akku desselben Herstellers passen („Pod-Systeme“).

Der **Markt für Liquid** ist komplex. Unterschiede gibt es nicht nur bei zahlreichen Geschmacksrichtungen, sondern auch bei Gebindegrößen und Gebrauchsreife.

Es gibt sowohl **gebrauchsfertiges** als auch **halbfertiges Liquid**. Letzteres wird nikotinfrei und überaromatisiert in leicht unterfüllten Flaschen angeboten („**Shortfill**“), damit der Verbraucher es mit sogenannter geschmacksneutraler „**Base**“, bestehend aus PG, VG oder einer Mischung daraus, auffüllen kann. Diese Base kann im Fachhandel nikotinfrei oder aber nikotinhaltes („**Shot**“) erworben werden. Dies ermöglicht es dem Kunden, Liquid in größeren als den für nikotinhaltes Liquids zulässigen 10 ml Gebinden zu kaufen und mittels Base auf die gewünschte Nikotinstärke zu bringen.

Daneben hat sich ein Markt für weiter konzentrierte Flüssigkeiten entwickelt, die aus purem oder nur leicht verdünntem **Aromakonzentrat** bestehen. Reine Aromakonzentrate, häufig identisch mit denen in der Lebensmittelindustrie angebotenen, werden vom Verbraucher für eigene Rezepturen durch entsprechende Dosierung in Base verwendet („**Selbstmischen**“).

Zur Erleichterung der Dosierung und Verringerung des Aufwands werden aber auch Aromakonzentrate in nur gering gefüllten großen Flaschen auf dem Markt angeboten („**Longfill**“). Dies ermöglicht dem Verbraucher einerseits einen günstigeren Einkauf als bei Fertigliquid oder Shortfill und andererseits optional eine höhere Nikotindosierung (bis zum gesetzlich erlaubten Höchstgehalt), da die Flasche mehr Platz für nikotinhaltes Shots bietet als das Shortfill.



Anteil am **Gesamtumsatz**

im Jahr 2019

Unterschiedliche Angebotsformen und Bezeichnungen für Flüssigkeiten, die in E-Zigaretten verwendet werden können (unfertig, halbfertig, gebrauchsfertig) und deren Anteil am Gesamtumsatz
Quelle: Eigene Erhebungen | Grafik: VdeH

Eigene Erhebungen zeigen, dass auf dem Markt **rund 40 Prozent des Gesamtumsatzes mit nikotinfreien Flüssigkeiten** (nikotinfreies Fertigliquid, Shortfill, Aromakonzentrate, Longfill, nikotinfreie Base), aber nur ca. 18 Prozent mit nikotinhalzigen (Fertigliquid, Shots) erzielt werden.

PG, VG und Aromakonzentrate sind auch außerhalb der E-Zigarettenbranche für Verbraucher auf dem Markt frei erhältlich und dienen vielfältigen Verwendungszwecken, die nichts mit E-Zigaretten zu tun haben. PG und VG werden beispielsweise im Pferdefachhandel und der Apotheke, Aromakonzentrate werden als Lebensmittelaromen angeboten. Nicht alle diese für andere Zwecke frei verfügbaren Rohstoffe sind zum Verdampfen in E-Zigaretten geeignet und können im Einzelfall sogar gesundheitliche Schäden verursachen.

4. Zum Antrag von Bündnis 90/Die Grünen im Einzelnen

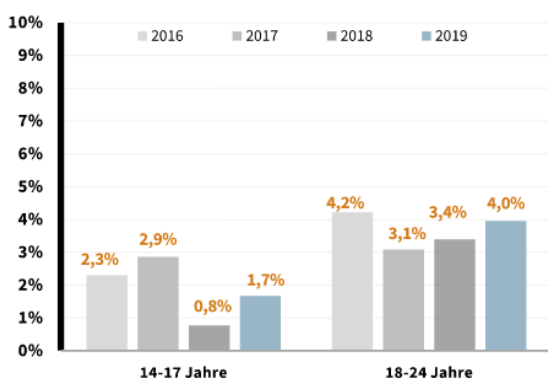
Der Antrag (BT Drucks. 19/18978) verfolgt die Ziele,

- die EU-Tabaksteuerrichtlinie 2011/64/EU zu einer Steuerrichtlinie für u.a. Dampfprodukte weiterzuentwickeln,
 - um tabakfreie, nikotinhaltige und nikotinfreie Dampfprodukte durch Schaffung neuer Steuerkategorien mit einer Steuer jenseits der Umsatzsteuer belegen zu können, und
 - um eine Orientierung der Steuersätze an der Schadstoffbelastung der jeweiligen Dampfprodukte zu ermöglichen, sowie ferner
- eine unabhängige Langzeitstudie in Auftrag zu geben, in der langfristige gesundheitliche Auswirkungen von Dampfprodukten, die Lenkungswirkung der Dampf-Besteuerung sowie die Entwicklung des Rauchverhaltens zu untersuchen.

4.1. Zur Erforderlichkeit einer Verbrauchssteuer

4.1.1. Jugendschutz

Der Antrag wird insbesondere damit begründet, dass E-Zigaretten auch für eine junge Zielgruppe verlockend seien und Jugendliche und junge Erwachsene nicht zum Konsum verleitet werden dürften. Steuererhöhungen hätten in der Vergangenheit gezeigt, dass sie zu den wirksamsten Präventionsinstrumenten bei preissensiblen Jugendlichen und Erwachsenen gehörten.



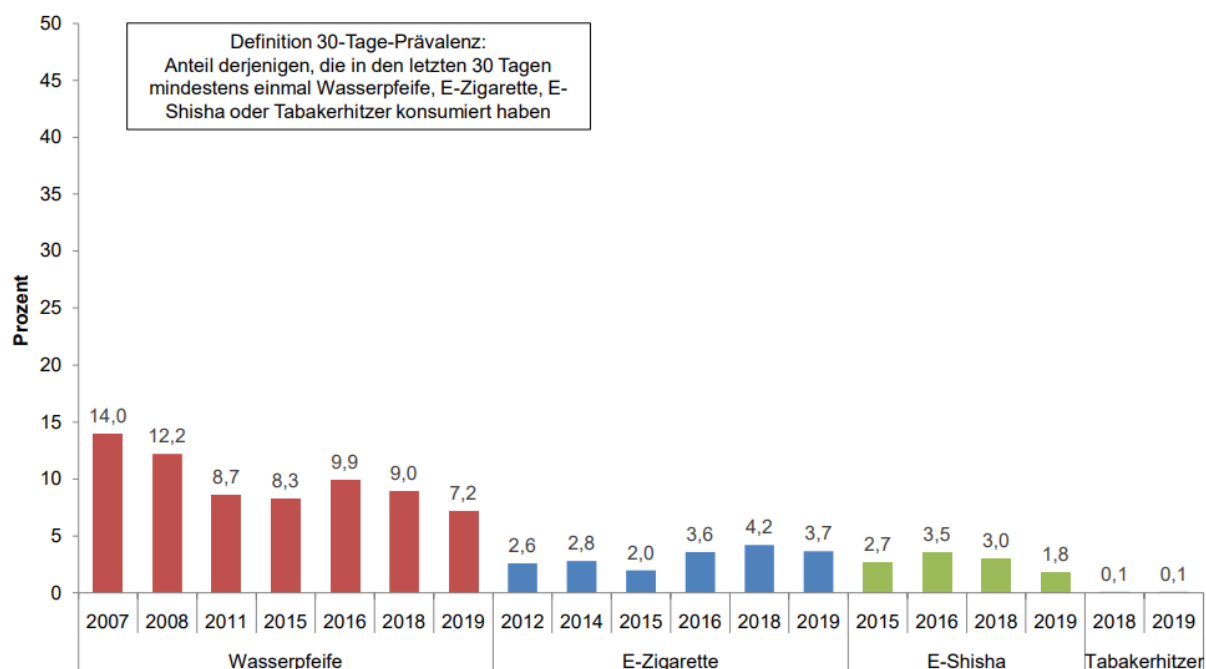
Prävalenz aktuellen E-Zigarettenkonsums je Altersgruppe und Erhebungsjahr
Aggregierte, gewichtete Daten. Quelle und Grafik: DEBRA Studie

Die *Deutsche Befragung zum Rauchverhalten* (DEBRA-Studie, siehe oben) untersucht fortlaufend den Konsum von Tabak und alternativen Nikotinprodukten in der Bevölkerung Deutschlands und wird vollumfänglich vom Bundesministerium für Gesundheit finanziert. Sie zeigt, dass **über 98 Prozent der Konsumenten von E-Zigaretten volljährig** sind.

Trotz teilweise noch erlaubter Werbung und immer besserer Verfügbarkeit der Produkte am Markt ist das Niveau seit Beginn der Datenerhebung im Jahr 2016 dabei gleichbleibend niedrig, sowohl für Minderjährige als auch für junge Erwachsene.

Der Antrag argumentiert mit abweichenden Zahlen der *Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA)* aus dem Jahr 2019, wonach der Konsum unter Jugendlichen zwischen den Jahren 2012 und 2018 steige. Die BZgA hat hier einerseits, anders als die DEBRA-Studie, nur den **Probierkonsum** untersucht, nicht den regelmäßigen. Der Einmal- oder Probierkonsum kann allenfalls Frühindikator herangezogen werden, verliert jedoch seine Aussagekraft, wenn er sich nicht im regelmäßigen Konsum niederschlägt. Dies ist passiert, wie die DEBRA-Studie zeigt, glücklicherweise nicht.

Zum anderen ist bei genauerer Betrachtung auch der Untersuchung der BZgA kein Anstieg der Nutzung zu entnehmen: Entgegen jeglicher Marktüblichkeit und Verbreitung werden die Begriffe „E-Zigarette“ und „E-Shisha“ unterschieden. Zusammengenommen ergeben die Werte aber eine **deutliche Tendenz der Prävalenz nach unten** ($3,6+3,5 = 7,1$ Prozent im Jahr 2016 zu $3,7+1,8 = 5,5$ Prozent):



30-Tage-Prävalenz des Konsums von Wasserpfeife, E-Zigarette, E-Shisha und Tabakerhitzer
12- bis 17-jährige Jugendliche insgesamt
Quelle und Grafik: [BZgA](#)

Das Sinken schon des Probierkonsums, bestätigt durch das Sinken des regelmäßigen Konsums, resultiert aus einem in Deutschland funktionierenden Jugendschutz. Die Nutzung von E-Zigaretten durch Jugendliche ist glücklicherweise – nachhaltig – auf derart niedrigem Niveau, dass es fernliegt, aus der reinen Verfügbarkeit der Produkte auf dem Markt eine Gefahr herbeizureden.

Bezeichnenderweise stellt auch Dr. Ute Mons, damals Leiterin der Stabsstelle Krebsprävention beim dkfz, in einem Beitrag vom 23.01.2020 für den Radiosender *deutschlandfunk nova* klar²²:

*Ute Mons vom Deutschen Krebsforschungszentrum kann **bisher keinen rapiden Anstieg des E-Zigarettenkonsums bei Jugendlichen feststellen**. "Jugendliche probieren vieles aus. Das heißt aber nicht, dass sie direkt regelmäßig E-Zigaretten konsumieren", sagt sie.*

"E-Zigaretten sind bei Jugendlichen auf konstant niedrigem Niveau. Aber Tabakzigaretten werden unter Jugendlichen immer noch häufiger verwendet."

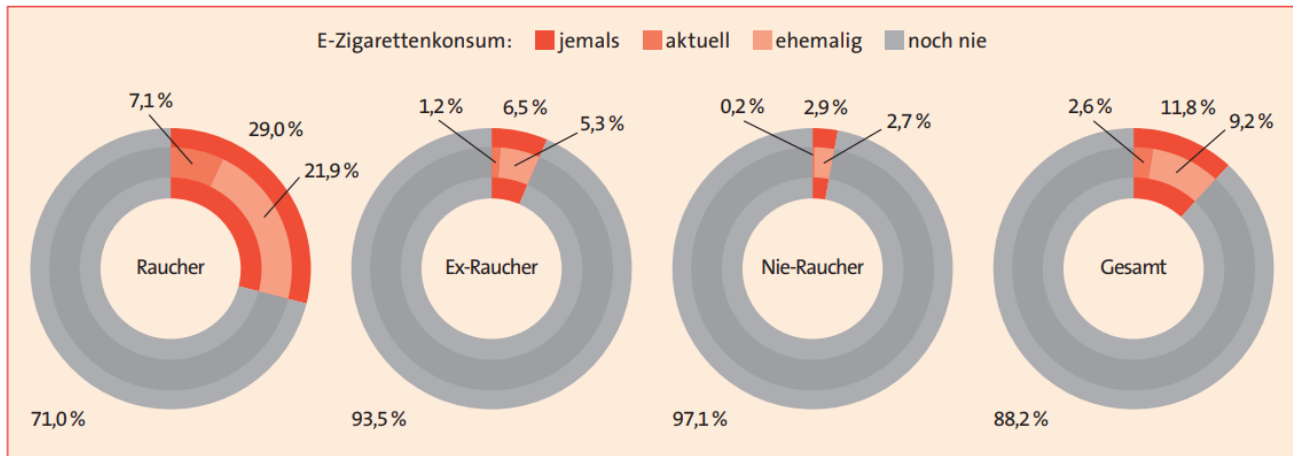
Der befürchtete "Gateway-Effekt", wonach E-Zigaretten ein Einstieg zum Rauchen konventioneller Zigaretten sein können, ist zudem nicht belegt:

"Die Auswertung erster Studien über das Konsumverhalten in Deutschland zeigt allerdings, dass die E-Zigarette eher einen experimentellen Charakter für Jugendliche (12 – 17 Jahre) hat und die "Gateway-Hypothese" nicht belegt werden kann." [...] Die Zahlen in Deutschland belegen, dass bei Nichtraucher der E-Zigarette kaum zum regelmäßigen Konsum führt."²³

²² <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/rauchen-e-zigaretten-weniger-schaedlich-als-normale-zigaretten>

²³ Vgl. Pieper/Mallock/Laux/Luch, Risiken und Nutzen von E-Zigaretten, in: *Umwelt und Mensch*, 2020, 65, S. 69 f. so auch Reimer/Kuhn/Lehmann, *Konsumgewohnheiten und Motive von E-Zigaretten-Konsumenten in Deutschland – Eine Querschnittsanalyse*, Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung der Universität Hamburg und der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf, 2016, S. 10.

Auch die Befürchtung, E-Zigaretten könnten Nichtraucher ansprechen, ist nicht belegbar. Unter allen aktuellen E-Zigarettenkonsumenten sind **nur 0,2 Prozent Nie-Raucher**:



Konsum von E-Zigaretten nach Rauchstatus im Jahr 2018.
Daten: GfK 2018, Berechnungen des dkfz.
Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2018

Im Antrag wird zudem verkannt, dass die Hemmschwelle für den Erwerb des überwiegenden Großteils der am Markt erhältlichen Produkte nicht die Nachfüllflüssigkeiten, sondern die eigentlichen (nachfüllbaren) Geräte sind. Ihr **Preis liegt ein Vielfaches über dem für eine Schachtel Tabakzigaretten** und ist damit für Jugendliche wirtschaftlich unattraktiv. Eine zusätzliche Besteuerung der Geräte würde daran nichts ändern, sondern wäre ausschließlich von erwachsenen Rauchern zu tragen, denen ein Umstieg auf E-Zigaretten anzuraten ist.

Es ist keinerlei Erforderlichkeit erkennbar, eine Lenkung durch die Schaffung einer neuen Verbrauchssteuer unternehmen zu müssen.

4.1.2. Gesundheitsschutz

Weiter wird damit argumentiert, dass E-Zigaretten keinesfalls harmlos seien und eine gesundheitsschädliche und möglicherweise krebserregende Wirkung sei bereits festgestellt sei. Als Beleg wird auf eine Stellungnahme des BfR **aus dem Jahr 2012** verwiesen.

Dieses Argument verkennt einerseits den **mittlerweile herrschenden wissenschaftlichen Konsens, acht Jahre nach der Veröffentlichung des BfR**, wonach die E-Zigarette erheblich weniger schädlich ist als Tabakrauch (siehe oben). Selbst wenn man die jüngere Stellungnahme des BfR aus dem Jahr 2015²⁴ zu Rate zieht, ergibt sich kein anderes Bild: Die Stellungnahme des BfR gibt nur den bis zum Jahr 2012 entwickelten Kenntnisstand wieder. Das BfR hat lediglich die toxikologischen Eigenschaften von Stoffen, die bis zur Erstellung der Risikobewertung üblicherweise in E-Zigaretten eingesetzt wurden, bewertet. Insoweit ist die der Stellungnahme zugrundeliegende Datenlage aufgrund des sich schnell fortentwickelnden E-Zigarettenmarkts und der aktuellen Studienlage zwischenzeitlich veraltet. Darüber hinaus bewertet das BfR die Aussagekraft der ausgewerteten Daten selbst als gering. Nach dem BfR lagen "zahlreiche wichtige Daten" bei Erstellung der Risikobewertung nicht vor²⁵.

Auch das BfR selbst kommt mittlerweile zu einer deutlich differenzierteren Einschätzung, wie Dr. Elke Pieper vom BfR in einer jüngst im Radio ausgestrahlten Diskussionsrunde²⁶ erklärt (Hervorhebungen nur hier):

"Am Anfang waren wir sehr skeptisch (...) haben uns zurückhaltend geäußert und mehr die Risiken in den Vordergrund gestellt. Aber mit der Zeit wurde auch ganz offensichtlich, dass doch bei bestimmungsgemäßem Gebrauch eine E-Zigarette doch ein deutlich geringeres gesundheitliches Risiko aufweist als die kommerzielle Tabakzigarette."

Auch das dkfz schränkt in seiner Stellungnahme²⁷ ein (Seite 2, Hervorhebung nur hier):

In der Regel liegen die Schadstoffe im Aerosol meist in deutlich geringeren Mengen als in Tabakrauch vor, (...).

²⁴ <https://www.bfr.bund.de/cm/343/nikotinfreie-e-shishas-bergen-gesundheitliche-risiken.pdf>

²⁵ Vgl. BfR, [Stellungnahme Nr. 010/2015](#) vom 23. April 2015, S. 2.

²⁶ Dr. Elke Pieper, Bundesamt für Risikobewertung in: "Forum: Dampfen statt rauchen - Wie gefährlich ist die E-Zigarette?" ([Sendung vom 19.02.2020](#)), SWR2

²⁷ https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/AdWfP/AdWfDP_2018_E-Zigaretten-Konsumverhalten-in-Deutschland-2014-2018.pdf

Keinesfalls ist die krebserzeugende Wirkung, wie im Antrag geschrieben, „festgestellt“. Vielmehr deuten immer mehr aktuelle und unabhängige Untersuchungen darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit, dass E-Zigaretten Krebs erzeugen, äußerst gering ist bis hin zur Vernachlässigbarkeit tendiert.

Ganz **aktuelle Studien aus dem Jahr 2020** bestätigen und bekräftigen den Wissensstand zur deutlich geringeren Schädlichkeit:

Forscher der Universität Michigan haben anhand eines dynamischen Bevölkerungssimulationsmodells 360 Szenarien der Auswirkungen von Tobacco Harm Reduction mittels E-Zigaretten untersucht. In die Berechnungen flossen einerseits mögliche Risiken von E-Zigaretten und die Möglichkeit, dass E-Zigaretten ein Gateway für Jugendliche zum Einstieg in den Tabakkonsum sind, sowie andererseits die Fähigkeit von E-Zigaretten, den Rauch-Ausstieg zu ermöglichen, ein. Sie kamen zum am 21. August 2020 veröffentlichten Ergebnis²⁸, dass **357 (99 Prozent) dieser 360 Szenarien positive Schätzungen geretteter Lebensjahre** (zwischen 143.000 und 65 Mio) bis 2100 durch den Umstieg von Tabakzigaretten auf E-Zigaretten ergeben.

In einer Veröffentlichung vom 18.08.2020 haben Forscher der Brown University in den USA in einer Querschnittsstudie²⁹ Atemwegssymptome von Tabakrauchern, Nutzern von E-Zigaretten und so genannten "Dual-Usern" (Tabak + E-Zigarette) verglichen und festgestellt, **dass Nutzer von E-Zigaretten signifikant weniger Atemwegssymptome** haben als Tabakraucher und Dual-User.

Am 16. April 2020 wurde im renommierten Magazin „Nature“ einen scientific report veröffentlicht³⁰, wonach beim Konsum von E-Zigaretten **das Krebsrisiko nur zwischen einem Dreitausendstel und einem Einundzwanzigtausendstel** dessen von Tabakrauch beträgt.

“These findings suggest tobacco smoking has a carcinogenic potential of magnitude 3116.9 to 21818.2 times greater than e-cigarette use”

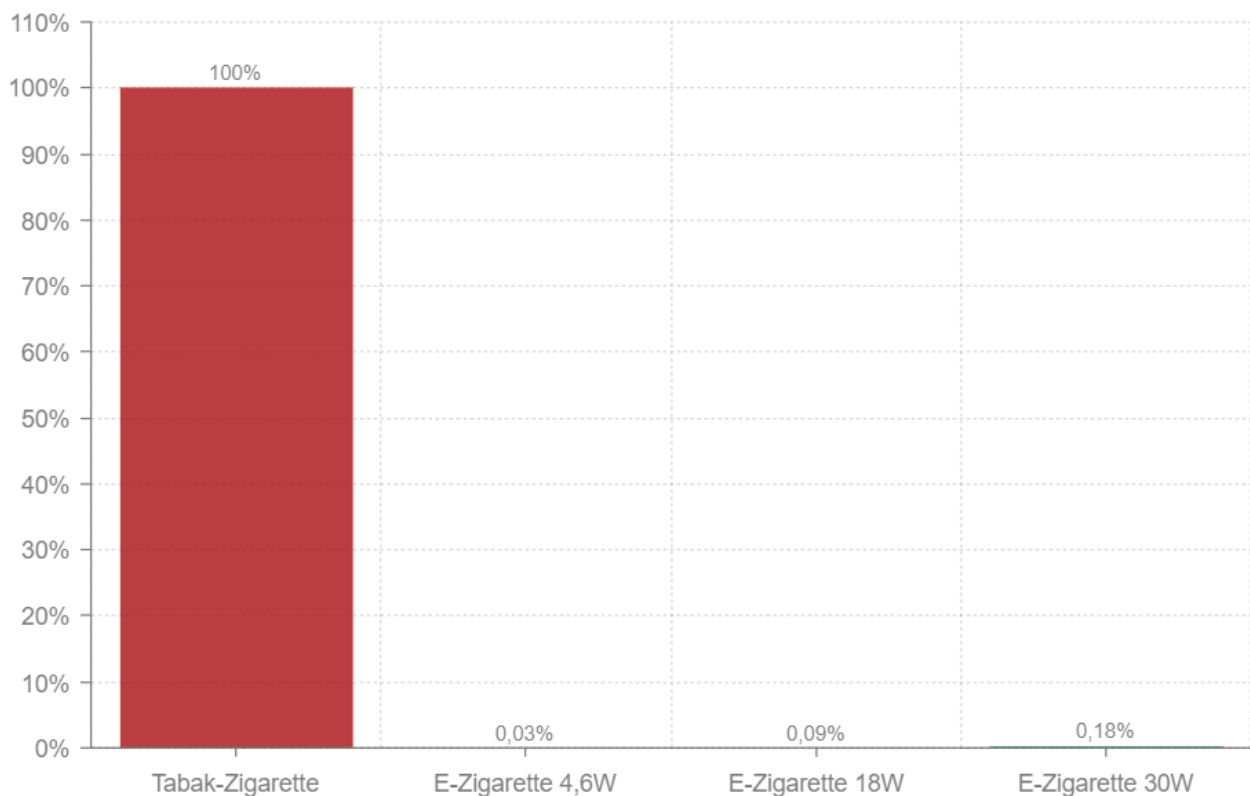
²⁸ Mendez et al., A magic bullet? The potential impact of e-cigarettes on the toll of cigarette smoking. (2020). DOI: [10.1093/ntr/ntaa160](https://doi.org/10.1093/ntr/ntaa160)

²⁹ Cassidy et al., Exclusive E-Cigarette Users Report Lower Levels of Respiratory Symptoms Relative to Dual E-Cigarette and Cigarette Users. (2020). DOI: [10.1093/ntr/ntaa150](https://doi.org/10.1093/ntr/ntaa150)

³⁰ Kosmider et al., Daily exposure to formaldehyde and acetaldehyde and potential health risk associated with use of high and low nicotine e-liquid concentrations. (2020). DOI: [10.1038/s41598-020-63292-1](https://doi.org/10.1038/s41598-020-63292-1)

Auch zur Entwicklung von Carbonylverbindungen, einschließlich Formaldehyd, die häufig für das mögliche Krebsrisiko herangezogen werden, wurde jüngst eine französische Studie veröffentlicht³¹, die das Verhältnis zwischen Tabakrauch und E-Zigaretten-Dampf anschaulich darstellen:

**Vergleich der Entstehung von Carbonylen (u.a. Formaldehyd)
in Summe bei Tabak-Zigaretten und drei verschiedenen E-Zigarettenmodellen**

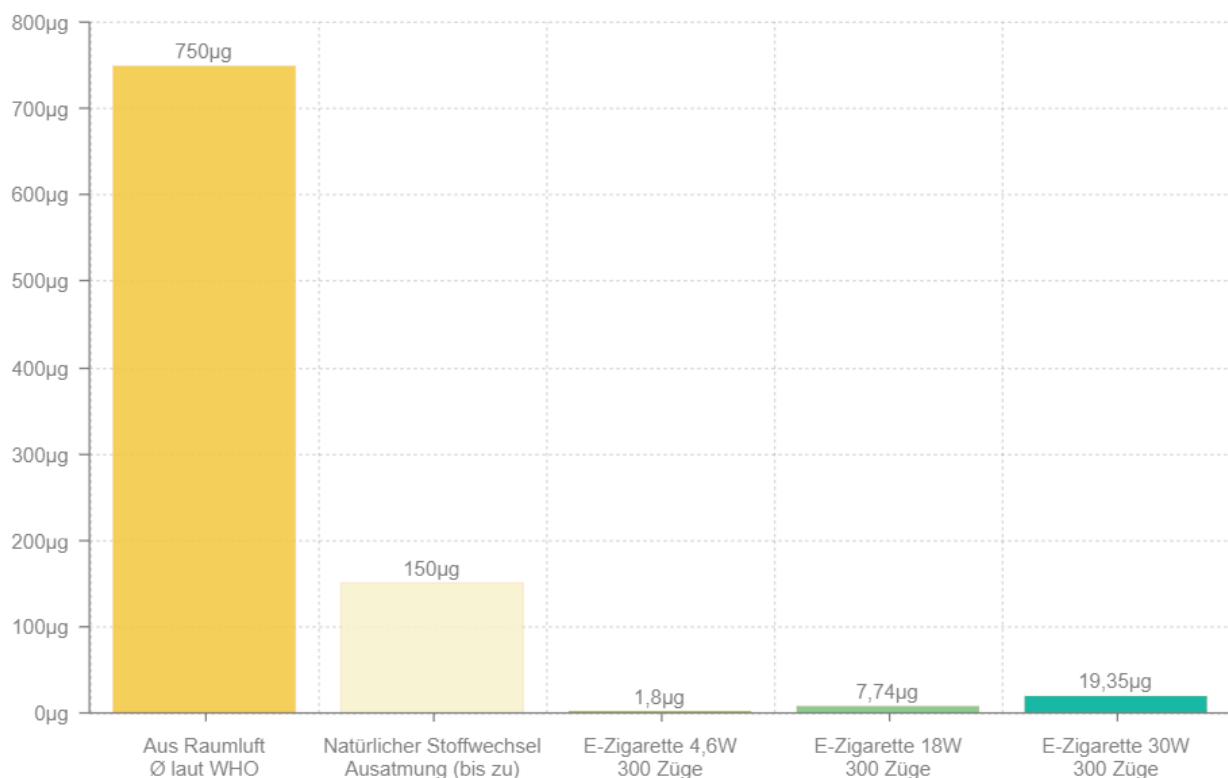


Quelle: Dusautoir et al. (2020); Grafik: VdeH

³¹ Dusautoir et al., Comparison of the chemical composition of aerosols from heated tobacco products, electronic cigarettes and tobacco cigarettes and their toxic impacts on the human bronchial epithelial BEAS-2B cells. (2020) Journal of Hazardous Materials, DOI: [10.1016/j.jhazmat.2020.123417](https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2020.123417)

Der als krebserregend in Verdacht stehende Stoff Formaldehyd wird häufig genannt, wenn es um die Einschätzung des Schädlichkeitspotenzials von E-Zigaretten, auch nikotinfreier, geht. Formaldehyd wird vom Menschen als Zwischenprodukt des Stoffwechsels gebildet und abgebaut und kommt in der Ausatemluft jedes Menschen vor. Setzt man die darin enthaltene Menge Formaldehyd ins Verhältnis mit den in der französischen Studie gemessenen Werten, hochgerechnet auf 300 Züge pro Tag, wird deutlich, dass die im E-Zigaretten-Aerosol enthaltene Menge deutlich unter dem liegt, was ein Mensch natürlicherweise am Tag selbst produziert und mit der Atemluft abgibt. Noch deutlicher wird das Verhältnis im Vergleich zum laut der WHO angenommenen Gehalt von durchschnittlich 50 Mikrogramm Formaldehyd in *unbelasteter* Raumluft³²:

Formaldehyd pro Tag durch Atmung / Konsum von E-Zigaretten
Auf 24 Stunden Atmung (Atemvolumen: 15m³) / 300 Züge E-Zigarette



Quelle: Werte E-Zigaretten (hochgerechnet auf 300 Züge/Tag): Dusatoir et al. (2020)
Grafik: VdeH

³² <https://www.who.int/ipcs/publications/cicad/en/cicad40.pdf>

Diese Studienlage soll nicht dafür streiten, dass E-Zigaretten völlig harmlos wären. Mögliche Restrisiken von E-Zigaretten sind aber stets im Verhältnis zu Tabakrauch zu betrachten. Das dkfz schreibt dazu³³:

geringere Schadstoffbelastung als durch Rauchen bei vollständigem Wechsel (wahrscheinlich unterschiedlich in Abhängigkeit von E-Zigarette, Liquid, Aromen)

Studien legen einen Nutzen beim Rauchstopp nahe

wahrscheinlich fördert häufiger E-Zigarettenkonsum eher den Rauchstopp als gelegentlicher Konsum

Rückgang akuter rauchbedingter Gesundheitsbeeinträchtigungen bei vollständigem Wechsel von Tabak auf E-Zigaretten

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages kommt in seinem Sachstandsbericht³⁴ aus dem Jahr 2018 zu dem Schluss:

Da der weitaus größere Teil der Konsumenten ehemalige Raucher sind, werden die gesundheitlichen Folgen des Umstiegs auf E-Zigaretten als überaus positiv geschildert. Die Hamburger Studie kommt zu dem Ergebnis, dass durch den Umstieg von Tabakprodukten auf E-Zigaretten gesundheitliche Verbesserungen sowie eine reduzierte Nikotintoleranz und -abhängigkeit wahrgenommen werden. Probleme mit den Atemwegen hätten sich spürbar verringert, der Geschmackssinn habe sich verbessert, die Lebensqualität insgesamt sei gestiegen. Verglichen mit den gesundheitlichen Gefahren des Rauchens wird das Dampfen sogar als „lebensrettende Maßnahme“ (S.129) angesehen. Nicht nur die gesundheitliche Gefahr durch das „Dampfen“, auch der Suchtdruck wird als deutlich geringer eingestuft.

Nach alledem wäre die beabsichtigte Lenkungswirkung einer Steuer zu Gunsten des Gesundheitsschutzes gegen die sich daraus ergebenden Nachteile (dazu siehe unten) abzuwägen.

Jedenfalls rechtfertigt das nach aktuellem wissenschaftlichen Erkenntnisstand möglicherweise noch vorhandene, dann aber in jedem Fall sehr geringe, Restrisiko von E-Zigaretten es nicht, eine neue Verbrauchssteuer zu Lenkungszwecken aus Gründen des Gesundheitsschutzes zu schaffen.

³³ https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/FzR/FzR_2018_E-Zigaretten.pdf

³⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/568198/e27a7be00a5fb49c5e0b9fbfea5c90d7/wd-9---040-18-pdf-data.pdf>

4.2. Zur Geeignetheit und Auswirkungen einer Verbrauchssteuer

Der Antrag stellt fest, E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten in Deutschland seien bislang „nicht adäquat besteuert“, anders als in 14 anderen Mitgliedsstaaten, die bereits nationale Verbrauchssteuern auf E-Zigaretten-Liquids erhöhen.

In der Tat zeigen sich in mehreren Ländern, auch außerhalb der EU, unerwünschte Folgen einer Verbrauchssteuer auf E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten.

4.2.1. Substitution durch Tabakzigaretten

Es existieren inzwischen deutliche Hinweise darauf, dass die Besteuerung von E-Zigaretten dazu führt, dass weniger Raucher auf die weniger schädlichen E-Zigaretten umsteigen und umgekehrt Nutzer von E-Zigaretten zum Konsum von Tabakzigaretten zurückkehren.

Laut einer Studie³⁵, in der Daten von 1992 bis 2015 ausgewertet wurden, führt die Besteuerung von E-Zigaretten in der gleichen Höhe wie Zigaretten dazu, dass das der **Konsum traditioneller Tabakzigaretten um etwa 8 Prozent steigen** und etwa 2,75 Millionen Raucher davon abhalten würde, mit dem Rauchen aufzuhören. Damit bestätigen sich die bereits im Jahr 2018 geäußerten Berechnungen³⁶ dieser Wissenschaftler, wonach bei einer Erhöhung der Preise für E-Zigaretten um 10 Prozent die **Anzahl der erfolgreichen Tabak-Stoppversuche um 10 Prozent abnimmt**.

Autoren einer Studie³⁷ der American Cancer Society, die Auswirkungen einer Steuer in sechs europäischen Märkten untersucht habe, kommen zu ähnlichen Ergebnissen und plädieren für einen spürbaren Preisunterschied zwischen Tabak- und E-Zigaretten, um Raucher zum Wechsel zu animieren.

Unter den rund 600.000 erwachsenen Rauchern in Minnesota im Jahr 2014 hätten etwa 32.400 zusätzliche Erwachsene während des Untersuchungszeitraums mit dem Rauchen aufgehört, wenn diese Steuer nicht in Kraft gewesen wäre. Die Anwendung der staatlichen Steuer auf nationaler Ebene

³⁵ Saffer et al., E-cigarettes and adult smoking: Evidence from Minnesota. (2020). DOI: [10.1007/s11166-020-09326-5](https://doi.org/10.1007/s11166-020-09326-5)

³⁶ Saffer et al., E-cigarettes and adult smoking. (2018). <https://www.nber.org/papers/w24212.pdf>

³⁷ Stoklosa et al., Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union. (2016). DOI: [10.1093/ntr/ntw109](https://doi.org/10.1093/ntr/ntw109)

hätte über einen Zeitraum von 10 Jahren schätzungsweise 1,83 Millionen Raucher davon abgehalten, mit dem Rauchen aufzuhören.

Eine weitere Studie³⁸ stellt fest, dass höhere **Steuersätze für E-Zigaretten den traditionellen Zigarettenkonsum erhöhen und den E-Zigarettenkonsum reduzieren**. Steuerübergreifende Effekte implizieren, dass die Produkte wirtschaftliche Substitute sind:

„Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine nationale E-Zigarettensteuer von 1,65 Dollar pro Milliliter Flüssigkeit den Anteil der Erwachsenen, die täglich Zigaretten rauchen, um etwa 1 Prozentpunkt erhöhen würde, was 2,5 Millionen zusätzlichen erwachsenen täglichen Rauchern entspricht, verglichen damit, dass die Steuer nicht erhoben wird.“

Eine von den staatlichen National Institutes of Health (NIH) finanzierte Untersuchung³⁹ von Scanner-Daten von 35.000 Einzelhändlern über die Jahre 2011-2017 hat gezeigt, dass bei jeder zehnpromzentigen Erhöhung der E-Zigarettenpreise die Verkäufe von E-Zigaretten um 26 Prozent sinken. Gleichzeitig führt dies aber dazu, dass der **Verkauf traditioneller Zigaretten um 11 Prozent steigt**. Die Forschenden kommen zu dem Schluss:

*„Wir schätzen, dass für jeden E-Zigaretten-Pod, der aufgrund einer E-Zigarettensteuer nicht mehr gekauft wird, 6,2 zusätzliche Schachteln Zigaretten gekauft werden. **Die Auswirkungen der E-Zigarettensteuer auf die öffentliche Gesundheit sind in diesem Fall wahrscheinlich negativ.**“*

Das **kalifornische** Legislative Analyst's Office kommt zum Ergebnis⁴⁰:

*Unsere Überprüfung der verfügbaren Beweise deutet darauf hin, dass die vorgeschlagene Steuer wahrscheinlich sowohl den Konsum von E-Zigaretten bei Jugendlichen als auch bei Erwachsenen erheblich reduzieren würde. **Die Steuer würde wahrscheinlich auch zum Anstieg des Tabakrauchens bei Erwachsenen führen.** Die Auswirkungen auf das Rauchen von Zigaretten bei Jugendlichen sind unklar.*

und stellt darüber hinaus fest, dass das zu erwartende Steueraufkommen deutlich unter dem bei der Tabaksteuer ausfällt.

³⁸ Pesko et al., The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. (2020). DOI: [10.1007/s11166-020-09330-9](https://doi.org/10.1007/s11166-020-09330-9)

³⁹ Cotti et al., The Effects of E-Cigarette Taxes on E-Cigarette Prices and Tobacco Product Sales: Evidence from Retail Panel Data. (2020). DOI: [10.3386/w26724](https://doi.org/10.3386/w26724)

⁴⁰ <https://lao.ca.gov/Publications/Report/4171>

Weitere Studien⁴¹ stützen diese Beobachtungen und stellen fest, dass die Erhebung von Verbrauchssteuern auf E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten dazu führen, dass weniger Menschen vom Tabakrauchen auf E-Zigaretten umsteigen.

Auch **tatsächliche Erfahrungen** nach Einführung einer Verbrauchssteuer in EU-Mitgliedsstaaten spiegeln diese Untersuchungsergebnisse wider:

Ungarn führte im Jahr 2017 eine Steuer ein⁴² und sah sich aufgrund **drastischen Wachstums eines Schwarzmarktes** dazu gezwungen, sie zum 01.01.2020 mehr als zu halbieren⁴³.

In **Italien** sind nach Einführung einer Verbrauchssteuer auf Flüssigkeiten die **Tabakumsätze stark gestiegen** und die aus kleinen und mittleren Unternehmen bestehende Branche brach massiv ein. Gleichzeitig sank die Anzahl der Nutzer von E-Zigaretten um 70 Prozent⁴⁴. Im Jahr 2018 wurden die Steuern dann um bis zu 90 Prozent gesenkt⁴⁵.

Im Frühjahr 2018 führte **Estland** eine Verbrauchssteuer von 2 € pro 10 ml Nachfüllflüssigkeit ein, setzte diese kürzlich jedoch mit Wirkung zum 1. Dezember 2020 für mindestens zwei Jahre wieder aus, da sie die Schaffung von außer Kontrolle geratenen Parallelmärkten begünstigt hat. Laut Berechnungen⁴⁶ des Verbandes „New Nicotine Alliance Estonia“ stammten seit Erhebung der Verbrauchssteuer fast **85 Prozent der konsumierten Flüssigkeiten vom Schwarzmarkt** oder aus grenzüberschreitenden Käufen und **ein Zehntel der E-Zigarettennutzer kehrte zum Konsum von Tabakzigaretten zurück**. Die Einstellung der Erhebung von Verbrauchsteuern böte, laut des dem Gesetzentwurf beigefügten technischen Berichts, den Unternehmern die Möglichkeit, den Preis für Nachfüllflüssigkeiten zu senken und ermutige die Verbraucher zum Kauf legaler Produkte⁴⁷.

⁴¹ Jun et al., Do state regulations on e-cigarettes have impacts on the e-cigarette prevalence?. (2020). DOI: [10.1136/tobaccocontrol-2019-055287](https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2019-055287); so auch: Minami et al., The impact of e-cigarette price changes on vaping and smoking behaviors, Substance Use & Misuse. (2019). DOI: [10.1080/10826084.2019.1592195](https://doi.org/10.1080/10826084.2019.1592195)

⁴² <https://dailynewshungary.com/smoking-and-vaping-rules-in-hungary/>

⁴³ <https://vaporproductstax.com/hungary-lowers-its-excise-tax-on-e-cigarettes/#:~:text=Lower%20excise%20tax,order%20to%20restrict%20illegal%20imports.>

⁴⁴ <https://londonlovesbusiness.com/what-does-the-eu-vaping-tax-mean-for-the-uk/>

⁴⁵ <https://www.sigmagazine.it/2018/11/sigarette-elettroniche-riduzione-tassa/>

⁴⁶ <https://www.sovape.fr/lestonie-fait-des-premiers-pas-vers-la-reconnaissance-de-la-reduction-des-risques-lies-au-tabac/>

⁴⁷ <https://www.sigmagazine.it/2020/06/estonia-no-tassa/>

Die Tax Strategy Group des **irischen** Finanzministeriums hat im Jahr 2017 die möglichen Auswirkungen einer E-Zigarettensteuer untersucht⁴⁸ und rät von einer Einführung ab, da **mögliche Steuereinnahmen gemessen am gesundheitpolitischen Schaden zu gering ausfallen** würden. Je höher der Preis für E-Zigaretten sei, desto weniger Raucher würden umsteigen. Zudem täten sich Vollzugsprobleme auf, da Verbraucher auf den Onlinehandel ausweichen würden.

Diese Untersuchungen und Beobachtungen zeigen allesamt, dass eine zusätzliche Besteuerung von E-Zigaretten in Summe negative Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit hätte, weil eine Verlagerung des Konsums von E-Zigaretten auf Tabakzigaretten stattfände.

4.2.2. Substitution durch alternative, ungeeignete Produkte

Ausweislich des Antrags ist die Besteuerung nicht nur von E-Zigaretten (Geräten) und nikotinhaltenen Nachfüllflüssigkeiten beabsichtigt, sondern auch von nikotinfreien Nachfüllflüssigkeiten.

Abgesehen davon, dass eine Rechtfertigung für die Besteuerung nikotinfreier, auch für andere Zwecke frei erhältlicher Produkte unter keinen Gesichtspunkten erkennbar ist, würde eine solche zu weitreichenden Problemen zu Lasten des Verbraucherschutzes führen.

Wie oben dargelegt würde eine solche Verbrauchssteuer nikotinfreies Fertigliquid, Shortfill, Aromakonzentrate, Longfill und nikotinfreie Base umfassen. Diese bestehen aus Lebensmittelaromen, Glycerin und Propylenglykol. All diese Stoffe sind nicht nur im E-Zigarettenfachhandel sondern **für andere Verwendungszwecke allgemein frei verfügbar**.

Wenn eine Preiserhöhung für Nachfüllflüssigkeiten, wie oben gezeigt, schon die Gefahr birgt, dass die Konsumenten auf Tabakzigaretten umsteigen, ist die Gefahr einer Substitution mit Rohstoffen, die außerhalb des Fachhandels bezogen werden können, sehr naheliegend. Diese unterliegen jedoch nicht der Regulierung durch Vorschriften wie TabakerzG, TabakerzV, ProdSG und CLP-Verordnung, müssen die Anforderungen somit nicht erfüllen, haben Qualitätsstandards, die weit unter denen für

⁴⁸ <https://assets.gov.ie/5707/170119150040-6986c30878ea485abb4cf47b83c505dc.pdf>

den Konsum in E-Zigaretten liegen und sind teilweise sogar bei Inhalation offensichtlich gesundheitsgefährdend.

- **Glyzerin** wird u.a. zur Herstellung von Kosmetik und im Pferdebedarf genutzt und ist frei erhältlich, hat für diese Zwecke aber häufig nicht die für die Verwendung in E-Zigaretten geforderte Pharmaqualität (DAB) sondern nur Lebensmittelqualität oder weniger.
- **Propylenglykol** wird u.a. zur Herstellung von Kosmetik und für Nebelmaschinen genutzt und ist frei erhältlich, hat für diese Zwecke aber häufig nicht die für die Verwendung in E-Zigaretten geforderte Pharmaqualität (DAB) sondern nur Lebensmittelqualität oder weniger.
- **Lebensmittelaromen** sind beispielsweise für die Herstellung von Speiseeis oder als Backzutat frei erhältlich. Als solche unterlegen sie nicht den für E-Zigarettenflüssigkeiten geltenden Vorschriften. Teilweise sind diese auch in Öl gelöst, die Inhalation von Ölen ist aber unstreitig gesundheitsschädlich und kann zu einer Lipidpneumonie führen.

Eine Erhebung von Verbrauchssteuern auf nikotinfreie Nachfüllflüssigkeiten würde also nicht nur zur Verlagerung zu frei erhältlichen, nicht von einer Verbrauchssteuer erfassten Produkten führen, sondern damit zwangsweise auch zur Zweckentfremdung nicht für die Inhalation geeigneter und nicht dafür regulierter Stoffe und damit zur einer Gesundheitsgefährdung der Verbraucher. Sie ist daher abzulehnen.

4.2.3. Substitution durch Eigenimporte / Online-Marktplätze; Wettbewerbsverzerrung

Schon jetzt ist es den zuständigen Behörden (den örtlichen Ordnungsämtern) faktisch flächendeckend nicht möglich, für eine effektive Durchsetzung der aktuellen Rechtslage zu sorgen. Neben dem allgegenwärtigen Personalmangel besteht kein geeigneter Zugriff auf die EUCEG-Datenbank zur Einsicht der mitgeteilten Erzeugnisse. Vier Jahre nach Inkrafttreten des TabakerzG gibt es noch heute Länder, die ihrer Verpflichtung, Listen aller bei ihr registrierten Verkaufsstellen, die grenzüberschreitenden Fernabsatz nach Absatz 1 betreiben, in geeigneter Weise bekanntzugeben (§ 22 Abs. 4 Satz 3 TabakerzG), nicht nachgekommen sind.

Die Durchsetzung der aktuellen Rechtslage auf nationaler Ebene gegenüber nationalen Mitbewerbern muss die Wirtschaft mit den zur Verfügung stehenden, etablierten Instrumenten des

Wettbewerbsrechts selbst sicherstellen. **Gegenüber ausländischen Anbietern**, insbesondere auf bekannten Online-Marktplätzen mit hoher Reichweite und Bekanntheit, aber auch Direktversendern aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland **versagen diese Methoden jedoch**. Neben einem hohen Kostenrisiko ist die effektive Durchsetzbarkeit oft fraglich.

Dem Verband ist ein Fall bekannt, wonach ein zur Anzeige gebrachter Verstoß gegen § 34 Abs. 1 Nr. 12, 13 TabakerzG wegen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Tabakerzeugnissen ohne erforderliche behördliche Anmeldung (strafbewehrt mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr, § 35 Abs. 1 TabakerzG) durch einen niederländischen Onlineshop folgenlos blieb: Die deutsche Staatsanwaltschaft erklärte sich für unzuständig und reichte den Vorgang an die niederländische Staatsanwaltschaft weiter, die wiederum keinen Tatbestand verwirklicht sah, womit das gesamte **Strafverfahren trotz Verwirklichung des Tatbestands in Deutschland ohne jegliche Rechtsfolge** eingestellt wurde.

Auch ein Vorgehen gegen Marktplatzbetreiber zeigte sich in der Vergangenheit als außerordentlich komplex, kostenintensiv und aufwändig. Die Durchsetzung durch die Wirtschaft selbst ist im Wege des Wettbewerbsrechts einerseits wegen hohen Kostenrisikos aufgrund der Vielzahl unterschiedlich gelagerter Fälle, aber auch aufgrund unzulänglicher Mittel zur Beweisführung (insbesondere die problematische Qualität der vom BVL veröffentlichten Listen mitgeteilter E-Zigaretten) häufig erschwert und ist ihr auf Dauer nicht zuzumuten.

Daneben zeigt sich auch das **Unvermögen der Exekutive**, trotz Hinweisen seitens des Verbands an die zuständigen Behörden und des Angebotes jeglicher Hilfeleistung, bestehende Rechtsverletzungen, die dem Gesundheitsschutz der Verbraucher im erheblichen Maße entgegenstehen, zu ahnden und abzustellen: Im Internet werden durch ausländische Anbieter, entweder ohne Impressum oder mit einem die Identität verschleiernenden, nikotinhaltige Flüssigkeiten, die zum Nachfüllen von E-Zigaretten bestimmt sind, mit einem Nikotingehalt, der **erheblich über dem dafür zulässigen Höchstgehalt von 20 mg / ml** liegt, angeboten und in den Verkehr gebracht: Der Anbieter *Bunkerbase & Co* hat nikotinhaltige Base mit einem Nikotingehalt von 250 mg/ml (dem zwölfeinhalbfachen des zulässigen Höchstwerts) im Angebot⁴⁹ und wirbt damit, aus seinem Lager in Großbritannien und Deutschland zu versenden⁵⁰. Der Anbieter *AntiTPD.com*, dessen Name eindeutig auf seine Zielbestimmung hinweist,

⁴⁹ <https://www.bunkerbase.co.uk/products/ultra-nicotine-base-100-200-250-mg>

⁵⁰ <https://www.bunkerbase.co.uk/pages/order-shipping-policy>

bietet nikotinhaltige Base mit einem Nikotingehalt von bis zu 800 mg/ml (dem vierzigfachen des zulässigen Höchstwerts) an⁵¹ und wirbt damit, dass „Europäische Bestellungen von unseren europäischen Partnern (Europe to Europe Transition) mit Kurierdienst versandt [werden], Lieferzeit 24 Stunden.“

Diese Umstände führen bereits in der jetzigen Rechtslage und bei aktuellem Durchsetzungsdefizit zu einer **erheblichen Marktverzerrung und einer Gefährdung deutscher Verbraucher**. Während inländische Anbieter einem hohen Entdeckungs- und Verfolgungsdruck durch Mitbewerber ausgesetzt sind und sich überwiegend an die geltende Rechtslage halten, gilt das für ausländische Anbieter nicht. Dabei können sich dieser bekannter Online-Marktplätze bedienen und erreichen so sehr schnell und effektiv eine relevante Marktpresenz und große Marktdurchdringung, stehen also in unmittelbarer Konkurrenz zu inländischen Anbietern. Bedienen sie sich zusätzlich der **Fulfillment-Leistungen inländischer Unternehmen** (also Verpackung und Versand der Ware direkt in / aus Deutschland), unterscheiden sie sich auch in der Lieferzeit nicht mehr von einem nationalen Anbieter.

Das führt dazu, dass eine Vielzahl von Produkten auf dem deutschen Markt Verbrauchern unmittelbar durch ausländische Verkäufer angeboten werden, die **nicht rechtskonform** (Mitteilungspflichten, Meldepflichten, Produktsicherheit, Batterieentsorgung, Verpackungsgesetz usw.) zu günstigeren Preisen, als ein deutscher, die rechtlichen Verpflichtungen erfüllender, Verkäufer es könnte, auf dem Markt bereitgestellt werden. Neben einem steuerlichen Schaden wird hier insbesondere auch der Verbraucher- und Gesundheitsschutz in erheblichem Maße unterlaufen.

Die selben Erwägungen gelten für Einführung einer Verbrauchssteuer, die Lage wird dadurch sogar nochmals verschärft: Eine Vielzahl der auf dem Markt befindlichen Nachfüllflüssigkeiten stammt aus EU-Mitgliedsstaaten außerhalb Deutschlands, aber auch aus Drittländern (insbesondere den USA). Es ist davon auszugehen, dass es zu einem **sprunghaften Anstieg von ausländischen Angeboten nicht ordnungsgemäß versteuerter Erzeugnisse** auf Online-Marktplätzen kommen wird.

Die Einführung einer Verbrauchssteuer wird also das Niveau des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes damit nicht steigern, sondern weiter senken.

⁵¹ <https://www.antitpd.com/product/meganic-1000ml-100pg/>

4.2.4. Zu erwartende Erträge und Probleme im Vollzug

Wie bereits dargelegt werden auf dem Markt rund 40 Prozent des Gesamtumsatzes mit nikotinfreien Flüssigkeiten (nikotinfreies Fertigliquid, Shortfill, Aromakonzentrate, Longfill, nikotinfreie Base), aber nur ca. 18 Prozent mit nikotinhaltigen (Fertigliquid, Shots) erzielt.

Lehnt man der bereits erfolgten Argumentation folgend die zusätzliche Besteuerung von E-Zigaretten (Geräten) und nikotinfreien Flüssigkeiten ab, verbleiben für die Besteuerung gerade mal 18 Prozent des Umsatzes mit Flüssigkeiten. Bei einem geschätzten Gesamtumsatz der Branche im Jahr 2019 von 480 Mio. Euro, der im Jahr 2020 aufgrund der Auswirkungen der SARS-Cov-2 Pandemie nochmals deutlich sinken dürfte, fällt schon die **mögliche Bemessungsgrundlage außerordentlich überschaubar** aus, wie folgende Beispielrechnung verdeutlicht:

Im Jahr 2019 wurde in Deutschland ein Umsatz von knapp 22,5 Mrd. Euro mit Tabakzigaretten erwirtschaftet und führte zu Tabaksteuereinnahmen von 12,4 Mrd. Euro⁵². Heruntergerechnet auf den Umsatz mit E-Zigaretten im Jahr 2019 von 480 Mio. Euro (2,1 Prozent von 22,5 Mrd. Euro) ergäbe dies – bei gleicher Steuerlast – entsprechende Steuereinnahmen in Höhe von ca. 260 Mio. Euro (2,1 Prozent von 12,4 Mrd. Euro). Zusätzlich ist, ausweislich des Antrags, das geringere Schadenspotenzial von E-Zigaretten bei der Besteuerung zu berücksichtigen (nach wissenschaftlichen Erkenntnissen, wie gezeigt, 95 Prozent geringer als beim Tabakrauch), so dass der Steuerertrag auch nicht durch beliebig hohe Steuersätze ermöglicht werden kann. Berücksichtigt man die geringere Schädlichkeit von E-Zigaretten gegenüber Tabakzigaretten, vorliegend mit 5 Prozent des Schadenspotenzials, ergibt dies **Steuereinnahmen in Höhe von gerade einmal 13 Mio. Euro.**

Zudem ist der Markt für E-Zigaretten stark zersplittert: Anders als bei der Zigarettenindustrie, wo sich vier Unternehmen in Deutschland über 86 Prozent des Marktes teilen, sind bereits nach aktueller Rechtslage **über 900 Hersteller bzw. Importeure** für E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten verzeichnet (siehe 3.4). Diese Zahl wird sich durch die ab dem 01.01.2021 geltende Meldepflicht für nikotinfreie Nachfüllflüssigkeiten nochmals deutlich erhöhen, weil zahlreiche Unternehmen nur solche Produkte herstellen und bislang, entsprechend aktueller Rechtslage, nicht in der Liste gemeldeter E-Zigaretten auftauchen.

⁵² https://www.zigarettenverband.de/wp-content/uploads/Tab_Absatz_Umsatz_Steuer_2019.pdf

Diese Hersteller stammen nahezu ausschließlich aus dem Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen und haben keinerlei Erfahrung mit der komplexen Materie von Verbrauchssteuern und der dazugehörigen Abläufe. Es ist daher zu erwarten, dass es aufgrund der hohen bürokratischen und finanziellen Hürden zu massiven Vollzugsdefiziten bei der Erhebung der Steuer kommen würde. Der personelle und organisatorische Mehraufwand müsste zwangsweise auf die Verkaufspreise umgelegt werden und würde zu einer zusätzlichen Verteuerung für Verbraucher führen – mit den oben aufgezeigten unerwünschten Konsequenzen.

In **Italien** führte die Einführung einer Verbrauchssteuer zu einer Verringerung der Anzahl von Fachgeschäften um 75 Prozent (von 4.000 auf 1.000) und zum **Verlust von 10.000 Arbeitsplätzen**, gleichzeitig sank die Anzahl der Nutzer von E-Zigaretten um 70 Prozent⁵³.

Der Aufwand für Vollzug und Bürokratie bei der Erhebung einer Verbrauchssteuer steht in keinem Verhältnis zum zu erwartenden Ertrag und belastet die Wirtschaftsteilnehmer über Gebühr.

4.2.5. Übermäßige Belastung der Wirtschaftsteilnehmer

E-Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten sind bereits jetzt umfangreich reguliert (TabakerzG, TabakerzV, ProdSG, CLP-Verordnung) und stellen die gesamte Branche vor hohe Herausforderungen, denen sie im Sinne des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes auch bereit ist zu begegnen.

Zusätzlich steht ein umfangreicher Katalog weiterer Maßnahmen und Beschränkungen mit der Änderung des TabakerzG und der TabakerzV zum 1. Januar 2021 bevor, bei der nikotinfreie Nachfüllbehälter mit nikotinhaltigen weitgehend gleichgestellt werden und umfangreiche Werbeverbote beschlossen wurden. Der Erfüllungsaufwand nur für diese bereits beschlossene Gesetzesänderung wird bereits mit einem einmaligen Aufwand von ca. 19 Millionen Euro und einem laufenden Aufwand von ca. 2,8 Millionen Euro beziffert.

⁵³ <https://londonlovesbusiness.com/what-does-the-eu-vaping-tax-mean-for-the-uk/>

Daneben erlebt die Branche nicht erst mit der SARS-CoV-2 Pandemie eine Krise, sondern dies ist die zweite nach den EVALI Vorfällen in den USA, für die (wie gezeigt) ungerechtfertigterweise E-Zigaretten verantwortlich gemacht wurden.

Zu alledem würde die Einführung einer Verbrauchssteuer, die aus ordnungs- und gesundheitspolitischen Gründen keinen Sinn macht und die, wie dargelegt, eher zu negativen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit führt, die Grenze der Belastbarkeit der Wirtschaft erheblich überschreiten und wäre schlicht unzumutbar. **Ein Firmensterben ist zu erwarten und würde dazu führen, dass sich die Branche auf nur noch wenige, wirtschaftlich leistungsstarke Unternehmen konzentrieren würde.** In der Folge verlören unzählige Selbständige ihre Existenz, Angestellte ihren Arbeitsplatz und Verbraucher die Vielfalt, die das Produkt E-Zigarette so attraktiv und erfolgreich für den Ausstieg aus dem Tabakkonsum macht.

Der zu erwartende Erfüllungsaufwand ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht abzuschätzen, weil auch schlicht Erfahrungswerte fehlen.