

Karlsruhe, 4. September 2020

## **Stellungnahme im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterzuentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen auszurichten (BT-Drucksache 19/18978)**

### **I. Anlass**

1. Zwar sind herkömmliche Tabakwaren, sprich Zigaretten, Zigarren, Zigarrillos und Rauchtabak, nach wie vor die am meisten konsumierten Rauchprodukte in Deutschland und in der Europäischen Union. Alternative Dampf- und Rauchprodukte wie E-Zigaretten und Tabakerhitzer haben aber in den letzten zehn Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Steuerlich werden herkömmliche Tabakwaren nach wie vor systematisch anders erfasst als alternative Dampf- und Rauchprodukte. E-Zigaretten, die mit sogenannten Liquids befüllt werden, unterliegen in Deutschland gar keiner speziellen Verbrauchsteuer. Ihr Konsum wird allein mit der Umsatzsteuer belastet. Die in Tabakerhitzern verwendeten Tabaksticks werden verbrauchsteuerlich behandelt wie Pfeifentabak.

2. Der o.b. Antrag zielt darauf ab, die EU-Tabaksteuerrichtlinie neu auszurichten, damit in Zukunft die genannten alternativen Dampf- und Rauchprodukte systematisch einer speziellen Verbrauchsteuer unterworfen werden können. Dabei sollen die steuerlichen Belastungen der verschiedenen Dampf- und Rauchprodukte ihren unterschiedlichen gesundheitlichen Folgen Rechnung tragen. Zudem soll im Rahmen einer unabhängigen Langzeitstudie untersucht werden, welche langfristigen gesundheitlichen Folgen alternative Dampf- und Rauchprodukte haben und welche Lenkungswirkungen spezielle Verbrauchsteuern auf diese Produkte auf das Rauchverhalten auslösen.

### **II. Welcher ökonomischen Logik folgt die deutsche Tabaksteuer?**

3. Der Gesetzgeber verfolgt mit Tabaksteuern bislang insbesondere zwei Politikziele, nämlich ein Einnahmeziel und ein Lenkungsziel. Zwischen diesen beiden Zielen können Konflikte entstehen, da ceteris paribus mit höherem Tabakwarenkonsum höhere Steuereinnahmen einhergehen, das Lenkungsziel aber darin besteht, den Tabakwarenkonsum einzuschränken. In einem optimal austarierten Tabaksteuersystem wird der Konflikt zwischen den beiden Zielen möglichst vermieden. Ein finanzpolitisch stabiler Einnahmenfluss geht dann

Hand in Hand mit einem gesundheitspolitisch wünschenswerten, eingeschränkten Tabakwarenkonsum.

4. Ein Tabaksteuersystem, das den genannten Politikzielen bestmöglich gerecht wird, lässt sich folgendermaßen charakterisieren.<sup>1</sup> Tabaksteuern sollten hinreichend hoch sein, um Anreize zu setzen, mit dem Rauchen aufzuhören oder gar nicht erst damit anzufangen. Freilich setzen unerwünschte Ausweichreaktionen der Höhe der Tabaksteuern Grenzen. Um insbesondere Ausweichreaktionen in die Schattenwirtschaft zu vermeiden, sollten unterschiedliche Tabakprodukte mit unterschiedlichen Sätzen besteuert werden, denn preissensitive Konsumenten werden bei höheren Tabaksteuerern auf kostengünstigere Alternativen ausweichen. Ausweichmöglichkeiten können im Konsum steuergünstigerer Tabakwaren wie Feinschnitt bestehen, in einem verstärkten Cross-Border-Shopping oder in einem Abwandern in die Schattenwirtschaft. Für die Gesellschaft und den Fiskus ist ein Ausweichen auf steuergünstigere Tabakalternativen deutlich vorteilhafter als Cross-Border-Shopping oder gar Schmuggel. Deshalb besteht ein gut ausbalanciertes Tabaksteuersystem aus steuerlich stärker und steuerlich schwächer belasteten Tabakwarenkategorien.

5. Die deutsche Tabaksteuer in ihrer gegenwärtigen Form erscheint ausgewogen, weil sie mehrere Steuerziele gleichzeitig erfüllt: Sinkender Konsum von Tabakwaren geht einher mit gleichbleibenden Steuereinnahmen und einem Rückgang des Konsums nicht im Inland versteuerter Tabakwaren, vor allem Schmuggelwaren. Zentrale Elemente der deutschen Tabaksteuer sind Belastungsdifferentiale zwischen hoch- und niedrigpreisigen Zigaretten und zwischen Zigaretten und Feinschnitt. Auf diese Weise bleiben niedrigpreisige Zigaretten und Feinschnitt eine Alternative zu nicht im Inland versteuerten Zigaretten.

6. Bislang sind die Belastungsdifferentiale der deutschen Tabaksteuer zwischen verschiedenen Tabakwaren allein den unterschiedlichen Ausweichreaktionen als Folge der Besteuerung geschuldet. Sie spiegeln keine etwaigen unterschiedlichen gesundheitlichen Folgen des Konsums der verschiedenen besteuerten Tabakwaren wider. Zwar sollten aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive jene Kosten des Konsums mit einer speziellen Verbrauchssteuer bepreist werden, die die Konsumenten nicht internalisieren, und dazu gehören beim Konsum von Tabakwaren an erster Stelle gesundheitliche Kosten. Weil es sich bei den im Tabaksteuergesetz genannten Tabakwaren aber ausschließlich um Produkte handelt, die durch Verbrennung konsumiert werden und die gesundheitsschädlichen Substanzen insbesondere durch den Verbrennungsprozess entstehen, gab es bislang keinen zwingenden Grund, steuerlich nach unterschiedlichen gesundheitlichen Folgen zu differenzieren.

7. Seitdem freilich die in Tabakerhitzern verwendeten Tabaksticks ebenfalls der Tabaksteuer unterworfen werden, stellt sich die Situation anders dar. Die bisherige empirische Evidenz zu den gesundheitlichen Folgen des Konsums von Dampf- und Rauchprodukten legt nahe, dass herkömmliche, durch Verbrennung konsumierte Tabakwaren die größten gesundheitlichen Schäden auslösen, E-Zigaretten, in denen Liquids verdampft werden, die geringsten, und dass die gesundheitlichen Schäden des Konsums von Tabaksticks in Tabakerhitzern irgendwo dazwischen liegen.<sup>2</sup> Es erschließt sich deshalb nicht, weshalb

---

<sup>1</sup> Im Detail siehe Steidl und Wigger (2018).

<sup>2</sup> Siehe Chaloupka, Sweanor und Warner (2015), Ballin und Sweanor (2020) sowie die dort jeweils zitierte Literatur.

Tabaksticks für Tabakerhitzer in Ermangelung einer eigenen Kategorie steuerlich wie Pfeifentabak besteuert werden. Weder gleichen Sticks hinsichtlich der gesundheitlichen Folgen des Konsums Pfeifentabak, noch ist davon auszugehen, dass preissensitive Konsumenten bei Preiserhöhungen anderer Tabakwaren auf diese Sticks ähnlich ausweichen wie auf Pfeifentabak.<sup>3</sup>

### III. Wie sollten alternative Dampf- und Rauchprodukte steuerlich erfasst werden?

8. Zwar ist die empirische Evidenz zu den gesundheitlichen Folgen von E-Zigaretten noch vorläufig. Die meisten der vorliegenden Studien erlauben aber den Schluss, dass der Konsum von E-Zigaretten deutlich geringere Gesundheitsschäden auslöst als der Konsum von herkömmlichen Zigaretten. Dieser Befund hat trotz der in jüngerer Zeit in den populären Medien intensiv besprochenen Häufung von Todesfällen von Konsumenten von Liquids Bestand. Die bisherigen Informationen zu diesen Todesfällen deuten darauf hin, dass sie nicht auf in offiziellen Märkten erworbene Produkte zurückzuführen sind, sondern dass es sich um gepantschte Qualität gehandelt hat, die in schwarzen Märkten erworben wurde, oder um mit speziellen Ölen versetzte Cannabisprodukte.<sup>4</sup>

9. An E-Zigaretten wird aber kritisiert, dass sie insbesondere für Jugendliche einen leichten Einstieg in eine Nikotinabhängigkeit darstellen und dazu führen können, dass Jugendliche dann auch vermehrt herkömmliche Zigaretten rauchen. Die empirische Evidenz dazu ist allerdings schwach. Der Rückgang des Zigarettenkonsums in den letzten Jahrzehnten ist wesentlich dadurch getrieben worden, dass weniger Jugendliche und junge Erwachsene begonnen haben zu rauchen. Zwar lässt sich beobachten, dass Jugendliche, die E-Zigaretten konsumieren, auch herkömmliche Zigaretten rauchen, allerdings gibt es keine Evidenz dafür, dass zwischen dem einen und dem anderen ein kausaler Zusammenhang besteht.<sup>5</sup>

10. Belastbarere Evidenz gibt es dafür, dass Raucher von herkömmlichen Zigaretten zu E-Zigaretten umsteigen. Allerdings kommt es umso weniger dazu, je teurer E-Zigaretten relativ zu herkömmlichen Zigaretten sind.<sup>6</sup> Weil der Konsum von E-Zigaretten mit geringeren gesundheitlichen Risiken verbunden ist als der Konsum von herkömmlichen Zigaretten, sollten deshalb E-Zigaretten geringer mit einer speziellen Verbrauchsteuer belastet werden oder sogar gar nicht. Noch wünschenswerter wäre es natürlich, wenn es nicht bei einem Umstieg von herkömmlichen zu E-Zigaretten bliebe, sondern E-Zigaretten nur eine Zwischenstation wären auf dem Weg zum Nichtrauchen. Dafür gibt es aber keine Evidenz.<sup>7</sup> Das spricht aber nicht dagegen, E-Zigaretten gegenüber herkömmlichen Zigaretten steuerlich zu begünstigen, denn auch ein Umstieg erscheint wünschenswerter als dass Raucher ihr Verhalten nicht ändern.

---

<sup>3</sup> Ob die steuerliche Eingruppierung von Tabaksticks in die Kategorie Pfeifentabak nicht nur ökonomisch, sondern auch juristisch angreifbar ist, weil im Bereich der Eingriffsverwaltung Analogiebildungen zu Lasten der Bürger gemeinhin als unzulässig gelten, soll hier nicht weiter erörtert werden.

<sup>4</sup> Zu den gehäuften Todesfällen siehe *The Economist* vom 12. September 2019.

<sup>5</sup> Siehe dazu auch Cummings, Ballin und Sweanor (2020).

<sup>6</sup> Siehe Cheng et al. (2019).

<sup>7</sup> Siehe Chen et al. (2020).

11. Deshalb ist es gegebenenfalls auch kontraproduktiv, dass es den Anbietern von E-Zigaretten untersagt wird, ihre Produkte mit Hinweis auf das geringere Gesundheitsrisiko zu bewerben. Unbeabsichtigt kann eine solche Regulierung dazu beitragen, dass E-Zigaretten für Jugendliche attraktiver werden, weil Anbieter, wenn sie nicht mit dem geringeren Gesundheitsrisiko werben dürfen, gegebenenfalls auf allgemeine Lifestyle-Werbung ausweichen.<sup>8</sup>

12. Sowohl die Regulierung als auch die Besteuerung von herkömmlichen Rauchwaren und alternativen Dampfprodukten wie E-Zigaretten und Tabakerhitzern sollte deshalb dem Ziel folgen, den Konsumenten Anreize zu geben, von den schädlichsten zu den am wenigsten schädlichen Produkten zu wechseln. Für die öffentliche Gesundheit können sich beträchtliche Vorteile dadurch ergeben, dass Raucher einen solchen Wechsel vollziehen. Deshalb ist sogar zu überlegen, den Konsum der am wenigsten schädlichen Produkte wie bislang gar nicht mit einer speziellen Verbrauchsteuer zu belasten.

13. Ein solches regulatorisches Umfeld hat auch den Vorteil, dass es bestehende oder neue Produzenten von alternativen Dampf- und Rauchprodukten einen Anreiz liefert, weiter in die Entwicklung von weniger gesundheitsschädlichen Produkten als Ersatz für herkömmliche Zigaretten zu investieren.

#### **IV. Fazit**

14. Ein regulatorischer Rahmen, der den Wechsel von herkömmlichen verbrennbaren Tabakwaren zu risikoärmeren Dampf- und Rauchprodukten fördert, ist empfehlenswerter als ein Rahmen, der alle Formen des Rauchens zu unterbinden versucht. Gegebenenfalls empfiehlt es sich sogar, die am wenigsten gesundheitsschädlichen Dampf- und Rauchprodukte nicht mit einer speziellen Verbrauchsteuer zu belegen.

15. Die Qualität der Inhalte von sogenannten Liquids sollten einer strengen Kontrolle unterliegen. Bei der steuerlichen Belastung sollte darauf geachtet werden, dass keine Anreize geschaffen werden, Liquids in schwarzen Märkten zu erwerben, in denen gesetzlich definierte Standards für solche Liquids naturgemäß nicht eingehalten werden.

16. Begleitend sollten die gesundheitlichen Folgen des Konsums neuer Rauch- und Dampfprodukte kontinuierlich untersucht und der regulatorische Rahmen evidenzbasiert angepasst werden.

#### **Literaturangaben**

Chaloupka, F.J., Swenor, D. und Warner, K.E. (2015), Differential taxes for differential risks — toward reduced harm from nicotine-yielding products, *New England Journal of Medicine*, DOI: 10.1056/NEJMp1505710.

Chen, R. et al. (2020), E-Cigarette use to aid long-term smoking cessation in the US: Prospective evidence from the PATH Cohort Study, *American Journal of Epidemiology*,

---

<sup>8</sup> Siehe dazu Cummings, Ballin und Swenor (2020).

[doi.org/10.1093/aje/kwaa161](https://doi.org/10.1093/aje/kwaa161).

Cheng, K.-W. et al. (2019), Prices, use restrictions, and electronic cigarette use – evidence from ITC US 4CV1 (2016) survey, *Addiction*, doi:10.1111/add.14562.

Cummings, K.M., Ballin, S. und Sweanor, D. (2020), The past is not the future in tobacco control, *Preventive Medicine*, doi.org/10.1016/j.ypmed.2020.106183.

Steidl, F. und Wigger, B.U. (2018), Optimale Besteuerung von Tabakwaren, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, doi.org/10.1007/s41025-018-0113-y.

*The Economist*, Don't panic about e-cigarettes, 12. September 2019.