



Wortprotokoll der 92. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 7. September 2020, 11:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal E 400

Vorsitz: Katja Hessel, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 4

Antrag der Abgeordneten Stefan Schmidt, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Dr. Danyal Bayaz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten

BT-Drucksache 19/18978

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union



Teilnehmende Sachverständige:

Aktionsbündnis Nichtraucher e.V. (ABNR)

Helbig-Schuster, Dr. Ulrike

Pankow, Prof. Dr. Wulf (Teilnahme per Videokonferenz)

Effertz, Dr. Tobias (Teilnahme per Videokonferenz)

Universität Hamburg

IfT Institut für Tabakforschung GmbH

Heller, Prof. Dr. Wolf-Dieter

Deutsches Krebsforschungszentrum

Mons, Prof. Dr. Ute

Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH

Storck, Prof. Dr. Martin

Verband des eZigarettenhandels e.V. (VdeH)

Dobrajc, Michal (Teilnahme per Videokonferenz)

Werse, Dr. Bernd

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Wigger, Prof. Dr. Berthold U.

Karlsruher Institut für Technologie

**Teilnehmende Mitglieder des Ausschusses in der Präsenzsitzung**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Steiniger, Johannes Tebroke, Dr. Hermann-Josef	
SPD	Binding (Heidelberg), Lothar Kiziltepe, Cansel Schrodi, Michael	
AfD	Gminder, Franziska	
FDP	Hessel, Katja Mansmann, Till	
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schmidt, Stefan	Kappert-Gonther, Dr. Kirsten (Ausschuss für Gesundheit)

Übrige Mitglieder waren per Telefonkonferenz zugeschaltet.



Beginn der Sitzung 11:01 Uhr

Tagesordnungspunkt

Antrag der Abgeordneten Stefan Schmidt, Dr. Kirsten Kappert-Gonthier, Dr. Danyal Bayaz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten

BT-Drucksache 19/18978

Vorsitzende **Katja Hessel**: Liebe Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung und begrüße zunächst alle anwesenden Sachverständigen. Herzlichen Dank, dass Sie der Einladung zu unserer heutigen Anhörung gefolgt sind. Dies gilt auch für Herrn Prof. Dr. Pankow vom Aktionsbündnis Nichtraucher e.V., für Herrn Dr. Effertz von der Universität Hamburg sowie für Herrn Dobrajc vom Verband des eZigarettenhandels e.V., die uns per Videokonferenz zugeschaltet sind.

Die heutige Anhörung wird vom Parlamentsfernsehen live auf Kanal 1 übertragen. Anschließend ist sie auch in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar.

Gegenstand der heutigen Anhörung ist der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten auf BT-Drucksache 19/18978.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße sodann die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse. Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich Frau Ministerialdirektorin Mildenberger und Herrn Oberregierungsrat Miske begrüßen. Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Zum Ablauf der heutigen Anhörung: Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 1 Stunde und 30 Minuten vorgesehen, also bis ca. 12:30 Uhr.

Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung zu geben.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, d. h. die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird die Redezeit auf dem Bildschirm hinter mir angezeigt. Nach 4 Minuten und 30 Sekunden ertönt ein Signalton. Dann verbleiben noch 30 Sekunden für die Antwort.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein bei mir anzumelden.

Hier noch ein paar Hinweise zur Protokollführung: Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Damit sind meine einleitenden Hinweise am Ende und wir beginnen mit der Anhörung. Die erste Frage in der ersten Runde stellt für die Fraktion CDU/CSU der Kollege Sebastian Brehm.



Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Liebe Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, herzlich Willkommen. Liebe Kollegen und Kolleginnen, wir diskutieren heute über den Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN über eine Änderung der Tabaksteuerrichtlinie auf EU-Ebene, die derzeit schon läuft und im ersten Quartal 2021 auch abgeschlossen werden soll. Insbesondere über die Frage: Wie gehen wir mit den neuartigen Produkten um – Verdampfern und Erhitzern –, die bisher noch nicht in dieser Weise abgebildet sind. Deswegen sollten wir erst einmal anfangen, empirische Daten nachzufragen, um uns so eine Entscheidungsmöglichkeit zu eröffnen. Deshalb die erste Frage an Herrn Professor Dr. Heller.

Liegen verlässliche Basisdaten über die in Deutschland konsumierte Menge dieser neuartigen Produkte vor? Es wird immer wieder gesagt, um eine Einordnung vornehmen zu können, wäre eine Langzeitstudie notwendig. Wie müsste das nach Ihrer Sicht aussehen, in welcher Form könnte man sich eine solche Langzeitstudie vorstellen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Heller vom Institut für Tabakforschung GmbH.

Sv **Prof. Dr. Wolf-Dieter Heller** (Institut für Tabakforschung GmbH): Ob verlässliche Daten vorliegen, kann für den E-Zigaretten Bereich besser der Vertreter des Verbands der Hersteller benennen. Offiziell liegen immer nur Umsatzzahlen vor. Ob das 200, 300 oder 400 Millionen Euro sind. Um eine vernünftige Besteuerung zu finden, sollte diese für E-Zigaretten durchgeführt werden, brauchen wir Basisdaten. Ich als Statistiker plädiere dabei immer für einen sauberen Beginn, und dieser Beginn wäre – und ich glaube diesen Punkt werden wir nachher noch diskutieren – die Einführung einer Nullsteuer. Ich weiß nicht, ob das BMF, Frau Mildenberger, so etwas machen würde. Für mich als Statistiker wäre eine Nullsteuer, mit der wir dann die Werte hätten und auch die illegale Einfuhr über Zusatzstudien abschätzen könnten, ganz relevant.

Der zweite Punkt, zu den Tabakerhitzern: Hier gibt es den Marktführer, der in Deutschland mit einem Produkt auf dem Markt ist. Von diesem habe ich zu dieser Fragestellung noch nie Daten bekommen. Aber wenn man im Hauptzollamt in Bünde nachfragt, in der Steuerkategorie Pfeifentabak, müsste es

für das BMF ohne weiteres möglich sein, die entsprechenden Daten für dieses Produkt zu erhalten. Ich habe gehört, dass auch andere Unternehmen mit ähnlichen Produkten auf den Markt kommen. Dazu muss man über die Tabaksteuerzeichenstelle in Bünde die Zahlen bekommen.

Dann ganz kurz zu einer Studie: Eine Langzeitstudie, wie sie im Antrag steht, ist praktisch für eine Enderkrankung – Lungenkrebs – nicht durchzuführen. Die Latenzzeit bei Lungenkrebs beträgt 20 Jahre, das geht nicht. Ich persönlich wünschte mir aber, dass die Hypothese des Gateway Effektes – dass Jugendliche über die E-Zigarette einsteigen und dann auf die Tabakzigarette übergehen – mit einer vernünftigen Kohorten-Studie überprüft würde. Vielleicht könnte man die DEBRA Studie in Düsseldorf dazu verwenden. Dann hätte man für diesen gesundheitspolitischen Aspekt sicherlich sehr valide Daten.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank Herr Prof. Dr. Heller. Es ist noch Zeit für eine Rückfrage.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): In dem Antrag steht, dass die Nutzung von E-Zigaretten und Alternativprodukten kontinuierlich steigt, aber insgesamt sinkt die Anzahl jugendlicher Raucher. 85 Prozent der Jugendlichen rauchen überhaupt nicht mehr. Gibt es dazu noch Material?

Sv **Prof. Dr. Wolf-Dieter Heller** (Institut für Tabakforschung GmbH): Ich habe dazu kein zusätzliches Material. Es ist eine wunderbare Studie, die die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung seit vielen Jahren macht. Das Design der Studie ist mehr oder weniger konstant geblieben. Deswegen können wir die Raucherpräferenzen von Jugendlichen als sehr gesichert annehmen. Für E-Zigaretten habe ich keine Zahlen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Heller. Für die SPD Fraktion stellt die nächste Frage der Kollege Michael Schrodi.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Erst einmal vielen Dank, dass sie hier zusammengekommen sind, um mit uns über die Reform der EU zur Tabaksteuerrichtlinie zu diskutieren und sich mit uns auszutauschen. Es geht um die Frage einer Weiterentwicklung der Steuerrichtlinie für E-Zigaretten und Tabakerhitzer – um eine angemessene Besteuerung dieser Produkte. Und es geht natürlich auch um die Frage der Refinanzierung von sozialen Kosten,



auch für den Tabakkonsum, und um Gesundheitsschutz. Und es geht um Jugendschutz und Prävention.

Meine erste Frage an das Aktionsbündnis Nichtraucher e.V., Frau Helbig Schuster. Es gibt den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Ansatz, auf die Weiterentwicklung der EU Tabaksteuerrichtlinie hinarbeiten. Ist das zielführend? Und: Wie beurteilen sie einen Ansatz, komplett neue, eigene Steuerkategorien und Sätze für E-Zigaretten und Tabakerhitzer zu schaffen. Wonach sollte sich nach Ihrer Auffassung die Besteuerung dieser Produkte richten?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an das Aktionsbündnis Nichtraucher e.V. Frau Dr. Helbig-Schuster.

Sve **Dr. Ulrike Helbig-Schuster** (Aktionsbündnis Nichtraucher e.V.): Sie haben mehrere Unterpunkte benannt. Dementsprechend würde ich gerne darauf eingehen. Dahinter steht die Frage, was wir als Gesellschaft wollen. Deswegen sitzen die verschiedenen Parteien hier. Das heißt also, was möchte man mit einem Finanzierungssystem in der Gesellschaft bewirken. Dafür muss ich adressieren, um welches Produkt es an dieser Stelle geht: Es geht um die E-Zigarette. Das heißt, ich muss eine Analyse durchführen, welche Bestandteile die E-Zigarette hat, welche Inhaltsstoffe. Dann muss ich überlegen, wenn ich Nutzen und Risiken dieses Produktes kenne, wie ich es in einer Gesellschaft zugänglich machen möchte. Danach richtet sich die Besteuerung als Tool. Und dementsprechend muss ich es in die Besteuerungsvarianz einsortieren.

Die Fragestellung, ob man das im europäischen Raum gestalten möchte, kann man natürlich stellen. Das ist sinnvoll und das sollte man auch, weil wir in der EU sehr dicht interagieren. Dennoch sind wir als Deutschland trotzdem dazu verpflichtet, unsere gesellschaftlichen Fragen so abzubilden, dass sie für uns tragbar sind. Zum Beispiel ist es so, dass im europäischen Raum, unabhängig von der Gesetzgebung der EU, 14 Länder zur Besteuerung der E-Zigarette eine eigene Gesetzgebung geschaffen haben und 16 Länder zu den Heat-Not-Burn-Produkten.

Wie Sie sicherlich wissen, ist Deutschland in der European Tobacco Scale Schlusslicht. Das heißt,

von allen europäischen Ländern, die man dort bezüglich einer Regulation verglichen hat – Besteuerung gehört auch mit dazu –, ist Deutschland das Schlusslicht, was eine Regulation dieser Produkte anbelangt. Deswegen habe ich gesagt, dass wir schauen müssen, was wir in unserer Gesellschaft wollen. Dabei geht es definitiv um den Schutz junger Erwachsener – also was möchten wir, dass junge Erwachsene in Zukunft leisten können? Möchten wir, dass diese jungen Erwachsenen früh erkranken, abhängig werden mit Nikotin?

Toxische Produkte: Langfristige Studien sind noch nicht verfügbar. Ich leite das Berliner Büro der deutschen Krebshilfe. Ich bin selber Ärztin und Chirurgin mit einem Wirtschaftshintergrund. Das heißt also, ich muss sehr gut überlegen, wie ich die Problematik auch gut darlegen kann. Es gibt aber tatsächlich ganz aktuelle Studien zu diesen Produkten, die natürlich keine Langzeitwirkungen darlegen können.

Es war Anfang des Jahres einmal angedacht, dass die Besteuerung der E-Zigarette in Deutschland mit den Tabakprodukten gleichgezogen wird, mit den konventionellen Zigaretten, weil die Toxizität aufgrund der enthaltenen Substanzen bei der E-Zigarette genauso gegeben ist. Es ist immer die Frage: Dieses „Weniger“, das natürlich auch gerne von der Industrie propagiert wird, wenn man das wissenschaftlich analysiert – was bedeutet das? Meine ich die Milligramm-Zahl, meine ich die Anzahl der schädlichen Substanzen, oder möchte ich die Anzahl der Symptome, die eine toxische Chemikalie hat, adressieren?

Ich rede hier von Auswirkungen von Chemikalien auf den menschlichen Körper. Zum Beispiel haben Delivery Systems in der Chemical Research in Toxicology ganz aktuell über die Produkte herausgegeben, dass sie Phthalate enthalten, die dann schädliche Auswirkung auf die Zellen in den Lungen haben. Es gibt Mausmodelle, in denen für E-Zigaretten eine Reduktion der Fruchtbarkeit der Mäuse gezeigt wurde. Wir müssen hier also an den Jugendschutz denken. Entsprechend hoch müssen die Produkte besteuert werden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Dr. Helbig-Schuster. Die nächste Frage stellt für die AfD Fraktion Frau Gminder.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Ich begrüße das rechtzeitige Vorliegen der Stellungnahmen von Dr.



Effertz, Prof. Dr. Stork, dem Verband des E-Zigarettenhandels und von Prof. Dr. Wigger.

Meine erste Frage geht an den Verband des eZigarettenhandels, Herrn Dobrajc. Bei 24 bis 26 Milliarden Euro Umsatz mit Zigarettentabak etc. werden 14 Milliarden Euro Steuern eingenommen. Bei einem ungefähren Umsatz – wie jetzt bekannt geworden ist – von 570 bis 600 Millionen Euro mit E-Zigaretten, wie hoch schätzen Sie die möglichen Einnahmen durch eine Besteuerung? Glauben Sie, dass sich der Steuersatz an dem für Pfeifentabak orientieren wird? Eine zweite Frage hätte ich ebenfalls an Sie: Welche 14 EU-Länder haben bereits eine Steuer erhoben? Sind das jene mit hohen oder mit niedrigen Preisen für die Einzelpackung?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Dobrajc vom Verband des eZigarettenhandels e.V.

Sv **Michal Dobrajc** (Verband des eZigarettenhandels e.V.): Es ist tatsächlich so, dass die Umsätze der E-Zigaretten Branche mit denen der Tabakindustrie nicht ansatzweise zu vergleichen sind. Wir hatten Schätzungen für das Jahr 2019 von ungefähr 500 bis 600 Millionen Euro Umsatz in Deutschland, was aufgrund der Vorkommnisse in den USA mit illegalen Straßendrogen, die dort mittels E-Zigaretten konsumiert wurden, nach unten korrigiert werden musste. Das wurde fälschlicherweise auf die Gefährlichkeit der E-Zigarette umgedeutet, was zu einem massiven Einbruch der Industrie geführt hat. Somit rechnen wir jetzt nur noch mit einem Umsatz für 2019 von deutlich unter 500 Millionen. Aber, ob nun 500 oder 600 Millionen – das sind nicht die Milliarden der Tabakindustrie.

Selbst wenn man die Steuersätze eins zu eins übernehmen würde, und dabei – wie es im Antrag auch zum Ausdruck kommt – das geringere Schadenspotential der E-Zigarette, was wissenschaftlich unbestreitbar ist, berücksichtigt, kämen wir hier auf ein Steueraufkommen für das Jahr 2019 von zwischen 13 und 20 Millionen Euro. Das heißt, das wäre etwas, das im Vergleich zu den Tabaksteuereinnahmen zu vernachlässigen wäre. Dabei handelt es sich um ein Produkt, das den Tabak bedingten Krankheiten, diametral entgegensteht, und den Menschen helfen würde, vom Tabakkonsum loszukommen.

Das heißt also: Wir haben hier keine vergleichbare Zahlen, und können anhand des Umsatzes, den

diese Branche macht – auch wenn er stetig steigt – nicht davon ausgehen, dass eine Steuer positive Effekte für den Haushalt hätte. Im Gegenzug wissen wir aus anderen europäischen Ländern und auch aus anderen Ländern weltweit, die eine Verbrauchsteuer eingeführt haben, dass aufgrund von Preiserhöhungen eine Substitution der E-Zigarette hin zur Tabakzigarette stattfindet – auch schon bei moderaten Erhöhungen von zehn Prozent. Das würde in Deutschland pro Fläschchen im Schnitt 50 Cent entsprechen. Die Folge: Die Umsätze für die E-Zigarette sinken und die Tabakumsätze steigen gleichzeitig.

In den USA hat man festgestellt, dass pro weniger verkauftem Fläschchen Nachfüllflüssigkeit für E-Zigaretten sechs weitere Schachteln Zigaretten verkauft werden. Das ist nach einer Steuererhöhung von zehn Prozent in einem Bundesstaat in den USA ausgewertet worden. Das hat dazu geführt, dass es diese Bewegung gibt. Ob man das aus gesundheitspolitischer Sicht wirklich möchte, ist sehr fraglich.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Johannes Steiniger.

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Fragen gehen an Herrn Prof. Dr. Stork. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, was der vorherige Sachverständige gesagt hat. Können Sie uns noch einmal darstellen, wie genau die Risiken der Alternativprodukte – über die wir hier diskutieren – aus medizinischer Sicht zu bewerten sind? Anekdotisch kenne ich genug im eigenen Bekanntenkreis, die sich von der Zigarette entwöhnt haben, indem sie auf die E-Zigarette umgestiegen sind und das Nikotin dann immer weiter abgeflacht haben. Das würde mich interessieren. Jetzt wurde in dem vorherigen Wortbeitrag gesagt, dass es bei einer Besteuerung zu einer Substitution kommt, von der E-Zigarette in Richtung Tabak. Wenn das, was eben gesagt wurde, stimmt, wie ist das medizinisch zu bewerten?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Stork vom Städtischen Klinikum Karlsruhe.

Sv **Prof. Dr. Martin Stork** (Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH): Als Gefäß- und Thoraxchirurgen behandeln wir sozusagen die Endzustände des Rauchens, die schwersten Formen der Arteriosklerose



mit Schlaganfall, Herzinfarkt, Amputation sowie Lungenkrebs. Deshalb sind wir bemüht, unsere Patienten vom Zigarettenrauchen wegzubringen. Dass Zigarettenrauchen gefährlich ist, wissen wir seit 40 Jahren, da gibt es Langzeitstudien, das Krebsregister und so weiter.

Wie gefährlich ist die E-Zigarette? Dieser Punkt ist ein bisschen strittig. Wenn es um die Toxizität geht, muss ich leider widersprechen. Auch das Bundesamt für Risikobewertung und selbst das deutsche Krebsforschungszentrum veröffentlichen regelmäßig Daten, dass alle gemessenen Substanzen bei E-Zigaretten um 90 bis 95 Prozent weniger präsent sind. Das ist rein stochastisch bzw. rein statistisch so, dass das der Konsum von E-Zigaretten mit einem geringeren Risiko verbunden ist.

Wir wissen allerdings nicht, ob das im Langzeiteffekt so ist. Wir wissen aber, aufgrund von mathematischen Modellberechnungen – das habe ich in der Stellungnahme dargelegt, in anderen Ländern wie in den Niederlanden wird das berechnet – wie hoch das mittlere Krebsrisiko ist, wenn man komplett vom Zigarettenrauchen auf die E-Zigarette umsteigen würde. Das gefährliche am Rauchen – nur der Vollständigkeit halber, damit das auch hier in diesem Ausschuss noch einmal erwähnt wird – ist die Verbrennung von Tabak. Das heißt, man könnte eine Steuerkategorie von Produkten schaffen, die ohne Verbrennung von Tabak auskommen – dazu gehören E-Zigaretten, die nehmen Liquids und beinhalten gar keinen Tabak, oder die Tabakerhitzer, die den Tabak lediglich auf 280 statt 850 Grad erwärmen und dann das Aroma und das Nikotin extrahieren. Da ist es wahrscheinlich schwierig, den Begriff Tabaksteuer zu verwenden. Das ist eine ganz andere Kategorie.

Es ist erstaunlich, dass erst kürzlich eine Umfrage in den USA gezeigt hat, dass 80 Prozent der befragten Ärzte in den USA nicht wissen, was am Rauchen gefährlich ist. Die halten Nikotin für krebserregend und für die Ursache von Geburtsschäden. Nikotin ist ein Transmitter, der ähnlich wie Coffein auf Endothelzellen und Gefäßzellen wirkt und über einen Mechanismus zur Vasokonstriktion führt. Das kann gefährlich werden für Leute, die kurz vor einem Herzinfarkt stehen. Deswegen sind wir der Meinung – das ist eine philosophische Frage –, dass eine Harm-Reduction, also eine deutliche Risikoreduktion besser ist, als weiter zu rauchen. Das

schlechteste was passieren könnte, ist wenn irgendeine regulatorische Maßnahme dazu führt, dass das Rauchen wieder ansteigt.

Andererseits bin ich der Meinung, dass die Tabaksteuern noch keinen Raucher davon abgehalten hat, ein Päckchen Zigaretten zu kaufen. Und ich glaube auch eine Preissteigerung bei Liquids würde nicht dazu führen, dass keiner mehr eine E-Zigarette kauft.

Ich glaube der Rückgang der E-Zigaretten hängt damit zusammen, dass die Aufklärung der Bevölkerung, der Ärzteschaft und vielleicht auch der Regulatorien nicht komplett ist. Vieles wird in einen Topf geworfen. Wir müssen die Fakten, die auf dem Tisch liegen, in der Diskussion berücksichtigen. Unter dem Strich heißt das, es ist wissenschaftlich nachgewiesen, dass die Toxizität dieser Produkte deutlich geringer ist und damit auch das Risiko eines kompletten Umstiegs. Für denjenigen, der raucht, ist das Risiko an Krebs zu erkranken fünfzigfach höher als für jemanden, der komplett aufhört, selbst wenn er die E-Zigarette nimmt.

Der weitere Vorteil der E-Zigarette ist, dass es dafür auch Liquids ohne Nikotin gibt. Das heißt, der Suchtfaktor, der in den Zigaretten vorhanden ist, entfällt. Viele Menschen rauchen ja nicht, weil sie glauben, rauchen sei gesund, sondern weil sie süchtig sind. Wir haben leider keinen Suchtmediziner in dieser Runde. Eine gestaffelte Besteuerung müsste bei Liquids, die ohne Tabak und ohne Nikotin auskommen, eine Nullsteuer vorsehen. Aber die Liquids, die einen sehr hohen Nikotingehalt haben, die könnte man natürlich unter dem Aspekt der Schädigung auch besteuern. Das sind die beiden Aspekte, die man, wie ich finde, trennen muss. Das heißt, wenn man mit einer Steuer etwas regulieren will, wird der Effekt gar nicht so krass sein, wie zu befürchten ist. Man sollte das risikoadjustiert machen. Das ist die Meinung, die wir vertreten.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die FDP Fraktion der Kollege Till Mansmann.

Abg. **Till Mansmann** (FDP): Meine Frage richtet sich an Herrn Dobrajc vom Verband des eZigarettenhandels. Mir geht es ganz grundsätzlich darum, dass wir die Zielgruppen verstehen. Sie kümmern sich, Herr Dobrajc, um Produktsicherheit, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit. Das heißt, sie müssen ihre Kunden erforschen und wissen, an wen sie das verkaufen. Deswegen ist meine Frage: Wie ist denn die



Struktur der Kundschaft ihrer Mitgliedsunternehmen, vor allem hinsichtlich der Altersstruktur und des Konsumverhaltens im Verhältnis zu anderen Genussmitteln?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Dobrajc vom Verband des eZigarettenhandels e.V.

Sv **Michal Dobrajc** (Verband des eZigarettenhandels e.V.): Was die Nutzerstruktur angeht, brauchen wir uns nicht auf eigene Aussagen zu verlassen, denn es gibt sehr gute, unabhängige Untersuchungen und Erhebungen. Zum Beispiel gibt es die bereits erwähnte DEBRA-Studie, die deutsche Befragung zum Rauchverhalten, diese wird vom Bundesgesundheitsministerium finanziert. Hier werden seit einigen Jahren regelmäßig Daten erhoben, mit denen festgestellt wird, dass die Anzahl der Jugendlichen, die die E-Zigarette nutzen, auf niedrigem Niveau bei unter einem bis unter zwei Prozent verharret.

Das gleiche gilt für die zweite Gruppe der Verbraucher, die als mögliche Risikogruppe gilt, das sind die Nichtraucher. Die Sorge vor dem Einstieg von Nichtrauchern in den E-Zigarettenkonsum wird von den Daten nicht unterstützt. 0,2 bis 0,3 Prozent der Nutzer der E-Zigarette waren vorher Nichtraucher. Das heißt, sowohl für die Gruppe der Jugendlichen als auch für die Gruppe der Nichtraucher spielt die E-Zigarette faktisch keine Rolle.

Das sehen wir auch in den Geschäften unserer Mitglieder. Die größte Gruppe sind langjährige Raucher, die vom Tabakrauch loskommen möchten und entsprechend auf die E-Zigarette umsteigen, die ihnen weniger schädliche Schadstoffe zuführt.

Auch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) hat ähnliche Erhebungen gemacht. Unter anderem hat sie den Probierkonsum untersucht. Es wird immer von Epidemien gesprochen und davon, dass die E-Zigarette geradezu epidemisch von Jugendlichen genutzt wird und damit ein großes Risiko ist. Diese Sorge ist durchaus nachvollziehbar. Emotional kann ich das auch nachvollziehen. Auch wir würden um jeden Preis vermeiden wollen, dass Jugendliche die E-Zigarette zum Einstieg in den Nikotinkonsum nutzen. Aber auch bei der BZgA sehen wir in den Zahlen, dass es ein gleichbleibend niedriges Niveau gibt, was das Experimentieren mit der E-Zigarette angeht. Wir hatten hier zuletzt sinkende Zahlen. 2019

waren es 3,7 Prozent der Jugendlichen, die einmal eine E-Zigarette probiert haben.

Das heißt also, die Sorge vor dem Einstieg in den Nikotinkonsum durch Jugendliche ist durch die empirischen Daten einfach nicht belegt. Wir haben auch kein Anzeichen für einen Gateway, das heißt für eine Bewegung vom Nichtraucher über die E-Zigarette zur Tabakzigarette. Das kann man auch an den BZgA-Zahlen ablesen. Hier sinken die Zahlen der Rauchprävalenz bei Jugendlichen von 27 Prozent im Jahr 2001 auf inzwischen nur noch 6,6 Prozent im Jahr 2018. Und das, obwohl die E-Zigarette seit 2010 in Deutschland auf dem Markt ist und sich seitdem immer weiter verbreitet und immer besser verfügbar ist, an immer mehr Verkaufspunkten. Dennoch sinkt die Rauchprävalenz unter den Jugendlichen. Ich bin mir sicher, dass dies darauf beruht, dass wir im Gegensatz zu anderen Ländern einen funktionierenden Jugendschutz haben. Seit 2016 ist die Abgabe von E-Zigaretten – übrigens auch bei nikotinfreien Zigaretten und Nachfüllflüssigkeiten – an Minderjährige gesetzlich untersagt. Das funktioniert sowohl stationär in den Geschäften als auch im Onlinehandel, wo ein zweistufiges Altersverifikationssystem vorgeschrieben ist, bei der Bestellung und der Übergabe an die Verbraucher.

Wir sehen daher keine Risiken, dass Jugendliche angesprochen werden. Man kann an der Stelle tatsächlich nachsteuern, was gewisse Marketingmaßnahmen einzelner Unternehmen auf dem Markt angeht. Die Verpackung müsste nicht schreiend bunt sein und Cartoons enthalten. Das sind Regulierungen, bei denen wir sehr gerne ins Gespräch gehen, um das auch gesetzlich zu verankern. Die Zielgruppe für den Markt, für die Branche und für unsere Mitgliedsunternehmen, das sind nicht die Jugendlichen. Wir haben genug Raucher in Deutschland, die brauchen keine Comics und Cartoons auf den Liquidflaschen. Dementsprechend kann man da auch nachsteuern.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion DIE LINKE der Kollege Jörg Cezanne.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE): Meine Frage geht an Herrn Dr. Werse von der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Das Thema Gateway ist schon angesprochen worden. Können Sie etwas dazu sagen, in welcher Form das wirkt,



ob mit diesen neuen Produkten eine Senkung der Hemmschwelle stattfindet? Vielleicht können Sie noch einmal ein bisschen beleuchten – dazu haben Sie ja auch gearbeitet –, welche Wirkung nach ihren Erkenntnissen diese neuen Produkte in der Jugendkultur und in der „Szene“ entfalten.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Dr. Werse, Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Sv **Dr. Bernd Werse** (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Fangen wir vielleicht mal mit dem zweiten Aspekt an: Der Bedeutung von E-Zigaretten in der Jugendkultur. Dazu haben wir vor einigen Jahren eine Studie gemacht, finanziert vom Bundesgesundheitsministerium (BMG). Dort haben wir die Erfahrung gemacht, dass wir zum Beispiel für eine Onlinebefragung Probleme hatten, eine nennenswerte Stichprobe zu finden. Das bedeutet, Jugendliche, die ein besonders großes Interesse an diesem Thema haben, gibt es nur sehr wenige.

Allerdings zeigen die Zahlen schon – abweichend von dem, was eben gerade gesagt wurde – dass es nicht wenige Jugendliche gibt, die es ausprobieren. Jugendliche, die also irgendwelche E-Produkte, sei es jetzt Verdampfer oder E-Zigaretten oder E-Shishas ausprobieren. In einer Befragung, die wir in Frankfurt jedes Jahr durchführen, ist es so, dass die 15 bis 18-Jährigen mittlerweile zu ungefähr 50 Prozent solche Produkte schon einmal ausprobiert haben. Das sind mittlerweile mehr als diejenigen, die irgendwann mal Zigaretten ausprobiert haben. Allerdings muss man dazu sagen, dass sind zum größten Teil Probierende und Gelegenheitskonsumentende.

Das heißt, die Anzahl derer, die wirklich häufig E-Zigaretten oder ähnliche Produkte konsumieren, ist verschwindend gering. Das heißt, es ist ein Produkt, das scheinbar viele Jugendliche irgendwie angesprochen hat, nach dem Motto: „Kann man mal ausprobieren“. Aber das Interesse ist nicht besonders groß und diejenigen, die dann daran hängen bleiben, sind noch viel weniger. Das zeigt sich auch in den schon angesprochenen BZgA-Studien, wo die Prävalenz bis vor einigen Jahren unter jungen Erwachsenen und Jugendlichen hoch gegangen ist, aber mittlerweile stagniert.

In unserer Befragung in Frankfurt sieht es ein bisschen anders aus. Dort ist jetzt die 30-Tages-Prävalenz, also der gelegentliche Konsum, im letzten Monat noch weiter angestiegen. Aber die Anzahl der wirklich häufig Konsumierenden bleibt gering, stagniert etwa auf demselben Niveau. Der tägliche Konsum bewegte sich in den letzten Jahren also zwischen drei und vier Prozent. Es spielt also in der Jugendkultur nicht wirklich eine große Rolle.

Das Thema Gateway ist nochmal etwas anderes. Insbesondere die Frage, inwiefern E-Zigarettenkonsum zu einem Zigarettenkonsum führen kann. Auch dazu haben wir eben schon etwas gehört. Ein guter Beleg, dass die These nicht richtig stimmen kann, ist der Umstand, dass der Zigarettenkonsum in eigentlich allen Befragungen, die es dazu gibt, weiter zurückgeht. Selbst wenn man diejenigen zusammenrechnet, die E-Zigaretten und/oder Zigaretten konsumieren, so ist auch diese Zahl in eigentlich allen Befragungen, die es zu diesem Thema gibt, kontinuierlich weiter zurückgegangen. Natürlich gibt es mit steigender Anzahl der Jugendlichen, die E-Zigarette irgendwann einmal ausprobieren, natürlich mehr Jugendliche, die erst E-Zigaretten und dann Zigaretten ausprobieren. Aber die Untersuchungen, die es in den letzten Jahren dazu gab, gehen eher in die Richtung „common liability“. Das bedeutet, dass es ähnliche Risikofaktoren für bestimmte Jugendliche gibt, Zigaretten oder auch E-Produkte auszuprobieren und dass es gewissermaßen beliebig ist, welches man nun zuerst ausprobiert und welches danach. Darauf, dass die E-Zigarette den Weg in den Zigarettenkonsum weisen würde, gibt es wirklich nur ganz wenige Hinweise. Vor allem, da die Raucherzahlen weiter sinken.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Kollegin Dr. Kappert-Gonthier.

Abg. **Dr. Kirsten Kappert-Gonthier** (B90/GR): Die Frage richtet sich an Frau Dr. Mons vom Deutschen Krebsforschungszentrum. Welche gesundheitlichen Auswirkungen haben nach ihrer Erkenntnis diese neuartigen Rauch- und Tabakprodukte wie E-Zigaretten, Wasserpfeifentabak und Tabakerhitzer mit und ohne Nikotin?

Inwiefern kann die Preisgestaltung eine gesundheitliche Lenkungswirkung – insbesondere bei



Jugendlichen – entfalten? Das war hier gerade angezweifelt worden, und es war gefragt worden, ob Menschen mit suchtmmedizinischer Erfahrung hier im Raum sind. Ich habe 25 Jahre suchtmmedizinische Erfahrung, und meine Erkenntnisse zeigen ganz klar, dass es dort einen Zusammenhang gibt. Deswegen würde mich interessieren, wie Sie das wissenschaftlich einordnen.

Inwiefern ist es sinnvoll, die Tabaksteuer grundsätzlich nicht nach dem Verwendungszweck der Tabakprodukte zu besteuern, wie es aktuell gemacht wird, sondern die Tabaksteuer an den gesundheitlichen Auswirkungen auszurichten und neue Steuerkategorien nach diesem Schema zu schaffen, sodass alle Tabak- und Rauchprodukte, auch E-Zigaretten, nach dem Grundsatz besteuert werden: Je höher die gesundheitliche Auswirkung, desto höher ist die Steuer?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Mons, Deutsches Krebsforschungszentrum.

Sve **Prof. Dr. Ute Mons** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Im ersten Teil ihrer Frage ging es um die gesundheitlichen Auswirkungen dieser neuen Produkte. Da muss man zunächst ganz klar sagen: Sie sind nicht harmlos. Es sind Schadstoffe enthalten, und es ist auch davon auszugehen, dass gewissen Gesundheitsrisiken mit dem Konsum dieser Produkte verbunden sind, insbesondere für das Herz-Kreislauf-System, für die Atemwege. Wir wissen aber mittlerweile auch, dass die Schadstoffmengen und die Schadstoffkonzentrationen bei E-Zigaretten und Tabakerhitzern im Vergleich zu herkömmlichen Rauchtabakprodukten deutlich niedriger sind, bei E-Zigaretten nochmals mehr als bei Tabakerhitzern. Das gilt auch unabhängig vom Nikotingehalt. Der ist zwar für das Suchtpotential relevant, aber nicht sonderlich für die Gesundheitsrisiken. Das heißt also, man kann nach aktuellem Kenntnisstand davon ausgehen, dass E-Zigaretten sehr wahrscheinlich deutlich weniger schädlich sind als herkömmliche Zigaretten. Bei Tabakerhitzern geht man ebenfalls von einer geringeren Gesundheitsgefährdung aus.

Für Wasserpfeifentabak gilt das grundsätzlich nicht. Da ist viel mehr davon auszugehen, wenn wir von herkömmlichen Wasserpfeifentabak reden,

der über Kohle verglimmt wird, dass die Gesundheitsgefährdung ähnlich ist wie bei herkömmlichen Rauchtabakprodukten.

Bezüglich der Lenkungswirkung haben Sie ganz richtig gesagt, dass wir aus empirischen Studien wissen, dass die Preisgestaltung insbesondere bei Jugendlichen eine immense Lenkungswirkung entfaltet. Jugendliche sind besonders preissensibel. Sie haben in der Regel weniger Geld zur Verfügung. Empirischen Studien zufolge reagieren sie zwei bis dreimal stärker auf Preissteigerungen als erwachsene Raucher. Das heißt, insbesondere aus Gründen des Jugendschutzes ist es daher sehr sinnvoll, eben auch E-Zigaretten und Tabakerhitzer zu besteuern. Bei Wasserpfeifentabak würde ich sogar eine höhere Besteuerung befürworten, als sie derzeit gültig ist, weil die Produkte einfach nicht in die Hände von Jugendlichen gehören und durch eine höhere Besteuerung weniger attraktiv werden würden.

Was jetzt die Anknüpfung der Steuer an gesundheitliche Auswirkungen anbelangt, ist das aus der Public Health-Perspektive tatsächlich ein sehr interessanter Gedanke. Das heißt eine Steuersystematik, die sich an das Schadenspotential der Produkte knüpft, wäre aus einer Public Health-Perspektive tatsächlich zu befürworten. Grundsätzlich haben die Tabaksteuern zwei wesentliche Ziele. Sie wollen zum einen den Einstieg verhindern und zum anderen den Ausstieg, oder zumindest die Konsumreduktion, fördern. Wenn man eine Steuersystematik hätte, die sich an der Gesundheitsgefährdung orientieren würde, hätte man weniger Preisdifferenziale zwischen Rauchtabakprodukten als wir sie jetzt haben. Das heißt es würde diese Ziele noch stärker erfüllen als das jetzige System.

Zusätzlich würde es den Anreiz schaffen, dass, wenn man schon solche Produkte konsumiert, dann wenigstens die weniger schädlichen zu konsumieren. Und es würde den Umstieg auf die dann teureren schädlicheren Produkten erschweren. Solche Dinge wie der Gateway-Effekt wären dann weniger relevant und bei Dualkonsumierenden würde es einen Anreiz setzen, die weniger schädlichen Produkte zu kaufen und zu konsumieren. Eine Steuersystematik, die all diese Lenkungswirkungen erzielen würde, wäre aus Public Health Perspektive zu befürworten. Auch die Weltgesundheitsorganisation und die Weltbank empfehlen eine



so differenzierte Besteuerung, weil sie eben insbesondere die Wirkung des Jugendschutzes erfüllt und diese – auch das ist ein Jugendschutzelement – den Gateway-Effekt, falls er überhaupt existiert, weiter verhindern würde.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die SPD-Fraktion Kollege Lothar Binding.

Abg. **Lothar Binding** (SPD): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Effertz. Sie haben ein Forschungsprojekt abgeschlossen, in dem Sie die Auswirkungen der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten auf die Krankheitslast und die Krankheitskosten untersuchen. Vielleicht können Sie darstellen, wie ihre Ergebnisse dazu aussehen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Dr. Effertz von der Universität Hamburg.

Sv **Dr. Tobias Effertz** (Universität Hamburg): Zu den Ergebnissen meines Forschungsprojektes für die Stiftung Deutsche Krebshilfe, welches die Besteuerung unterschiedlicher Nikotinprodukte untersucht hat: Zum einen hat die Erhöhung der Tabaksteuer 2005 nicht dazu geführt, dass die Raucherprävalenz in Deutschland zurückgegangen ist. Sie hatte fiskalische Zwecke. Es hat zwar einen leichten Rückgang bei den Rauchen gegeben – wir sind immer noch bei 27 Prozent Prävalenz, aber das ist nicht auf die Tabaksteuer der letzten Jahre zurückzuführen. Das stimmt also nicht.

Das zweite Ergebnis lautet: Wir müssten die Tabaksteuern deutlich erhöhen, um die gesundheitlichen Kosten durch das Tabakrauchen einzupreisen. Ich errechne hier einen Tabaksteuersatz pro Zigarette von etwa 32 Cent.

Drittens: Wir sollten die E-Produkte genauso besteuern wie Tabakprodukte. Dafür gibt es vier Gründe:

Erstens die gesundheitlichen Risiken und damit zusammenhängend die Kostenrisiken, die nicht unbedingt in gleicher Relation stehen müssen. Das heißt, auch wenn tatsächlich minder schwere Krankheitsbilder resultieren sollten, heißt das noch lange nicht, dass wir hier dann auch mindere Gesundheitskosten haben, sondern es kann – wenn Sie zum Beispiel an Diagnostiken denken – im Vorfeld zu gleich gelagerten Kostensituationen kommen. Das muss man erst einmal genau untersu-

chen. Um die Risiken für den Fiskus und die Parafiski auszuschließen, sollte man hier also erstmal gleichziehen.

Zweitens geht es um den Jugendschutz. Es ist richtig, dass wir bei den E-Produkten eine Markteintrittsschranke setzen müssen.

Drittens geht es um den Dual Use, der deutlich gesundheitsschädigender ist. Momentan herrscht dieser in der Bevölkerung mit 70 Prozent vor und muss dringend reduziert werden. Er ist nochmal gesundheitsschädigender als die Nutzung eines einzelnen Produktes.

Viertens geht es natürlich um die Nikotinsucht. Hier sehe ich durch neue Nikotinprodukte die Gefahr, dass sich die Nikotinsucht in der Bevölkerung erhöht.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Wir haben noch zwei Minuten Zeit.

Abg. **Lothar Binding** (SPD): Ich möchte eine Nachfrage stellen. Wir haben gegenwärtig bezogen auf Tabakprodukte, also Feinschnitt, Pfeifentabak oder Zigaretten, völlig unlogisch Besteuerungen der im Grunde gleich gefährlichen Produkte. Sie haben eben gesagt, eine einheitliche Besteuerung aller Produkte sei sinnvoll. Können Sie noch ein bisschen etwas dazu sagen, woran sich diese Einheitlichkeit dann orientiert?

Sv **Dr. Tobias Effertz** (Universität Hamburg): Tatsächlich sollte man diese Produkte gleich besteuern. Gleich im Sinne von: Die gleiche Menge Tabak, die gleiche Schädlichkeit, erhält den gleichen Steuersatz. Das bedeutet, dass vor allem beim Feinschnitt, der eine wichtige Position im Tabakkonsum in Deutschland ausmacht und der momentan deutlich niedriger besteuert wird als die Tabakzigarette, unbedingt gleichgezogen werden muss. Die Steuer muss deutlich erhöht werden. Das gleiche gilt für den Pfeifentabak und die anderen Tabakprodukte.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU Kollege Dr. Tebroke.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wigger. Ich habe Ihre Stellungnahme so gelesen, dass sie sich für einen regulatorischen Rahmen und auch für Steuersätze aussprechen, die insbesondere den



Wechsel zu weniger schädlichen Produkten anreizen sollen. Vor diesem Hintergrund: Wie bewerten Sie die aktuellen Regelungen der EU-Richtlinie und auch des aktuellen Tabaksteuergesetzes, und wie würden Sie diese entwickeln, um diesem Ziel besser gerecht zu werden? Die Zusatzfrage dazu: Müsstens diese Anreize nicht auch stärker auf die jeweiligen Nutzergruppen abgestellt werden, die sich durch hohes oder niedriges Einkommen oder durch ein jugendliches Alter bzw. ein fortgeschrittenes Alter unterscheiden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wigger vom Karlsruher Institut für Technologie.

Sv **Prof. Dr. Berthold U. Wigger** (Karlsruher Institut für Technologie): Wie beurteile ich die gegenwärtige Tabaksteuer in Deutschland? Wenn man sich die Tabaksteuer in Deutschland in der jetzigen Form anschaut, und das ist ja schon gelegentlich genannt worden, dann werden dort verschiedene Tabakprodukte in verschiedene Kategorien eingeordnet. Die richten sich bislang aber nicht nach unterschiedlichen gesundheitlichen Folgen. Ich bin zwar kein Mediziner, aber wenn ich das richtig verstanden habe, dann ist das Kernproblem bei all diesen Produkten der Verbrennungsprozess, während demgegenüber die Tabakkategorien, die dort definiert sind, vermutlich in ihren gesundheitlichen Folgen ähnlich sind, sodass man dort nicht differenzieren muss.

Mit der Tabaksteuer werden bisher im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Ein Einnahmeziel – die Tabaksteuer ist eine nicht unerhebliche Einnahmequelle mit stabil 14 Milliarden Euro im Jahr. Das Zweite Ziel ist ein Lenkungsziel: Die Leute sollen am besten gar nicht erst mit dem Rauchen anfangen, und wenn sie rauchen, dann am besten wieder aufhören. Es ist natürlich so, dass es zwischen diesen Zielen gewisse Konflikte gibt: Wenn die Leute mit dem Rauchen aufhören, fließt die Tabaksteuer nicht mehr. Das ist noch nicht mal das Kernproblem. Denn man hat bei der Tabaksteuer auch nach oben hin Grenzen.

Es gibt preissensitivere und weniger preissensitive Raucher. Wenn jetzt ein Tabakprodukt im Preis steigt, dann weichen sie aus, aber die Ausweichreaktion muss nicht notwendigerweise sein, dass man mit dem Rauchen aufhört, sondern die Ausweichreaktion kann auch aus vermehrtem Cross-

Border Shopping oder einfach im Schmuggel bestehen, sprich in einem Ausweichen in schwarze Märkte. Da würde man natürlich für sich genommen sagen: Dann lieber in offiziellen Märkten kaufen, dann profitiert zumindest die Gesellschaft in Form von höheren Steuereinnahmen.

Wenn man sich diese beiden Ziele anschaut, ist es durchaus konsequent, dass man unterschiedliche Tabakprodukte – auch wenn sie ähnliche Gesundheitsfolgen auslösen – gleichwohl unterschiedlich besteuert. Das haben andere Länder in der EU in der jüngeren Vergangenheit anders gemacht. Ein Beispiel, das ich in diesem Zusammenhang besonders dramatisch finde, ist die Tabaksteuerpolitik in Griechenland. Dort hat man tatsächlich – wie hier auch schon gelegentlich vorgeschlagen – die Preise für alle Tabakkategorien durch Steuern angehoben. Die Konsequenz war, dass die Griechen nicht weniger geraucht haben, sondern sie sind im Wesentlichen in schwarze Märkte ausgewichen, und der Fiskus ist leer ausgegangen. Das, würde ich sagen, ist einfach schlechte Steuerpolitik. Wenn die Leute weiterhin rauchen und dabei nicht einmal Steuereinnahmen entstehen. Das halte ich grundsätzlich für ein Problem. Insofern ergibt die bestehende Ausdifferenzierung einen Sinn.

Jetzt besteht aber die Situation, dass es mit neuen Dampf- und Rauchprodukten Produkte gibt, die – das wurde hier auch schon gelegentlich genannt – in ihren gesundheitlichen Folgen, auch wenn die Evidenz momentan noch vorläufig ist, deutlich anders einzustufen sind. Derzeit hat man die Tabakerhitzer genauso eingruppiert wie Pfeifentabak. Ich habe ein bisschen das Gefühl, dass das ein „quick fix“ vom Bundesfinanzministerium war. Dort müsste man überlegen, ob man nicht eine bessere Lösung findet. Nachdem es jetzt Produkte gibt, die sich deutlich in ihren gesundheitlichen Folgen unterscheiden, sollte man tatsächlich die gesundheitlichen Folgen als ein Eingruppierungskriterium berücksichtigen.

Ganz kurz noch zu den verschiedenen Nutzergruppen: Ich denke alle, die hier im Raum sitzen, möchten nicht, dass Jugendliche ins Rauchen einsteigen. Sei es nun mit E-Zigaretten oder mit herkömmlichen Zigaretten. Die Frage ist aber, ob Steuern hier das richtige Instrument sind. Wenn man nicht will, dass ein bestimmtes Verhalten stattfindet, dann sind Steuern nicht das richtige Instrument. Ich



erhebe auch keine Steuer auf Bankraub, um Bankraub zu verhindern. Hier muss man, glaube ich, regulativ arbeiten, das möchte ich damit sagen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion CDU/CSU der Kollege Sebastian Brehm.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Storck. Ich möchte noch einmal anknüpfen an das, was Herr Prof. Dr. Wigger gerade ausgeführt hat, an die Einsortierung nach Kategorien nach gesundheitlichen Folgen. Wie würden sie eine bessere Lösung, wie Prof. Dr. Wigger es gesagt hat, vorschlagen?

Was wäre aus Ihrer Sicht wichtig für eine Langzeitstudie, wie müsste man die anlegen, und welche gesundheitlichen Folgen sollte man dabei untersuchen? Und wie ist Ihre Einschätzung für die verschiedenen Nutzergruppen – wir hatten ja gerade auch die Diskussion bezüglich der Jugendlichen oder auch der Gruppe, die entwöhnen will?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Storck, Städtisches Klinikum Karlsruhe.

Sv **Prof. Dr. Martin Storck** (Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH): Bezüglich der gesundheitlichen Folgen des dauerhaften Gebrauchs von E-Zigaretten brauchen wir, wenn wir eine Studie machen wollen, mindestens zehn oder 20 Jahre, weil die Folgen des Rauchens erst nach zehn Jahren abklingen, wenn man mit dem Rauchen aufhört. Es gibt deswegen auch problematische Studien, die einen Switch auf E-Zigarette untersucht und festgestellt haben, dass genauso viele Herzinfarkte und Lungenerkrankungen aufgetreten sind, weil die Folgen des Rauchens noch nicht abgeklungen waren. Eine ganz bekannte Studie musste sogar von der Publikation wieder zurückgezogen werden. Das heißt, wir haben hier ein methodisches Problem.

Im Grunde fällt das in den Bereich der so genannten Versorgungsforschung. Wir wollen eine flächendeckende Versorgungsforschung machen aus dem Bereich Public Health – wie Frau Prof. Monsch schon gesagt hat – da sind wir uns ganz einig. Die Frage ist nur, wie man das macht. Eine Idee, die man dazu äußern könnte, ist, dass bestehende Register, die es auf nationaler Ebene schon gibt – zum Beispiel Krebsregister –, genutzt werden. Ich

weiß nur: Vom baden-württembergischen Landeskrebsregister wird das Rauchverhalten gar nicht abgefragt. Man könnte also anfangen, das mit abzufragen, und dann kann man die Krebsinzidenz und das Rauchverhalten ein bisschen zusammensortieren. Das erlaubt zwar keinen kausalen Beweis, gibt aber Hinweise.

Es gibt auch große Register in der Gefäßmedizin, die auf nationaler Ebene geführt werden, mit großen Fallzahlen, wo das Rauchverhalten ebenfalls nicht mituntersucht wird. So etwas könnte man versuchen zu arrangieren. Solche Studien müssen natürlich finanziert werden. Vielleicht kann man die erhobene Steuer auch teilweise dann dafür verwenden.

Sinnvoll wäre aber meines Erachtens, das gleich auf europäischer Ebene zu machen. Ich glaube, dass wir das mit lokalen Besonderheiten nicht hinkriegen. Die ganzen großen, epidemiologischen Studien zur Krebssterblichkeit sind seit 40 Jahren auf europäischer Ebene gemacht und jetzt auch 2020 aktuell wieder in *Annals of Oncology* publiziert worden. Da konnte man sehen, wenn Männer weniger Rauchen und Frauen wieder mehr, dass sich dann auch die Krebssterblichkeit verändert.

Eine konkrete nationale Studie würde nach den Kriterien des deutschen Netzwerks Versorgungsforschung gemacht werden müssen. Also mit Hilfe eines kontrollierten Registers mit Monitoring: Stimmt die Dateneingabe? Ist die Stichprobenauswahl korrekt? Wir können ja nicht zehn oder 28 Millionen Raucher befragen, oder alle Jugendlichen, die eine E-Zigarette in die Hand nehmen. Das kann man gar nicht leisten. Aber man kann mit statistischen Methoden gute Stichproben machen. Das heißt, hier müssen Kliniker, Statistiker und auch Public Health Experten zusammenarbeiten. Dann kann man auf nationaler Ebene eine solche Studie machen. Alles andere halte ich für nicht so professionell.

Im vorliegenden Antrag steht, man solle ein Institut beauftragen, eine solche Studie zu machen. Wenn wir jetzt 300 Leute oder so befragen, dann ist die Fallzahl viel zu gering. Die Gefahr, dass eine solche Studie underpowered ist und gar keine Aussage ergibt, ist dann sehr hoch.

Ich finde, es wäre durchaus anstrengenswert, wirklich zu beginnen, die gesundheitlichen Risiken von diesen nicht verbrennungsassoziierten Produkten



zu testen – speziell die E-Zigaretten und Tabakerhitzer. Ein Problem bei den E-Zigaretten ist, dass es die Vielzahl von Liquids gibt, die dann alle kategorisiert werden müssen. Das wird methodisch nicht ganz einfach, aber ich halte das für machbar. Der Nutzen für die Menschen, die das machen, ist, dass sie eine gewisse Art der Betreuung und des Coachings haben. Wir haben in England gesehen, dass nur effektiv mit dem Rauchen aufgehört wird, wenn der Prozess auch durch ein Coaching begleitet wird. Mit jemandem ein Gespräch zu führen, und zu sagen: „Sie sollten jetzt aufhören zu rauchen. Sie haben den dritten Herzinfarkt.“ Das funktioniert in der Praxis bei uns in der Medizin leider überhaupt nicht, trotz besseren Wissens.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion der AfD Frau Gminder.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Meine nächste Frage geht an Herrn Dr. Bernd Werse. Sie hatten am 30. November 2018 – Ihre heutige Stellungnahme konnte ich noch nicht vollständig lesen – anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Tabakwerbeverbot der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. eine Stellungnahme abgegeben. Damals äußerten Sie sich dahingehend, dass das Verdampfen von nikotinfreien Liquids mit einem erheblich geringeren Gesundheitsrisiko verbunden ist als das Rauchen herkömmlicher Tabakprodukte. Sie stellten fest, dass der deutliche Rückgang der Raucherquoten nicht durch die Zahl der regelmäßigen E-Zigaretten-Konsumierenden aufgewogen wird. Ich nehme an, das ist heute immer noch so.

Meine Frage ist deshalb, ob die geplante Besteuerung nicht kontraproduktiv ist? Einerseits soll sie als Ertragsteuer in die Taschen der Bürger greifen. Dabei wird eine Steuer auf eine Steuer erhoben, denn die Tabaksteuer zählt zur Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer. Andererseits soll sie eine Lenkungssteuer sein, mit der der Staat seine Bürger erziehen will.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Dr. Werse, Goethe Universität Frankfurt.

Sv **Dr. Bernd Werse** (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich möchte zuerst darauf hinweisen, dass ich meine Stellungnahme rechtzeitig abgegeben hatte.

Ich bin kein Experte für Steuerrecht. Ich bin aber generell der Auffassung, dass Drogen nach ihrer

Gefährlichkeit bewertet werden sollten, sowohl hinsichtlich ihres rechtlichen Status als auch – bezogen auf die derzeit legalen Drogen – hinsichtlich ihrer Besteuerung. Da es sowohl bei E-Zigaretten als auch bei Tabakerhitzern gesundheitliche Risiken gibt, finde ich es sinnvoll, dass in diesen Fällen eine Steuer erhoben wird, die der Höhe nach über die normale Umsatzsteuer hinausgeht. Die Steuer sollte aber bei weitem nicht so hoch sein, wie es bei Verbrennungszigaretten der Fall ist. Ich glaube, mit dieser Auffassung „renne ich hier auch offene Türen“ ein. Eine ähnliche Auffassung haben wir hier von den meisten Sachverständigen auch schon gehört.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Herr Dr. Werse, das war kein Vorwurf gegen Sie persönlich. Aber mir ist Ihr Gutachten erst heute Morgen, um sieben Uhr, per E-Mail übersandt worden.

Ich habe noch eine Frage an Frau Prof. Dr. Mons. Ich beziehe mich auf ein Interview von Ihnen im Dezember 2019, in dem Sie gesagt haben, dass „es keinen klaren Beleg dafür gibt, dass E-Zigaretten schwere Lungenerkrankungen verursachen. E-Zigaretten enthalten eine Handvoll Schadstoffe, Tabakzigaretten jedoch hunderte. Natürlich wäre es am besten, wenn Millionen Tabakraucher total aufhören würden zu rauchen. Wer es aber nicht schafft, wählt mit dem Konsum der E-Zigaretten das kleinere Übel.“ Wie ist Ihre Haltung heute dazu?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Mons, Deutsches Krebsforschungszentrum.

Sve **Prof. Dr. Ute Mons** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Ich weiß jetzt nicht mehr genau, in welchem Kontext dieses Interview gemacht wurde. Ich vermute, dass es im Kontext einer Studie war, die damals herausgekommen ist. Herr Storck hatte die Studie eben auch schon angesprochen. Die Studie war durchaus fragwürdig. Meine Äußerung in Bezug auf die Lungenerkrankungen, nämlich dass ich ein Risiko komplett ausschließen würde, würde ich so nicht stehen lassen wollen, da es im Kontext dieser Studie gesagt worden ist.

Generell ist davon auszugehen, dass E-Zigaretten nicht harmlos sind. Es ist durchaus denkbar, dass sie auf lange Sicht auch zu chronischen Lungenerkrankungen führen, aber in geringerem Ausmaß als herkömmliche Zigaretten. Das ist jedenfalls der aktuelle Kenntnisstand.



Ja, ich stehe auch weiterhin dazu, dass diese Produkte eine weniger schädliche Alternative zu Tabakzigaretten sind.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Dann sage ich jetzt noch kurz etwas zu den Irritationen um die Stellungnahme. Die Stellungnahme, die ich hier vor mir zu liegen habe, trägt das Datum vom Freitag, den 4. September 2020. Ich darf für das Ausschusssekretariat sagen, dass auch das Ausschusssekretariat ins Wochenende geht.

Wir machen weiter mit dem Kollegen Michael Schrodi, der die nächste Frage für die Fraktion der SPD stellt.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Zunächst einmal zu dem Zielkonflikt, der hier scheinbar aufgemacht werden soll: Prävention versus Einnahmen. Wenn man sich die Gesamtkosten bzw. sozialen Kosten des Tabakkonsums anschaut, die bei knapp 100 Milliarden Euro liegen, dann sind 14 Milliarden Euro auf der Einnahmenseite, glaube ich, sehr gering. Jeder Raucher, der aufhört, ist ein Gewinn für die Gesellschaft und langfristig auch finanziell ein Gewinn.

Zweitens: Wir reden immer von einem geringeren Schadenspotential. Es ist dennoch, auch bei solch neuartigen Produkten, ein Schadenspotential vorhanden, das nicht harmlos ist, wie Frau Prof. Dr. Mons eben deutlich gemacht hat. Trotzdem reden wir immer davon, dass ein geringeres Schadenspotential vorliegt, weshalb es gerechtfertigt sei, diese Produkte nicht so hoch wie herkömmliche Tabakprodukte zu besteuern.

Daher habe ich eine Frage an das Aktionsbündnis Nichtrauchen, Herrn Prof. Dr. Pankow: Stimmt es, dass E-Zigaretten geeignet sind, um mit dem Rauchen aufzuhören, bzw. um von den Tabakzigaretten hin zu den nicht so schädlichen E-Zigaretten zu wechseln?

Wie ist die Studienlage bezüglich des Dual Use – also dem Konsum von Tabakzigarette einerseits und E-Zigarette andererseits?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Pankow vom Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V.

Sv **Prof. Dr. Wulf Pankow** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V.): Zunächst einmal möchte ich voranstellen, dass ich als Lungenarzt sehr besorgt bin,

dass nach den guten Erfolgen der Reduzierung von Tabakgenuss jetzt ein neuartiges Produkt in den Markt gedrängt wird, das eine dauerhafte Inhalation von schädlichen Substanzen in die Lunge bedeuten kann.

Zu der Frage, ob Produkte wie zum Beispiel E-Zigaretten oder auch Tabakerhitzer überhaupt geeignet sind, Menschen vom Rauchen wegzubewegen, ist die Studienlage sehr unterschiedlich. Es gibt eine bekannte Studie, die besagt, dass E-Zigaretten besser wirksam seien als Nikotin-Ersatzpräparate. Man muss aber bedenken, dass bei dieser Studie über 80 Prozent der Konsumenten von E-Zigaretten weiterhin geraucht haben. Deswegen muss man hier sehr vorsichtig sein.

Es gibt eine neue große Bevölkerungsstudie aus den USA, die den Tabakkonsum und den E-Zigaretten-Konsum nachverfolgt und sich mit der Frage beschäftigt hat, was mit denjenigen Menschen ist, die aufhören wollen, das war ungefähr ein Drittel dieser Menschen. Davon hat ein Viertel versucht, mit Hilfe von E-Zigaretten aufzuhören, ein Fünftel mit Nikotin-Ersatzpräparaten oder Medikamenten. Die große Mehrheit hat es jedoch ohne Mithilfe irgendwelcher Produkte versucht. Was war das Ergebnis? Am Ende war festzustellen, dass in allen drei Gruppen die Erfolgsquote gleich war und bei jeweils ungefähr zehn Prozent lag. Das bedeutet, dass es bisher überhaupt nicht nachgewiesen ist, dass der Gebrauch von E-Zigaretten beim Entwöhnen hilfreich ist. Da Nikotin ein sehr starkes Suchtmittel ist, kann es sogar umgekehrt so sein, dass Raucher, die über den Weg der E-Zigaretten mit dem Rauchen aufhören wollen, dauerhaft bei den E-Zigaretten und damit nikotinabhängig bleiben. Das sorgt natürlich wiederum für die Gefahr, dass sie wieder mit dem Rauchen anfangen.

Hinsichtlich der Gesundheitsrisiken ist es richtig, dass bei diesen Alternativprodukten die meisten Stoffe in niedriger Konzentration als bei den Tabakprodukten nachgewiesen werden. Die Schlussfolgerung aber, dass sie deswegen deutlich weniger gesundheitsschädigend sind, ist meiner Meinung nach nicht zulässig. Der Beweis dafür steht aus.

Wir haben zum Beispiel bei den Herz-Kreislauf-Erkrankungen gesehen, dass es bezüglich Nikotin keine linearen Gesundheitsschäden gibt, also eine Abhängigkeit zwischen der Zigarettenmenge und dem Gesundheitsschaden. Es ist überhaupt nicht



ausgeschlossen, dass eine solche Nicht-Linearität nicht auch bei E-Zigaretten besteht. Wir haben viele Hinweise aus Studien, dass auch E-Zigaretten schädlich für das Herzkreislaufsystem sind. Sie fördern zum Beispiel das Zusammenballen von Plättchenaggregaten, die wiederum thrombogen sein können. In der wissenschaftlichen Literatur kommt die Mehrzahl der Stellungnahmen von internationalen Fachgesellschaften zu dem Schluss, dass nach derzeitiger Erkenntnislage E-Zigaretten nicht weniger gesundheitsschädlich sind bzw. der Beweis hierfür noch aussteht.

Von daher sind wir der Meinung, dass E-Zigaretten potentiell gesundheitsschädlich sind, und deswegen auch gleich besteuert werden sollen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Johannes Steiniger.

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Meine Fragen gehen an Herrn Prof. Dr. Wigger. Ich möchte Sie zunächst bitten, dass Sie kurz auf die Stellungnahme Ihres Vorredners zu der Studie eingehen, in der die Rolle von E-Zigaretten beim Thema Entwöhnung beleuchtet wird. Je nach Interpretation könnte vielleicht auch davon ausgegangen werden, dass diejenigen, die Ersatzpräparate nehmen, ansonsten gar keine Möglichkeiten gehabt hätten, sich zu entwöhnen, und nur über diese Hilfsmittel dieses Ziel erreicht haben. Dazu würde mich Ihre fachliche Meinung interessieren.

In der Antwort auf meine vorherige Frage hat Herr Prof. Dr. Storck sinngemäß gesagt: „Naja, wenn Zigaretten ein bisschen teurer sind, dann rauchen die Leute trotzdem weiter.“ So hatte ich ihn zumindest verstanden. Könnten Sie noch einmal auf das Thema Lenkungswirkung von Steuern im Bereich E-Zigaretten und Zigaretten eingehen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wigger vom Karlsruher Institut für Technologie

Sv **Prof. Dr. Berthold U. Wigger** (Karlsruher Institut für Technologie): Zunächst möchte ich auf die Frage eingehen, inwieweit sich E-Zigaretten zur Entwöhnung eignen. Die Evidenz, die ich dazu kenne, scheint tatsächlich nahezu legen, dass diejenigen, die normale Zigaretten rauchen und dann auf E-Zigaretten umsteigen, eher bei E-Zigaretten bleiben, als sich das Rauchen ganz abzugewöhnen.

Das würde ich aber für sich genommen noch nicht als einen Misserfolg ansehen. Ich beziehe mich noch einmal auf das, was vorhin auch schon gesagt wurde: Es scheint der Fall zu sein – jedoch bin ich kein Mediziner, ich kann das nicht beurteilen –, dass E-Zigaretten deutlich weniger gesundheitsschädlich sind als herkömmliche Zigaretten, sodass ein Umstieg schon durchaus als Erfolg gewertet werden kann.

Jetzt komme ich zu der Lenkungswirkung: Man weiß, dass ein Teil der Raucher sehr stark preissensitiv reagiert. Auch die Verwendung von E-Zigaretten zeigt – dafür gibt es eine empirische Evidenz –, dass die Leute eher weniger E-Zigaretten rauchen, wenn die E-Zigaretten teurer werden. Die gute Nachricht ist: Nichtraucher steigen dann weniger schnell in den E-Zigaretten-Konsum ein. Die schlechte Nachricht ist: Raucher von herkömmlichen Zigaretten wechseln mit geringerer Wahrscheinlichkeit zu E-Zigaretten, je teurer E-Zigaretten relativ zu herkömmlichen Zigaretten sind.

Ein Aspekt ist hier noch gar nicht genannt worden, der aber auch berücksichtigt werden sollte. Wenn wir uns anschauen, wer durch die Tabaksteuer belastet wird, können wir feststellen, dass die Tabaksteuer eine degressive Verteilungswirkung auslöst. Salopp formuliert bedeutet das: Die Neigung zum Rauchen ist dort stärker, wo die Einkommen geringer sind. Zugleich sind Menschen mit geringerem Einkommen aber auch preissensitiver. Wenn man jetzt also E-Zigaretten relativ zu herkömmlichen Zigaretten verteuert, dann gilt insbesondere für Raucher herkömmlicher Zigaretten, dass sie mit geringerer Wahrscheinlichkeit zu E-Zigaretten wechseln.

Vor dem Hintergrund der vorläufigen Evidenz, dass das Rauchen von E-Zigaretten deutlich weniger gesundheitsschädigend ist als das Rauchen herkömmlicher Zigaretten, sollte man diesen Aspekt nicht unberücksichtigt lassen. Wenn nämlich E-Zigaretten deutlich verteuert werden, werden insbesondere die Raucher mit geringen Einkommen mit geringer Wahrscheinlichkeit auf E-Zigaretten umsteigen, da sie die preissensitiveren Konsumenten sind.



Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es eine qualitative Kontrolle der Inhaltsstoffe von Liquids geben sollte. Wie könnte eine solche Kontrolle ausgestaltet sein?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Prof. Dr. Wigger

Sv **Prof. Dr. Berthold U. Wigger** (Karlsruher Institut für Technologie): Es geht ganz einfach darum, dass die Qualität der Liquids sichergestellt sein muss. Die Qualität wird in legalen Märkten natürlich besser sichergestellt, als wenn die Leute auf illegale Märkte ausweichen. Vor einem Jahr gab es einen Vorfall in den USA mit etlichen Toten, bei dem offenbar gepanschte Liquids von illegalen Märkten konsumiert worden sind. Das muss natürlich verhindert werden. Das kann nur verhindert werden, indem die Qualität kontrolliert und die Anreize reduziert werden, auf Schwarzmärkte auszuweichen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion der FDP der Kollege Till Mansmann.

Abg. **Till Mansmann** (FDP): Herr Prof. Dr. Wigger, wir bleiben bei Ihnen. Sie sind bei Ihrer vorherigen Stellungnahme unterbrochen worden, als es um die Nutzergruppen ging. Sie sagten, es ist die Frage, ob es für die Jugendlichen das richtige Steuerungsinstrument ist. Mich interessiert, was Sie an dieser Stelle für richtig halten?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wigger vom Karlsruher Institut für Technologie

Sv **Prof. Dr. Berthold U. Wigger** (Karlsruher Institut für Technologie): Wenn Jugendliche keine E-Zigaretten rauchen sollen, also nicht nur weniger E-Zigaretten, sondern gar nicht mehr rauchen sollen, brauche ich dafür ein Regulierungsinstrument. Das haben wir im Prinzip schon, da der Verkauf von E-Zigaretten an Jugendliche verboten ist. Das scheint mir in diesem Zusammenhang auch das richtige Instrument zu sein. Wie man dieses Verbot im Einzelnen durchsetzt, ist eine administrative Frage, die ich so direkt nicht beantworten kann.

Vielleicht noch eine Sache zum Regulierungsrahmen: Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde begrüßt, dass die Zigarettenindustrie nicht damit werben darf, dass E-Zi-

garetten möglicherweise weniger gesundheitsschädigend sind als herkömmliche Zigaretten. Ich bin mir nicht sicher, ob eine solche Regulierung wirklich begrüßenswert ist. Denn ich habe ein bisschen das Gefühl, dass hierbei gut gemeint und gut gemacht auseinander fallen.

Wenn nämlich die E-Zigaretten-Industrie ihre Produkte nicht als weniger gesundheitsschädlich bewerben darf, dann muss sie notwendigerweise auf andere Formen der Werbung oder des Marketings übergehen. Möglicherweise sind das dann Formen des Marketings, die für Jugendliche ansprechender sind als die Botschaft, dass etwas weniger gesundheitsschädlich ist. Das hängt auch ein wenig mit der Risikoneigung von Jugendlichen zusammen, die ausgeprägter ist als bei Erwachsenen. Ich schlage nur vor, bevor man hier einfach reguliert, sich Gedanken darüber zu machen, was ein intelligenter Regulierungsrahmen sein könnte. Nach meiner Meinung gehört dieses Werbeverbot nicht zu einem intelligenten Regulierungsrahmen.

Abg. **Till Mansmann** (FDP): Dann würde ich gerne Herrn Dobrajc noch bitten, dazu Stellung zu nehmen. Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN steht tatsächlich der Vorwurf im Raum, die Produkthersteller wendeten sich ausdrücklich an Jugendliche und junge Erwachsene. Bei Jugendlichen wäre das natürlich illegal, denn diese Produkte dürfen an Jugendliche gar nicht verkauft werden.

Herr Dobrajc, Sie haben vorhin gesagt, Sie sind für eine Regulierung aufgeschlossen, um ein solches Verhalten auszuschließen. Ich kann natürlich verstehen, dass Sie Ihre Produkte „cool“ bewerben wollen. Aber es ist die Frage, ob mit dieser Werbung ausgerechnet Zielgruppen angesprochen werden müssen, bei denen wir alle nicht wollen, dass sie dadurch angesprochen werden. Welche Vorstellungen haben Sie dazu, insbesondere in Bezug auf das, was Herr Prof. Dr. Wigger gerade gesagt hat?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Dobrajc vom Verband des eZigarettenhandels.

Sv **Michal Dobrajc** (Verband des eZigarettenhandels e.V.): Ich fange mit der Werbung und mit der Tatsache an, dass E-Zigaretten weniger schädlich sind. Das ist ein weitgehender wissenschaftlicher Konsens, der nicht mehr ernsthaft geleugnet werden kann. Das nimmt teilweise paradoxe Züge an



und geht in eine Richtung wie die Leugnung der Evolutionstheorie. Wir haben eine überwältigende Evidenz, was die gesundheitlichen Risiken der E-Zigarette im Vergleich zur Tabakzigarette angeht.

Die Behörden gehen von einer zu 95 Prozent geringeren Schädlichkeit im Vergleich zu normalen Zigaretten aus, das Krebsrisiko wird 99,5 Prozent geringer taxiert. In der Zeitschrift Nature erschien gerade eine Veröffentlichung, die das Krebsrisiko der E-Zigarette im Vergleich zur Tabakzigarette auf ein Zwanzigtausendstel beziffert hat. E-Zigaretten sind dennoch nicht harmlos. Das behauptet auch niemand. Aber das Restrisiko beträgt ein Bruchteil dessen, was die Tabakzigarette verursachen kann.

Es kann nicht angehen, dass wir die Kommunikation der Risiken nicht nur von staatlicher Stelle – anders als zum Beispiel in Großbritannien oder in Neuseeland, wo das aktiv vorgeschlagen wird – unterbinden, sondern auch noch den Herstellern verbieten, sie für sich in Anspruch zu nehmen. Es handelt sich um wissenschaftlichen Fakten von neutralen Stellen. Es würde uns nicht einfallen, eine Studie vorzubringen, die wir selber finanziert hätten. Das würde uns ohnehin keiner glauben.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt der Kollege Jörg Cezanne für die Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE): Ich hätte eine abschließende Frage sowohl an Frau Prof. Mons als auch an Herrn Dr. Werse. Könnten Sie für mich eine abschließende Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulieren? Ich hätte Sie beide jetzt so interpretiert, dass Sie die drei Vorschläge, die die Kollegen gemacht haben, als ganz vernünftig beurteilen. Ich will aber nicht mit einer falschen Einschätzung hier aus dem Raum gehen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Wir fangen an mit Frau Prof. Dr. Mons vom Deutschen Krebsforschungszentrum.

Sve **Prof. Dr. Ute Mons** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Ich hatte tatsächlich meine Stellungnahme am Freitagnachmittag eingereicht, was wahrscheinlich zu spät war, um sie an dem Tag noch an alle Adressaten zu verschicken. In der Stellungnahme können Sie das tatsächlich nochmal nachlesen. Ich argumentiere darin, dass ich aus

Public Health-Perspektive alle drei Punkte für sehr sinnvoll erachte.

Zum einen ist das die Forderung, die EU-Tabaksteuerrichtlinie so weiter zu entwickeln, dass sie die Produkte E-Zigaretten und Tabakerhitzer einschließt, und dass auf EU-Ebene eine Steuersystematik geschaffen wird, die sich an der Gesundheitsgefährdung der Produkte orientieren sollte.

Beim dritten Punkt ging es um die Langzeitstudien, die ich ebenfalls als sehr begrüßenswert erachte. Es ist sehr sinnvoll, wenn dafür entsprechende Gelder bereitgestellt werden, idealerweise auch auf EU-Ebene. Zum einen könnte ein Monitoring stattfinden, um die Auswirkungen einer solchen Steuersystematik auf das Rauch-Dampf-Nutzerverhalten beurteilen zu können. Zugleich hätte man damit auch eine solide Datenbasis für weitere zukünftige Fortentwicklungen der Richtlinie. Zum anderen ist es sehr begrüßenswert, Langzeitstudien zu machen, die unabhängig finanziert sind und die uns weitere Hinweise auf das Schadenspotential und Schadensminderungspotential dieser Produkte geben.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Wir machen weiter mit Herrn Dr. Werse von der Goethe Universität Frankfurt.

Sv **Dr. Bernd Werse** (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich kann unterstreichen, was Frau Prof. Dr. Mons und auch Herr Dobrajc gerade gesagt haben. Die Gefährlichkeit von E-Zigaretten ist wesentlich geringer als die von Verbrennungszigaretten. Ob das jetzt eine um 99 oder 90 Prozent oder weniger als 90 Prozent geringere Schädlichkeit ist, dazu muss tatsächlich noch mehr Forschung betrieben werden. Deswegen unterstütze auch ich die Idee einer Langzeitstudie.

Zur Frage, ob es vielleicht wieder zu einer Renormalisierung des Rauchens bei Jugendlichen führen könnte: Ich habe vorhin schon ausgeführt, dass die Studienlage anders aussieht. Es sieht eher so aus, dass es einen gewissen Anteil von jungen Leuten gibt, die an einem inhalierbaren Konsum interessiert sind. Heutzutage werden offenbar mehr Jugendliche durch das Ausprobieren von E-Zigaretten abgefangen, vielleicht auch das Ziehen an einer Shisha, was noch einmal eine andere Sache ist. Letzteres ist zwar auch schädlich, wird aber meistens in einer nicht zu hohen Frequenz betrieben.



Jedenfalls lässt das Interesse dann wieder nach. Deshalb gibt es wohlmöglich durch diese ganzen Phänomene – wie E-Zigaretten ect. – weniger Jugendliche, die zu einem abhängigen Zigarettenkonsum übergehen. Zumindest deuten die Zahlen in diese Richtung. Insofern kann gerne eine Besteuerung dieser Produkte eingeführt werden, die aber weitaus geringer ausfallen sollte.

Ich wollte gerne noch etwas zur Diskussion um E-Zigaretten und deren Schadenspotential in Deutschland sagen. Insbesondere im Hinblick auf die mediale Diskussion finde ich es unglaublich, wie immer auf die Schädlichkeit abgehoben wird. So wurde z.B. im letzten Jahr das EVALI-Phänomen in den USA – also Lungenschädigungen infolge des Konsums von E-Produkten, die teilweise tödlich verliefen – in zahlreichen deutschen Medien skandalisiert und dabei suggeriert, auch hierzulande könne dieses Syndrom E-Zigaretten-Konsumenten treffen. Das ist Quatsch. Das führt dazu, dass eine große Mehrheit von Rauchern in Deutschland nach wie vor glaubt, E-Zigaretten sind überhaupt nicht ungefährlicher als Tabakzigaretten. Es führt auch dazu, dass das Rauchen unter Erwachsenen nicht nennenswert zurückgeht. Bei Jugendlichen geht es schon weiter zurück. Das soll auch gerne so bleiben. Ich würde mir jedoch eine etwas sachlichere Diskussion wünschen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU Herr Dr. Tebroke.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Ich habe festgestellt, dass es einen Bedarf an mehr Evidenz zu geben scheint. Gleichzeitig besteht vorläufig wohl ein Konsens, dass die neueren Produkte wahrscheinlich weniger gefährlich sind. Es ist aber immer schwierig, für ein geringeres Übel zu werben, weil es immer noch ein Übel ist. Ich glaube, dass es auch eine politische Aufgabe ist, an dieser Stelle nicht falsche Signale zu setzen, die als Werbung für vermeintlich weniger gefährliche Produkte angesehen werden könnten.

Herr Prof. Dr. Stork, mich würde noch ein Punkt interessieren, nämlich die Auswirkungen auf die sogenannten Passiv-Nutzer oder Passiv-Raucher. Darüber haben wir bei den klassischen Tabakprodukten diskutiert. Wie ist es bei den neuartigen Produkten? Könnten Sie dazu eine kurze Einschätzung geben? Ich hätte danach noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Heller.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Stork, Städtisches Klinikum Karlsruhe.

Sv **Prof. Dr. Martin Storck** (Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH): Zum Zigarettenrauchen gibt es Untersuchungen, dass auch Passiv-Raucher eine gestörte Gefäßreaktivität haben. Das heißt, sie partizipieren sogar an dem ungefilterten Zigarettenrauch, der gar nicht durch den Zigarettenkorpus und -filter durchgegangen ist und exhaliert wird, sondern der vorne herauskommt. Hier besteht eine Gefährdung, was in vielen öffentlichen Bereichen dazu geführt hat, dass es Rauchverbote gibt.

Für die E-Zigarette kenne ich persönlich keine Studien. Dieser Rauch ist aber als unbedenklich einzustufen. Es handelt sich dabei eher um einen Dampf, und keinen Rauch in dem Sinne, dass darin Partikel enthalten sind. Vielmehr ist es eine Suspension mit kleinen öligen Tröpfchen. Ich gebe dem Kollegen aber Recht, dass auch diese kleinen öligen Tröpfchen zu Lungenschäden führen können. Ein lungenkranker Patient darf also überhaupt nichts inhalieren, auch nicht den Dampf einer E-Zigarette. Diese Schädigungen sind aber in der medizinischen Klassifikation noch nicht eindeutig und abschließend bewertet, zumindest nicht als krebs-erregend, aber als lungenschädigend.

Bei den Tabakerhitzern handelt es sich um ein Zwischending. Dabei handelt es sich auch um einen Dampf und keinen Rauch, weil nichts verbrannt wird. Der Dampf enthält aber etwas größere Partikel und Nikotin. Theoretisch besteht daher die Möglichkeit, wenn er in hoher Konzentration inhaliert wird, dass auch Nikotin mitinhaliert wird. Insofern würde man diese Produkte ebenfalls berücksichtigen müssen, wenn es um Rauchverbote in bestimmten öffentlichen Bereichen geht. Daher würde ich nicht sagen: Zigarettenrauchen ist verboten, aber die anderen Produkte dürft Ihr rauchen. Das müsste ebenfalls darunter subsumiert werden, bis es mehr Erkenntnisse zu dem Thema gibt. Ich muss ganz ehrlich sagen, ich hab diese Studien jetzt nicht präsent und weiß auch nicht, ob es solche Studien überhaupt gibt. Vielleicht weiß das Frau Prof. Dr. Mons?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Dr. Tebroke

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Es wäre also gut, dazu etwas mehr Evidenz zu haben,



wenn wir diese Maßnahmen dann schließlich entscheiden dürfen.

Herr Prof. Dr. Heller, mich interessiert der Punkt, den Herr Prof. Dr. Wigger angesprochen hat, dass Ausweichreaktionen in schwarze und sonstige Märkte wahrscheinlich sind, wenn wir die Steuersätze nicht sorgfältig formulieren. Wie schätzen Sie diese möglichen Effekte ein? Sind sie ähnlich wie bei den klassischen Produkten und treten sie auch dann ein, wenn wir für die neueren Produkte niedrigere Steuersätze einführen würden?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Prof. Dr. Heller vom Institut für Tabakforschung.

Sv **Prof. Dr. Wolf-Dieter Heller** (Institut für Tabakforschung GmbH): Was die klassische Zigarette angeht, glaube ich, dass ich ein sehr breites Spektrum von Daten habe. Ich führe seit 18 Jahren eine Studie durch – mit der jetzigen Systematik seit 15 Jahren –, bei der wir Zigarettenschachteln aus dem Müll und von der Straße sammeln. Dafür sammeln wir rund 180 000 Schachteln pro Jahr. Wir erkennen sehr genau, wann eine Erhöhung an Grenzverkäufen, eine Erhöhung von geschmuggelter oder sogar gefälschter Ware eintritt.

In den Jahren 2002 und 2005 hatten wir massive Steuererhöhungen, in denen wir einen deutlichen Anstieg feststellen konnten. Deswegen kann ich sagen, dass der Verbraucher sensibel ist. Wir haben mit der Öffnung der Grenzen nach Osten die Möglichkeit, billig einzukaufen. Hoch interessant ist, dass wir selbst bei geschlossenen Grenzen massive Mengen an polnischer und tschechischer Ware bei uns gefunden haben.

Italien beispielsweise hatte die E-Zigaretten mit einem sehr hohen Steuersatz besteuert, und der Umsatz ist praktisch auf null zurückgefallen. Danach hat Italien die Steuer auf E-Zigaretten wieder zurückgefahren, und der Umsatz stieg wieder an.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN der Kollege Stefan Schmidt.

Abg. **Stefan Schmidt** (B90/GR): Bitte erlauben Sie mir zwei kurze Vorbemerkungen: Erstens habe ich alle Stellungnahmen rechtzeitig bekommen und daher auch lesen können. Vielen Dank an Sie und auch an das Ausschussekretariat, dass die Stellungnahmen so zeitnah weitergeleitet wurden.

Zweitens bitte ich darum, unseren Antrag genau zu lesen und nichts hineinzuiinterpretieren, was im Antrag gar nicht steht. Weniger gesundheitsschädlich ist etwas anderes als gesundheitsschonend. Dass man mit „gesundheitsschonend“ nicht werben darf, entspricht dem Stand der Rechtsprechung, und ist nicht meine oder unsere politische Forderung. Das ist schlicht und ergreifend verboten.

Nun zu meiner Frage: Bislang fehlt es auf EU-Ebene an einer einheitlichen Richtlinie zum Umgang mit neuartigen Rauch- und Tabakprodukten wie E-Zigaretten, Wasserpfeifentabak und Tabakerhitzern. Das führt dazu, dass einzelne EU-Staaten die neuartigen Produkte sehr unterschiedlich besteuern und kategorisieren. In Deutschland gibt es keine Verbrauchsteuer auf E-Zigaretten. Ich sage dazu immer, sie werden wie Blockflöten besteuert, also nur mit der Umsatzsteuer. Das kann nicht im Sinne des Erfinders sein.

In Ungarn werden nur nikotinhalige Liquids besteuert. In Finnland gibt es eine einheitliche Steuer für nikotinfreie und nikotinhalige Liquids. In Lettland gibt es zwei unterschiedliche Steuersätze für nikotinfreie und nikotinhalige Liquids. Ähnlich ist die Situation bei Tabakerhitzern. In Deutschland werden sie nach dem Steuersatz für Wasserpfeifen besteuert. In Polen, Tschechien und anderen Staaten wurden neue Steuerkategorien für diese Tabaksticks geschaffen.

Meine Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Mons von Deutschen Krebsforschungszentrum. Welche Auswirkungen hat dieses „Steuerwirrwarr“ mit unterschiedlichen nationalen Verbrauchsteuern und Steuerkategorien auf das Rauchverhalten und auf die Beschaffung der Produkte innerhalb der EU? Wie sinnvoll schätzen sie es ein, dass die Besteuerung der neuartigen Rauch- und Dampfprodukte auf EU-Ebene gemäß der Forderungen in unserem Antrag geregelt wird?

Die Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie steht ohnehin an. Allerdings wurde schon für 2019 ein Reformvorschlag angekündigt, der sich nun um mindestens zwei Jahre verzögert hat.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Mons, Deutsches Krebsforschungszentrum.

Sve **Prof. Dr. Ute Mons** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Tatsächlich ist die Überarbeitung



der EU-Tabaksteuerrichtlinie längst überfällig. Das hat auch ein Evaluationsbericht der EU-Kommission Anfang des Jahres gezeigt. Zum einen sind die vorgesehenen Mindeststeuern nicht mehr wirklich wirksam. Das heißt, hier wäre insgesamt eine Erhöhung der Mindeststeuern sinnvoll. Zum anderen werden sie den aktuellen Marktentwicklungen nicht gerecht.

Die EU-Tabaksteuerrichtlinie hat im Wesentlichen zwei Ziele. Zum einen geht es darum, ein hohes Maß an Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Auf der anderen Seite soll das Funktionieren des EU-Binnenmarktes sichergestellt werden. Deswegen gibt es die gemeinsamen Definitionen und Steuerkategorien sowie die Mindeststeuern, weil es Rechtssicherheit schafft und mit der Harmonisierung zwischenstaatliche Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden sollen.

Wie Sie schon dargestellt haben, haben wir aktuell einen ziemlichen Wildwuchs an nationalen Lösungen. Diese Fragmentierung der Regelungen führt auf EU-Ebene zu einer höheren administrativen Belastung, erschwert das Monitoring des Absatzes von Produkten und stört den Binnenmarkt.

Es wurde eben schon angesprochen, dass es bei Tabakprodukten an den Binnengrenzen ein gewisses Ausmaß an grenzüberschreitenden Einkäufen gibt, wo hohe Preisdifferenzen bestehen. Das ist bei E-Zigaretten genauso zu erwarten. Bei rein nationalen Lösungen verpufft daher teilweise die Lenkungswirkung. Bei E-Zigaretten ist auch zu erwarten, dass es solche grenzüberschreitenden Einkäufe gibt. Zudem haben wir auch noch das Problem des Onlinehandels, der ebenfalls schwer zu kontrollieren ist. Das heißt, es ist sehr sinnvoll, es auf EU-Ebene zu regeln und damit eine EU-weite Harmonisierung vorzunehmen.

Was die vorgeschlagene Steuersystematik angeht, wäre das eine mögliche Regulierungsmaßnahme, die auch mit WHO-FCTC vereinbar wäre. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind auch Vertragsparteien der WHO-Tabakrahenkonvention. Vor zwei Jahren ist bei der Konferenz der Vertragsparteien entschieden worden, dass Tabakerhitzer als Tabakprodukte den Regularien der FCTC unterfallen und dementsprechend Artikel 6 der WHO-FCTC anwendbar ist. Das heißt, eine Besteuerung von Heat-and-Burn Produkten auf EU-Ebene ist geboten. Darüber hinaus wurde 2016 ein Bericht

verabschiedet, nach dem es sinnvoll ist, E-Zigaretten aus Jugendschutzgründen zu besteuern, und ein Preisdifferential helfen kann, Transitionen vom E-Zigarettenkonsum in den Zigarettenkonsum zu verhindern. Das heißt, eine solche Steuersystematik wäre mit der FCTC vereinbar und würde – wie ich eben schon argumentiert hatte – auch das hohe Ziel des Gesundheitsschutzes in der EU-Tabaksteuerrichtlinie erfüllen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Für die Fraktion der SPD stellt die nächste Frage der Kollege Michael Schrodi.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Helbig-Schuster vom Aktionsbündnis Nichtraucher e.V. Ich habe zwei Fragen: Wir haben gerade über das Rauchverhalten gesprochen und über den sogenannten Dual-Use. Könnten Sie noch einmal darstellen, wie weit verbreitet dieses sogenannte Dual-Use ist, also der Konsum von Tabakzigaretten einerseits und E-Zigaretten andererseits, und wie schädlich es ist?

Was spricht aus Ihrer Sicht für eine geringere Besteuerung neuartiger Tabakprodukte wie E-Zigaretten und was spricht für eine einheitliche Besteuerung?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an das Aktionsbündnis Nichtraucher e.V., Frau Dr. Helbig-Schuster.

Sve **Dr. Ulrike Helbig-Schuster** (Aktionsbündnis Nichtraucher e.V.): Ich fange mit dem zweiten Teil an, weil sich daran auch eine Bewertung der hier genannten älteren Literatur angliedert bzw. die Einschätzung der International Agency for Research on Cancer (IARC) oder der WHO, die sich durchaus anders positionieren, als es hier teilweise erwähnt wurde. Die WHO schätzt die E-Zigarette durchaus als schädlich und riskant ein. Die Entwicklung in anderen Nationen sieht anders aus, insbesondere in Amerika, wo teilweise bereits 50 Prozent der Jugendlichen an Schulen E-Zigaretten rauchen und man befürchten muss, dass es sich weiter ausbreitet. Die WHO unterstützt nicht eine niedrigere Besteuerung. Sie nennt ganz generell eine Besteuerung als mögliches Tool, um zu regulieren, aber sicherlich nicht im Zusammenhang des Nutzens von E-Zigaretten und einer geringeren Risikobewertung.



Außerdem untersucht die IARC derzeit sehr wohl Nikotin hinsichtlich seiner Cancerogenität. Es gibt Hinweise darauf, dass Nikotin nicht nur hoch suchtmachend ist, sondern auch cancerogen. Die E-Zigarette enthält cancerogene Stoffe. Das ist hier noch nicht genannt worden, obwohl vom Deutschen Krebsforschungszentrum gelistet wird, dass Formaldehyd enthalten ist. Formaldehyd unterliegt keiner Niedriggrenze, bei der man sagen kann, dass es unterhalb einer bestimmten Menge nicht cancerogen ist und erst oberhalb einer bestimmten Menge cancerogen wird. Formaldehyd ist cancerogen. Das heißt, auch die E-Zigarette enthält immer Formaldehyd und ist damit cancerogen. Die meisten E-Zigaretten enthalten hoch dosiert Nikotin wie herkömmliche Zigaretten und sind daher hoch suchtmachend.

Neben dem Jugendschutz – Kindern ist der Konsum verboten- geht es auch um junge Erwachsene, die an solche Produkte gelangen und wo man es nicht kontrollieren kann. Wenn es für die Industrie uninteressant wäre, gäbe es die E-Zigaretten nicht in der Nähe von Schulen. Das heißt, es wird eine genauso hohe Besteuerung für die E-Zigaretten wie für die herkömmlichen Zigaretten gebraucht. Jugendliche sind preissensitiv, was bedeutet, wenn E-Zigaretten niedriger besteuert werden als Zigaretten, dann steigen sie auf E-Zigaretten um.

Es gibt Untersuchungen zum Dual-Use, wonach Menschen, die gedacht haben, sie könnten sich das Rauchen mit den E-Zigaretten abgewöhnen, häufig doch weiter rauchten. Sie sind also nicht komplett auf E-Zigaretten umgestiegen. Wenn man dann die Risiken vergleicht, sind sie für den Dual-Use besonders hoch.

Zur Schädlichkeit von E-Zigaretten gibt es aktuelle Studien aus August und September in den unterschiedlichsten Journalen. Das kann alles nachgelesen werden. Es ist also falsch zu sagen, es gäbe keine Literatur, die nachweist, dass E-Zigaretten schädlich sind.

Es gibt Studien zu den Auswirkungen für Schwangere und deren Kinder, die in Experimenten mit Mäusen oder bei Untersuchungen von pulmonalem Gewebe festgestellt wurden. Histologische Befunde zeigen, dass der Dampf von E-Zigaretten eine schädigende Wirkung hat, was wiederum einen Einfluss auf die Immunabwehr hat und insbesondere in Zeiten von Covid-19 relevant ist. Das heißt, die Immunabwehr ist in einer solchen Konstellation genauso verändert und geschwächt wie beim Konsum von konventionellen Zigaretten.

Es ist nachweisbar, dass der Hormonstatus innerhalb einer Lungenzelle verändert ist. Zudem ist eine andere Morphologie der Lungenzelle auch beim Konsum von E-Zigaretten sichtbar, sodass man sich nur wundern kann, wenn gesagt wird, die schädlichen Wirkungen von E-Zigaretten seien im Vergleich zu herkömmlichen Zigaretten harmloser oder geringer. Es ist schädlich. Es bedeutet eine Einschränkung für das pulmonale Gewebe. Es ist eine Einschränkung und eine Gefahr auch für Jugendliche. Das heißt, die Besteuerung von E-Zigaretten muss genauso hoch angesetzt werden wie für konventionelle Produkte.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Damit sind wir am Ende der heutigen Anhörung. Ich darf mich ganz herzlich bei allen Sachverständigen bedanken, die heute zu uns gekommen sind, und auch bei den drei Sachverständigen, die uns zugeschaltet worden sind. Herzliche Grüße in den Rest der Republik. Ihnen allen noch eine schöne Woche!

Ende der Sitzung: 12:39 Uhr

Katja Hessel, MdB
Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme des Aktionbündnisses Nichtrauchen e. V. (ABNR)
- Anlage 2:** Stellungnahme von Herrn Dr. Tobias Effertz, Universität Hamburg
- Anlage 3:** Stellungnahme vom Deutschen Krebsforschungszentrum
- Anlage 4:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Martin Storck, Städtisches Klinikum Karlsruhe
gGmbH
- Anlage 5:** Stellungnahme des Verbandes des eZigarettenhandels e. V. (VdeH)
- Anlage 6:** Stellungnahme von Herrn Dr. Bernd Werse, Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main
- Anlage 7:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Karlsruher Institut für
Technologie

Für eine konsequente
Tabakprävention.

AKTIONSBÜNDNIS NICHTRAUCHEN E.V.



www.abnr.de

Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V. | c/o Deutsche Krebshilfe | Buschstraße 32 | 53113 Bonn

An die
Mitglieder des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages

Per E-Mail

Postanschrift und Geschäftsstelle

Inga Jesinghaus, Dipl.-Soz.
Geschäftsführerin
c/o Deutsche Krebshilfe
Buschstraße 32 | 53113 Bonn
Telefon +49 (0) 228 – 7 29 90-610
E-Mail jesinghaus@abnr.de

Vorsitzende und Büro Berlin

Dr. med. Martina Pötschke-Langer
Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V.
Schumannstraße 3 | 10117 Berlin
Telefon +49 (0) 30 – 23 45 70 15
Mobil +49 (0) 152 26 94 10 03
E-Mail mpl@abnr.de

Stellungnahme als Sachverständige zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 07. September 2020 - Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/18978 vom 6. Mai 2020): EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten"

28. August 2020

Seite 1 | von 2

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung als Sachverständige zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 07. September 2020.

Zum Antrag "EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten" der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/18978 vom 6. Mai 2020) nehmen wir wie folgt Stellung:

Grundsätzlich begrüßen wir den vorgelegten Antrag zur Weiterentwicklung der EU-Tabaksteuerrichtlinie, wobei wir den Vorschlag einer differenzierten Besteuerung von herkömmlichen Tabakprodukten und "neuartigen Produkten" (wie z.B. E-Zigaretten bzw. Liquids sowie Tabakerhitzer bzw. Tabaksticks etc.) ausdrücklich nicht mittragen können. Bereits jetzt schon wissen wir, dass der Konsum von E-Zigaretten und Tabakerhitzern mit gesundheitlichen Gefahren für Lunge, Herz-Kreislauf- und Immunsystem sowie der Suchtentwicklung verbunden ist, deren gesamtes Ausmaß und deren Langzeitfolgen insbesondere bei Dauerkonsum noch nicht vollumfänglich erforscht sind. Jedoch deuten erste Studien auf gravierende Gesundheitsfolgen hin.

Insbesondere das Ziel der gesundheitlichen Prävention, aber auch das vordringliche Ziel des Kinder- und Jugendschutzes gebietet es aus unserer Sicht, auf der Basis des Prinzips der Gefahrenvorsorge für alle genannten Produkte einen einheitlichen Steuersatz anzusetzen und zudem die EU-Tabaksteuer auf diese Produkte spürbar zu erhöhen.

Seite 2 | von 2

Ergänzende Ausführungen entnehmen Sie bitte dem beigefügten ABNR-Positionspapier (Stand: August 2020), wobei die dort aufgestellten allgemeinen Forderungen analog auf die aus unserer Sicht nunmehr möglichst zeitnah durchzuführende Novelle der EU-Tabaksteuerrichtlinie und die damit verbundene politische Positionierung der deutschen Bundesregierung auf europäischer Ebene anwendbar sind.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Ulrike Helbig

gez. Prof. Wulf Pankow



ABNR-Stellungnahme zur Besteuerung von Tabakprodukten, E-Zigaretten und Tabakerhitzern (August 2020)

Seite 1 | von 3

1. Weiterentwicklung der Tabaksteuer

Die gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums verursachen jährlich soziale Kosten in Höhe von 97 Milliarden Euro.¹ Dies umfasst sowohl die direkten Kosten für das Gesundheitswesen als auch die Folgekosten für andere soziale Sicherungssysteme. Nicht einberechnet sind damit das Leiden der betroffenen Raucherinnen und Raucher und ihrer Angehörigen.

Tabaksteuern sind – richtig angewandt – ein wirkungsvolles Lenkungs-instrument zur Reduzierung des Tabakkonsums und zur Verhinderung der Initialisierung des Rauchens bei Jugendlichen. So konnte in Deutschland in den Jahren 2001 – 2005 eine deutliche Reduzierung der Raucherquoten festgestellt werden, als die Tabaksteuer jährlich um 10 – 16% erhöht wurde.² Als Zusammenschluss medizinischer Fachgesellschaften und Gesundheitsorganisationen hält das ABNR daher einen Paradigmenwechsel weg von einer in den letzten Jahren rein fiskalisch ausgelegten hin zu einer gesundheitsorientierten Tabaksteuerpolitik für dringend erforderlich.

2. Zielsetzungen der Besteuerung von Tabakwaren und E-Zigaretten

Das ABNR verfolgt mit seinen Vorschlägen zur Besteuerung von Tabakwaren und E-Zigaretten drei Ziele:

- den Einstieg in den Tabak- und E-Zigarettenkonsum von Kindern und Jugendlichen zu verhindern,
- den Ausstieg aus dem gesundheitsgefährdenden Konsum dieser Produkte zu erleichtern,
- ein Ausweichverhalten durch Umstieg zu vermeiden.

Bei der Ausgestaltung der Tabaksteuer sollte darauf geachtet werden, dass...

- eine deutliche Erhöhung in spürbaren Schritten erfolgt, so dass es zu den erwünschten Effekten einer Reduktion der Raucherprävalenz kommt,
- nicht durch eine differenzierte Besteuerung ein Ausweichverhalten der Konsumenten auf andere Nikotinprodukte begünstigt wird und einzelnen Suchtprodukten auf dem Konsumentenmarkt steuerbedingt preisliche Vorteile verschafft werden,

- die Höhe der Steuern sich an den durch das Rauchen verursachten sozialen Kosten orientiert.

Seite 2 | von 3

3. Ausgestaltung der Steuer auf Tabakprodukte

Entsprechend gestaltete Steuererhöhungen würden bei gleichbleibend hohen Gesamt-Steuereinnahmen zu sinkenden Raucherquoten und einer deutlichen Senkung der Gesundheitskosten führen.³

Das ABNR schlägt daher folgende Ausgestaltung der Steuern vor:

- Um den Einstieg in den Tabakkonsum wirksam zu verhindern und den Ausstieg für Raucher zu erleichtern, soll die Tabaksteuer auf Zigaretten über 5 Jahre hinweg jährlich um durchschnittlich 15% erhöht werden. Damit würde die Stücksteuer je Tabakzigarette von aktuell 9,82 Cent bis auf 21,29 Cent pro Zigarette im Jahr 2025 steigen. Nach Umsetzung der vorgeschlagenen Besteuerung würde eine Zigarette mindestens 48 Cent kosten, ein Päckchen mit 20 Zigaretten mindestens 9,60 Euro. Diese Erhöhungen sollen zusätzlich durch entsprechend festgelegte Mindeststeuersätze gegen mögliche Preissenkungen der Tabakindustrie abgesichert werden. Durch die fünf Erhöhungsschritte würde sich die Raucherprävalenz in Deutschland um mindestens drei Prozentpunkte reduzieren lassen. Zudem ließen sich die jährlichen direkten Kosten des Rauchens insgesamt um mindestens 3,7 Mrd. Euro verringern. Dabei handelt es sich um eine äußerst konservative Berechnung des erwartbaren Rückgangs, der tatsächlich weit höher ausfallen dürfte.³
- Alle Tabakwaren wie Fabrikzigaretten, Feinschnitt sowie Pfeifentabak, Zigarren und Zigarillos sind in gleicher Höhe zu besteuern, um mögliche Ausweichreaktionen von Zigaretten zu kostengünstigerem Feinschnitt oder Zigarillos zu vermeiden sowie dem Trend zum Shisha-Rauchen – insbesondere unter Jugendlichen – entgegenzuwirken.
- Feinschnitt und Pfeifentabak sollten in einem ersten Schritt äquivalent zu Tabakzigaretten mit umgerechnet 222 Euro pro Kilo besteuert und die Steuer anschließend pro Kilo bis zum Jahr 2025 ebenfalls in Schritten von jeweils 15% erhöht werden.³
- Zigarillos sollten in einem ersten Schritt Tabakzigaretten gleichgestellt und danach analog in gleichen jährlichen Schritten erhöht werden.



4. Besteuerung von E-Zigaretten und Tabakerhitzern

Seite 3 | von 3

Derzeit werden E-Zigaretten (Geräte und Liquids) lediglich mit der Mehrwertsteuer belegt und die in Deutschland auf dem Markt befindlichen Tabakerhitzer wie Pfeifentabak besteuert. Beide Produktgruppen werden somit deutlich geringer besteuert als Zigaretten. Dies ist nicht angemessen, weil...

- auch der Konsum von Tabakerhitzern und E-Zigaretten mit gesundheitlichen Gefahren von bisher noch unbekanntem Ausmaß verbunden ist.
- Tabakerhitzer sowie die meisten E-Zigaretten-Liquids Nikotin enthalten und damit in eine Abhängigkeitserkrankung führen können.
- der duale Konsum (E-Zigaretten und Tabakzigaretten) ein zusätzliches Risiko für die Gesundheit birgt und einen Ein- oder Umstieg in den Konsum von Tabakzigaretten begünstigen kann.
- durch den im Vergleich zu Tabakprodukten geringeren Preis insbesondere Jugendliche an den Nikotinkonsum herangeführt werden.

Aus den aufgeführten Gründen sollten Tabakerhitzersticks ab sofort der Tabaksteuer für Zigaretten unterliegen.

Das Liquid von elektronischen Zigaretten sollte ebenfalls in 5 jährlichen Schritten mittels einer der Tabaksteuer entsprechenden, neu zu schaffenden Verbrauchssteuer auf Liquids mit je 20 Cent je ml Liquid und damit insgesamt 1 Euro besteuert werden. Das Liquidäquivalent einer Tabakzigarette, welches etwa 0,33 ml ausmacht, würde damit bei mindestens 32 Cent zuzüglich anteiliger Herstellungskosten liegen. Entsprechend würde ein Päckchen mit 20 Tabakzigaretten mit mindestens 6,40 Euro besteuert werden.³

¹ Effertz T. Die Kosten des Rauchens in Deutschland im Jahr 2018 – aktuelle Situation und langfristige Perspektive. Atemwegs- und Lungenkrankheiten 2019; 45: 307-314

² Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) Tabaksteuererhöhungen und Rauchverhalten in Deutschland. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg, 2014

³ Effertz T. 2020. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und -kosten. Projektbericht, Mai 2020, Universität Hamburg, Institut für Recht der Wirtschaft

Stellungnahme

**Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfpro-
dukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten“
(BT-Drucksache 19/18978) am 07.09.2020**

PD Dr. Tobias Effertz, Universität Hamburg

In dieser Stellungnahme sollen kurz die wichtigsten Aspekte der durch den Antrag der Fraktion B90/Grüne aufgeworfenen Fragen thematisiert und begründet werden, warum eine Besteuerung von elektronischen Nikotinverabreichungssystemen wie E-Zigaretten, sowie eine deutliche Erhöhung der Steuer auf Tabakerhitzer gesundheitsökonomisch wie finanzpolitisch dringend erforderlich sind.

Grundsätzlich thematisiert der Antrag eine richtige, längst überfällige finanzpolitische Maßnahme: die Schaffung neuer Steuerkategorien für elektronische Nikotinverabreichungssysteme auf EU-Ebene im Rahmen einer Novellierung der bestehenden Richtlinie 2011/64/EU, um eine im EU-Kontext harmonisierte Besteuerung von E-Zigaretten und deren Liquids in Deutschland mit Fokus auf die gesundheitlichen Gefahren dieser Produkte vorzunehmen.

Mehrere Argumente sprechen für eine Einführung einer Steuer¹ auf E-Zigaretten und deren Liquids, die teils auch bereits im Antrag der Fraktion B90/Grüne angesprochen werden:

1. Gesundheitliche Gefahren durch E-Zigaretten und Tabakerhitzer

Für die noch bei Markteinführung als weniger gesundheitsschädlich dargestellten und beworbenen E-Zigaretten (Juul, Vype, Blu etc.) und Tabakerhitzer (bis vor kurzem nur: IQOS) liegen insbesondere aus den vergangenen Jahren mehrere Befunde vor, die gesundheitliche Risiken durch E-Zigarettenkonsum bei Herz-Kreislauferkrankungen, Atemwegserkrankungen, Krebserkrankungen und Infektionen nachweisen². In welcher

¹ Im weiteren handelt es sich in vielen Teilen um die Ergebnisse aus meinem Forschungsbericht für

2 Z.B. McDonald A, Middlekauff HR. Electronic cigarettes and cardiovascular health: what do we know so far? Vascular Health and Risk Management. 2019; 15: 159–174.

Relation diese Risiken zu den gesundheitlichen Risiken des Konsums regulärer Tabakprodukte stehen, ist momentan aufgrund fehlender Langzeitstudien noch vollkommen unklar. Bedenkt man die hohen Latenzzeiten mancher durch Tabak hervorgerufenen Erkrankungen wird es u.U. analog zum Tabakkonsum noch Jahrzehnte dauern, bis das gesamte gesundheitliche Ausmaß des E-Zigarettenkonsums korrekt erfasst sein wird.

In gesundheitsökonomischen Überlegungen wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob Raucher die volkswirtschaftlichen Schäden, die sie durch ihren Konsum nicht sich selbst, sondern neben ihren Familien auch den Sozialversicherungen zufügen, auch durch deren entrichtete Tabaksteuern und Sozialabgaben ausgleichend bezahlen. Meine umfangreiche Untersuchung zu diesem Thema aus dem Jahre 2015³ kommt hierbei zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist und sämtliche Sozialversicherungszweige von einer Senkung der Raucherquote profitieren würden.

Will man die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland erhalten, ohne Raucher mit individuellen Sozialversicherungsbeiträgen an ihren individuellen medizinischen Behandlungskosten zu beteiligen, bleibt als faire Möglichkeit nur noch, die zusätzlichen Kosten des Rauchens über Steuern auf Tabakprodukte der Gesellschaft zurückzugeben. Für die durch das Vaping hervorgerufenen gesundheitlichen Schäden gilt dieses Einpreisungskonzept der damit verbundenen gesundheitlichen Kosten durch Steuern analog.

Die in der Argumentation der Befürworter niedriger bis gar keiner Besteuerung vorgebrachte Aussage, die niedrigere Schadstoffmenge in E-Zigaretten und Tabakerhitzern führe auch zu geringeren gesundheitlichen Schäden, muss sich erst noch empirisch bestätigen. Die momentane Befundlage ist viel zu unklar, um die Schäden durch Vaping aktuell korrekt zu quantifizieren und entsprechend steuerlich exakt zu berücksichtigen. Der ebenso vollkommen unklare Zusammenhang zwischen den Schäden durch Vaping und den daraus resultierenden Kosten im Vergleich zur Tabakzigarette ist ein weiteres Risiko für die Sozialversicherungen. So ist es denkbar, dass die Kosten einer milder-schweren Atemwegserkrankungen durch Vaping sich von den Kosten einer schwereren Atemwegserkrankung durch Tabakrauch nicht stark unterscheiden müssen, wenn z.B. für Diagnostik und Behandlung zunächst die gleichen therapeutischen Maßnahmen in beiden Fällen durchzuführen sind. Zusammengefasst ist momentan vollkommen unklar, wie und in welchem Umfang sich die inhalierte Schadstoffmenge von E-Zigaretten in konkrete gesundheitliche Risiken und dann in gesundheitliche Kosten umsetzt.

Pushalkar S, Paul B, Li Q, Yang J, Vasconcelos R, Makwana S, González JM, Shah S, Xie C, Janal MN, Queiroz E, Bederoff M, Leinwand J, Solarewicz J, Xu F, Aboseria E, Guo Y, Aguallo D, Gomez C, Kamer A, Shelley D, Aphinyanaphongs Y, Barber C, Gordon T, Corby P, Li X, Saxena D. Electronic Cigarette Aerosol Modulates the Oral Microbiome and Increases Risk of Infection. *iScience*. 2020.; 23(3): 100884. doi:10.1016/j.isci.2020.100884. Epub 2020 Feb 26.

Tang MS, Wu XR, Lee HW, Xia Y, Deng FM, Moreira AL, Chen LC, Huang WC, Lepor H. Electronic-cigarette smoke induces lung adenocarcinoma and bladder urothelial hyperplasia in mice. *Proc Natl Acad Sci U S A*. 2019 Oct 22;116(43):21727-21731. doi: 10.1073/pnas.1911321116. Epub 2019 Oct 7. Erratum in: *Proc Natl Acad Sci U S A*. 2019 Oct 28. PMID: 31591243.

Kaur G, Pinkston R, Mclemore B, Dorsey WC, Batra S. Immunological and toxicological risk assessment of e-cigarettes. *Eur Respir Rev*. 2018; 27(147): pii: 170119. doi: 10.1183/16000617.0119-2017.

³ Effertz T, Die volkswirtschaftlichen Kosten gefährlichen Konsums, Peter Lang Verlag, Frankfurt a. M., 2015.

Eine mögliche Besteuerungsstrategie bestünde nun darin, die E-Zigaretten zunächst nicht zu besteuern und abzuwarten, bis die Konsumenten erkranken und sich die gesundheitlichen Risiken entsprechend konkretisiert haben, um eine angemessene Besteuerung, die die Schäden einpreist, ableiten zu können. Dies geht nicht nur mit möglicherweise enormen Risiken für die Budgets der Sozialversicherungen einher, sondern muss auch als unethisch aufgefasst werden: wie bereits die EU-Tabaksteuerrichtlinie festhält, dient eine Besteuerung auch der Prävention und Gesundheitsförderung. Dabei dient der durch Steuern erhöhte Preis auch als Signal für Konsumenten bei Produktkauf, sich der drohenden möglichen Gesundheitsgefahren der E-Zigarette bewusst zu werden. Die wissenschaftliche Literatur hat vielfach nachgewiesen, dass sich Raucher nicht rational im Sinne einer korrekten Quantifizierung der möglichen Schäden des Rauchens verhalten⁴. Für die E-Zigarette ist diese Informationsunsicherheit aufgrund der von der E-Zigarettenindustrie nach außen kommunizierten „geringeren Schädlichkeit“ ebenfalls vorhanden.

Möchte die Politik die Kostenrisiken durch E-Zigarettenkonsum vollständig von den Sozialversicherungen auf die Konsumenten überwälzen, sollte die Steuer auf E-Zigaretten in gleicher Höhe wie bei Tabakzigaretten erfolgen, wobei selbstverständlich auch für die Tabakprodukte die gesundheitlichen Schäden eingepreist werden sollten. Damit sichert man die Budgets der Sozialversicherungen gegen zukünftige Kostenrisiken durch mögliche auftretende Langzeitschäden des Vapings vollständig ab.

Es ist außerdem davon auszugehen, dass die Herstellungskosten einer Tabakzigarette deutlich über den Kosten der äquivalenten Liquidmenge liegen⁵. D.h. auch bei gleicher Besteuerung wird – für die E-Zigarettenindustrie mit weniger Gewinn verbunden – es möglich sein, E-Zigaretten billiger anzubieten als Tabakzigaretten, wenn ein Umstieg von Rauchern wirklich von der Industrie als Ziel geplant ist. Zusätzlich verschärft sich bei gegebenen Gewinnerwartungen für die Industrie durch eine Besteuerung der Druck, qualitativ bessere Produkte anzubieten, die am Markt überzeugen. Am Beispiel IQOS zeigt sich das Preissetzungskalkül der Industrie recht deutlich: hier war der Preis für einen „Heetstick“ für den Tabakerhitzer Ende 2019 mit ca. 30 Cent nahezu genauso hoch, wie der durchschnittliche Kleinstverkaufspreis einer Tabakzigarette, wobei allerdings die Tabakzigarette mit ca. 16,6 Cent Tabaksteuer belastet war, während die Steuer auf den „Heetstick“ lediglich ca. 2 Cent betrug. Diesem Maximierungskalkül liegt eine leicht nachvollziehbare Argumentation zu Grunde: Ein um seine Gesundheit besorgter Raucher ist bei gleichem Konsumerlebnis bereit den gleichen Preis für ein „gesünderes“ Produkt zu bezahlen.

Die verheerende Fehleinschätzung der Gesundheitsgefahren der Tabakzigarette sollte sich bei der E-Zigarette nicht wiederholen. Deshalb sollte eine steuerliche Anbindung an die Tabakzigarette auch ein inhaltliches Ziel der Novellierung der EU-Tabaksteuerrichtlinie sein.

⁴ Slovic, P. Smoking: Risk, perception & policy, Sage publications, London 2001

⁵ Effertz T. 2020. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und -kosten. Projektbericht, Mai 2020, Universität Hamburg, Institut für Recht der Wirtschaft

Die zusätzliche Gefahr durch Dual Use

Die Hoffnungen vieler Befürworter der E-Zigarette und der sog. „Harm reduction“ lagen darin, Tabakraucher würden sich angesichts der neuen Produktalternative Nikotin zu konsumieren, für E-Zigaretten oder Tabakerhitzer entscheiden und den Konsum von Tabakzigaretten beenden. Dies hat allerdings bislang nur in geringem Umfang stattgefunden. Stattdessen besteht der überwiegende Anteil an E-Zigarettenkonsumenten aus Dual-Usern, d.s. Konsumenten, die sowohl E-Zigaretten wie auch Tabakzigaretten konsumieren. Der Anteil schwankt in Deutschland je nach Studie um 70% und dies ohne die Erhebung von Verbrauchssteuern auf E-Zigaretten in Deutschland⁶.

Neue Befunde zeigen auf, dass speziell der Dual-Use deutlich gesundheitsgefährdender ist, als singulärer Konsum lediglich eines Produktes⁷.

Eine Besteuerung von E-Zigaretten würde damit dazu beitragen, dass aufgrund der gesunkenen Erschwinglichkeit, beide Produkte gleichzeitig zu konsumieren, der Konsument bei gegebenem Budget sich für ein Produkt entscheiden muss. Wenn sich der Raucher tatsächlich aus gesundheitlicher Sorge mit E-Zigaretten beschäftigte und begann „dual“ zu konsumieren, würde eine durch Steuern herbeigeführte Verteuerung der E-Zigarette eine Entscheidung für einen singulären Konsum begünstigen.

Jugendschutz

Der Jugendschutz ist ein weiterer wichtiger Grund für eine Besteuerung von E-Zigaretten. Aus den USA ist bekannt, dass u.a. die E-Zigarettenmarke JUUL von Minderjährigen in hohem Ausmaß konsumiert wird und damit bereits relativ früh eine Abhängigkeitserkrankungen mit der Konsequenz weiterer gesundheitlicher Beeinträchtigungen resultiert. Durch eine Besteuerung beeinflusst man den Preis der E-Zigarette und schafft somit eine Markteintrittsschranke für Jugendliche, die ein deutlich geringeres Budget aufweisen und preissensibler reagieren als Erwachsene. Um einen Einstieg von Jugendlichen in den E-Zigarettenkonsum auszuschließen, wäre damit eine möglichst hohe Besteuerung wünschenswert.

Hierbei ist klar ein Zielkonflikt erkennbar: während „Harm-reduction“-Befürworter möglichst niedrige bis gar keine Besteuerung von E-Zigaretten befürworten, muss aus Jugendschutzgründen eine möglichst hohe Besteuerung erfolgen. Diese Entscheidung ist nicht ohne politische Festlegung möglich, da ein „optimaler“ Steuersatz möglicherweise billigend in Kauf nimmt, dass für große Teile der Jugendlichen diese Markteintrittsbarriere nicht relevant da zu niedrig ausfallen würde. Bereits heute fällt der Wechsel auf E-Zigaretten sehr gering aus, obwohl keine Besteuerung erfolgt. Zusätzlich

⁶ Atzendorf J, Gomes de Matos E, Kröger C, Kraus L, Piontek D. Die Nutzung von E-Zigaretten in der deutschen Bevölkerung – Ergebnisse des Epidemiologischen Suchtsurvey 2015 The use of E-Cigarettes in the German Population: Results of the Epidemiological Survey of Substance Abuse 2015. Gesundheitswesen. 2019; 81: 137–143

⁷ Kim CY, Paek YJ, Seo HG, Cheong YS, Lee CM, Park SM, Park DW, Lee K: Dual use of electronic and conventional cigarettes is associated with higher cardiovascular risk factors in Korean men. Nature. Scientific Reports. (2020) 10:5612. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-62545-3>

Wang JB, Olgin JE, Nah G, Vittinghoff E, Cataldo JK, Pletcher MJ, Marcus GM. Cigarette and e-cigarette dual use and risk of cardiopulmonary symptoms in the Health eHeart Study. PLoS One. 2018; 13(7): e0198681

besteht die Gefahr, dass bei einer niedrigen bis nicht vorhandenen Steuer auf E-Zigaretten, der Anreiz komplett von der Nikotinsucht loszukommen, in einen Anreiz in die scheinbar „gesündere“ Nikotinsucht der E-Zigarette zu wechseln, umgewandelt wird. Auch dies sollte nicht das primäre Ziel einer im Sinne der EU-Tabaksteuerrichtlinie erfolgenden Präventionspolitik durch Steuern sein.

Nikotinabhängigkeit

Wie sich gezeigt hat, schaffen es E-Zigaretten unterschiedlich gut, das pharmakokinetische Profil der Tabakzigarette nachzuahmen, d.i. Nikotin aus dem Liquid in die Blutbahn des Konsumenten umzusetzen⁸. Dies liefert eine direkte Erklärung dafür, warum vielen Rauchern der vollständige Umstieg auf E-Zigaretten schwer fällt.

Mit JUUL gelang es in den USA allerdings die Nikotinanflutung im Blut durch die Tabakzigarette sogar zu übertreffen. Es ist aus betriebswirtschaftlicher Rason erwartbar, dass die E-Zigarettenindustrie mittelfristig in einen Wettbewerb um die beste Nikotinverabreichung treten muss, d.h. im Rahmen beispielsweise der EU-Vorgaben zu Nikotinhöchstmengen im Liquid nach neuen Wegen sucht, um durch technische Innovationen an den Heizgeräten oder in der Zusammensetzung der Liquids selbst für potenzielle Kunden „attraktiver“ zu werden und Gewinne zu erwirtschaften. Dies hat dann nicht nur mit der Menge des Nikotins im Liquid zu tun, sondern mit der gesamten Konstruktion des Produktes – Gerät und Liquid. Es droht daher ein vermehrtes Auftreten von Nikotinprodukten mit höherem Suchtpotenzial analog zu Juul.

Will die Politik vermeiden, dass die Nikotinabhängigkeit im Zuge dieses Prozesses in der Bevölkerung ansteigt, müsste eine zusätzliche Besteuerung idealerweise anhand des Suchtpotenzials, nicht aber anhand einzelner Bestandteile wie z.B. Nikotin stattfinden⁹. Alternativ sollte mindestens eine Besteuerung analog zur Tabakzigarette erfolgen, da anzunehmen ist, dass sich das pharmakokinetische Profil der E-Zigarette mittelfristig im Rahmen des oben beschriebenen Wettbewerbsprozesses dem der Tabakzigarette angleichen wird.

Ausgestaltung der Besteuerung von elektronischen Nikotinverabreichungssystemen

Da Geräte und Liquids komplementär zueinander genutzt werden, d.h. eine Nutzung des Liquids ohne Gerät nicht möglich ist, macht es zunächst keinen Unterschied, ob Gerät oder Liquid oder beides besteuert wird. Über die steuerliche Ausgestaltung lassen sich gleiche Lösungen für alle Varianten entwerfen. Es wird allerdings empfohlen, die Besteuerung auf die Liquids zu konzentrieren, da hier eine breite Bemessungsgrundlage vorliegt und eine Besteuerung zielgenauer im Hinblick auf die oben genannten Gründe erfolgt. Eine gesonderte Besteuerung von Einweg-E-Zigaretten aus Jugendschutz und Umweltgründen halte ich aufgrund der geringen Verkaufsmengen und des steuertechnischen Mehraufwandes für entbehrlich.

⁸ Adams M, Effertz T. Zielgenaue Besteuerung des absichtlich erhöhten Suchtpotentials von Zigaretten und neuartigen Nikotinprodukten. Zeitschrift SUCHT. 2020; 66(3):155-159. Der Artikel ist ebenfalls dem Sekretariat des Finanzausschusses zugegangen.

⁹ Effertz T. 2020. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und -kosten. Projektbericht, Mai 2020, Universität Hamburg, Institut für Recht der Wirtschaft

In Effertz (2020)¹⁰ wird ein aktueller Besteuerungsvorschlag gemacht, der eine Tabaksteuer bei Tabakzigaretten in Höhe von 32 Cent pro Zigarette vorsieht. Analog wären 10 ml Liquid für E-Zigaretten unabhängig vom Nikotingehalt mit 9,70 € zu besteuern. Das Liquidäquivalent für eine Tabakzigarette wird hierbei mit 0,33 ml angenommen. Tabakerhitzer sollten ebenfalls aus den genannten Gründen wie Tabakzigaretten besteuert werden.

Abschließende Bemerkungen

Der Antrag der Fraktion B90/Grüne sieht vor, ein Langzeitstudie zu initiieren, die die langfristigen gesundheitlichen Konsequenzen der E-Zigarette untersucht. Dies erscheint sicherlich sinnvoll, allerdings sei darauf hingewiesen, dass bereits bestehende Studienkonzepte (z.B. die NAKO-Studie, Studienzentrum Düsseldorf) durchaus darauf angelegt sind, Fragen zu den gesundheitlichen Konsequenzen des E-Zigarettenkonsums zumindest in Deutschland zu adressieren.

Die Aufforderung an die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine Novellierung der EU-Tabaksteuerrichtlinie einzusetzen, ist ebenso richtig. Allerdings sollte dies nicht dazu führen, dass E-Zigaretten bis zu einer möglichen Umsetzung gar nicht besteuert werden. Deshalb sollte zeitnah eine Besteuerung der E-Zigarettenliquids idealerweise in der oben dargestellten Weise erfolgen. Sobald konkrete und sichere Aussagen über die gesundheitlichen Langzeitriskien der E-Zigarette vorliegen, kann man ggf. immer noch die Besteuerung anpassen.

¹⁰ Effertz T. 2020. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und -kosten. Projektbericht, Mai 2020, Universität Hamburg, Institut für Recht der Wirtschaft



Zielgenaue Besteuerung des absichtlich erhöhten Suchtpotentials von Zigaretten und neuartigen Nikotinprodukten

Michael Adams und Tobias Effertz

Institut für Recht der Wirtschaft, Universität Hamburg

Zusammenfassung: *Zielsetzung:* Interne Dokumente der Tabakindustrie, Zeugenaussagen in Gerichtsprozessen und wissenschaftliche Untersuchungen zeigten, dass sich das erhöhte Suchtpotenzial von Zigaretten historisch durch die vorsätzliche Manipulation von Tabak, die spezielle Konstruktion von Zigarettenhüllen und deren Filter erklären lässt. Die Tabakindustrie hat ihr Wissen über die Zigarettenkonstruktion eingesetzt, um die Menge des ins Blut abgegebenen Nikotins genau zu kontrollieren und ausreichend bemessene Nikotinabgaben durch ihre Produkte sicherzustellen, um Sucht zu erzeugen und aufrechtzuerhalten. Neue Befunde zu E-Zigaretten zeigen, dass sich deren jeweiliger Markterfolg unter anderem mit ihrer gelungenen Nachahmung der Pharmakokinetik von Verbrennungszigaretten erklären lässt. In diesem Beitrag stellen wir einen Regulierungsvorschlag durch Lenkungssteuern dar, welcher direkt am pharmakokinetischen Profil des Nikotinproduktes ansetzt. *Methodik:* Nach einer kurzen Darstellung des Produktdesigns von Zigaretten und des Wissens der Tabakindustrie über die Zusammenhänge zwischen Nikotin, Tabak und Nikotinabhängigkeit leiten wir ein Besteuerungsmodell her, das die Anreize, durch schnellen Nikotinanstieg im Blut ein abhängig machendes Produkt herzustellen nivelliert. *Ergebnisse:* Jedes Nikotinprodukt, das dazu führt, dass bei einem durchschnittlichen Konsumenten in einem Zeitraum von 10 Minuten nach erster Benutzung einen Nikotingehalt von 5 Nanogramm pro Milliliter Blut übersteigt, unterfällt einer deutlich erhöhten zusätzlichen Besteuerung gemäß ergänztem Tabaksteuergesetz. *Schlussfolgerungen:* Diese neuartige Ergänzung des Tabaksteuergesetzes setzt unmittelbar an der suchtvorstärkenden Wirkung des Nikotinproduktes an und führt durch eine dem erhöhten Suchtpotential entsprechende Besteuerung dazu, dass es wirtschaftlich nicht mehr lohnend ist, besonders süchtig-machende Nikotinprodukte auf den Markt zu bringen.

Schlüsselwörter: Tabaksteuern, Suchtpotenzial, E-Zigaretten, Juul, pharmakokinetisches Profil

Taxation of Deliberately Raised Addictive Potential in Cigarettes and New Nicotine Products

Abstract: *Aim:* Internal documents of the tobacco industry, several testimonies in trial and scientific evidence corroborated that the addictive potential of cigarettes can be explained historically by the manipulation of tobacco and the special construction of cigarette papers and filters. Big Tobacco has used their knowledge about „cigarette construction“ to control the amount of nicotine in the blood and to assure sufficient nicotine doses, to initiate and maintain addiction. Recent evidence on e-cigarettes shows that market success seems to some part depend on the pharmacokinetic similarity of regular cigarettes. This contribution demonstrates a new taxation approach, which hinges directly on the pharmacokinetic profile of a nicotine product. *Method:* After a short summary on the product design of cigarettes and the knowledge big tobacco had on the contingencies between tobacco, nicotine and addiction we derive a taxation model, which eliminates the incentives to design a product with a fast increase in blood nicotine levels. *Results:* Every nicotine product, for which an average consumer within a consumption period of 10 minutes exceeds a nicotine blood level of 5 nanograms per ml blood, is taxed by a significantly higher excise tax. *Conclusion:* This crucial addition to the German „Tabaksteuergesetz“ directly focusses on the addictive potential of the nicotine product and hence imposes higher tax rates on products with higher addiction potential accordingly. With the new tax rates economic incentives to design high addictive nicotine products are eliminated.

Keywords: tobacco taxes, addictive potential, e-cigarettes, Juul, pharmacokinetic profile

Einleitung

In einem der größten Prozesse der US-Justizgeschichte wurden im August 2006 die führenden Zigarettenfirmen

u. a. Philip Morris (Marlboro), British American Tobacco (Lucky Strike) und RJ Reynolds (Camel) für ihre jahrzehntelangen Geschäftspraktiken vom Bundesgericht in Washington D.C. in den USA verurteilt (United States District

Court, 2006). Im Kern ging es bei diesem Prozess um eine Branche, die Produkte verkauft, die ihren teils noch im Kindesalter stehenden Kunden erst Sucht, dann Krankheit und in vielen Fällen einen qualvollen Tod beschert.

Der Prozess zeigte ebenfalls deutlich auf, dass die Manager der verurteilten Tabakkonzerne über die von ihren Produkten ausgehende Suchtgefahr und die damit verbundenen Krankheiten und erhöhte Mortalität seit mehr als 60 Jahren bestens informiert waren (Adams, 2007). Das Bundesgericht stellte hierzu fest, dass die beklagten Firmen durch Ihre eigene Forschung wussten, dass Nikotin eine suchterzeugende Droge ist (United States District Court, 2006, pp. 332ff), dass die Zigarettenhersteller im Drogengeschäft sind und dass Zigaretten eine Vorrichtung zur Zuführung einer Droge sind.

Die Tabakfirmen hatten vorher öffentlich bestritten, dass Nikotin süchtig macht, Forschungsergebnisse, die diese Suchtwirkung bewiesen, unterdrückt und wiederholt irreführende Statistiken über die Zahl der Raucher angeführt, die aus freien Stücken und ohne ärztliche Hilfe das Rauchen aufgegeben hatten (Adams, 2007). Die beklagten Firmen hatten ihre Position über Sucht und Nikotin bewusst als wichtigen Teil ihrer Gesamtstrategie aufrechterhalten und sorgfältig weltweit koordiniert, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Zudem versuchten die beklagten Tabakkonzerne, Beweise für die Nikotinsucht als unglaublich zu diskreditieren. Mit ihren Leugnungen führten die Firmen die Öffentlichkeit bewusst darüber in die Irre, wie schwer ein Rauchstopp tatsächlich ist und warum Rückfälle nicht einfach auf persönliche Willensschwäche zurückzuführen sind.

Weiterhin führte das Gericht aus, dass die Unternehmen der Tabakindustrie eigene umfangreiche Forschungen darüber durchführten, wie Nikotin wirkt und wie physikalische und chemische Manipulationen von Zigaretten die Abgabe von Nikotin in den Blutkreislauf und die Nikotinanflutung im Gehirn des Rauchers beeinflussen (United States District Court 2006, pp. 515ff). Die Beklagten hatten ihr Wissen über die Zigarettenkonstruktion eingesetzt, um die Menge des ins Blut abgegebenen Nikotins genau zu kontrollieren und ausreichend bemessene Nikotinabgaben durch ihre Produkte sicherzustellen, um Sucht zu erzeugen und aufrechtzuerhalten. Dies geschah u. a. durch die Verwendung von unterschiedlichsten chemikalischen Zusätzen, das Filterdesign, Ventilationslöcher in der Hülse und durch den Zusatz von Ammoniak, um den pH-Wert und damit den Anteil freien Nikotins im Tabakrauch von Zigaretten zu erhöhen und dadurch das Suchtpotenzial zu verstärken (Stevensson & Proctor, 2008). Führende Autoren der Geschichte der Zigarettenindustrie haben dies so formuliert: „Das Geheimnis des Welterfolges von Marlboro ist Ammoniak.“

Das hohe Suchtpotenzial des Nikotins ist somit zentraler Bestandteil der Geschäftsstrategie und damit wesentlich für die Aufrechterhaltung von Unternehmensgewinnen der Tabakkonzerne (Proctor, 2012).

Besteuerung des Suchtpotenzials

Die Ende 2018 erfolgte Beteiligung des Marlboro Herstellers Altria am E-Zigarettenhersteller JUUL für einen mehrstelligen Milliardenbetrag ist ein bedeutender Zug, der die führende Stellung des Nikotinverkäufers festigen sollte. Bemerkenswert ist, dass bei der Beteiligung an JUUL, dem führenden Anbieter von E-Zigaretten in den USA, anscheinend wieder auf die bewährte Strategie der schnellen und nachhaltigen Suchterzeugung gesetzt wird. Im Zigarettenbereich diente der Einsatz der Ammoniaktechnik der Erhöhung des pH-Wertes des Tabakrauchs und bestimmt, wieviel Nikotin beim Rauchen einer Zigarette in den Blutkreislauf gelangt. In der Sprache der Zigarettenkonzerne wurde dies als „Nikotintransfereffizienz“ bezeichnet. Das erhöhte freie Nikotin ist volatil und physiologisch aktiver als gebundenes Nikotin und dringt schneller durch die Zellmembranen in Mund und Lunge zum Gehirn vor. Durch die stärkere und raschere Wirkung auf das zentrale Nervensystem verschafft freies Nikotin dem Raucher einen schnelleren und intensiveren „Kick“. Die Geschwindigkeit, mit der eine Droge im Körper freigesetzt wird, hat jedoch wesentliche Auswirkungen auf ihr Suchtpotential (De Wit et al., 1992).

Eine rationale Besteuerung von Tabak- und anderen Nikotinprodukten, wie etwa e-Zigaretten, die das Ziel haben soll, insbesondere die junge Bevölkerung vor Sucht und Krankheiten zu schützen, verlangt, dass nicht einfach nur die Menge oder eine andere Hilfsgröße der suchterzeugenden Substanz besteuert wird. Es ist vielmehr erforderlich und aus Gründen des verfassungsrechtlichen Verbotes einer zweckverfehlenden und eher willkürlichen Besteuerung notwendig, die eingesetzten Verabreichungstechniken sachgerecht zu berücksichtigen, da diese eine entscheidende Ursache für Sucht und Gesundheitsschäden darstellen.

Wissenschaft und Nikotinanbietern ist bekannt, dass der Schlüssel zur Suchterzeugung in der Einstellung einer optimalen Geschwindigkeit und Menge in der Nikotinaufnahme im menschlichen Körper besteht. Produkte oder Verfahren, die zu einer die Suchtgefahr erhöhenden Nikotinaufnahme führen, müssen daher zu einer der Schadenserzeugung entsprechenden erhöhten Besteuerung führen. Die Höhe der Steuer muss so bemessen sein, dass die manipulierte absichtliche Herbeiführung von Sucht durch den Verkauf derartiger Produkte unwirtschaftlich wird.

Insbesondere die e-Zigarette JUUL steht wegen ihres großen Erfolges bei Jugendlichen in den USA im Zentrum medialen Interesses (Vallone et al., 2019). Die Abbildung 1¹, vom damaligen JUUL-Hersteller Pax Labs (heute JUUL Labs) zeigt das Geheimnis des Erfolges dieser e-Zigarette und zugleich den Grund für den beginnenden Zusammenbruch der bisherigen erfolgreichen Politik bei der Eindämmung der Nikotinsucht in den USA. So schafft es JUUL, die Abgabegeschwindigkeit und Menge von Nikotin ins Blut nach der ersten Inhalation denen einer üblichen Verbrennungszigarette („combustion cigarette“) sehr gut anzunähern.

Im Verhältnis zu einer herkömmlichen e-Zigarette ist die Nikotinaufnahme nach dem ersten Zug bei den entsprechenden JUUL-Produkten innerhalb der ersten 10 Minuten um ein Vierfaches höher. Diese Leistung der Chemiker von JUUL ist – wie für Verbrennungszigaretten beschrieben – auf das Engste mit der Erzeugung und Aufrechterhaltung des Suchtpotentials von Nikotinprodukten verbunden. Das obige Anflutungsprofil nähert sich damit „optimal“ an die pharmakokinetischen Profile anderer „regulärer“ Tabakprodukte an und erklärt auch, warum der Marlboro Hersteller Altria mit Milliardenbeträgen hohe Anteile am Unternehmen erworben hat.

Da genau dieses Profil mit der Entstehung von Nikotinsucht verbunden ist, bedarf es hiergegen einer Kinder, Jugendliche und auch die erwachsene Bevölkerung gezielt schützenden Steuermaßnahme. Die bisherige Besteuerung, welche bislang weitgehend losgelöst von der Pharmakokinetik und damit der spezifischen Schädlichkeit des jeweiligen Nikotinproduktes erfolgte, sollte daher an der Vermeidung des oben aufgezeigten suchtbegünstigenden Nikotinanflutungsprofils ausgerichtet sein.

Es wird daher vorgeschlagen, das Tabaksteuergesetz wie folgt zu ändern:

„In § 2 wird in Absatz 1 folgender Absatz 5 eingefügt:

5. Die in den Absätzen 1 bis 4 genannte Tarife werden beginnend am 1.1.2021 bis zum 1.1.2030 jeweils pro Jahr um den Faktor 1,3 erhöht, wenn der Nikotinspiegel im arteriellen Blut eines durchschnittlichen Nutzers beim bestimmungsgemäßen oder zu erwartendem Gebrauch zu irgendeinem Zeitpunkt innerhalb von 10 Minuten nach der ersten Inhalation den Betrag von 5 Nanogramm pro ml übersteigt. Für Verdampfer oder andere Geräte zur Erwärmung nikotinhaltiger Substanzen gilt ab 1.1.2020 der Erhöhungsfaktor 5,0, soweit sie den in Satz 1 bezeichneten Nikotinspiegel in der vorbezeichneten Zeit nach der ersten Inhalation erreichen.“

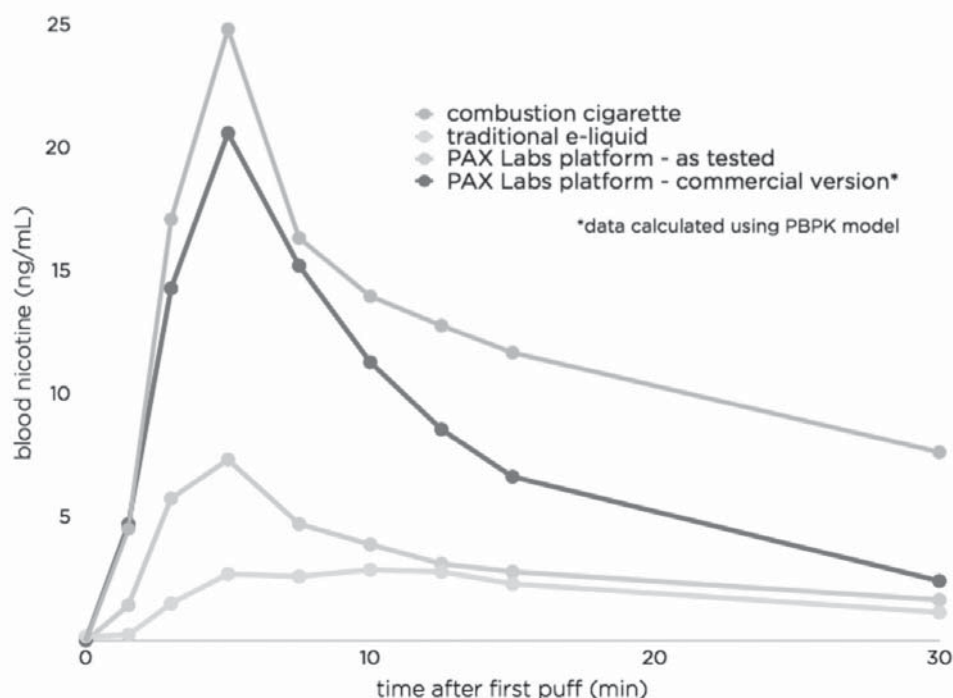


Abbildung 1. Nikotinanflutung im Blut nach dem ersten Zug. Quelle: Pax Labs.

¹ Vgl. Colgate et al. versus Juul Labs, CASE NO. 3:18-cv-2499 im Internet unter www.classaction.org/media/colgate-et-al-v-juul-labs-inc-et-al.pdf, abgerufen am 07.11.19

Diskussion

Die hier vorgesehene zusätzliche Besteuerung besonders gefährlich ausgestalteter Zigaretten und e-Zigarettenssysteme verbessert erheblich und zielgenau den Schutz der Bevölkerung. Die Besteuerung erfasst diejenigen Produkte, bei denen – mit welchen technischen oder chemischen Verfahren auch immer – der Verlauf und die Konzentrationsentwicklung der Nikotinaufnahme im menschlichen Körper so verändert wurde, dass die Entstehung und Förderung der Nikotinsucht wesentlich verstärkt wird. Nikotinprodukte, die die festgelegte Aufnahmegeschwindigkeit und Menge und damit den gesetzlich definierten Suchtverstärkungsbereich nicht erreichen, werden von der Zusatzbesteuerung entsprechend ihrer deutlich geminderten Gefährlichkeit nicht erfasst. Die Besteuerung der erhöhten Suchtgefahr ist dabei vor allem ein Schutz der Kinder und Jugendlichen vor einer gezielten Suchterzeugung durch die Gestaltung der Nikotinaufnahme im menschlichen Körper durch Zigarettenindustrie und e-Zigarettenverkäufern.

Der Wert von 5 ng Nikotin pro ml arteriellem Blut, b dem die neue Steuerstufe greifen soll, ist aus Abbildung 1 abgeleitet und unterteilt nach dem betriebswirtschaftlichen Erfolg Produkte die wie Juul besonderen Absatzerfolg verzeichneten und die Nikotinsucht bei Kindern und Jugendlichen erhöhten und solchen Produkten, die relativ weniger erfolgreich sind. Auch andere Studien (z.B. Faralinos et al., 2014; Yingst et al., 2019; St.Helen et al., 2015) liefern für aktuelle E-Zigarettenmodelle Befunde, die diese Festlegung der Konzentration als sinnvoll erscheinen lassen. Der Parameter kann entsprechend gesundheitspolitischer Ziele noch angepasst werden, um Nikotinsucht in der weiteren Entwicklung noch angemessener zu reduzieren.

Hierbei macht der vorliegende Vorschlag die Besteuerung unabhängig vom jeweiligen Verfahren, mit dem die Suchtverstärkung erreicht wird. Neben der erwähnten, historisch breit eingesetzten Ammoniaktechnik gibt es weitere Möglichkeiten, zwecks Suchterhöhung die Nikotinaufnahmegeschwindigkeit und die Nikotinmenge im Blutplasma zu erhöhen. Jede rechtliche Festlegung lediglich auf ein bestimmtes Verfahren oder eine bestimmte Substanz löst bei der Industrie die über kurz oder lang erfolgreiche Suche nach einem anderen, nicht erfassten und nicht besteuerten Weg aus.

Von besonderer Wichtigkeit ist auch, dass der Vorschlag ebenfalls unabhängig von der individuellen Konsumweise eines Rauchers oder „Dampfers“ ist: Entsprechend der Formulierung „... beim bestimmungsgemäßen oder zu erwartendem Gebrauch zu irgendeinem Zeitpunkt innerhalb von 10 Minuten nach der ersten Inhalation...“ markiert hier die „erste Inhalation“ nur den Startpunkt

der Messung. Ob der Grenzwert mit einem oder 10 Zügen erreicht wird, ist dabei unerheblich. Diese Ausgestaltung verhindert damit, dass nikotinreduzierte Produkte nicht der Besteuerung unterfallen, obwohl der Grenzwert durch entsprechendes Inhalationsverhalten dennoch erreicht wird. Dies ließ sich man beim kompensatorischen Rauchverhalten sog. Light-Zigaretten beobachten. Ebenso ist ausgeschlossen, dass die Nikotinindustrie ein Produkt entwickelt, das Nikotin erst nach einigen Zügen abgibt und so bei einer Festlegung auf die erste Inhalation die Besteuerung unterlaufen hätte.

Da die Sucht der entscheidende Gewinntrieb für Nikotinprodukte darstellt, ist dieses Verhalten bei gewinnorientierten Unternehmen unvermeidbar. Der Besteuerungstatbestand wird damit nur aufgrund der tatsächlich eintretenden Wirkung bei den Konsumenten ausgelöst, nicht aber aufgrund einer der vielen mehr oder minder beliebigen Wege dorthin. Umgehungsstrategien der Nikotinanbieter werden damit wirksam unterbunden. Die langsam Jahr für Jahr ansteigende Besteuerung ermöglicht der Industrie eine wirtschaftlich schonendere Anpassung.

Die vorgesehene Besteuerung knüpft an die Messung der Höhe der Aufnahmegeschwindigkeit von Nikotin und dessen Menge im arteriellen Blut. Die genaue Festlegung der Messbedingungen, Dokumentations- und Informationspflichten muss von der Finanzverwaltung in einer Verordnung entsprechend dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik vorgegeben werden. Die entsprechende Verordnungsmächtigung könnte beispielsweise in einem Absatz 7 in § 2 Tabaksteuergesetz eingefügt werden.

Nach den allgemeinen Prinzipien des Steuerrechts müssten die Hersteller nach Inkrafttreten der neuen Regelung gegenüber den Finanzbehörden in ihren Erklärungen angeben, ob ihre Produkte der zusätzlichen Besteuerung unterliegen oder nicht. Hierzu hätten die Hersteller auf eigene Kosten ihre Produkte zu untersuchen und zu messen, ob der Steuertatbestand erfüllt ist. Hierfür ist lediglich zu prüfen, ob der gesetzlich festgelegte Grenzwert, ab dem eine höhere Besteuerung zum Tragen kommen soll, und zwar eine arterielle Serumkonzentration von 5 ng/ml binnen 10 Minuten nach Nutzungsbeginn erreicht wird oder nicht. Vorsätzlich falsche Angaben der Hersteller bedeuten für die Verantwortlichen die Gefahr langer Freiheitsstrafen.

Einzelheiten der Messverfahren und die Regelung vieler nachgeordneter praktischer Fragen werden wie im Steuerrecht üblich durch Verordnung oder Verwaltungsrichtlinien geklärt. Es bedarf keiner EU Klassifizierung, noch besonderer Gremien.

Die Kosten der Umsetzung des Vorschlages bestehen zunächst in den Kosten der Ermittlung des Nikotins im

arteriellen Blut und einer erhöhten Dokumentation der gemeldeten Werte für die einzelnen Nikotinverabreichungsprodukte durch die Nikotinanbieter. Diese sind im Verhältnis zu den Umsätzen, Produktions- und Vermarktungskosten der betroffenen Nikotinprodukte vernachlässigbar gering. Deutlich erhöhte Kosten in Form verminderter Umsätze und Gewinne entstehen den Nikotinanbietern, wenn sich – wie vorausszusehen – der Anteil der besonders süchtig machenden Nikotinverabreichungsformen unter den rauchenden oder anderweitig Nikotin konsumierenden Erwachsenen, Kindern und Jugendlichen vermindert.

Diesen Kosten stehen hohe Einsparungen gegenüber. Zunächst werden die Sozialversicherungen von den Kosten des Rauchens entlastet. Die direkten Kosten des Rauchens betrugen im Jahre 2018 30,23 Milliarden Euro (Effertz, 2019). Davon belaufen sich allein die rauchenbedingten medizinischen Kosten auf 27,31 Milliarden Euro. Die Tabaksteuereinnahmen im Jahre 2018 betrugen demgegenüber nur 14,3 Milliarden Euro. Berücksichtigt man korrekterweise auch die indirekten Kosten in Höhe von 66,92 Milliarden im Jahre 2018, die die durch das Rauchen bedingten Produktivitätsverluste in Euro erfassen, würde sich durch den – mit dieser Regelung nicht bezweckten – völligen Wegfall des Rauchens ein Nettogewinn für die Gesellschaft von 82,85 Milliarden Euro ergeben. Die vorgeschlagene Steuer verringert damit auch die extreme Subventionierung des Zigarettenrauchens durch die Sozialversicherungen nahezu vollständig.

Allerdings wurde das mit den rauchenbedingten zusätzlichen Krankheiten, wie Krebs und Herz-Kreislauferkrankungen, verbundene Leid in die dargelegten Kosten nicht miteinberechnet. Für viele betroffene Menschen stellen jedoch genau diese Folgen den wichtigsten Teil der Kosten des Rauchens dar. Bedeutsam ist zudem, dass die Zahlen des Jahres 2018 nicht die Zahlen des Jahres 2022 sein werden. Das Beispiel USA zeigt, dass mit Hilfe der sucherzeugungsoptimierten e-Zigaretten der Anteil der diese konsumierenden Jugendlichen dramatisch gesteigert werden konnte. Ohne eine an den suchterzeugenden Mechanismen ausgerichtete Besteuerung wird sich dieser Anstieg des Kinder- und Jugendlichenrauchens auch in Deutschland wiederholen. Damit würde sich auch der Subventionsbedarf des Rauchens durch die Sozialversicherungen und das damit verbundene Krankheitsleid nochmals dramatisch erhöhen.

Literatur

- Adams, M. (2007). *Das Geschäft mit dem Tod*. Frankfurt a. M.: Verlag Zweitausendeins.
- De Wit, H., Bodker, B. & Ambre, J. (1992). Rate of increase of plasma drug level influences subjective response in humans. *Psychopharmacology (Berl)*, 107(2–3), 352–358.
- Effertz, T. (2019). Die Kosten des Rauchens in Deutschland im Jahr 2018 – aktuelle Situation und langfristige Perspektive. *Atemwegs- und Lungenkrankheiten*, 45(7), 307–314.
- Farsalinos, K.E., Spyrou, A., Tsimopoulou, K., Stefopoulos, C., Romagna, G. & Voudris, V. Nicotine absorption from electronic cigarette use: comparison between first and new-generation devices. *Sci Rep*. 2014;4:4133. Published 2014 Feb 26. doi:10.1038/srep04133
- Proctor R., N. (2012). *Golden Holocaust: Origins of the Cigarette Catastrophe*. Berkeley: University of California Press.
- St. Helen, G., Havel, C., Dempsey, D.A., Jacob III, P. & Benowitz, N.L. (2015). Nicotine delivery, retention and pharmacokinetics from various electronic cigarettes. *Addiction*, 111(3), 535–544.
- United States District Court for the District of Columbia (2006). USA gegen Philipp Morris et al., Urteil vom 17.08.2006. Final Opinion, Civil Action No.99-CV- 02496 (GK). Verfügbar unter https://ecf.dcd.uscourts.gov/cgi-bin/show_public_doc?1999cv2496-5732 [25.05.2020].
- Vallone, D.M., Bennett, M. & Xiao, H. (2019). Prevalence and correlates of JUUL use among a national sample of youth and young adults. *Tobacco Control*, 28, 603–609.
- Yingst, J.M., Foulds, J., Veldheer, S., Hrabovsky, S., Trushin, N., Eisenberg, T.T. et al. (2019). Nicotine absorption during electronic cigarette use among regular users. *PLoS ONE*. 2019;14(7): e0220300. Published 2019 Jul 25. doi:10.1371/journal.pone.0220300.

Historie

Manuskript eingereicht: 07.11.2019

Manuskript angenommen: 22.01.2020

Danksagung

Unser Dank gilt Herrn Dr. Tobias Rüther für seinen Vortrag auf dem Feuerlein-Symposium in Heidelberg 2019.

Deklaration konkurrierender Interessen

Prof. Dr. Michael Adams und PD Dr. Tobias Effertz erklären keine Interessenskonflikte zu haben.

Prof. Dr. Michael Adams

Institut für Recht der Wirtschaft
Universität Hamburg
Von Melle Park 5
20146 Hamburg
Deutschland

adams-bonn@t-online.de

Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und –kosten

Projektbericht, Mai 2020

PD Dr. Tobias Effertz , Universität Hamburg

Dieses Forschungsprojekt wurde :



Projektleiter:

PD Dr. Tobias Effertz

Universität Hamburg

Fakultät für Betriebswirtschaft / Hamburg Business School

Institut f. Recht der Wirtschaft

Email: Effertz@uni-hamburg.de

Inhalt

Executive Summary - Zusammenfassung:	4
1. Aufbau der Studie.....	8
2. Lenkungssteuern als Präventionsinstrument - Vorbemerkungen:	8
3. Bisherige Absatzentwicklung und Besteuerung von Tabakprodukten.....	9
4. Reaktionsstärken der Tabakraucher	12
Die Preiselastizität der Nachfrage nach Tabakprodukten	12
Auswirkungen auf die Raucherprävalenz	14
5. Auswirkungen von Steuererhöhungen auf Gesundheitskosten und Tabaksteueraufkommen	15
Variante I: Einmalige starke Erhöhung der Stücksteuer auf Zigaretten	16
Variante II: Einmalige Erhöhung der Stücksteuer auf Zigaretten und steuerliche Gleichbehandlung von Feinschnitt	17
Variante III: Schrittweise Erhöhung der Stücksteuer auf Zigaretten und Feinschnitt	18
6. Besteuerung von E-Zigaretten und Tabakerhitzern	20
E-Zigaretten als Risikofaktor für die Gesundheit.....	22
Dual-Use und E-Zigaretten als Rauchstopphilfe	23
Nikotinsucht und E-Zigaretten.....	24
Zusammenfassung und Steuervorschlag für E-Zigaretten und Tabakerhitzer	26
7. Empfehlungen für die Gesundheits- und Fiskalpolitik	27
8. Literatur	29

Executive Summary - Zusammenfassung:

Dieses Forschungsprojekt hat zum Ziel, eine die gesundheitlichen Kosten berücksichtigende Besteuerung von Nikotinprodukten, v.a. Zigaretten und E-Zigaretten aus gesundheitsökonomischen Überlegungen abzuleiten und eine Empfehlung für die Gesundheitspolitik auszusprechen. Die zentralen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Konsum von Tabakprodukten zählt immer noch zu den größten Risikofaktoren für die Gesundheit und belastet die deutschen Sozialversicherungen in erheblichen Maße. Die Rauchprävalenz wird in Deutschland momentan auf zwischen 22% und 27,5% beziffert.
2. Tabaksteuern sind ein wirkungsvolles Lenkungsinstrument, um den Tabakkonsum zu verringern. Bislang wurden diese aber aus steuertheoretischen und fiskalischen Überlegungen so gut wie gar nicht zur Erreichung dieses „Gesundheitszieles“ angewandt. Eine Ausnahme stellt der Zeitraum zwischen 2001 und 2005 dar, in welchem die Steuern auf Zigaretten mehrmals um bis zu 10% erhöht wurden.
3. Eine Analyse der Absatz und Preisdaten von 1991 bis 2019 zeigt eine Preiselastizität der Nachfrage von $-0,65$. D.h. eine Erhöhung der Zigarettenpreise um 10% reduziert die abgesetzte Menge um 6,5%. Bislang wurden Steuererhöhungen von der Tabakindustrie nahezu komplett an Raucher weitergegeben und meist sogar mit eigenen zusätzlichen Preiserhöhungen kombiniert. Die Stärke der Reaktion auf Preiserhöhungen variiert hierbei mit der relativen Höhe der Preiserhöhung. Es ist daher damit zu rechnen, dass ab einer Steuererhöhung von 10% die Preiselastizität der Nachfrage elastisch wird und über $-1,00$ steigt.
4. Auf die Raucherprävalenz in Deutschland haben sich nur die Steuererhöhungen von 2001 bis 2005 nennenswert ausgewirkt. Hier führte eine 1%ige Erhöhung der Zigarettenpreise zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit mit dem Rauchen aufzuhören um 0,1559% bzw. einem Rückgang der Wahrscheinlichkeit mit dem Rauchen anzufangen um 0,2%. Für den Zeitraum von 2006 bis 2012 für den ebenfalls Daten vorlagen und indem kaum nennenswerte Steuer- und Preiserhöhungen durchgeführt wurden, sind die Auswirkungen auf die Raucherprävalenz statistisch nicht signifikant.
5. Bei einem Steueranteil von 40,6 Eurocent pro Zigarette würden die jährlichen direkten Kosten des Rauchens vollständig internalisiert werden. Dies entspricht einem minimalen Kleinstverkaufspreis von ca. 49 Cent pro Zigarette und würde geschätzt einen Rückgang der direkten Kosten zwischen 3,7 Mrd. € und 15,63 Mrd. € sowie der Raucherprävalenz zwischen 3,05 bis 12,10 Prozentpunkten bedeuten. Die Reduktion von Kosten und Rauchprävalenz hängt wesentlich davon ab, ob Raucher das Rauchen lediglich einschränken oder komplett damit aufhören.

6. Die Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten würde ca. 15,47 Cent betragen. Zusammen mit der Umsatzsteuer ergäbe sich dann die erforderliche Lenkungswirkung. Würde die Tabakindustrie darüber hinaus den Preis erhöhen, würde sich die Anreizwirkung noch verstärken. Das Tabaksteueraufkommen bleibt bei dieser Simulation annähernd gleich, die Steuersätze liegen dann allerdings so hoch, dass zusätzliche weitere Steuererhöhungen das Aufkommen absenken würden.
7. Im Rahmen dieser Untersuchung lässt sich analog zu früheren Befunden keine Assoziation zwischen Zigarettenpreisen und der Anzahl nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten nachweisen. Dies widerspricht der von der Tabakindustrie vertretenen Argumentation, höhere Steuern würden zu mehr Zigaretzenschmuggel führen.
8. Feinschnitt sollte, da die gesundheitliche Belastung gleich hoch wie bei Filterzigaretten ausfällt, diesen steuerlich gleichgestellt werden, was einer Erhöhung auf 424 € pro Kilo Feinschnitt entspräche. Diese deutliche Erhöhung wird notwendig, da ansonsten der preisliche Unterschied und damit mögliche Ausweichreaktionen der Raucher hin zum Feinschnitt zu stark ausfallen könnten.
9. Um eine Planbarkeit des Steueraufkommens zu gewährleisten ließe sich die Tabaksteuererhöhung auch in jährliche Einzelschritte aufteilen. Die Finanz- und Gesundheitspolitik muss vor dem Hintergrund der hohen Mortalität, Krankheitsleid/-last des Rauchens und angesichts möglicher zukünftiger Schocks für das Gesundheitswesen (z.B. in Form wiederkehrender Pandemien wie durch das Virus SARS COV2) entscheiden, wie hoch diese Einzelschritte bei Zigaretten und Feinschnitt ausfallen sollen. Gesamtgesellschaftlich übersteigen die Einsparungen bei den Gesundheitskosten einen möglichen Ausfall von Tabaksteueraufkommen deutlich. Als zusätzlichen Ausgleich für möglicherweise entgangenes Tabaksteueraufkommen könnte die Mehrwertsteuer auf ungesunde Lebensmittel von 7% auf 19% erhöht werden.
10. E-Zigaretten unterfallen momentan in Deutschland lediglich der Umsatzsteuer. Es wird empfohlen, E-Zigaretten einer regulären Zigarette im Rahmen einer eigenen Verbrauchssteuer steuerlich gleich zustellen. Hierfür gibt es mehrere Gründe:
 - a. E-Zigaretten weisen erhöhte Risiken für Krebs-, Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen sowie Infektionserkrankungen auf, es ist lediglich unklar, wie hoch diese Risiken im Vergleich zur Tabakzigarette genau ausfallen. Abzuwarten, bis Konsumenten erkranken, um dann Risiken und Gesundheitskosten abzuschätzen, ist weder ethisch vertretbar noch gesundheitsökonomisch sinnvoll. Denn: Eine steuerliche Gleichbehandlung der E-Zigarette führt zu einer Überwälzung des möglichen Kostenrisikos von den Sozialversicherungen auf den Konsumenten. Dies ist gerade vor

dem Hintergrund der angespannten finanziellen Situation der GKV durch die Coronakrise zu befürworten.

- b. Es ist erwartbar, dass die E-Zigarettenindustrie zur Erfüllung ihrer Umsatzziele noch stärker als bisher an junge Zielgruppen vermarktet wird. Dies ergibt sich aus der betriebswirtschaftlichen Logik, neben der kleiner werdenden Zielgruppe der Raucher neue junge Konsumenten zu gewinnen, die durch Marketing deutlich leichter zu erreichen sind. Eine Steuer auf E-Zigaretten schreckt einen Markteintritt dieser Zielgruppe stärker ab.
 - c. Die meisten E-Zigarettennutzer sind „Dual-User“, die sowohl Tabak- als auch E-Zigaretten konsumieren. Eine höhere Steuer erschwert bei gegebenen individuellen Budgetrestriktionen das bisherige Ausmaß an besonders gesundheitsschädlichem „dual-use“-Konsum und motiviert eine Entscheidung zur ausschließlichen Nutzung der Tabak- oder E-Zigarette. Eine steuerliche Begünstigung der E-Zigarette bei gleichzeitiger Erhöhung der Steuer auf Tabakzigaretten könnte dies zwar auch leisten, vernachlässigt allerdings die unter a) genannten Risiken.
 - d. Nikotinsucht geht mit dem Verlust an Lebensqualität einher und sollte daher auch in Form einer steuerlichen Erfassung der E-Zigarette berücksichtigt werden. Allerdings ist eine Besteuerung auf den Nikotingehalt von Liquids aus den gleichen Gründen abzulehnen, wie dies im Zuge der Diskussion um sog. Light-Zigaretten argumentiert wurde.
11. Konkret wird vorgeschlagen, E-Zigaretten analog zu Tabakzigaretten zu besteuern und hierfür das Liquidäquivalent der durchschnittlich gerauchten Menge an Tabakzigaretten zugrunde zu legen. Dies entspricht einer zusätzlichen Steuer von 97 Cent pro ml Liquid, unabhängig vom Nikotingehalt.
12. Für Tabakerhitzer gelten die Überlegungen analog. Momentan hat der Hersteller des einzigen Tabakerhitzers am deutschen Markt seine Tabaksticks mit 30 Eurocent pro Stück gleich hoch wie eine Tabakzigarette bepreist. Dies ist bewusst so gewählt, um den Umsatz zu maximieren und fußt auf der Überlegung, dass ein gesundheitsbesorgter Raucher bei gleichem Preis die Variante mit weniger Schadstoffen präferiert. Da die toxische Belastung bei Tabakerhitzern aber deutlich höher als bei E-Zigaretten liegt und die gleichen Gesundheitsrisiken vermutet werden dürfen, ist eine Anpassung der Steuer unbedingt erforderlich. Dies würde eine Erhöhung der Steuer auf Tabaksticks für Tabakerhitzersysteme um ca. 38 Cent pro Stick bedeuten.
13. Die aktuelle Tabaksteuerepolitik in Deutschland ist suboptimal. Eine Einpreisung der direkten durch das Rauchen verursachten Kosten im Gesundheitswesen über die Tabaksteuer, bewirkt gegenüber der jetzigen Situation eine deutliche Entlastung bei den Gesundheitskosten, ein

gleichbleibend hohes Tabaksteueraufkommen und eine geringere Raucherprävalenz und damit gesündere Menschen. Es wird empfohlen, die Tabaksteuererhöhungen in gleichmäßigen Schritten von 15% über 5 Jahre durchzuführen. Dies sollte konkret über die Anhebung der Stücksteuerkomponente der Tabaksteuer umgesetzt werden.

1. Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie hatte vier Fragen zu klären: 1. Wie stark reagierten und reagieren Raucher in Deutschland auf Steuer- und Preiserhöhungen bei Zigaretten und anderen Tabakprodukten? 2. Welche Tabaksteuererhöhungen und -anpassungen sind notwendig, um die gesundheitlichen Kosten des Tabakrauchens angemessen im Preis für Tabakwaren zu berücksichtigen? 3. Wie sollte eine optimale Besteuerung für elektronische Nikotinverabreichungssysteme (E-Zigaretten, Tabakerhitzer) aussehen, und 4. welche Empfehlungen lassen sich hieraus an die Politik weitergeben. Die Studie beantwortet diese Fragen nach kurzen Vorbemerkungen zur aktuellen Situation.

2. Lenkungssteuern als Präventionsinstrument - Vorbemerkungen:

Das Rauchen von Tabakprodukten zählt auch im Jahr 2020 immer noch zu den größten vermeidbaren Risikofaktoren für die Gesundheit, welches allein in Deutschland ökonomische Kosten von ca. 97 Mrd. € pro Jahr verursacht (Effertz 2019). Der Anteil der Raucher in Deutschland (die Raucherprävalenz) ist trotz des Wissens um die verursachten gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden immer noch sehr hoch und wird je nach Studie zwischen 22 % und 27 % angegeben: der Mikrozensus 2017 geht von 22,42% aus, die DEBRA-Studie von 27,5% Ende 2019. Das epidemiologische Suchtsurvey 2018 weist eine Prävalenz von 24,2 % bei Männern und 18,5 % bei Frauen aus, eine neue Studie von Gallus et al. (2020) eine Prävalenz von 23,7% und die GEDA-Erhebung des Robert Koch Instituts der Jahre 14/15 von 23,8%.

Neben den erhöhten Risiken an Herz-Kreislauferkrankungen, Atemwegserkrankungen oder verschiedensten Krebsarten zu erkranken, werden auch immer wieder neue Zusammenhänge zwischen dem Rauchen und Gesundheitseinbußen ermittelt. So hat sich in der aktuellen Krise durch das „Coronavirus“ das Zusammenspiel aus durch das Rauchen vorgeschädigter Lungen und einer Infizierung mit SARS-COV2 als wahrscheinlicher Risikofaktor für einen schweren Verlauf der COVID19 Erkrankung herausgestellt (z.B. Vardavas et al. 2020, Smith & Sheltzer 2020). Damit hätte man zusätzliche Gesundheitskosten während der „Coronakrise“ durch eine angemessenere Präventionspolitik in der Vergangenheit vermeiden können.

Mit den ökonomischen Arbeiten von Pigou (1912), Schmolders (1959) und für den Bereich der Tabakkontrolle Chaloupka (z.B. Chaloupka et al. 2012) stellte sich klar heraus, dass der Sinn und Zweck der Erhebung von Steuern neben Gerechtigkeitsüberlegungen, Fiskal- und Umverteilungszwecken auch im Setzen von Anreizen besteht, um ein bestimmtes Verhalten im Sinne der Erhöhung der Bevölkerungsgesundheit zu befördern oder zu erschweren. So führte beispielsweise die Einführung der Alkopopsteuer 2004 zu einem Zusammenbruch des Marktes spirituosenhaltiger Mischgetränke, die bis dahin hauptsächlich von jungen Konsumenten nachgefragt wurden (Effertz 2008).

Nach deutlichen Steuererhöhungen Anfang der 2000er ist die Tabaksteuer nicht mehr wesentlich und seit Februar 2016 in Deutschland überhaupt nicht mehr erhöht worden, obwohl aus Sicht der Primärprävention dies das entscheidende Instrument zur Senkung der Raucherquote ist. Dementsprechend haben sich sowohl der Absatz von Tabakprodukten wie auch die Raucherprävalenz in den vergangenen Jahren nur unwesentlich geändert. Diese aus Public Health Sicht problematische Situation bei Tabakprodukten ist seit einigen Jahren durch neue „elektronische Zigaretten“, bzw. allgemeiner als „Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS)“ bezeichnet, auch in Deutschland verkompliziert worden. Elektronische Zigaretten, bei denen ein Liquid verdampft wird, unterfallen momentan nur der Umsatzsteuer. Eine gesonderte Steuer analog zur Tabaksteuer gibt es noch nicht.

Als weiteres neues Nikotinprodukt sind sog. Tabakerhitzer zu nennen, bei denen nicht Liquid sondern Tabak mittels elektrischem Apparat nicht verbrannt sondern erhitzt wird. Die „Tabaksticks“ des momentan am deutschen Markt noch einzigen Tabakerhitzers IQOS des Unternehmens Philip Morris unterfallen der Steuer auf Pfeifentabak, die gegenüber der Zigarettensteuer lediglich einen Bruchteil an steuerlicher Belastung bedeutet.

Erste wissenschaftliche Befunde deuten darauf hin, dass sowohl für E-Zigaretten wie auch Tabakerhitzer ebenfalls erhöhte Risiken für bereits mit dem Tabakrauchen in Verbindung gebrachte Krankheitsbilder wie Atemwegs- und Herz-Kreislaufkrankungen bestehen. Lediglich über die Höhe des relativen Risikos kann noch keine Aussage getroffen werden, da E-Zigaretten erst kurze Zeit am Markt angeboten werden. Die Unternehmen werben zwar mit einer niedrigeren toxischen Belastung der Aerosole, ob sich dies aber auch tatsächlich in niedrigere Krankheitsrisiken umsetzt, ist bisher noch nicht empirisch belegbar, weil die langfristigen Daten hierzu fehlen. Trotzdem werden ENDS von einer nicht unerheblichen Zahl an Suchtforschern und Mediziner*innen als wichtiges Hilfsmittel für einen Rauchstopp gesehen, welches im Hinblick auf die Frage der Besteuerung möglichst gering wenn überhaupt besteuert werden sollte, um – so jedenfalls die Argumentation – den Anreiz für Raucher zur ENDS zu wechseln möglichst stark belässt.

3. Bisherige Absatzentwicklung und Besteuerung von Tabakprodukten

Nachfolgende Abbildung 1 zeigt den Absatz von Filterzigaretten (blau) vom 1. Quartal 1991 bis zum 4. Quartal 2019¹. Über diese Zeit hat sich der Absatz deutlich reduziert von anfangs ca. 35 Mrd. Zigaretten pro Quartal auf etwa 18 Mrd. Zigaretten. Es ist gut erkennbar, dass saisonal wiederkehrende Schwankungen existieren: im Winter wird weniger geraucht, im Sommer deutlich mehr. Es gibt vor allem einen Zeitabschnitt in dem die Reduktion am deutlichsten zutage tritt: die Zeit von 2001 bis 2005. In diesem Zeitraum wurde der durchschnittliche Preis pro Zigarette von 14 Cent auf 21 Cent, also um gut 50% erhöht. Der Absatzrückgang in diesem Zeitraum ist bei Filterzigaretten sehr deutlich zu beobachten.

Neben den regulären Tabakzigaretten (blau) wird auch die Summe aus diesen und den abgesetzten Zigarettenäquivalenten aus Feinschnitt (rot) und dieser Anzahl und dem unterstellten Anteil an in

¹ Daten übernommen aus der Statistik „Absatz von Tabakwaren“ des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden unter www.destatis.de.

Deutschland nicht versteuerten Zigaretten (grün)² dargestellt. Man erkennt, dass selbst unter der Hinzurechnung der von der Tabakindustrie vermeldeten, nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten ein leichter Rückgang im „Gesamtzigarettenabsatz“ abzulesen ist.

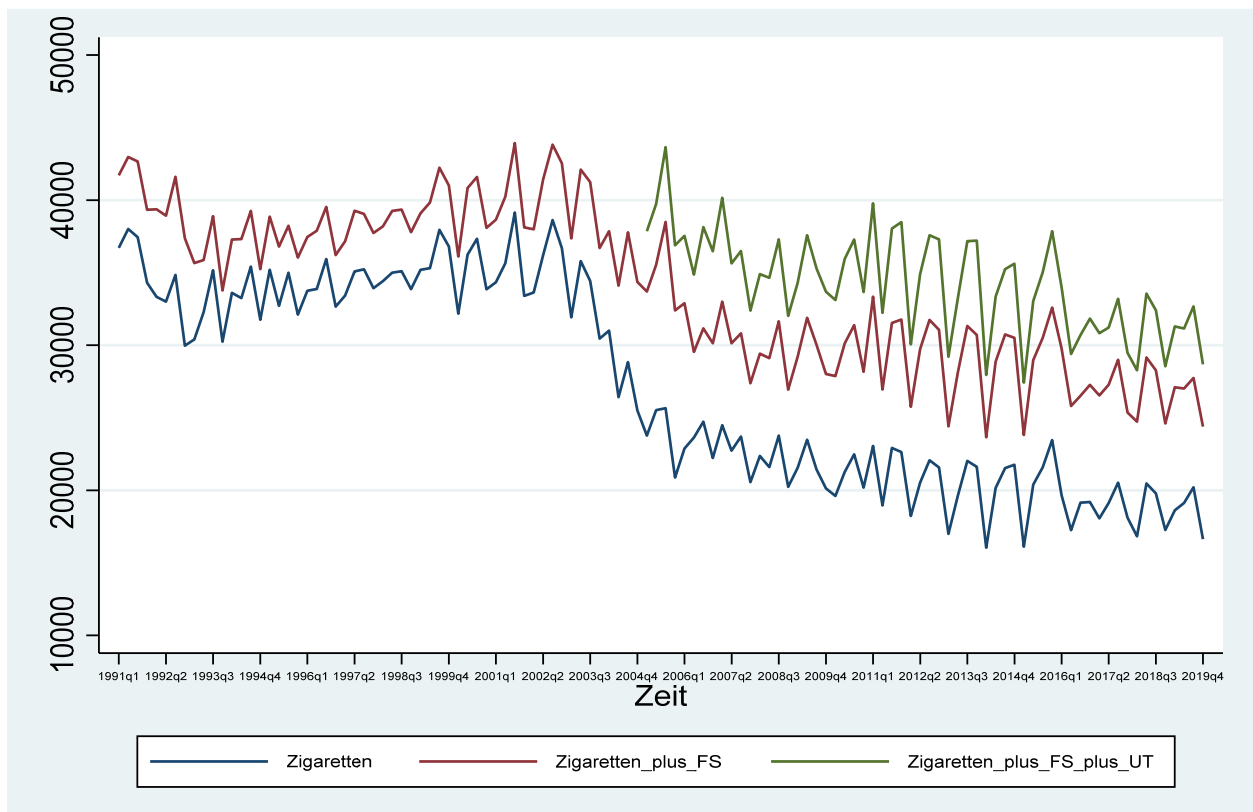


Abbildung 1 Absatz von Zigaretten (blau), Zigaretten plus Feinschnitt (rot) und inklusive unsteuerten Zigaretten (grün) von 1991-2019 – Angaben in Millionen Stück. (Quelle: Destatis; eigene Aufbereitung)

Bisherige Tabaksteuererhöhungen fielen bis auf wenige Ausnahmen stets sehr gering aus, wie aus den nachfolgenden Abbildungen 2 und 3 ersichtlich wird: Abbildung 2 zeigt hierbei die absoluten Änderungen des durchschnittlichen Zigarettenpreises und der durchschnittlichen Tabaksteuerhöhe pro Zigarette von 1991 bis 2019, Abbildung 3 die relativen, prozentualen Änderungen gegenüber dem Vorquartal. Man kann erkennen, dass wie bereits angeführt die Tabaksteuern und damit die Zigarettenpreise von 2001 bis 2005 absolut wie relativ deutlich erhöht wurden. Allerdings wurden auch nach 2005 die Zigarettenpreise teils autonom und ohne begleitende Tabaksteuererhöhung mehrmals absolut deutlich erhöht. Ende 2018 beispielsweise in ähnlicher Höhe wie Anfang 2005. Trotzdem entsprach dies im Vergleich nur geringen relativen Änderungen, worin auch der Grund liegen mag,

² Für die Umrechnung von Feinschnitt in Zigarettenäquivalente wurde eine Zigarette mit einem üblichen Wert von 0,75g Feinschnitt gleichgesetzt. Die in Deutschland unsteuerten Zigaretten wurden aus den Angaben des DZV ermittelt (<https://www.zigarettenverband.de/themen/schmuggel>, abgerufen am 01.04.2020), der jedes Quartal eine kontroverse Studie durchführt, in denen die Steuerbanderolen auf weggeworfenen Zigarettschachteln untersucht werden. Diese Studie steht in der Kritik, nicht valide zu sein und verzerrte Zahlen des Ausmaßes unsteuerter Zigaretten auszuweisen (vgl. Adams & Effertz 2011), um einer Tabaksteuererhöhung mit diesem Argument entgegenwirken zu können. Siehe hierzu auch Punkt 4a. Es ist daher fraglich, ob sich die genannten Daten der Zigarettenindustrie tatsächlich für eine valide Analyse eignen. Da allerdings die deutsche Finanzpolitik auf die Einwände der Industrie bzgl. Zigarettschmuggel einzugehen scheint, wird im Rahmen dieser Analyse auch mit den Daten gearbeitet, um zu prüfen, ob die Einwände berechtigt sind.

warum der Absatz an Tabakwaren durch diese Preiserhöhung nicht wesentlich reagierte. Aus diesem Zusammenhang lässt sich bereits der Schluss ziehen, dass v.a. überraschende deutliche relative Erhöhungen der Tabaksteuer auf Zigaretten Änderungen im Konsumverhalten nach sich ziehen.

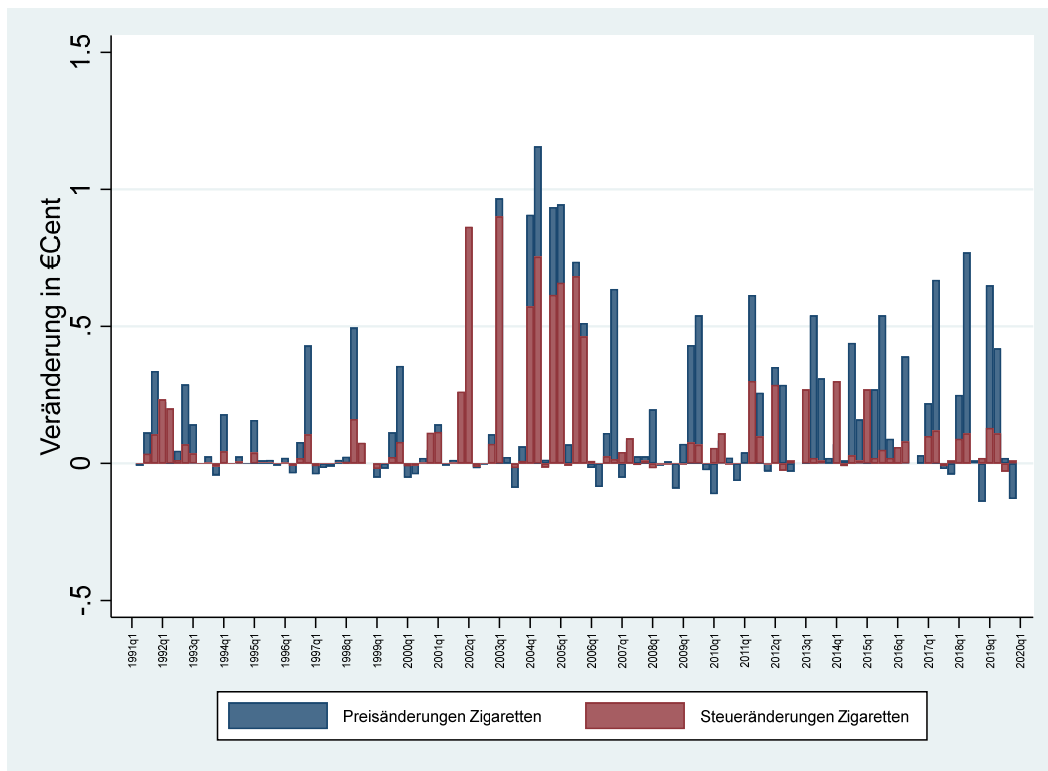


Abbildung 2: Absolute Preis- und Steuerveränderungen bei Zigaretten von 1991 bis 2019 in Eurocent. (Quelle: Destatis; eigene Aufbereitung)

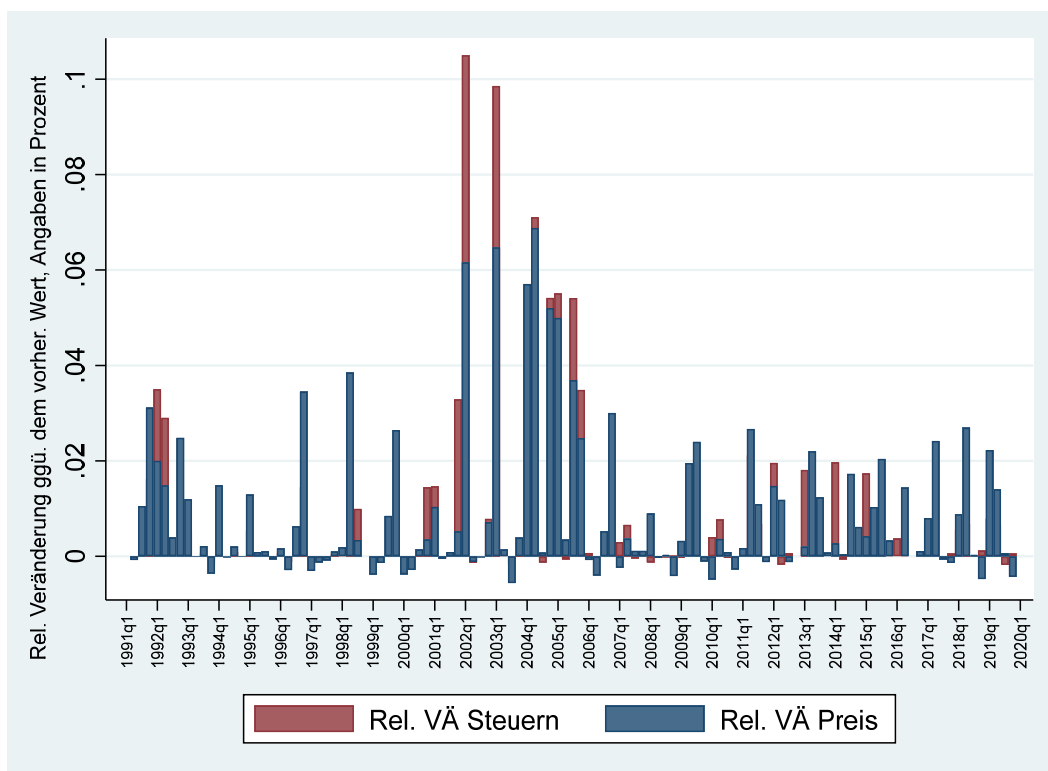


Abbildung 3: Relative Preis- und Steuerveränderungen bei Zigaretten von 1991 bis 2019 in Prozent. (Quelle: Destatis; eigene Aufbereitung)

4. Reaktionsstärken der Tabakraucher

Zunächst soll dargelegt werden, welche Preiselastizität der Nachfrage, d.i. das Maß der Reaktionsstärke auf steuerinduzierte Preiserhöhungen, sich bislang in Deutschland bei Tabakwaren ergab und mit welcher Reaktion der Raucher bei künftigen Steuererhöhungen zu rechnen wäre. Ebenso soll untersucht werden, welcher Rückgang der Raucherprävalenz durch Steuererhöhungen erzielbar wäre.

Die Preiselastizität der Nachfrage nach Tabakprodukten

- Zigaretten

Zunächst wurde die Preiselastizität der Nachfrage nach Zigaretten errechnet. Dies geschah durch Modellierung mittels geeignetem Zeitreihenmodell, hier einem „Unobserved Components Model“ mit expliziter Modellierung von Preisvariable(n) und weiteren systematischen wie idiosynkratischen Einflussfaktoren. Aus den genutzten Zeitreihendaten ergibt sich eine Preiselastizität der Nachfrage von -0,65; d.h. eine 10%ige Erhöhung der Zigarettenpreise verursacht einen 6,5% Rückgang der Zigarettennachfrage über den gesamten Zeitraum. Bezogen auf den Zeitraum hoher Tabaksteuererhöhungen von q1 2002 bis q1 2005 lag die Elastizität sogar bei -1,24, während im Zeitraum davor die Elastizität lediglich bei -0,597 und im Zeitraum seit 2005 bei -0,639 lag³. Damit zeigt sich a) dass die Preiselastizität mit der Stärke der Preisveränderungen ansteigt und b) dass in der Zeit vor und nach den starken Steuererhöhungen das Niveau der Preiselastizität annähernd gleich war. Vor allem der letzte Punkt ist finanzpolitisch gewollt, da man ein möglichst hohes Steueraufkommen bei möglichst breiter Bemessungsgrundlage, i.e. der Anzahl versteuerter Zigaretten und damit mittelbar auch der Anzahl der Raucher, erzielen möchte.

Rechnet man der Zigarettennachfrage den Feinschnitt hinzu (roter Graph Abbildung 1), erhöht sich die Preiselastizität leicht auf -0,71 und unter zusätzlichem Einbezug der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten (grüner Graph Abbildung 1) auf -0,56. Alternative Modellierungen etwa die explizite Erfassung von Nikotinsucht erhöhten die Preiselastizität geringfügig⁴. Nachfolgende Abbildung zeigt den Nachfrage- und Preisverlauf von 1991 bis 2019. Sehr deutlich sichtbar wird hier der Effekt der Steuererhöhungen zwischen 2001 und 2005.

³ Methodische Anmerkungen: Genutzt für diese Analyse wurden die Zeitreihendaten des Statistischen Bundesamtes „Absatz von Tabakwaren“ Fachserie 14 Reihe 9.1.1. Zur Ermittlung der Elastizitäten wurden „Unobserved Components Models“ mit der Statistiksoftware STATA 16 geschätzt, die den Vorteil haben, den Zeitreihenprozess als Dekomposition einzelner Elemente, wie saisonaler Effekte, Trends, Zyklen und idiosynkratischer Komponenten zu modellieren. Zur direkten Ermittlung der Elastizität wurden die entsprechenden Mengen- und Preisangaben logarithmiert. Dadurch ist der Koeffizient direkt als Elastizität ablesbar. Die Modellauswahl wurde anhand des Bayes-Informationskriteriums getroffen. Das beste Vorhersagemodell war die Irrfahrt mit Zusatzrauschen (Random-Walk with extra Noise bzw. Local Level Model), in dem sich der grundlegende Datengenerierende Prozess als die Summe von Zufallsereignissen darstellen lässt. Der erweiterte Dickey-Fuller Test zeigte an, dass die Absatzmenge an Zigaretten „driftstationär“ ist auf dem .05 Niveau ist und damit das Local Level Model besonders gut nach AIC und BIC zur Modellierung passt. Eine alternative Modellierung im Arima-Modell von Box-Jenkins lieferte annähernd gleiche Ergebnisse.

⁴ Modelliert wurde das „Myopische Sucht Modell“ mit einer um 1 Lag verzögerten Konsumvariablen sowie das „Rational Addiction Model“ von Becker und Murphy mit einer verzögerten und einer um ein Lag Konsumvorgehenden Variablen.

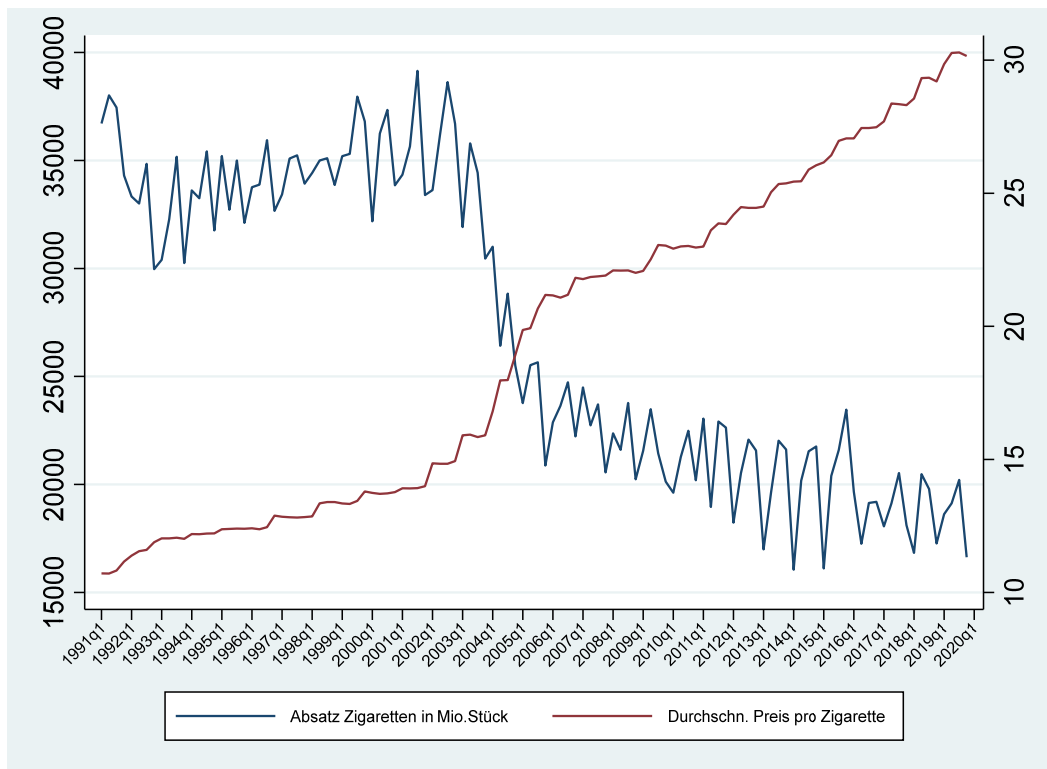


Abbildung 4: Absatz von Zigaretten und durchschnittlicher Preis pro Zigarette

- Feinschnitt und andere Tabakprodukte

Die Preiselastizität von Feinschnitt ist nur unter der Bedingung einer gleichzeitigen Erhöhung der Zigarettenpreise negativ und liegt bei $-0,89$. Bleiben die Zigarettenpreise oder der Feinschnittpreis unverändert für eine Erhöhung des jeweils anderen Preises unter sämtlichen Modellierungen zu einem Anstieg der Nachfrage nach Feinschnitt. Der Grund hierfür liegt zum einen in der hohen Preisdifferenz zwischen Zigaretten und Feinschnitt: während eine Zigarette im 4. Quartal 2019 durchschnittlich 30,16 Cent kostete, betrug der Preis für das Feinschnittäquivalent lediglich 11,37 Cent. Zum anderen stieg zeitgleich der Absatz von Feinschnitt mit v.a. steuerbedingt steigendem Preis von Feinschnitt und steigendem Zigarettenpreis an. Daraus resultieren die positive Eigen- und Kreuzpreiselastizität⁵. Die Kreuzpreiselastizität, also die Reaktion der Feinschnittnachfrage auf Preiserhöhungen für Zigaretten fällt dabei höher aus. Erst bei einer preislichen Angleichung dieser engen Substitute dürfte daher mit einer negativen Preiselastizität zu rechnen sein.

Die Preiselastizität von Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak liegen bei $-1,395$ bzw. $-1,28$ und sind damit relativ elastisch. Diese beiden Produktgruppen machen nur einen sehr kleinen Teil des Absatzmarktes für Tabakprodukte aus.

⁵ Feinschnitt scheint damit ein sog. „Giffen-Gut“ bei Rauchen zu sein. Auch die Hinzunahme von sozioökonomischen Variablen wie aggregiertem Arbeitnehmerentgelt und Arbeitslosenzahlen hatte keinen qualitätsverändernden Effekt auf den Zusammenhang.

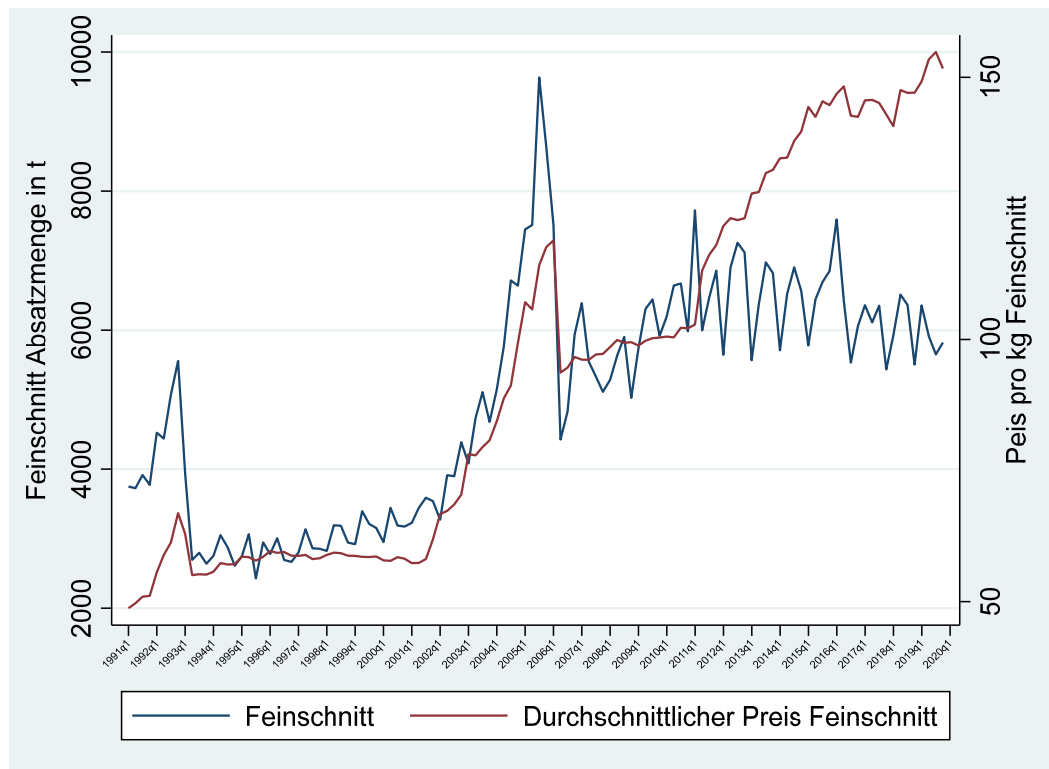


Abbildung 5 Absatz von Feinschnitt (blau) und Preis pro Kg Feinschnitt (rot)

- Nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten

In finanzpolitischen Debatten wird häufig auf die „Pufferfunktion“ von Feinschnitt verwiesen, die dazu führen soll, dass bei steuerinduzierten Preiserhöhungen auf Zigaretten nicht verstärkt Schmuggelzigaretten nachgefragt würden. Die Frage, ob Preiserhöhungen bei Zigaretten – egal ob steuerinduzierte oder autonom von der Tabakindustrie vorgenommene – wurde bereits in Effertz & Schlittgen (2011) mit den gleichen Datengrundlagen damals von 2005 bis 2011 verneint. Auch unter Zugrundelegung der neueren Zeitreihe von 2005 bis 2019 in der mehrere autonome Zigarettenpreiserhöhungen der Zigarettenindustrie vorgenommen wurden, kann keine Auswirkung von Preisen von Zigaretten auf die Menge nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten festgestellt werden.

Auswirkungen auf die Raucherprävalenz

Die zweite zu untersuchende Zielgröße in Abhängigkeit der Preise für Tabakprodukte ist die Raucherprävalenz in Deutschland. Während für die Zeit vor 1999 keine Daten vorlagen, mit der sich Änderungen der Rauchprävalenz in Abhängigkeit von Preisänderungen der Tabakwaren hätten analysieren lassen, lässt sich dieser Zusammenhang für die Zeit der starken Tabaksteuererhöhungen der Jahre 99 bis 2005 belegen. Hier zeigt sich, dass eine Erhöhung der Preise sowohl die Wahrscheinlichkeit Raucher zu sein reduziert hat, als auch die Wahrscheinlichkeit Exraucher zu werden erhöht⁶. So bewirkt

⁶ Ergebnisse auf Basis der Scientific Use Files der Mikrozensus 1999, 2003, 2005 und 2009 im Rahmen von Effertz (2015).

eine 1%ige Erhöhung der Zigarettenpreise über Steuern einen Rückgang der Wahrscheinlichkeit Raucher zu werden um 0.06 Prozentpunkte bzw. 0.2 Prozent. Umgekehrt erhöht eine 1%ige Erhöhung der Zigarettenpreise die Wahrscheinlichkeit mit dem Rauchen aufzuhören um .16%, allerdings unter der Bedingung hinreichend hoher Preis- bzw. Tabaksteuererhöhungen über dem Inflationsniveau (siehe Abbildung 4).

Für die Zeit von 2006 bis 2012 haben die relativen Steuer- und Preisänderungen für Zigaretten keinen bzw. nur einen geringen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Raucher das Rauchen aufgibt. Insbesondere unter der Berücksichtigung, dass mit zunehmendem Alter ohnehin die Wahrscheinlichkeit steigt, mit dem Rauchen aufzuhören, spielen die geringen Preisänderungen in diesem Zeitraum und mutmaßlich auch in der Zeit bis heute keinerlei Rolle für einen Rauchstopp⁷.

Auch hierin zeigt sich die momentan in Deutschland herrschende steuerpolitische Sicht, dass die Tabaksteuer in erster Linie der Erzielung von Steueraufkommen dienen soll. Tatsächlich ist diese mit einem Aufkommen von jährlich ca. 15 Mrd. € nach der Energiesteuer die ertragreichste Verbrauchssteuer. Wie bereits geschildert, wird dabei üblichen steuertheoretischen Grundsätzen folgend versucht die Bemessungsgrundlage, in diesem Fall die Raucher, möglichst breit zu erhalten und die Tabaksteuersätze entsprechend nur wenig zu verändern, um unterstellte Wohlfahrtseinbußen für die Raucher möglichst gering zu halten. Dieser Ansatz geht aber leider fälschlich davon aus, Raucher wären sich über die gesundheitlichen Folgen ihres Konsums im Klaren und hätten die Nutzen- und Befindlichkeitseinbußen durch rauchbedingte Erkrankungen vollständig und akkurat antizipiert. Viele Studien hierzu zeigen aber, dass dies nicht der Fall ist (z.B. Slovic 2001).

5. Auswirkungen von Steuererhöhungen auf Gesundheitskosten und Tabaksteueraufkommen

Als Grundlage für die Ermittlung einer die gesundheitlichen Kosten berücksichtigenden Besteuerung von Tabakprodukten wurden die ermittelten Kosten des Rauchens aus Effertz (2019) und Effertz (2015) genutzt. Man unterscheidet bei der ökonomisch relevanten Quantifizierung der durch Tabakkonsum verursachten Schäden grundsätzlich zwischen „direkten“ und „indirekten“ Kosten. „Direkte“ Kosten sind monetär bemessene Ressourcenverbräuche vor allem im Gesundheitswesen, wie Behandlungskosten beim Arzt, Krankenhausaufenthalte und Medikamente. Zu den indirekten Kosten zählen Ressourcenvernichtungen und damit der Verlust an Produktivität durch Arbeitsunfähigkeit, unfreiwillige, krankheitsbedingte Arbeitslosigkeit, Frühverrentung und vorzeitigem Tod (Rice, 1967; Effertz, 2015). Es sei angemerkt, dass sich die direkten Kosten nicht nur auf den Gesundheitsbereich beziehen müssen, sondern auch in den Themenfeldern Straßenverkehr (z.B. durch Rauchen verursachte Unfälle), Kriminalität inklusive deren Bekämpfung (z.B. Zigaretzenschmuggel) und Sachbeschädigungen (Brandschäden) beinhalten. Für diese Analyse wurden allerdings nur die gesundheitlichen direkten Kosten des Rauchens

⁷ Ergebnisse auf Basis des PASS-Datensatzes des IAB der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen von Effertz (2015) und Effertz (2017).

berücksichtigt. Die direkten Kosten des Rauchens betragen hierbei 30,32 Mrd. € und die indirekten Kosten 66,92 Mrd. € pro Jahr. Um diese Kosten einzupreisen werden nun verschiedene Besteuerungsvarianten vorgeschlagen.

Variante I: Einmalige starke Erhöhung der Stücksteuer auf Zigaretten

Werden die jährlichen direkten Kosten auf die momentan im Jahr versteuerten Zigaretten umgelegt, ergibt sich eine zu erreichende Steuer pro Zigarette von 40,61 Cent. Diese würde beginnend beim aktuellen Niveau von durchschnittlich 16,69 Cent z.B. durch eine einmalige Erhöhung der Stücksteuer um 118% auf 21,48 Cent bei gleichbleibendem Prozentsatz der Wertsteuer und der Umsatzsteuer auf Zigaretten erreicht. Der Preis würde dann – unter der Voraussetzung, dass die Tabakindustrie ihren Preisbestandteil bei Zigaretten nicht zusätzlich anhebt - um 62% auf ca. 48,85 Cent steigen, was einem Packungspreis mit 17 Zigaretten von 8,30 € entspräche. Der Anteil der Stücksteuer an der Gesamtsteuerbelastung läge dann mit 53,86% im zulässigen Bereich gemäß EU-rechtlichen Vorgaben⁸. Allerdings würde es zu starken Ausweichbewegungen der Raucher auf Feinschnitt kommen. Folgende Abbildung 6 zeigt den Verlauf der Gesundheitskosten und des Tabaksteuer- und Gesamtsteueraufkommens in Abhängigkeit der Erhöhung der Stücksteuer auf Zigaretten.

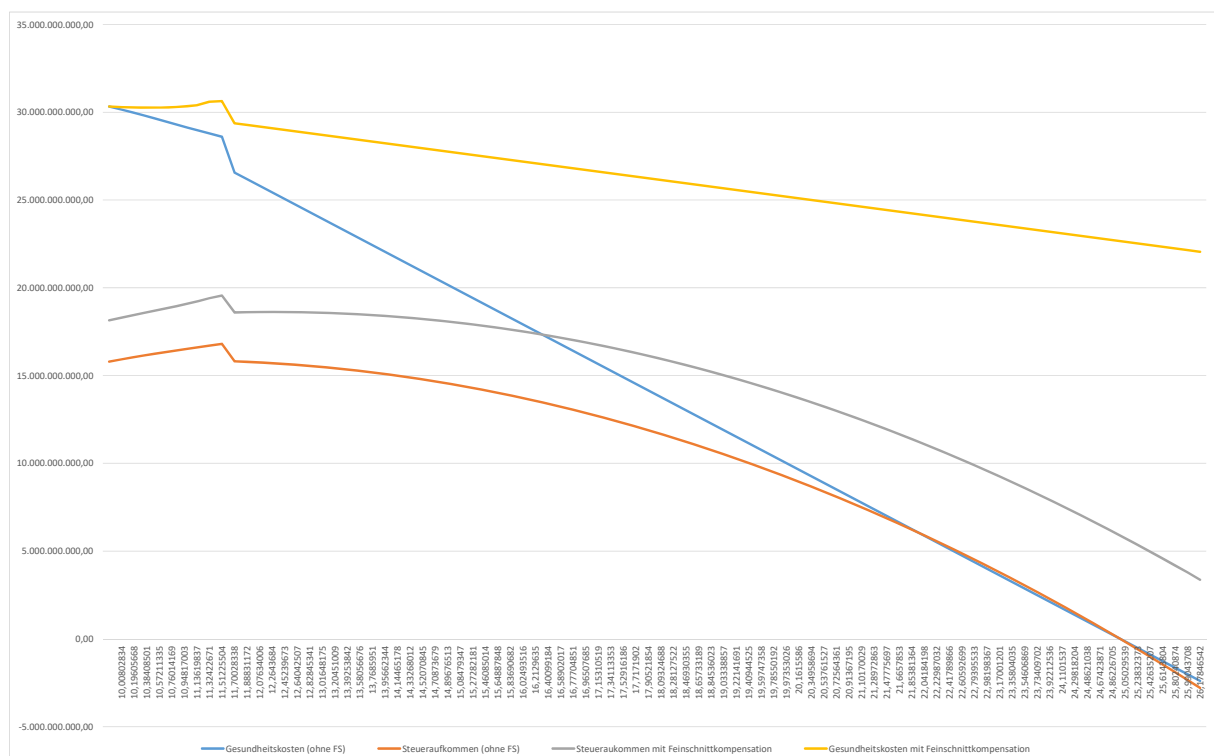


Abbildung 6 Verläufe von direkten Gesundheitskosten und Tabaksteueraufkommen in Abhängigkeit der Stücksteuer auf Zigaretten

⁸ Vgl. hierzu die Tabaksteuerrichtlinie der EU 2011/64/EU im Internet unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0064&from=EN>, abgerufen am 27.05.2020.

Die Gesundheitskosten ohne Berücksichtigung von Ausweichreaktionen auf Feinschnitt (blau) würden mit höherem Stücksteuersatz fallen und das Tabaksteueraufkommen (orange) bei einem Stücksteuersatz von 21,66 Cent schneiden. Hier liegen direkte Gesundheitskosten und Steuereinnahmen aus Tabak- und Umsatzsteuer bei ca. 6,6 Mrd. €.

Die Schwierigkeit liegt hierbei allerdings in der schlechten Prognostizierbarkeit der Nachfragereaktion der Raucher: bisher hat es eine derart starke Erhöhung nicht gegeben und es ist auf Basis der im vorherigen Kapitel geschilderten Mechanismen damit zu rechnen, dass die Reaktion deutlich stärker ausfallen und mehr Raucher mit dem Rauchen aufhören als oben angegeben. Damit würde das Tabaksteueraufkommen weiter zurückgehen. Zigarettenraucher würden stärker auf Feinschnitt ausweichen. Ob sich der Anteil nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten unter einem solchen Besteuerungsszenario erhöht, lässt sich mittels der verfügbaren Daten nicht vollständig ausschließen. Es ist aber eher wahrscheinlich, dass die Anzahl der bei einem vollständigen Rauchstopp wegfallenden un versteuerten Zigaretten die Anzahl durch Substitution hinzutretenden un versteuerten Zigaretten deutlich übersteigt. Vor allem viele ältere Raucher aus Westdeutschland werden die hohen Transaktionskosten nicht aufbringen wollen, um etwa in Osteuropa billige Zigaretten einzukaufen. Gerade die älteren Raucher sollen aber zum Rauchstopp bewegt werden, da auch in dieser Gruppe teils noch sehr hohe Gesundheitskosteneinsparungen erzielbar sind.

Variante II: Einmalige Erhöhung der Stücksteuer auf Zigaretten und steuerliche Gleichbehandlung von Feinschnitt

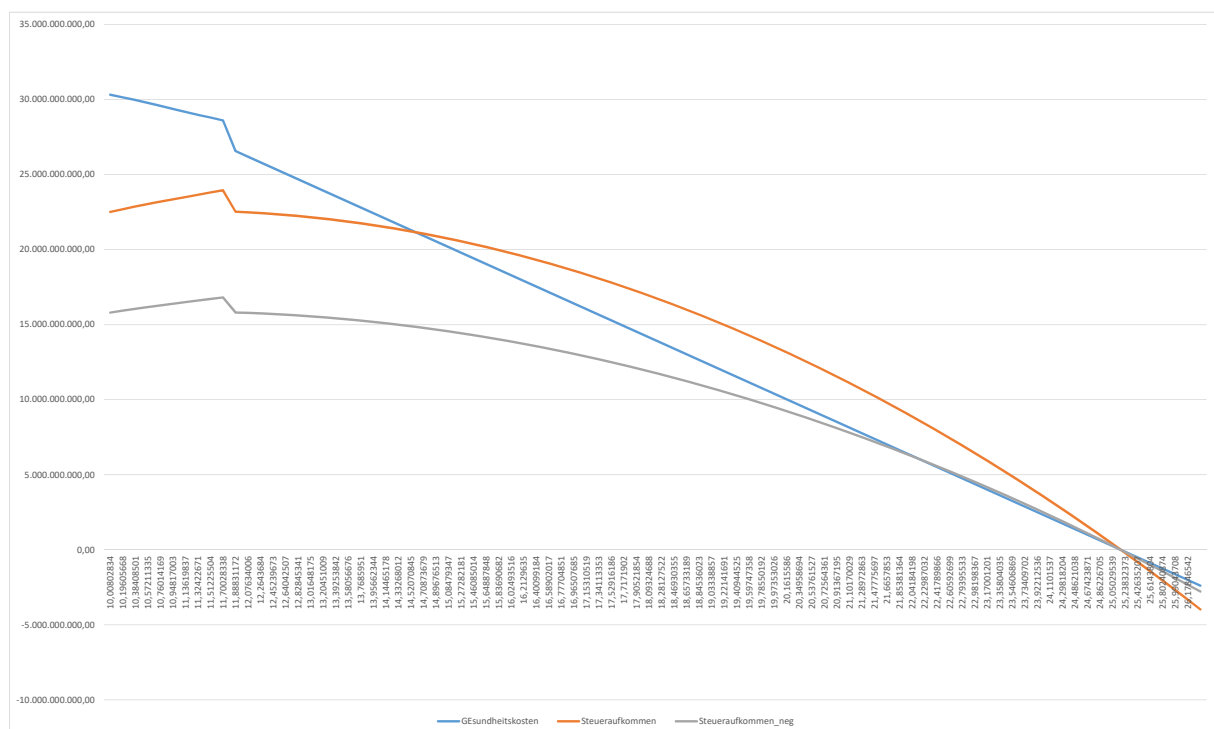


Abbildung 7 Verlauf von Gesundheitskosten und Steuereinnahmen bei einmaliger Steuererhöhung auf Zigaretten und Feinschnitt

Aufgrund wahrscheinlicher Ausweichreaktionen ist es daher zwingend, eine steuerliche Anpassung von Feinschnitt vorzunehmen. Würde dieser direkt in einem Schritt den angepassten Zigarettensteuern entsprechen, ist aufgrund der Datenlage unklar, wie stark die Nachfrageveränderung ausfallen würde. Es wird aber für dieses Szenario angenommen, dass in der Nähe eines Schnittpunktes aus Gesundheitskosten und Steueraufkommen sich eine Situation wie in Abb. 7 ergäbe.

Hier ergibt sich eine Internalisierung der Gesundheitskosten als Schnittpunkt zwischen den direkten Kosten (blau) und dem Bereich des möglichen Gesamtsteueraufkommens in welchem das Steueraufkommen durch Feinschnitt eine wichtige Rolle spielt. Je stärker eine steuerliche Angleichung des Feinschnitts an Zigaretten erfolgt, umso stärker sinkt das Gesamtsteueraufkommen und umso höher liegt die die Gesundheitskosten internalisierende Stücksteuer. In diesem Fall müsste diese mindestens 14,14 Cent (orange) und höchstens 21,29 Cent (grau) betragen. Diese Berechnung macht damit die Unsicherheiten deutlich, die mit einer einmaligen starken Steuererhöhung verbunden sind.

Variante III: Schrittweise Erhöhung der Stücksteuer auf Zigaretten und Feinschnitt

Als Kompromiss käme daher am ehesten eine schrittweise Steuererhöhung in Frage, bei der sich die Reaktionen der Raucher deutlich abschwächen und damit das Steueraufkommen planbarer wird. Abbildung 8 zeigt diese Situation. Hier sinken die Gesundheitskosten zwar ebenso, allerdings deutlich langsamer, weil nach jedem Steuerschritt z.B. durch jährliche Erhöhungen zunächst die Reaktionen wieder schwächer werden. In Abbildung 8 werden daher maximale Erhöhungen von 15% der Stücksteuer auf Zigaretten und Zigarettenäquivalente angenommen.

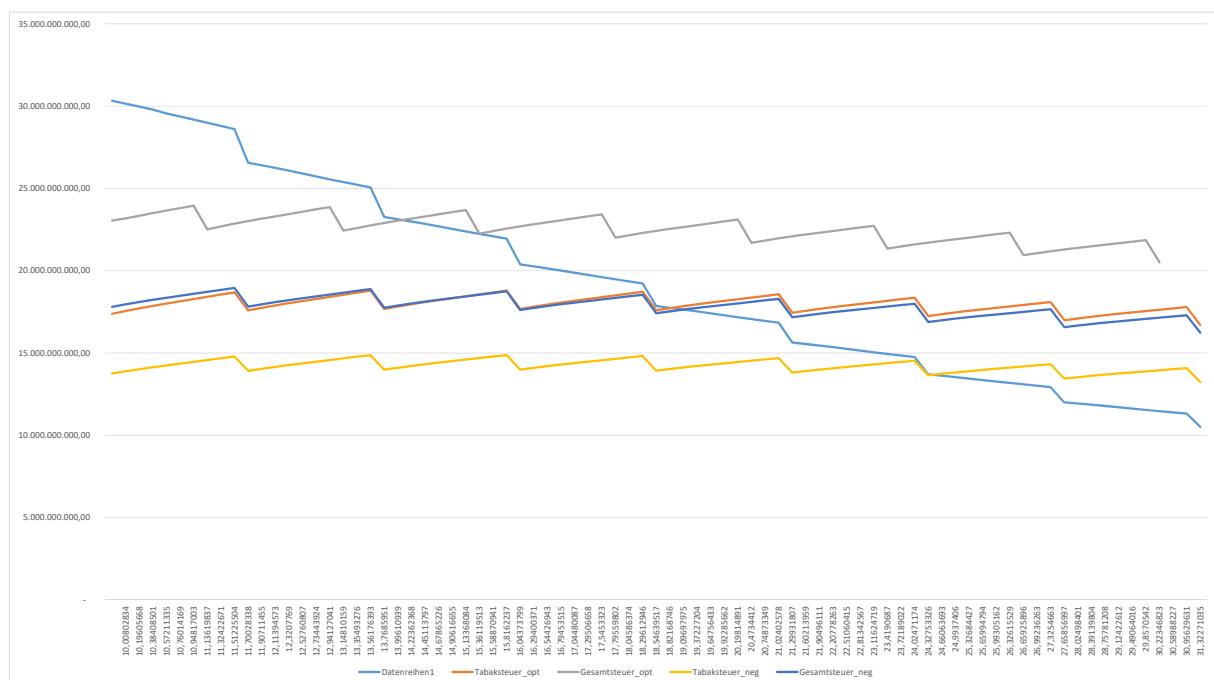


Abbildung 8 Gesundheitskosten und Steueraufkommen bei Steuererhöhungen in mehreren Schritten

Die Schnittpunkte und damit die die Gesundheitskosten (hellblau) internalisierenden Stücksteuersätze wären hier 14,45 Cent (Schnittpunkt hellblau mit grau) und 19,09 Cent (Schnittpunkt hellblau mit dunkelblau). Der orange und gelbe Graph zeigen hierbei den Anteil der Tabaksteuer, der graue und dunkelblaue Graph Tabaksteuern plus Umsatzsteuer. Auch wenn das Steueraufkommen hier sehr stabil erscheint, sinkt es langsam und mit zunehmendem Steuersatz stärker ab, d.h. weitere Tabaksteuererhöhungen würden das Aufkommen weiter absenken.

Auch hier gelten die vorhin schon vorgenommenen Überlegungen zu den Anpassungsreaktionen bei Feinschnittsteuererhöhungen. Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass unabhängig von der konkreten Anpassungsstärke der Raucher an die Steuern, die Stücksteuer in zwei jährlichen Schritten zuerst auf 14,20 Cent und dann nochmals in 2-3 jährlichen Schritten auf 21,90 Cent zu erhöhen. Dies entspräche schließlich einer Tabaksteuer von 32,65 Cent bzw. inklusive Umsatzsteuer von 40,6 Cent und würde die direkten Kosten des Rauchens voll internalisieren. Die Tabaksteuer auf Feinschnitt müsste hierbei in einem ersten Schritt zunächst den Tabakzigaretten angepasst werden, dies entspricht 222,53 € pro Kilogramm Feinschnitt, und schließlich weiter auf 424 € pro Kilogramm Feinschnitt erhöht werden. Man kann an diesen hohen Anpassungen ersehen, wie stark das steuerliche und preisliche Gefälle zwischen beiden Produktarten momentan ausfällt (durchschn. Preis einer regulären Zigarette aktuell 30,16 Cent versus Feinschnittäquivalent 11,37 Cent).

Die indirekten Kosten werden im Rahmen einmaliger starker Steuererhöhungen nicht mehr eingepreist werden können. Im Zuge einer schrittweisen Tabaksteuererhöhung lägen die diese internalisierenden Tabakssteuern bei ca. 87 Cent pro Zigarette, was ceteris paribus einem Preis von 114 Cent pro Zigarette entspräche. Eine Zigarettenpackung mit 17 Zigaretten würde dann entsprechend 19,47 € kosten. Angesichts der damit verbundenen starken Steuererhöhungen sind diese Punktschätzungen aber mit starker Unsicherheit behaftet. Es ist deshalb sinnvoller, zunächst die auch politisch überzeugenderen direkten durch das Rauchen verursachten monetären Kosten im Gesundheitssystem zu berücksichtigen und darauf aufbauend ggf. weitere Schritte zu erwägen.

6. Besteuerung von E-Zigaretten und Tabakerhitzern

Eine weitere zentrale und zu klärende Frage ist die Besteuerung von E-Zigaretten und Tabakerhitzern. Hierbei muss darauf geachtet werden, analog zu Tabakprodukten gesundheitliche Kosten adäquat einzupreisen und zusätzlich mögliche Nachfrageeffekte durch Wechselwirkungen mit Tabakprodukten zu berücksichtigen. Eine Besteuerung von ENDS sollte dabei neben den durch sie hervorgerufenen gesundheitlichen Kosten auch die zentralen Ziele „Reduktion der Raucherquote“ und „Reduzierung der tabakbedingten Gesundheitskosten“ berücksichtigen.

Der wissenschaftliche Stand zur Schädlichkeit und möglichem Nutzen von E-Zigaretten zur Tabakentwöhnung wird stetig erweitert. Unter „E-Zigaretten“ werden alle Produkte zusammengefasst, bei denen mittels elektronischen Apparaten eine meist nikotinhaltige Flüssigkeit (ein sog. Liquid) verdampft und inhaliert wird. Unter Tabakerhitzern werden ebenfalls elektronische Apparate verstanden, bei denen Tabak erhitzt, aber nicht verbrannt wird. Momentan bietet das Unternehmen Philip Morris mit IQOS den einzigen Tabakerhitzer am deutschen Markt an. Allerdings sollen im Jahr 2020 weitere Tabakerhitzer auf den Markt kommen. Die Situation am deutschen Markt für E-Zigaretten und Tabakerhitzer war von 2017 bis 2019 durch starkes Wachstum, insbesondere für Tabakerhitzer gekennzeichnet, wie die nachfolgende Abbildung aufzeigt.

Hersteller des Tabakerhitzers IQOS, Philip Morris, sowie die Unternehmen der E-Zigaretten Branche sehen in ihren Produkten einen entscheidenden Zukunftsmarkt⁹. Entsprechend hohe Investitionen sind bereits von großen Unternehmen der Tabakbranche getätigt worden. Damit ist es aber eine logische Konsequenz, dass langfristig durch den Wegfall regulärer Raucher durch Rauchstopps oder Tod nicht nur diese als potenzielle Konsumenten angesehen werden, sondern analog zum Tabakrauchen auch neue Konsumenten gewonnen werden müssen, um Umsatzwachstum zu generieren.

Auch wenn ein großer Teil der Marketingkampagnen der E-Zigaretten- und Tabakerhitzerbranche mit den vermeintlich geringeren Gesundheitsrisiken der Produkte wird, deuten erste Befunde auch auf ein auftretendes Kinder- und Jugendmarketing der E-Zigarettenindustrie hin, welches Parallelen zu den Marketingkampagnen für Tabakprodukte aufweist (Durbin et al. 2014).

Bisher unterfallen E-Zigaretten und deren Liquids, egal ob „disposable“ (=nicht wieder auffüllbar) oder „rechargeable“ (=wieder auffüllbar) in Deutschland lediglich der Umsatzsteuer¹⁰. Tabakerhitzer

⁹ Vgl. z.B. die Präsentation von Philip Morris am Virtual Annual Meeting im Internet unter : <https://philipmorrisinternational.gcs-web.com/static-files/8b15ff83-1d39-4876-8b13-c5b76fbfc000>, abgerufen am 13.05.2020 sowie die Präsentation von Philip Morris vom Annual Meeting 2018 unter <https://philipmorrisinternational.gcs-web.com/static-files/adf595ba-918f-4f2a-a20e-e0f33bbd6863>, abgerufen am 13.05.2020. In beiden Präsentationen wird deutlich hervorgehoben, dass die „risiko-reduzierten Produkte“ die Zukunft des unternehmerischen Handelns darstellen sollen. Auf den Folien von 2018 wird explizit deutlich gemacht, dass durch den Umsatz mit regulären Tabakprodukten die nötigen Investitionen in diesen Markt erfolgen können. Entsprechende Produkte wie IQOS und dessen Weiterentwicklung sind entsprechend in Planung.

¹⁰ Im Wesentlichen lassen sich bei den E-Zigaretten drei Produktkategorien unterscheiden: Einmalgeräte, geschlossene Systeme, in denen Apparate mit speziellen Liquidkapseln ausgestattet werden und „Tanks“ mit Liquids, die frei in E-Zigaretten genutzt werden können.

unterfallen neben der Umsatzsteuer zusätzlich auch der Steuer für Pfeifentabak. Hierin besteht eine aktuelle Differenz bei der Tabaksteuer von 14,1 Cent zwischen einer durchschnittlichen Zigarette (Tabaksteuer ca. 16,69 Cent) und einem Heets-Stick von Philip Morris (ca. 2,57 Cent). Preislich hingegen liegen ein Heets-Stick und eine durchschnittliche Tabakzigarette annähernd gleich bei ca. 30 Cent in Q4 2019. Dies ist kein Zufall, sondern umsatzmaximierendes Kalkül. Abzüglich der Steuer verbleiben Philip Morris damit pro Heets-Stick etwa 22,64 Cent, bei einer regulären Tabakzigarette sind es 8,6545 Cent. Man kann aus diesen hohen Margen sehen, dass der Umsatz mit IQOS aktuell noch deutlich lukrativer ist.

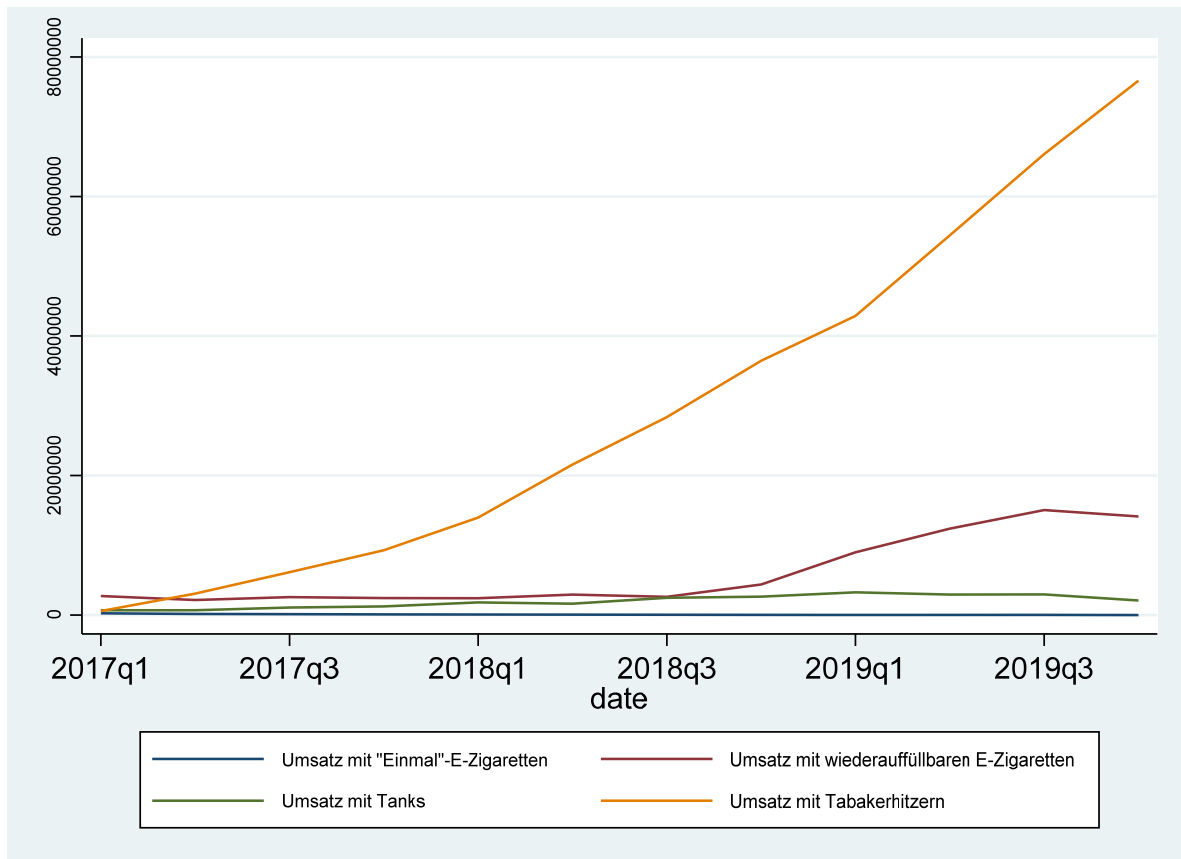


Abbildung 9 Umsatz mit E-Zigaretten von 2017 bis 2019 (Quelle: Nielsen 2020; der Onlinehandel ist in den Zahlen nicht enthalten)¹¹

Beim Liquid für E-Zigaretten verhält es sich ähnlich: Preislich liegen hier Liquidgrößen von 10 ml bei durchschnittlich aktuell ca. 6,90 € (unabhängig vom Nikotingehalt). Unterstellt, dass der durchschnittliche Zigarettenraucher in Deutschland 15 Zigaretten am Tag raucht, während ein E-Dampfer im Durchschnitt 5 ml Liquid dampft und dies äquivalent setzt, ergibt sich hierbei eine preisliche Differenz von 7,16 Cent zwischen regulärer Tabakzigarette und Liquid-Zigarettenäquivalent bzw. einen zigarettenäquivalenten

¹¹ Die hier abgebildeten Umsätze zeigen die Vertriebskanäle Lebensmitteleinzelhandel, Drogeriemärkte, Tankstellen und Tabakfachhandel. Onlinehandel ist nicht inkludiert. Insgesamt belaufen sich die Umsätze auf 302 Mio. € im Jahr 2019. Andere Schätzungen (z.B. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/303409/umfrage/umsatz-mit-e-zigaretten-in-deutschland>) gehen von etwa 500 Mio. € aus.

Liquidpreis von 23 Cent¹². Im Vergleich zu Tabakprodukten, zu denen auch die Tabakerhitzersticks gezählt werden können, fallen aber die Produktionskosten deutlich geringer aus: während die regulären Tabakprodukte Zeit und Kapital für das Anpflanzen und Verarbeiten des Tabaks benötigen, ist der Produktionsprozess von Liquid vergleichsweise billig und jederzeit wetter-/ und ernteunabhängig möglich.

Damit wird deutlich, dass sehr ähnliche Nikotinprodukte unterschiedlich stark besteuert werden und hohe preisliche und produktionskostenmäßige Unterschiede aufweisen. Aus gesundheitsökonomischer Sicht ist es notwendig die Besteuerung von Tabakerhitzern (genauer: deren Tabaksticks) und Liquid für E-Zigaretten daher anzupassen. Für eine in Analogie zu Tabakprodukten erfolgende Besteuerung von E-Zigaretten sprechen dabei folgende Gründe:

E-Zigaretten als Risikofaktor für die Gesundheit

Der Konsum von E-Zigaretten und Tabakerhitzern ist ein Risikofaktor für die Gesundheit. Dieses Faktum bleibt in der Diskussion um die Regulierung von E-Zigaretten neben deren vermeintlichen Chancen als Rauchstopphilfe vielfach zu unbetont. Wenn aber gesundheitliche Risiken bei E-Zigaretten existieren, spiegelt der aktuelle Preis nicht die vollen Kosten wieder, die durch deren Konsum von E-Zigaretten verursacht werden. Analog zu regulären Tabakprodukten sollten die entstehenden Krankheitskosten sowie bepreisten Produktivitätsausfälle und im Idealfall die allokatonsrelevanten intangiblen Kosten¹³ durch Steuern internalisiert werden. Bislang sind allerdings viele gesundheitliche Auswirkungen des Konsums noch nicht analysiert und aufgrund der relativ kurzen Marktverfügbarkeit noch nicht absehbar. Einige Studien und v.a. die Unternehmen der Branche weisen darauf hin, dass der Dampf und Qualm von E-Zigaretten bzw. die Liquids weniger gesundheitsschädliche Stoffe enthalten als reguläre Zigaretten¹⁴. Ob dies allerdings auch zu niedrigeren Gesundheitsrisiken und schließlich auch Gesundheitskosten führt, ist vollkommen unklar.

Die Belege für gesundheitliche Risiken durch E-Zigarettenkonsum nehmen zu: Sowohl für Herz-Kreislauferkrankungen (McDonald & Middlekauff 2019) wie auch Atemwegserkrankungen (Kaur et al. 2018, Wiebel et al. 2019) besteht ein erhöhtes Risiko bei E-Zigarettenkonsumenten. Ebenso wurde kürzlich ein erhöhtes Risiko für bösartige Neubildungen der Lunge (Tang et al. 2019) gezeigt sowie eine erhöhte

¹² Die Richtgröße des Liquidäquivalent lässt sich aus verschiedenen Befunden, Datensätzen und z.B. anekdotischen Angaben von E-Zigarettenkonsumenten aus Onlineforen ableiten (z.B. Gesundheitsmonitor, Gallus et al. (2020), Effertz (2018) Adriaens et al. 2018, Lehman et al. 2017). Dieser Wert kann jederzeit für ein Gesetzesverfahren im Rahmen von Befragungen erneut verifiziert und validiert werden.

¹³ Intangible Kosten beinhalten „Schmerz und Leid“, die im Zuge des Konsums von E-Zigaretten und Tabakerhitzern beim Konsumenten (und streng genommen auch dessen Familie und der Gesellschaft als Ganzes) auftreten. Meist sind die intangiblen Kosten krankheitsbedingt. Dies muss allerdings nicht immer der Fall sein, z.B. können Stigmatisierungen von Dampfem ebenfalls intangible Kosten darstellen.

¹⁴ Vgl. hierzu etwa die Präsentationen des President Science & Innovation von Philip Morris am Investors Day 27. September 2018, unter https://pmidotcom3-prd.s3.amazonaws.com/docs/default-source/pmi-investor-day-archives-2016/2018/2018-09-27-rfps-investor_day_webcast_slides_final.pdf?sfvrsn=5b2a5eb4_2,

Anfälligkeit der E-Zigarettenraucher für Infektionen (Pushalkar et al. 2020) nachgewiesen¹⁵. Damit existieren für alle wesentlichen teils sehr kostenintensiven Krankheitsbilder des konventionellen Tabakrauchens ebenfalls erhöhte gesundheitliche Risiken bei E-Zigarettenkonsumenten. Zusätzlich kommen noch mutmaßliche Risiken durch den falschen Einsatz von E-Zigarettenliquids in Form von akuten Lungenschädigungen hinzu (Schupp et al. 2020)¹⁶. Für Tabakerhitzer ist dies ebenso zu vermuten (z.B. Sohal et al. 2019).

Aus diesem aktuellen Wissensstand lassen sich grundsätzlich zwei Wege zur Internalisierung möglicher Gesundheitskosten durch E-Zigaretten ableiten. Erstens, man wartet ab, bis sich durch Langzeitstudien die relativen Risiken und durch E-Zigaretten kausal hervorgerufenen Krankheiten herausgebildet haben und berücksichtigt dabei mindestens die Kosten bekannter Gesundheitsrisiken (Wiebel et al. 2019 gehen z.B. von einem gegenüber Tabakzigaretten 50%igen Risiko für Atemwegserkrankungen durch E-Zigaretten aus)¹⁷. Diese Besteuerungsmethode würde dann einen aktuellen „Wasserstand“ spiegeln und man müsste bei Bekanntwerden weiterer Risiken die Steuern entsprechend erhöhen. Es ist aber ethisch nicht zu rechtfertigen, Konsumenten vermeidbaren gesundheitlichen Risiken auszusetzen, von denen man weiß dass sie existieren, nur noch nicht, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie eintreten. In diesem Zusammenhang sei noch einmal darauf hingewiesen, dass bereits der Konsum weniger Tabakzigaretten am Tag zu hohen Gesundheitsbeeinträchtigungen führen kann (Bjartveit & Tverdal 2005). Zweitens, wäre es angesichts der Notwendigkeit gesundheitliche Risiken besser präventiv zu verhindern daher besser, die E-Zigaretten und Tabakerhitzer steuerlich den regulären Tabakprodukten gleichzustellen, auch um ein mögliches zusätzliches Kostenrisiko im Gesundheitswesen zu verhindern. Dies wird umso größer, je stärker man die langfristigen Gesundheitseinbußen durch E-Zigaretten unterschätzt.

Dual-Use und E-Zigaretten als Rauchstopphilfe

Die E-Zigarette wird in Deutschland überwiegend als zusätzliches Produkt neben der Tabakzigarette konsumiert (Atzendorf et al. 2018)¹⁸; man spricht in diesem Zusammenhang vom sog. „Dual-Use“. Vielfach wird argumentiert, dass E-Zigaretten den Rauchern helfen würden, mit dem Rauchen aufzuhören. Die Studienlage ist hierzu nicht eindeutig: einige Studien weisen nach, dass E-Zigaretten einen Rauchstopp sogar verzögern (Glantz & Bareham 2019), wieder andere, dass E-Zigaretten für den Rauchstopp förderlich

¹⁵ Auf ein systematisches Review wird an dieser Stelle verzichtet. Erste Übersichtsarbeiten z.B. von Wiebel et al. (2019) bestätigen das Vorhandensein von Gesundheitsrisiken für Atemwegserkrankungen durch zahlreiche Befunde, zu anderen Krankheitsbildern wurden jeweils die aktuellsten Publikationen zitiert.

¹⁶ Diese Schäden hatten im vergangenen Jahr 2019 zu einer hohen Zahl an E-Zigaretten Liquid verstorbener Personen in den USA geführt.

¹⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass auch das Wissen um relative Risiken durch E-Zigarettenkonsum noch keine Rückschlüsse auf die damit verbundenen Gesundheitskosten zulässt. Hier spielen v.a. auch noch unterschiedliche Krankheitsschweregrade und Behandlungsstandards z.B. durch therapeutische Richtlinien eine Rolle für die jeweiligen Gesundheitskosten.

¹⁸ Vgl hierzu Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) Marketing für E-Zigaretten in Deutschland Heidelberg, 2014.

wären (Hajek et al. 2019) und schließlich existieren auch Studien, die nach Kontrolle möglicher konfundierender Effekte keinen Beleg für die in eine oder andere Richtung finden (Jackson et al. 2020).

Für die Frage der Besteuerung ist es aber wichtig, festzustellen, dass der überwiegende Teil der regelmäßigen E-Zigaretten Konsumenten in Deutschland „Dual-User“ sind.

Aktuelle Befunde zeigen auf, dass sich die Krankheitsrisiken für Dual-User zu vergrößern scheinen und teilweise die Krankheitsrisiken eines regulären Rauchers übersteigen (vgl. Bhatta & Glantz 2019, Wang et al. 2020, Kim et al. 2019)¹⁹. Das bedeutet, dass wenn man den „Dual Use“ als eine Phase der allmählichen Tabakentwöhnung interpretiert, diese so kurz wie möglich ausfallen sollte, um das Auftreten zusätzlicher Erkrankungen und Gesundheitskosten zu vermeiden. Am besten sollte der Wechsel unmittelbar ohne Dual-Use-Phase stattfinden.

Die Konsequenz aus dieser Problemlage ist eine Besteuerung der E-Zigarette auf annähernd gleiches Niveau wie die reguläre Tabakzigarette, denn: Für jeden Konsumenten, ob Raucher oder Dampfer gilt eine Budgetrestriktion, eine monetäre Obergrenze für seine Ausgaben. Offensichtlich ist es momentan noch erschwinglich beide Produkte kombiniert zu konsumieren. Mit steigender Besteuerung und damit steigendem Preis der E-Zigarette wird der Dual-Use erschwert und damit insbesondere für untere Einkommensbezieher unerschwinglicher, die eine besonders hohe Rauchprävalenz aufweisen.

Eine Steuer auf E-Zigaretten reduziert damit den Dual-Use. Konsumenten müssten entweder deutlich weniger von beidem konsumieren oder sich entscheiden, welches Produkt - herkömmliche oder elektronische Zigarette - den Nikotinbedarf decken soll. Eine Besteuerung von E-Zigaretten besteuert damit indirekt auch den komplementären Konsum von Tabakzigaretten und reduziert das Ausmaß an Dual-Use.

Es wäre auch möglich die Tabakprodukte deutlich höher zu besteuern und die E-Zigaretten ohne Steuer zu belassen, um den Dual-Use zu verunmöglichen. Allerdings ließe dieser Ansatz die gesundheitlichen Risiken der E-Zigarette außer Acht, die aber aus ökonomischer Sicht in einem „fairen“, die finanziellen Externalitäten der Dampfer berücksichtigenden Preis enthalten sein müssen. Darüber hinaus sei noch einmal auf die unterschiedlichen Produktionskosten von Tabakzigaretten und Liquid hingewiesen. Im vollkommenen Wettbewerb würden beide Produkte zu ihren Grenzkosten angeboten, die für Liquid deutlich geringer als für Tabakzigaretten sind. Damit würde sich auch bei steuerlicher Gleichbehandlung ein Preisgefälle herausbilden.

Nikotinsucht und E-Zigaretten

Bei E-Zigaretten wie auch herkömmlichen Tabakprodukten spielt Nikotin als die suchterzeugende Komponente eine zentrale Rolle, um Konsumenten langfristig an die Produkte zu binden. Dabei scheint sich ein Zusammenhang zwischen E-Zigaretten-Produkte, die das pharmakokinetische Profil der Tabakzigarette gut nachahmen können oder dieses sogar übertreffen (wie z.B. Juul, siehe Abbildung 10)

¹⁹ Vgl. hierzu <https://www.mdedge.com/chestphysician/article/214804/pulmonology/dual-e-cigarette-and-combustible-tobacco-use-compound>, abgerufen am 09.05.2020.

und betriebswirtschaftlicher Erfolg am Markt herauszukristallisieren. Es ist offensichtlich, dass E-Zigaretten deutlich mehr Freiheitsgrade aufweisen, die Nikotinanflutung im menschlichen Organismus zu manipulieren als Tabakzigaretten, z.B. neben der Zusammensetzung des Liquids (z.B. wird bei Juul-Liquids Benzoessäure zugesetzt, um den „Kick“ zu erhöhen) die Ausgestaltung der E-Zigarette.

Damit wirkt aber eine Besteuerung von E-Zigaretten, die sich nur am zugesetzten Nikotin in den Liquids orientiert nicht spezifisch genug. Wie sich beispielsweise bei den sog. „Light-Zigaretten“ gezeigt hatte, reagierten Raucher bei niedrigerem Nikotingehalt, indem sie „kompensatorisch“ rauchten und z.B. durch besonders tiefe Züge und Zuhalten der Löcher im Zigarettenfilter den Nikotinkonsum entsprechend selber dosieren konnten (Kozloski & Pillitteri 2001). Ganz analog zu den Tabakzigaretten kommt bei den E-Zigaretten neben ggf. der Möglichkeit durch Variationen am Gerät oder durch Beimischung weiterer Chemikalien in den Liquids die Zusammensetzung des erzeugten Dampf zu manipulieren, auch der Konsument mit seinem Dampfverhalten als Faktor hinzu, dass tatsächlich ins Blut aufgenommene Nikotin zu beeinflussen. Damit würde eine Besteuerung, die am Nikotingehalt des Liquids ansetzt, deutlich zu kurz greifen.²⁰ Eine Lösung hierzu stellt z.B. Adams & Effertz (2020) dar, bei welcher die Besteuerung in Abhängigkeit des pharmakokinetischen Profils erfolgt.

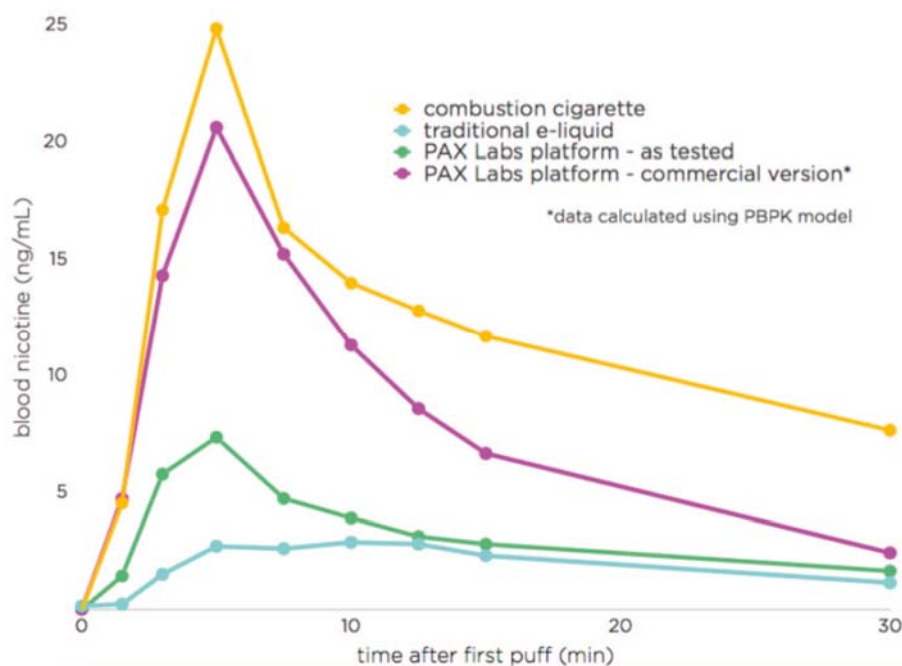


Abbildung 10 Vergleich der pharmakokinetischen Profile von JUUL und anderen Nikotinprodukten²¹

In einigen Stellungnahmen zur Schädlichkeit von E-Zigaretten wird die Nikotinsucht nicht als Gesundheitsbeeinträchtigung dargestellt. Für die Berechnung von Disability-Adjusted-Lifeyears ist es aber mittlerweile Standard, auch Süchte als die Lebensqualität mindernd zu berücksichtigen (vgl. hierzu

²⁰ Reguläre Tabakzigaretten und sog. Lightzigaretten wurden ebenso unabhängig vom Nikotingehalt stets gleich besteuert.

²¹ Vgl. Colgate et al. versus Juul Labs, CASE NO. 3:18-cv-2499 im Internet unter www.classaction.org/media/colgate-et-al-v-juul-labs-inc-et-al.pdf, abgerufen am 07.11.19

z.B. Effertz & Mann 2013). Die Nikotinsucht durch E-Zigaretten stellt damit einen intangiblen Schaden dar, der ebenfalls durch Steuern erfasst werden sollte.

Daher muss sich die Gesundheits- und Finanzpolitik überlegen, ob der Zustand durch eine zunehmend nikotinabhängige Gesellschaft wünschenswert ist. Es ist aus den gesammelten Befunden zum E-Zigarettenmarketing klar, dass wie schon beim Zigarettenmarketing gezielt an jüngere Konsumentengruppen vermarktet wird. Um seitens der Tabakerhitzer- und E-Zigarettenindustrie Umsatzwachstum in den kommenden Jahrzehnten generieren zu können, müssen irgendwann auch Nichtraucher zum Konsum gebracht werden, da die Raucherprävalenz langsam absinkt. Eine hohe Steuer auf E-Zigaretten bewahrt gerade junge Konsumenten von unüberlegter Suchtinitiation und wirkt damit quasi als Markteintrittsschranke.

Zusammenfassung und Steuervorschlag für E-Zigaretten und Tabakerhitzer

Die Gründe, Tabakerhitzer und E-Zigaretten wie reguläre Tabakzigaretten zu besteuern, seien hier noch einmal dargelegt:

- E-Zigaretten schädigen die Gesundheit wohlmöglich in ähnlicher Weise wie Tabakzigaretten.
- Eine Auslagerung des Kostenrisikos auf den Konsumenten stabilisiert das Gesundheitswesen („Beweislastumkehr“).
- Verringerung des besonders gesundheitsschädlichen Dual-Use.
- Besseres Nudging über die Budgetrestriktion setzt Anreize für Raucher zur Entscheidung über Rauchstopp.
- Nikotinsucht stellt intangible Gesundheitskosten dar.
- Durch Steuern soll der Preis von E-Zigaretten eine Markteintrittsschranke für jüngere potentielle Konsumenten sein.

Konkret wird vorgeschlagen ausgehend von den empirisch belegten Konsumgewohnheiten gleiche Besteuerungssachverhalte – hier der Konsum von Tabakzigaretten und E-Zigaretten – auch gleich zu besteuern. Die Steuer auf E-Zigaretten orientiert sich hierbei an dem Schadenspotenzial durch das Ausmaß verdampften Liquids, nicht am Nikotingehalt des Liquids und sollte bei einer zusätzlichen Steuer von 97 Cent pro ml Liquid. Dies entspricht der steuerlichen Belastung äquivalent gerauchter Zigaretten. Tabakerhitzer sollten wie Zigaretten besteuert werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Reaktionen auf eine solche Steuereinführung zu starken Nachfragereaktionen führen wird²², allerdings bedeutet dies wie schon geschildert keine Preisgleichheit. Neben den dann fair besteuerten Zigaretten und Feinschnittprodukten, wären Liquids dann bei ebenfalls fairer und gleichwertiger Besteuerung wahrscheinlich immer noch deutlich preisgünstiger.

²² Die mit Marktdaten von Nielsen errechnete Preiselastizität der Nachfrage liegt bei -1,9.

7. Empfehlungen für die Gesundheits- und Fiskalpolitik

- Die vorliegende Analyse hat aufgezeigt, dass momentan die Steuern auf Tabak- und sonstige Nikotinhaltige Produkte im Hinblick auf deren Gesundheitskosten zu niedrig ausfallen. Die Steuern auf Zigaretten und Feinschnitt sollten deutlich angehoben werden. Hierbei wurde deutlich aufgezeigt, welche großen Unsicherheiten in der zielgenauen Besteuerung auftreten können, wenn diese in einem Schritt erfolgt. Auch wenn es aus Public-Health-Sicht wünschenswert ist, einen möglichst großen Effekt auf die Raucherquote zu erzielen, wird empfohlen, die Steuern in mehreren Teilschritten z.B. um 15% pro Jahr für fünf Jahre zu erhöhen, um den Zielwert der vollständigen Internalisierung der Gesundheitskosten i.H. von ca. 40 Cent pro Zigarette zu erhalten. Ein weiteres Argument für eine Besteuerung in Teilschritten läge in der Möglichkeit ggf. „nachsteuern“ zu können, sollte die tatsächliche Nachfragewirkung von der prognostizierten abweichen, und das Tabaksteueraufkommen für die angespannte Haushaltslage in und nach der „Coronakrise“ zu erhalten. Es sei aber nochmals darauf hingewiesen, dass das Tabaksteueraufkommen die monetären Schäden des Tabakkonsums aktuell bei weitem nicht kompensieren kann. Langfristig ist daher auch aus fiskalischer Sicht ein Festhalten an hohem Tabaksteueraufkommen zur Finanzierung öffentlicher Güter suboptimal, sondern könnte durch Ertragssteuern im Zuge einer zunehmend rauchfreien Gesellschaft deutlich überkompensiert werden.
- Es wird weiterhin dringend empfohlen, E-Zigaretten-Liquids und Tabakerhitzersticks gleich hoch wie Zigaretten zu besteuern. Die wesentlichen Gründe, Markteintrittsschranken für Jugendliche, Gesundheitskosten durch E-Zigarettenkonsum, Nikotinsucht und Vermeidung von Dual-Use-Konsum, bedingen eine Besteuerung auf das Liquidäquivalent der durchschnittlich täglich gerauchten Anzahl an Zigaretten gemäß den Steuersätzen auf Zigaretten. Niedrigere bis gar keine Steuern auf E-Zigaretten, wie von Fürsprechern der E-Zigarette als Rauchstopphilfe befürwortet, sind abzulehnen. Zum einen hat die steuerliche Begünstigung der ENDS-Produkte seit Markteinführung weder dazu geführt, dass ein wesentlicher Teil der Raucher, die ENDS-Produkte ausprobierte, noch dass die Raucherprävalenz nennenswert sank. Zum anderen ist nicht davon auszugehen, dass eine gleich hohe Besteuerung auch zu einem gleich hohen Preis im Einzelhandel führen wird. Die Herstellung von Tabakprodukten, wenn auch durch die Verlagerung in Entwicklungsländer in den Kosten deutlich reduziert, wird immer noch teurer ausfallen, als die Herstellung von E-Zigarettenliquids. Damit käme es zwar zu unterschiedlichen Preisen, aber gleich hohen Internalisierungen sozialer Kosten des Rauchens und Dampfens. Die anderen Besteuerungsgründe würden ebenfalls bestmöglich adressiert. Auch wenn man damit das Rauchen und Dampfen nicht vollständig aus der Gesellschaft drängt, wird von den Konsumenten zumindest der faire Preis bezahlt, der ihren wahrscheinlichen aber insbesondere bei den E-Zigaretten noch stark mit Unsicherheiten behafteten Kosten entspricht.
- Während der aktuellen „Coronakrise“ wurde deutlich, dass relativ plötzlich sowohl hohe gesundheitliche Kostenrisiken, als auch hohe Produktivitätsabfälle entstehen können. Sinkt die Produktivität, reduzieren sich letztlich auch die Steuereinnahmen. Raucher sind eine Risikogruppe für besonders schwere Verläufe der COVID-19-Erkrankung. Mit einer niedrigeren Raucherprävalenz stünde das Gesundheitssystem deutlich robuster solchen, auch in der Zukunft möglichen pandemischen Krisen

gegenüber. Aber nicht nur aus dem Grund plötzlicher pandemischer Schocks für das Gesundheitssystem lohnt sich eine stärkere und effektivere Primärprävention des Rauchens: Frühere Berechnungen (z.B. Effertz 2015, 2019) zeigen deutlich auf, dass das Rauchen durch die Verursachung vieler schwerer nichtübertragbarer Krankheiten wie Lungenkrebs und Schlaganfälle mit hohen gesundheitlichen Kosten und Produktivitätsvernichtungen einhergeht.

Bislang wurden diese Aspekte durch die Tabaksteuerpolitik zu wenig berücksichtigt, sondern lediglich ein möglichst hohes und stabiles Steueraufkommen bei gleichzeitig geringen Tabaksteuererhöhungen angestrebt. Es ist an der Zeit, den WHO-Ansatz „Health in all Policies“ zu würdigen und in diesem Punkt politisch umzudenken: die ökonomischen Kosten des Rauchens übersteigen die Tabaksteuereinnahmen deutlich. Höhere Tabaksteuern führen zu weniger Rauchern, einer gesünderen Bevölkerung und geringeren Gesundheitskosten und Produktivitätsausfällen. Ein möglicherweise niedrigeres Tabaksteueraufkommen würde dann durch Ersparnisse in den Sozialversicherungen und zusätzlichen Einnahmen etwa bei der Einkommenssteuer mittelfristig wieder kompensiert.

8. Literatur

Adams M, Effertz T. Zielgenaue Besteuerung des absichtlich erhöhten Suchtpotentials von Zigaretten und neuartigen Nikotinprodukten. Zeitschrift SUCHT. 2020. (im Erscheinen).

Adriaens K, Van Gucht D, Baeyens F. Differences between Dual Users and Switchers Center around Vaping Behavior and Its Experiences. Rather than Beliefs and Attitudes. Int. J. Environ. Res. Public Health. 2018; 15: 12; doi:10.3390/ijerph15010012.

Atzendorf J, Gomes de Matos E, Kröger C, Kraus L, Piontek D. Die Nutzung von E-Zigaretten in der deutschen Bevölkerung – Ergebnisse des Epidemiologischen Suchtsurvey 2015 The use of E-Cigarettes in the German Population: Results of the Epidemiological Survey of Substance Abuse 2015. Gesundheitswesen. 2019; 81: 137–143.

Bjartveit K, Tverdal A. Health consequences of smoking 1–4 cigarettes per day. Tobacco Control. 2005; 14: 315–320.

Bhatta DN, Glantz SA. Association of e-cigarette use with respiratory disease among adults: a longitudinal analysis. Am J Prev Med 2020; 58(2): 182-190.

Chaloupka FJ, Yurekli A, Fong GT. Tobacco taxes as a tobacco control strategy. Tobacco Control. 2012;21:172-180.

Durbin RJ, Waxman HA, Harkin T, Rockefeller JDIV, Blumenthal R, Markey EJ, et al. Gateway to addiction? A survey of popular electronic cigarette manufacturers and targeted marketing to youth. Report. 2014. Im Internet unter : https://www.merkley.senate.gov/imo/media/doc/Durbin_eCigarette%20Survey.pdf. Abgerufen am 15.5.2020.

Effertz T. Die Kosten des Rauchens in Deutschland im Jahr 2018 – aktuelle Situation und langfristige Perspektive. Atemwegs- und Lungenkrankheiten. 2019; 45(7): 307-314.

Effertz T. Die volkswirtschaftlichen Kosten gefährlichen Konsums. Peter Lang Verlag. Frankfurt a. Main. 2015.

Effertz T, Mann K: The Burden and Cost of Brain Diseases in Europe with the Inclusion of Harmful Alcohol Use and Nicotine Addiction, European Neuropsychopharmacology, 2013; 23(7): 742-748.

Effertz T. Primary Prevention of Smoking and Drinking in Young People (PSD) – Economic Evaluation, Projektbericht für das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Universität Hamburg. 2017.

Effertz T. Kindermarketing – Analyse und rechtliche Empfehlungen. Peter Lang Verlag, Frankfurt a. Main. 2008.

Effertz T. The combined market for nicotine in Germany – Interdependencies and developments of regular and electronic products from an economic perspective. Presentation at the 18th SRNT-E Conference September 08th 2018, Munich.

Gallus S, Lugo A, Liu X, et al. Who smokes in Europe? Data from 12 European countries in the TackSHS survey (2017-2018), *Journal of Epidemiology*, Article ID JE20190344, [Advance publication] Released April 04, 2020, Online ISSN 1349-9092, Print ISSN 0917-5040, <https://doi.org/10.2188/jea.JE20190344>.)

Glantz SA, Bareham DW. E-Cigarettes: Use, effects on smoking, risks, and policy implications. *Annual Review of Public Health*. 2018; 1(39): 215–235.

Hajek, P., Phillips-Waller, A., Przulj, D., Pesola, F., Myers Smith, K., Bisal, N., et al. A randomized trial of e-cigarettes versus nicotine-replacement therapy. *New England Journal of Medicine*. 2019; 380(7): 629–637.

Jackson SE, Shahab L, West R, Brown J. Associations between dual use of e-cigarettes and smoking cessation: A prospective study of smokers in England. *Addictive Behaviors*. 2020; 103: 106230.

Kaur G, Pinkston R, Mclemore B, Dorsey WC, Batra S. Immunological and toxicological risk assessment of e-cigarettes. *Eur Respir Rev*. 2018; 27(147): pii: 170119. doi: 10.1183/16000617.0119-2017.

Kim CY, Paek YJ, Seo HG, Cheong YS, Lee CM, Park SM, Park DW, Lee K: Dual use of electronic and conventional cigarettes is associated with higher cardiovascular risk factors in Korean men. *Nature. Scientific Reports*. (2020) 10:5612. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-62545-3>

Kozlowski LT, Pillitteri JL. Beliefs about “Light” and “Ultra Light” cigarettes and efforts to change those beliefs: an overview of early efforts and published research. *Tobacco Control* 2001;10(Suppl I):i12–i16.

Lehmann K, Kuhn S, Reimer J. Electronic Cigarettes in Germany: Patterns of Use and Perceived Health Improvement. *Eur Addict Res* 2017; 23: 136–147.

McDonald A, Middlekauff HR. Electronic cigarettes and cardiovascular health: what do we know so far? *Vascular Health and Risk Management*. 2019; 15: 159–174.

Pigou AC. *The Economics of Welfare*. MacMillan & Co. Ltd. 1920.

Pushalkar S, Paul B, Li Q, Yang J, Vasconcelos R, Makwana S, González JM, Shah S, Xie C, Janal MN, Queiroz E, Bederoff M, Leinwand J, Solarewicz J, Xu F, Aboseria E, Guo Y, Aguillo D, Gomez C, Kamer A, Shelley D, Aphinyanaphongs Y, Barber C, Gordon T, Corby P, Li X, Saxena D. Electronic Cigarette Aerosol Modulates

the Oral Microbiome and Increases Risk of Infection. *iScience*. 2020.; 23(3): 100884. doi: 10.1016/j.isci.2020.100884. Epub 2020 Feb 26.

Schmölders, G. Fiscal Psychology: A New Branch of Public Finance. *National Tax Journal*. 1959; 12: 340–345.

Schupp JC, Prasse A, Erythropel HC. E-Zigaretten – Funktionsweise, Inhaltsstoffe und die Vapingassoziierte akute Lungenschädigung. *Pneumologie* 2020; 74: 77–87.

Slovic, P. *Smoking: Risk, perception & policy*, Sage publications, London 2001.

Smith JC, Sheltzer JM. Cigarette smoke triggers the expansion of a subpopulation of respiratory epithelial cells that express the SARS-CoV-2 receptor ACE2. *bioRxiv*. 2020.03.28.013672; doi: <https://doi.org/10.1101/2020.03.28.013672>

Sohal SS, Eapen MS, Naidu VGM, et al. IQOS exposure impairs human airway cell homeostasis: direct comparison with traditional cigarette and e-cigarette. *ERJ Open Res*. 2019; 5: 00159-2018 [<https://doi.org/10.1183/23120541.00159-2018>].

Tzortzi A, Kapetanstrataki M, Evangelopoulou V, Behrakis P. A Systematic Literature Review of E-Cigarette-Related Illness and Injury: Not Just for the Respiriologist. *Int J Environ Res Public Health*. 2020; 17(7): 2248.

Vardavas CI, Nikitara K. COVID-19 and smoking: A systematic review of the evidence Tobacco Induced Diseases *Tob. Induc. Dis*. 2020; 18(March): 20 <https://doi.org/10.18332/tid/119324>

Wang JB, Olgin JE, Nah G, Vittinghoff E, Cataldo JK, Pletcher MJ, Marcus GM. Cigarette and e-cigarette dual use and risk of cardiopulmonary symptoms in the Health eHeart Study. *PLoS One*. 2018; 13(7): e0198681.

Wiebel FJ, Gohlke H, Loddenkemper R. E-Zigaretten: Eine unterschätzte Gefahr für Lunge und Herz-Kreislauf. Vergleich des Schadenspotentials von E-Zigaretten und Tabakzigaretten. Zwischenbilanz zum Weltnichtrauchertag 2019 www.aerztlicher-arbeitskreis.de > gesundheitsgefahren_durch_e-zigaretten

Univ.-Prof. Dr. Ute Mons

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Krebsforschungszentrum,
Heidelberg

Marga und Walter Boll-Stiftungsprofessur für Kardiovaskuläre Epidemiologie
des Alters an der Universität zu Köln

Heidelberg, 04. September 2020

Stellungnahme zur Drucksache 19/18978

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat zum Ziel, die EU-Tabaksteuerrichtlinie 2011/64/EU zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und ist damit grundsätzlich zu begrüßen. Im Folgenden wird zu den einzelnen in Drucksache 19/18978 vorgebrachten Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen einzeln Stellung genommen.

Zur Forderung, die EU-Tabaksteuerrichtlinie 2011/64/EU schnellstmöglich zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterzuentwickeln, sodass auch tabakfreie sowie nikotinhaltige und nikotinfreie Rauch- und Dampfprodukte wie die Liquids für E-Zigaretten oder künftige Rauch- und Dampfproduktentwicklungen durch Schaffung neuer Steuerkategorien mit einer Steuer jenseits der Umsatzsteuer belegt werden können

Aktuell geben die EU-Rechtsvorschriften im Rahmen der Tabaksteuerrichtlinie 2011/64/EU harmonisierte Mindeststeuersätze für Zigaretten, Zigarren/Zigarillos, Feinschnitttabak und sonstigen Rauchtabak vor [1]. Da die Richtlinie aktuellen Marktentwicklungen nicht gerecht wird, wird auch in einem aktuellen von der EU-Kommission in Auftrag gegebenem Evaluationsbericht empfohlen, eine Anpassung der Richtlinie an die aktuellen Marktentwicklungen vorzunehmen und ein harmonisiertes Steuerregime für E-Zigaretten und Tabakerhitzer zu gewährleisten [2]. Da viele EU-Mitgliedsstaaten bereits eine Besteuerung von E-Zigaretten und Tabakerhitzern eingeführt haben, besteht die Notwendigkeit, hier eine EU-weite Harmonisierung voranzubringen. Bei Preisdifferenzialen zwischen EU-Mitgliedsstaaten sind in nicht unerheblichem Ausmaß grenzüberschreitende Käufe zu erwarten, wie sie auch bei Tabakprodukten insbesondere in Grenzregionen beobachtet werden [3]; diese können durch eine weitergehende Harmonisierung eingedämmt werden.

Tabakerhitzer werden in Deutschland derzeit wie Pfeifentabak besteuert – in den Absatzdaten kann daher nicht zwischen Pfeifentabak für herkömmliche Tabakpfeifen, Pfeifentabak für Wasserpfeifen und Tabakerhitzer-Tabak unterschieden werden. Der Absatz von E-Zigaretten, die derzeit nur mit der Umsatzsteuer belegt sind, kann überhaupt nicht über Steuerdaten erfasst werden. Die Schaffung eigener Steuerkategorien für Tabakerhitzer und E-Zigaretten würde ein Monitoring des Absatzes der Produkte ermöglichen und somit eine wichtige Datengrundlage für zukünftige Anpassungen und Weiterentwicklungen der Richtlinie liefern.

Dass auch E-Zigaretten bzw. Liquids mit einer spezifischen Steuer belegt werden sollten, ist aus Public-Health-Perspektive zu empfehlen. Eine Besteuerung deutlich über den Mehrwertsteuersatz hinaus würde zu einer Verteuerung der Produkte führen und diese daher insbesondere für jugendliche Nichtraucher und Nichtraucherinnen unattraktiver machen [4,5]. Dass Preissteigerungen mit einem

reduzierten Konsum der Produkte einhergehen [6] und sich insbesondere auch auf den Konsum unter Jugendlichen auswirken, ist bereits empirisch nachgewiesen [7].

Im Rahmen der Konferenz der Vertragsparteien der WHO-FCTC in Delhi 2016 (COP7) wurde ein Papier der WHO verabschiedet, das eine Besteuerung von E-Zigaretten als eine Strategie zur Regulierung der Produkte aufführt [5,8]. Hinsichtlich Tabakerhitzern wurde auf der Konferenz der Vertragsparteien der WHO-FCTC in Genf 2018 (COP8) die Entscheidung verabschiedet, dass Tabakerhitzer als Tabakprodukte den Regularien der FCTC unterfallen [9]; dementsprechend sind auch Artikel 6 der WHO-FCTC [10] und die dazugehörigen Leitlinien [11], die eine Besteuerung aller Tabakprodukte empfehlen, auf Tabakerhitzer anwendbar.

Zur Forderung, dass sich die jeweiligen Steuersätze in der neuen Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte an der Schadstoffbelastung der jeweiligen Rauch- und Dampfprodukte für KonsumentInnen orientieren sollte, die in unabhängigen Studien festgestellt worden sind, und entsprechend neue Steuerkategorien gebildet werden, beispielsweise für „Heat-not-burn“-Produkte.

Das Aerosol von E-Zigaretten enthält Schadstoffe und es ist davon auszugehen, dass der Konsum mit Gesundheitsrisiken einhergeht, und zwar unabhängig davon, ob die Produkte Nikotin enthalten [12,13]. Im Vergleich zu konventionellen Zigaretten ist die Schadstoffbelastung unter sachgemäßen Gebrauchsbedingungen jedoch deutlich niedriger [12,13]. Auch wenn Langzeitstudien fehlen, kann daher nach derzeitigem Wissensstand davon ausgegangen werden, dass E-Zigaretten im Vergleich zu konventionellen Zigaretten sehr wahrscheinlich mit einer geringeren Schädlichkeit einhergehen, auch wenn das Ausmaß der Schadensreduzierung derzeit nicht bekannt ist [5,12-15]. Bei Tabakerhitzern ist die Schadstoffbelastung im Vergleich zu konventionellen Zigaretten ebenfalls reduziert, wobei noch ungeklärt ist, inwieweit sich die Reduktion an Schadstoffen auch in reduzierte Gesundheitsrisiken übersetzen lässt [16-18].

Aus der Perspektive der Public Health ist grundsätzlich eine auch an gesundheitlichen Zielen ausgerichtete Tabakbesteuerung erforderlich, da diese erwiesenermaßen geeignet ist, zu einer effektiven Reduktion des Tabakkonsums und der damit verbundenen Krankheitslast und Kosten beizutragen [19,20]. Die Besteuerung sollte zudem kohärent sein, d.h. vergleichbare Produkte sollten gleich besteuert werden, um unerwünschte Ausweichreaktionen zu verhindern [11,20]. Umgekehrt ergibt sich daraus jedoch auch, dass der Umstieg von extrem schädlichen Produkten auf weniger schädliche Produkte unterstützt werden kann, indem man eine unterschiedlich hohe Besteuerung vorsieht [6,21].

Da E-Zigaretten und Tabakerhitzer weniger Schadstoffe enthalten als Tabakrauch, können sie für Raucher und Raucherinnen eine potentiell weniger schädliche Alternative zu Rauchtabakprodukten darstellen [5,12-15,17]. Da die Produkte aber dennoch Gesundheitsrisiken mit sich bringen, sind sie – ebenso wie konventionelle Tabakprodukte – insbesondere für jugendliche Nichtraucher und Nichtraucherinnen nicht geeignet und auch Raucher und Raucherinnen, die auf E-Zigaretten umsteigen, sollten motiviert werden, auf lange Sicht den E-Zigarettenkonsum zu reduzieren oder zu beenden. Um den Schaden für die Gesundheit der Bevölkerung zu minimieren und den Nutzen insgesamt zu maximieren, könnte ein an Public-Health-Zielen ausgerichtetes Tabaksteuerregime hinsichtlich des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten folgende gesundheitliche Ziele

verfolgen:

- Verhinderung des Einstiegs in den Konsum
- Senkung des Konsums durch Förderung von Konsumreduktion oder Ausstieg aus dem Konsum
- Verhinderung der Substitution mit vergleichbar schädlichen Produkten (z.B. Feinschnitt statt Fabrikzigaretten) und des Umstiegs auf schädlichere Produkte (z.B. von E-Zigaretten auf Tabakzigaretten)
- Erleichterung des Umstiegs auf weniger schädliche Produkte (z.B. von Tabakzigaretten auf E-Zigaretten)

Hinsichtlich der Besteuerung von E-Zigaretten und Tabakzigaretten ist insofern zu empfehlen, dass diese Produkte so besteuert werden, dass sie nicht zu Preisen angeboten werden, die sie für Jugendliche attraktiv machen [4,5,13,21]. Gleichzeitig ist es aus Public-Health-Perspektive sinnvoll, die Besteuerung so zu gestalten, dass sie Rauchern und Raucherinnen einen Anreiz bietet, auf die weniger schädlichen Produkte umzusteigen [6,21,22]. Dies setzt allerdings voraus, dass die Hersteller eine geringere Besteuerung auch in Form von entsprechend niedrigeren Preisen an die Konsumierenden weitergeben. Bei Tabakerhitzern ist dies derzeit in Deutschland nicht der Fall – die Tabaksticks der aktuell erhältlichen Tabakerhitzer Iqos und glo werden trotz der geringen Besteuerung mit dem Pfeifentabaksteuersatz zu vergleichbar hohen Preisen wie herkömmliche Zigaretten angeboten.

Die Weltbank und WHO empfehlen ein Preisdifferenzial zwischen konventionellen Zigaretten und E-Zigaretten, um Transitionen vom E-Zigarettenkonsum in den Zigarettenkonsum zu verhindern [4,5]. Auch für dual Konsumierende, die sowohl Tabak- als auch E-Zigaretten verwenden, könnte ein Preisdifferenzial einen Anreiz geben, weniger Tabakzigaretten zu konsumieren [21]. Von einer zu starken Steuerbelastung auf E-Zigaretten ist allerdings abzuraten – ökonomische Analysen aus den USA belegen, dass eine hohe Besteuerung auf E-Zigaretten zwar den Konsum von E-Zigaretten reduziert, aber gleichzeitig zu einem höheren Konsum von konventionellen Zigaretten führt [23-25] – aus Public-Health-Perspektive ein Effekt, der unbedingt vermieden werden sollte.

Die Weltbank empfiehlt zur Maximierung des Effekts auf Zigarettenkonsum unter Jugendlichen außerdem, sowohl Liquids als auch Geräte zu besteuern [4]. Um die Wirkung der Besteuerung als Jugendschutzmaßnahme zu verstärken, könnten insbesondere die Produkte, die für Jugendliche besonders attraktiv sind, wie beispielsweise Einwegprodukte oder Pod-Systeme, mit höheren Steuern belegt werden [7]. Von der Berücksichtigung des Nikotingehalts bei der Festlegung der Steuerhöhe rät die Weltbank hingegen ab [4]. Dies lässt sich zum einen damit begründen, dass der Nikotingehalt nach aktuellem Wissensstand keinen Einfluss auf das Gefährdungspotenzial der Produkte hat. Zum anderen könnte ein finanzieller Anreiz zum Konsum von Produkten mit niedrigem Nikotingehalt aufgrund von kompensatorischem Konsumverhalten die unerwünschte Wirkung haben, dass infolge von vermehrtem Konsum und intensiverer Inhalation insgesamt höhere Schadstoffgehalte inhaliert werden (analog der Problematik mit den sogenannten „Light“-Zigaretten).

Zeitgleich zur Einführung einer spezifischen Steuer auf E-Zigaretten und einer Steuererhöhung für Tabakerhitzer sollten unbedingt die Steuern für herkömmliche Tabakprodukte, insbesondere für Zigaretten und Feinschnitttabak deutlich erhöht werden, um Jugendlichen den Einstieg in den Tabakkonsum zu erschweren und Raucher zum Ausstieg zu motivieren [4,5]. Darüber hinaus ist eine Angleichung der Steuersätze für Zigaretten und Feinschnitttabak notwendig. Auch eine höhere

Besteuerung von Wasserpfeifentabak, der aktuell wie Pfeifentabak besteuert ist und insbesondere für junge Menschen attraktiv ist, ist notwendig.

Zur Forderung, dass eine unabhängige Langzeitstudie in Auftrag zu geben sei, in der die langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen neuer Tabak- und Rauchprodukte in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie die Lenkungswirkung der Dampf- und Rauchbesteuerung und die Entwicklung des Rauchverhaltens, insbesondere von Minderjährigen und jungen Erwachsenen, im internationalen Vergleich untersucht werden.

Insoweit neue Produkte bei der Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie berücksichtigt und mit einer Mindeststeuer belegt werden, ist eine Evaluation der erwünschten und unerwünschten Auswirkungen der Besteuerungsstrategie unbedingt zu empfehlen. Eine solche Evaluationsstudie kann eine solide Datenbasis hinsichtlich solcher Entwicklungen liefern, die sodann bei zukünftigen Anpassungen der Richtlinie berücksichtigt werden können.

Angesichts des Fehlens von Langzeitstudien zu neuen Tabak- und Nikotinprodukten ist außerdem die Bereitstellung von Mitteln für die Forschung zu begrüßen, zumal zum einen bislang eine Vielzahl der Studien zu E-Zigaretten aus dem US-amerikanischen Raum stammen, wo weniger strikte Regulierungsmaßnahmen gelten als in der EU, und weil zum anderen eine Vielzahl der Studien zu Tabakerhitzern nicht unabhängig sind, da sie von den Herstellern selbst durchgeführt oder finanziert werden. Hierbei sollte der Schwerpunkt insbesondere auf die Untersuchung und Quantifizierung des Potentials der Produkte zur Schadensreduktion gelegt werden, da hier der größte Forschungsbedarf und zugleich hohe Public-Health-Relevanz besteht.

Generelle Anmerkungen zur Besteuerung von Tabakprodukten

Die Besteuerung von Tabakprodukten ist eine der Kernstrategien des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (WHO-FCTC) [10,11]. Während Tabakkonsum mit erheblichen Kosten für Gesundheitswesen und Volkswirtschaft einhergeht, tragen Tabaksteuern zum einen zu einer Senkung des Konsums und somit langfristig auch der Folgekosten bei, und beteiligen zum anderen die Hersteller an den Folgekosten des Rauchens [11,26,27].

Doch auch wenn Tabaksteuern als das wirksamste Tabakkontrollinstrument gelten [19,20,27], und Studien auch für Deutschland deren immenses Potential zur Senkung der tabakbedingten Krankheitslast verdeutlicht haben [28,29], standen bei der Gestaltung der Tabaksteuern bislang in der Regel vor allem fiskalische Ziele im Vordergrund – gesundheitspolitische Ziele hatten allenfalls eine nachgeordnete Bedeutung. Entsprechend wird dieses wichtige Instrument zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland seit Jahren unzureichend genutzt, obwohl es geeignet ist, drei zentrale vorteilhafte Effekte zu erzielen:

- **Tabaksteuererhöhungen senken den Tabakkonsum bei steigenden Tabaksteuereinnahmen**
Spürbare Tabaksteuererhöhungen, die mit einem deutlichen Preisanstieg einhergehen, senken den Tabakkonsum. Gleichzeitig steigen die Steuereinnahmen trotz des sinkenden Konsums [10,11].

- **Tabaksteuererhöhungen sind bei Jugendlichen besonders wirksam**

Jugendliche, denen meist wenig Geld zur Verfügung steht und die entsprechend preissensibel sind, reagieren zwei- bis dreimal stärker auf Steuer- und Preiserhöhungen als Erwachsene [27].

- **Tabaksteuererhöhungen können gesundheitliche Ungleichheit reduzieren**

Personen mit geringerem Einkommen reagieren sensibler auf Preiserhöhungen und reduzieren ihren Tabakkonsum entsprechend stärker [29]. Da der Tabakkonsum bei Personen mit niedrigerem Sozialstatus besonders häufig ist und infolgedessen auch gesundheitliche Folgeschäden häufiger auftreten, haben Tabaksteuererhöhungen das Potential, gesundheitliche Ungleichheiten zu verringern.

Aus Public-Health-Perspektive sind insbesondere die folgenden, aus den Leitlinien der WHO-FCTC abgeleiteten Empfehlungen zentral bei der Gestaltung einer Besteuerung auf Tabakprodukte [11]:

- **Es ist eine langfristig und an gesundheitlichen Zielen ausgelegte Besteuerungsstrategie für Tabakprodukte erforderlich**

Damit Tabaksteuern effektiv den Tabakkonsum und die damit verbundenen Folgeerkrankungen senken, müssen sie so gestaltet sein, dass sie die Erschwinglichkeit der Produkte deutlich reduzieren; neben der Preiselastizität müssen daher auch Entwicklungen der Inflation und der Haushaltseinkommen berücksichtigt werden. Mit einer langfristigen Tabaksteuerstrategie, die regelmäßige zielgerichtete Tabaksteuererhöhungen und -anpassungen umfasst, kann sichergestellt werden, dass sowohl gesundheitliche als auch fiskalische Ziele erreicht werden.

- **Es ist eine umfassende und kohärente Besteuerungsstrategie für Tabakprodukte erforderlich**

Preisdifferenziale zwischen vergleichbaren Rauchtobakprodukten führen zu Ausweichreaktionen der Konsumierenden auf das billigere Produkt. Beispielsweise ist in Deutschland Feinschnitt geringer besteuert als Fabrikzigaretten, was entsprechende Preisunterschiede zur Folge hat und zu Ausweichreaktionen führt, welche die Wirkung von Tabaksteuererhöhungen reduzieren. Daher sollten vergleichbare Rauchtobakprodukte auch in vergleichbarer Höhe besteuert werden. Zudem sollten für unterschiedliche Produkte auch unterschiedliche Steuerkategorien geschaffen werden, um ein Monitoring des Absatzes und eventueller Ausweichreaktionen zu ermöglichen.

- **Tabaksteuereinnahmen sollten zur Finanzierung von Tabakprävention genutzt werden**

Tabaksteuereinnahmen sollten für Maßnahmen verwendet werden, die eine Reduktion des Tabakkonsums und seiner Folgen zum Ziel haben. So könnte man einen Prozentsatz der Gesamtsteuereinnahmen oder – analog zum Alkopopsteuergesetz – Netto-Mehreinnahmen durch Tabaksteuererhöhungen verwenden, um Maßnahmen der Tabakprävention und -entwöhnung zu finanzieren. Sinnvoll wäre der Aufbau eines Präventionsfonds, aus dem Entwöhnungsprogramme, Aufklärungskampagnen, wissenschaftliche Studien und weitere Tabakkontrollprojekte gefördert werden.

Literatur

- [1] Rat der Europäischen Union (2011) Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren. Amtsblatt der Europäischen Union, L 176/24–L176/36
- [2] European Commission (2020) Evaluation of the Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco. Commission Staff Working Document. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf
- [3] Driezen P, Thompson ME, Fong GT, Demjén T, Tountas Y, Trofor AC, Przewoźniak K, Zatoński WA, Fernández E, Mons U, Vardavas CI, EUREST-PLUS Consortium (2019) Cross-border purchasing of cigarettes among smokers in Six Countries of the EUREST-PLUS ITC Europe Surveys. Tobacco Induced Diseases 16: A13
- [4] World Bank Group (2019) E-cigarettes: use and taxation. WBG Global Tobacco Control Program Team. Working Note. <http://documents.worldbank.org/curated/en/356561555100066200/pdf/E-Cigarettes-Use-and-Taxation.pdf>
- [5] World Health Organization (2016) Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENDS). Document FCTC/COP/7/11 https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_11_EN.pdf
- [6] Stoklosa M, Drope J, Chaloupka FJ (2016) Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union. Nicotine Tobacco Research 18: 1973-1980
- [7] Pesko MF, Huang J, Johnston LD, Chaloupka FJ (2018) E-cigarette price sensitivity among middle- and high-school students: evidence from monitoring the future. Addiction 113: 896-906
- [8] Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control (2016). Decision FCTC/COP7(9) Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems. https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP7_9_EN.pdf
- [9] Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control (2018). Decision FCTC/COP8(22). Novel and emerging tobacco products. [https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC_COP8\(22\).pdf](https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC_COP8(22).pdf)
- [10] World Health Organization (2003) WHO Framework Convention on Tobacco Control. Genf, Schweiz, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>
- [11] WHO Framework Convention on Tobacco Control (2014) Guidelines for implementation of Article 6. Price and tax measures to reduce the demand for tobacco. Adopted by the Conference of the Parties at its sixth session (Decision FCTC/COP6(5)), http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/Guidelines_article_6.pdf
- [12] National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (2018) Public health consequences of e-cigarettes. The National Academics Press, Washington, D.C.
- [13] Deutsches Krebsforschungszentrum (2020) E-Zigaretten und Tabakerhitzer – ein Überblick. https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/2020_E-Zigaretten-und-Tabakerhitzer-Ueberblick.pdf
- [14] Stephens WE (2018) Comparing the cancer potencies of emissions from vapourised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. Tobacco Control 27: 10-17
- [15] World Health Organization (2020) Electronic nicotine and non-nicotine delivery systems: a brief. https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0009/443673/Electronic-nicotine-and-non-nicotine-delivery-systems-brief-eng.pdf
- [16] Mallock N, Böss L, Burk R, Danziger M, Welsch T, Hahn H et al. (2018) Levels of selected analytes in the emissions of “heat not burn” tobacco products that are relevant to assess human health risks. Archives of Toxicology 92: 2145-2149
- [17] Simonavicius E, McNeill A, Shahab L, Brose L (2019) Heat-not-burn tobacco products: a systematic literature review. Tobacco Control 28: 582-594
- [18] World Health Organization (2020) Heated tobacco systems: a brief. https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/443663/Heated-tobacco-products-brief-eng.pdf
- [19] International Agency for Research on Cancer (2011) Effectiveness of tax and price policies for tobacco control (IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14). <https://publications.iarc.fr/publications/media/download/4018/05229a5e57f58b0bf51364dd0f3329d45c898839.pdf>
- [20] U.S. National Cancer Institute and World Health Organization (2016) The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization
- [21] Chaloupka FJ, Sweanor D, Warner KE (2015) Differential Taxes for Differential Risks – Toward Reduced Harm from Nicotine-Yielding Products. New England Journal of Medicine 373: 594-597

- [22] Zheng Y, Zhen C, Dench D, Nonnemaker JD (2017) U.S. Demand for Tobacco Products in a System Framework. *Health Economics* 26: 1067-1068
- [23] Abouk R, Adams S, Feng B, Maclean JC, Pesko MF (2019) The effect of e-cigarette taxes on pre-pregnancy and prenatal smoking. NBER Working Paper 26126. <http://www.nber.org/papers/w26126>
- [24] Pesko MF, Courtemanche CJ, Maclean JC (2020) The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *Journal of Risk and Uncertainty* [im Druck]
- [25] Saffer H, Dench DL, Grossman M, Dave DM (2019) E-cigarettes and adult smoking: evidence from Minnesota. NBER Working Paper 26589. <https://www.nber.org/papers/w26589.pdf>
- [26] Deutsches Krebsforschungszentrum (2019) Deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um zum Nichtrauchen zu motivieren. https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/AdWfP/AdWfdP_2019_Tabaksteuererhoehtungen_final.pdf
- [27] Chaloupka FJ, Yurekli A, Fong GT (2012) Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control* 21: 172-80
- [28] Levy DT, Blackman K, Currie LM, Mons U (2013) Germany SimSmoke: the effect of tobacco control policies on future smoking prevalence and smoking-attributable deaths in Germany. *Nicotine & Tobacco Research* 15: 465-473
- [29] Gredner T, Niedermaier T, Brenner H, Mons U (2020) Impact of Tobacco Control Policies on Smoking-Related Cancer Incidence in Germany 2020 to 2050 – A Simulation Study. *Cancer Epidemiology Biomarkers & Prevention* 29: 1413-1422



Städtisches Klinikum, Postfach 6280, 76042 Karlsruhe
Klinik für Gefäß- und Thoraxchirurgie

Klinik für Gefäß- und Thoraxchirurgie Gefäßzentrum

Direktor

Prof. Dr. med. Martin Storck

Sekretariat

Frau Simone Niegel
Tel. 0721 974-2301 Fax -2309
gefaesschirurgie@klinikum-karlsruhe.de

Gefäßambulanz / KV-Ambulanz

Tel. 0721 974-62304 Fax-2319
Mo-Fr 9-12 Uhr

Carotissprechstunde

Do 10-12 Uhr

Wundzentrums-Ambulanz

Di 10-12 Uhr

Thoraxsprechstunde

Mi 10-12 Uhr

Aortensprechstunde

Sektion endovaskuläre Aorten Chirurgie
OA Dr. G. Rothenbacher
Mo 13-15 Uhr
Di 9-12 Uhr



Clinical Cancer Center
TUMORZENTRUM Karlsruhe

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages zu dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

**„EU-Tabaksteuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln
und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten“
(BT-Drucksache 19/18978)**

**Montag, den 07. September 2020
Von 11:00 bis 12:30 Uhr
im Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Straße 1, 10117 Berlin
Sitzungssaal E 400**

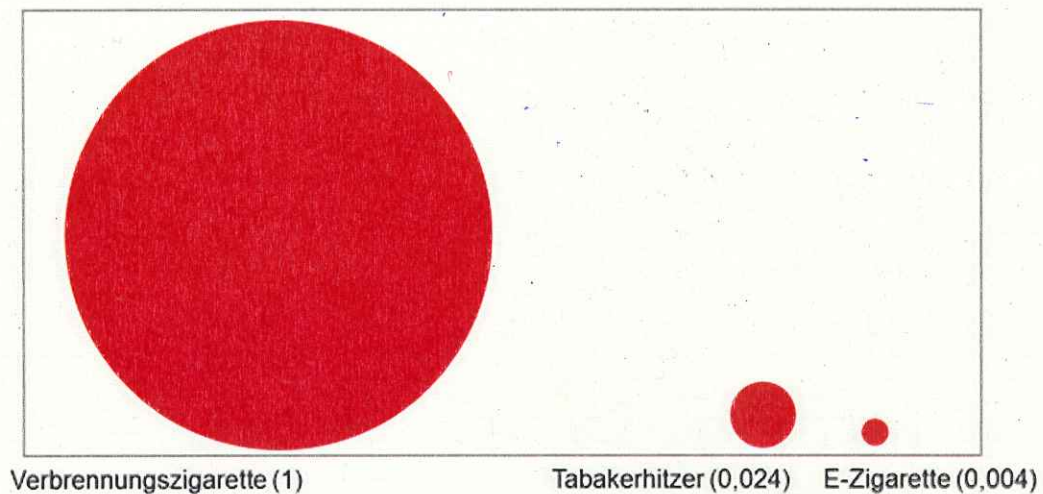
Stellungnahme Prof. Dr. M. Storck

Gemäß der Ergebnisse der seit 2016 laufenden DEBRA Umfrage raucht 27,3% der Deutschen Bevölkerung über 14 Jahre. Dies hat (lt. Schätzungen des DKfZ) etwa 120.000 Todesfälle pro Jahr (Herz-Kreislauf-/Tumorerkrankungen) zur direkten Folge. Effektive Maßnahmen zur Tabakregulierung - außer Steuerabgaben, Warnhinweisen und einem geplanten Werbeverbot - existieren nicht. Für die neuen Produkte wie E-Zigarette besteht keine Regelung der Verbrauchsbesteuerung, Tabakerhitzer sind hilfsweise als Pfeifentabak versteuert.

Der Großteil der krebserregenden und gefäßschädigenden Schadstoffe beim Zigarettenrauchen entsteht durch die hochtemperaturige Tabakverbrennung. Alternative Produkte ohne Verbrennung, wie E-Zigaretten oder Tabakerhitzer, haben nachweislich (BfR) um über 90% reduzierte Schadstoffgehalte im Aerosol. Diese Produkte sind allerdings auch nicht komplett risikofrei, aber sehr deutlich risikoreduziert. Das DKfZ und das BfR haben sich schon vielfach zu E-Zigaretten und Tabakerhitzern geäußert. Beide Institutionen bestätigen die hohe Schadstoffreduktion in den Aerosolen sowie eine reduzierte Schadstoffexposition bei den Nutzern, die komplett umsteigen. Dies gilt insbesondere für krebserregende Schadstoffe wie beispielsweise Formaldehyd und Acrolein. Bekanntermaßen gehört das Nikotin nicht zu den primär für typische Rauchererkrankungen verantwortlichen Schadstoffen, sonst wäre es z.B. nicht in Apotheken frei verkäuflich.

Mittleres lebenslanges Krebsrisiko im Verhältnis zu Zigarettenrauch

Berechnung nach Stephens, 2017



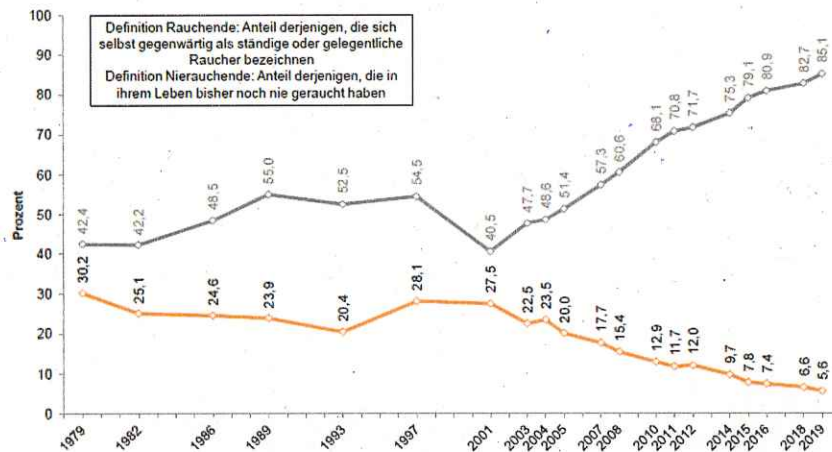
Basierend auf Stephens WE. Comparing the cancer potencies of emissions from vapourised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. Tobacco Control 2017;0:1-6, 2017. doi:10.1136/tobaccocontrol-2017-053806. <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/27/1/10>

Die Abbildung verdeutlicht graphisch den in mathematischen Risikomodellen errechneten Unterschied bzgl. des Krebsrisikos verschiedener Produkte.

Im vorliegenden Antrag wird in der initialen Feststellung erwähnt, dass sich die Zahl der Jugendlichen welche Wasserpfeife/Shisha, Tabakerhitzer oder E-Zigaretten benutzen für die Altersgruppe von 12-17 sowie 18-25 jährigen erhöht habe. Dem gegenüber stehen die kürzlich publizierten Zahlen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), die einen stetigen Abfall der Zahl jugendlicher Raucher in beiden Altersgruppen festgestellt hat. Es ist daher nicht erkennbar, dass neuere Produkte wie E-Zigaretten zu einem Einstieg ins Rauchen von Verbrennungszigaretten geführt haben. Im Gegenteil: Auch unter Jugendlichen, die natürlich erst gar nicht in den Nikotinkonsum einsteigen sollten, scheinen neuere, ohne Verbrennung auskommende Produkte die deutlich schädlichere Verbrennungszigarette zu verdrängen. Besonders schädliche Verbrennungsprodukte wie herkömmliche Zigaretten und Wasserpfeife/Shisha sind und bleiben aber auch unter Jugendlichen die häufigste Konsumform für Nikotin und sollten daher das Hauptziel von Regulierungsmaßnahmen darstellen.

Rauchen und Nierauchen bei Jugendlichen

12- bis 17-jährige Jugendliche insgesamt von 1979 bis 2019



Der Anteil rauchender Jugendlicher ist weiter rückläufig und auf einem historischen Tiefstand: 5,6 Prozent der 12- bis 17-Jährigen geben an zu rauchen.

Der Anteil Jugendlicher, die noch nie geraucht haben, steigt stetig und ist im Jahr 2019 mit 85,1 Prozent so hoch wie nie zuvor.

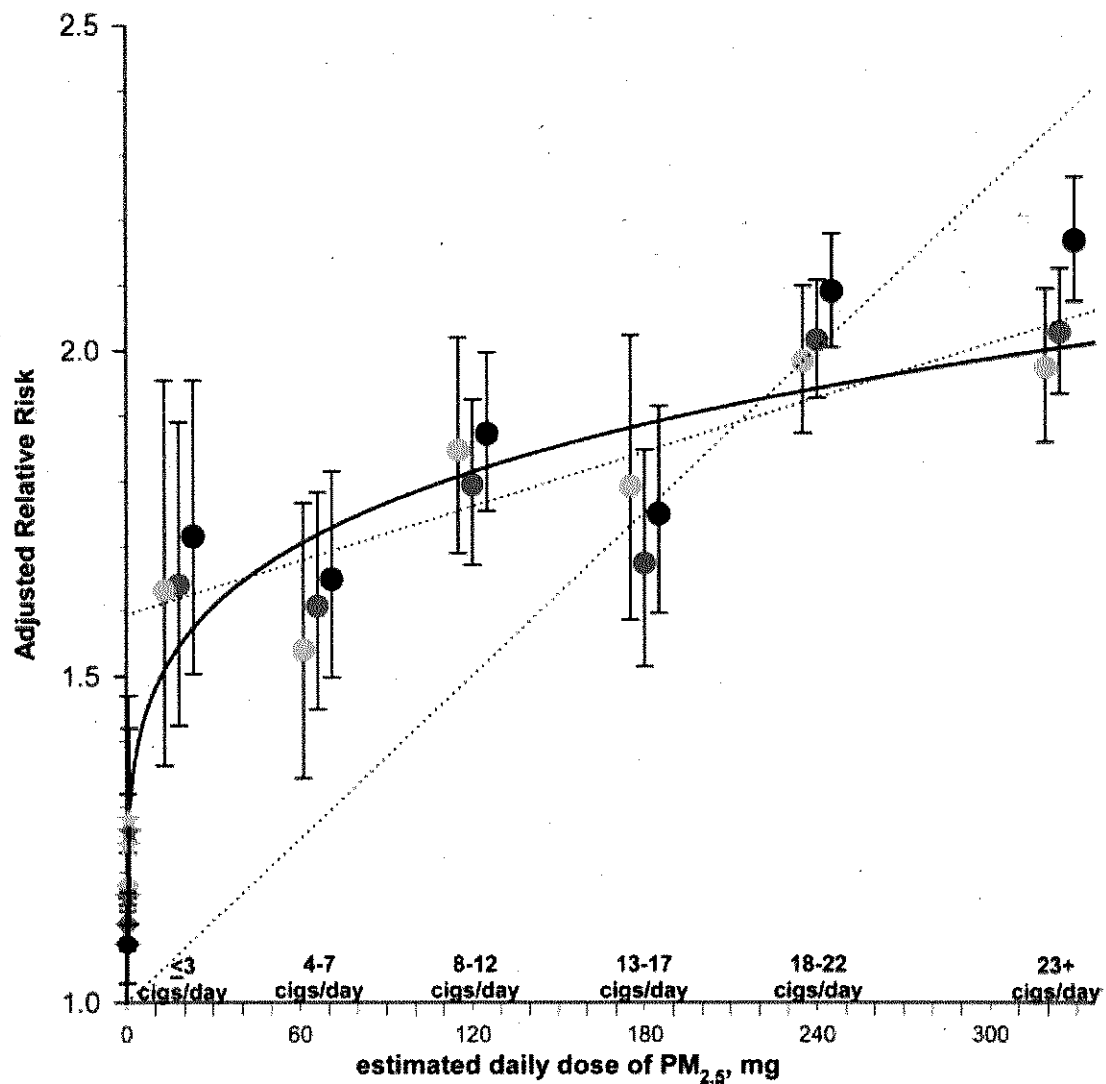
Quelle: BzGA Info Blatt 1.Juli 2020, der vollständige Bericht findet sich unter:

www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/suchtpraevention

Diese vorliegenden Zahlen widersprechen also teilweise der Aussage im Antragstext und sollten bei einer Besteuerungsmanahme unbedingt mit in die Überlegungen der Besteuerung von Alternativprodukten berücksichtigt werden, insbesondere gerade dann, wenn es um die Schaffung einer „Konsumschwelle“ für Jugendliche gehen soll.

Im Antrag wird darüberhinaus explizit gefordert, dass eine unabhängige Stelle Langzeitstudien durchführen soll. Hierzu ist folgendes aus medizinischer Sicht anzumerken:

Langzeitstudien zur Schädlichkeit des Tabak-Rauchens sind in ausreichender Zahl verfügbar, und die gesundheitlichen Vorteile eines Rauchstopps sind für jedes Lebensalter belegt. Schon eine geringe Zahl von Zigaretten ist mit einem erhöhten kardiovaskulären Risiko verbunden, das Risiko steigt exponentiell an mit der Zahl gerauchter Zigaretten pro Tag.



Die Kurve zeigt das exponentiell ansteigende relative Risiko für die kardiopulmonale Sterblichkeit in Abhängigkeit von der Zahl der Zigaretten, als Bezugsgröße gelten die Werte für Nichtraucher. (Die rechteckigen Symbole zeigen das Risiko durch Luftverschmutzung.) Quelle: Pope 2009, Circulation 120;941-948

Direkte randomisierte Vergleichsstudien: Zigaretten vs. E-Zigaretten/Tabakerhitzer u.a. sind aus ethischen Gründen problematisch und nicht realisierbar. Somit bleibt methodisch nur eine Langzeitbeobachtung in Form kontrollierter Register (nach den Kriterien des Deutschen Netzwerkes Versorgungsforschung DNV).

Erschwert wird die wissenschaftliche Auswertung klinischer Endpunkte wie Tod oder Krebserkrankungen durch die zum Zeitpunkt des Wechsels bereits bestehenden Risiken, welche durch jahrzehntelanges Rauchen entstanden sind und erst nach 10 - 20 Jahren als überlagernde Einflussgrößen wieder abklingen. Diejenigen Studien, welche diese Korrekturen nicht vorgenommen haben, mussten nach Publikation in z.T. renommierten Fachzeitschriften wieder zurückgezogen werden (z. B. Bhatta et al, JAMA 2019).

Die einzige existierenden randomisierte Vergleichsstudie von Hajek in England verglich E-Zigaretten mit pharmakologischen Produkten in Bezug auf eine dauerhafte Entwöhnung vom Rauchen, mit einer Nachbeobachtungszeit von 2 Jahren. Diese Studie zeigte einen signifikanten Vorteil für E-Zigaretten in Bezug auf eine Raucherentwöhnung gegenüber herkömmlichen Nikotinersatztherapien. Außerdem gingen mit dem Wechsel auf E-Zigaretten Verbesserungen von Atemwegssymptomen einher.

Epidemiologische Studien sind also sehr zu begrüßen und sollten unbedingt medizinisch begleitet werden. Eine solche Studie muss langfristig angelegt werden, darf aber nicht die jetzt schon vorhandenen Erkenntnisse zur Risikoreduktion außer Acht lassen (ähnlich übrigens wie im Falle der Einführung z. B. von E-Mobilität oder neuen Pharmaprodukten, wo aus plausiblen, wissenschaftlich fundierten Gründen keine Langzeitstudien abgewartet wurden).

Fazit:

Die Höhe einer Besteuerung sollte sich also nach dem Risikopotential richten und zugleich eine Schwelle für einen Ersteinstieg schaffen.

Eine Quasi-Gleichbehandlung der Besteuerung von Verbrennungszigaretten und über 90%ig risikoreduzierten Alternativen wäre ein falsches Signal an die Raucher, die zum Umstieg oder Ausstieg bereit wären.

Bei allen Maßnahmen gilt es die jeweils berechtigten Interessen von **Prävention** (Jugendliche/Nichtraucher: Verhinderung des Einstiegs) und **Risikominimierung** (erwachsene Raucher: Umstieg) zu berücksichtigen.

Prof. Dr. Martin Storck
Direktor der Klinik für Gefäß- und Thoraxchirurgie
Städt. Klinikum Karlsruhe gGmbH

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>

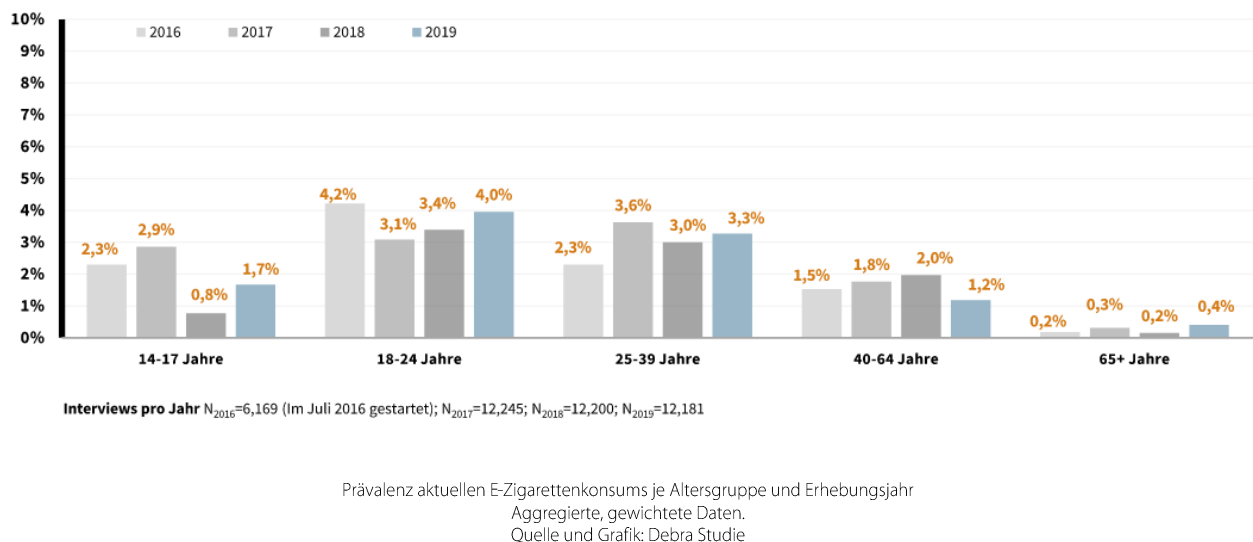
davon aus, dass die E-Zigarette **95 Prozent weniger schädlich sei als normale Zigaretten**. PHE überprüft seine Position und die Studienlage regelmäßig und hat sie **zuletzt im März 2020 bestätigt**⁸.

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,

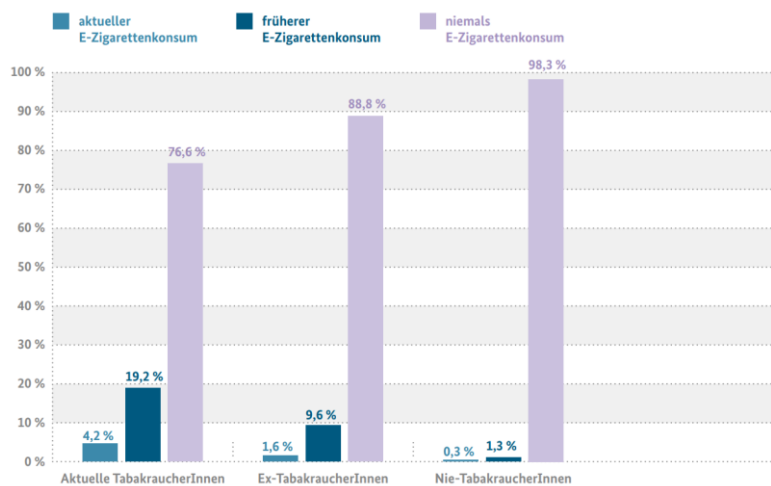
⁹ Kotz et al., Nutzung von Tabak und E-Zigaretten sowie Methoden zur Tabakentwöhnung in Deutschland. Eine repräsentative Befragung in 6 Wellen über 12 Monate (die DEBRA-Studie). (2018). DOI: [10.3238/arztebl.2018.0235](https://doi.org/10.3238/arztebl.2018.0235); (2019) *ÄrzteZeitung*

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)

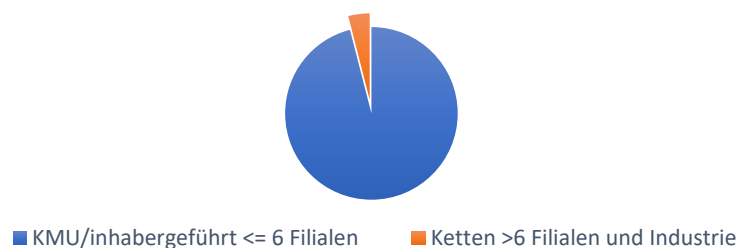
¹⁵ Hébert-Losier et al., A Randomized Controlled Trial Evaluating the Efficacy of E-Cigarette Use for Smoking Cessation in the General Population: E3 Trial Design. (2020). DOI: [10.1016/j.cico.2020.03.006](https://doi.org/10.1016/j.cico.2020.03.006)

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.

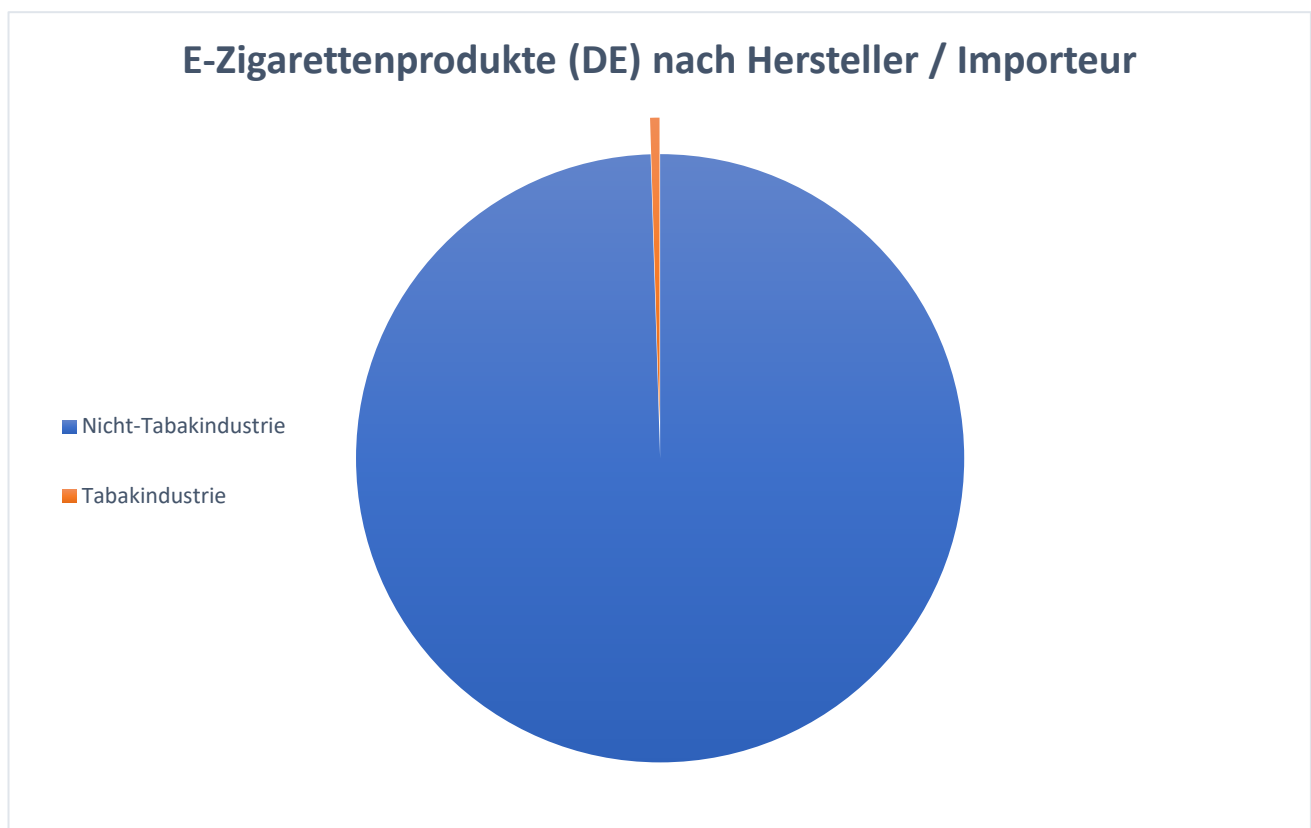
Noch deutlicher wird die Aufteilung der Branche ausweislich der vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit veröffentlichten „Liste der mitgeteilten E-Zigaretten“ (Stand 29.07.2020)¹⁸. Diese Liste enthält sämtliche in Deutschland angemeldeten und verkehrsfähigen E-Zigaretten-Geräte 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.

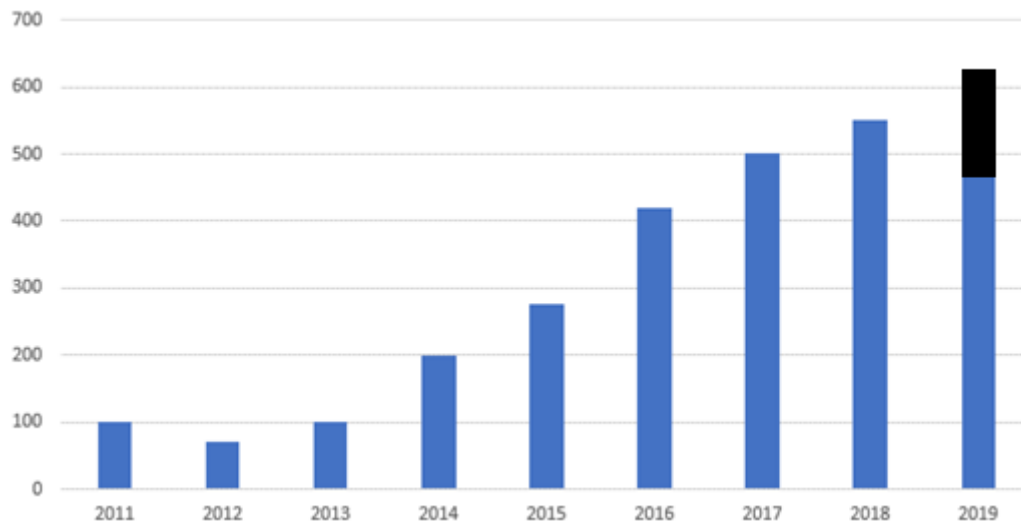


Aufteilung der E-Zigarettenprodukte in Deutschland nach Tabakindustrie / andere
Quelle: „Liste der mitgeteilten E-Zigaretten“, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Stand 29.07.2020

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)

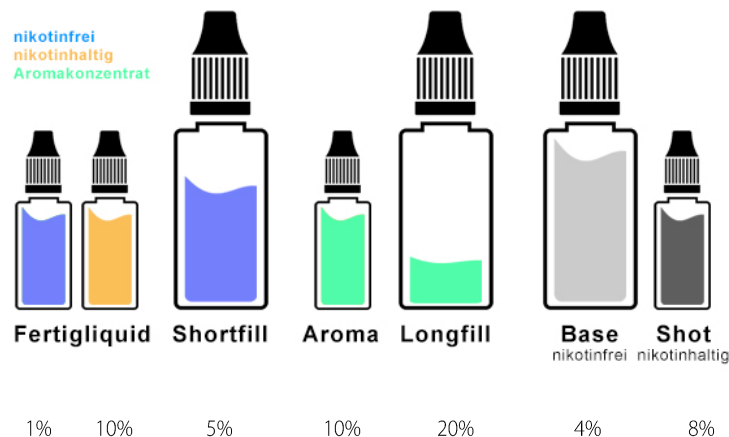
Tanks werden auf dem Markt durch den Fachhandel **überwiegend leer** (und damit nachfüllbar) angeboten, daneben gibt es vorbefüllte Tanks, die bereits (nikotinhaltiges oder nikotinfreies) Liquid enthalten und zumeist nicht nachfüllbar sind. Leere Tanks sind in der Regel mit einer Vielzahl von Akkus / 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 nikotinhaltig („**Shot**“) erworben werden. Dies ermöglicht es dem Kunden, Liquid in größeren als den für nikotinhaltige 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 nikotinhaltige 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

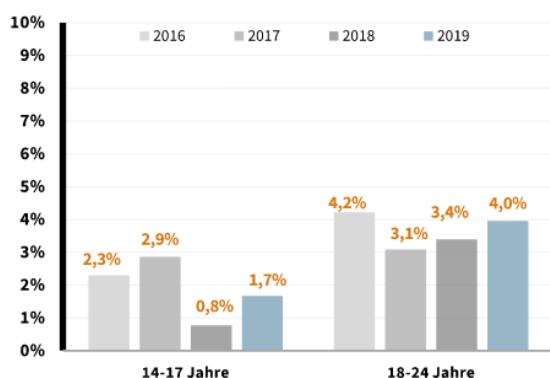
Der Antrag (BT Drucks. 19/18978) verfolgt die Ziele,

- 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.



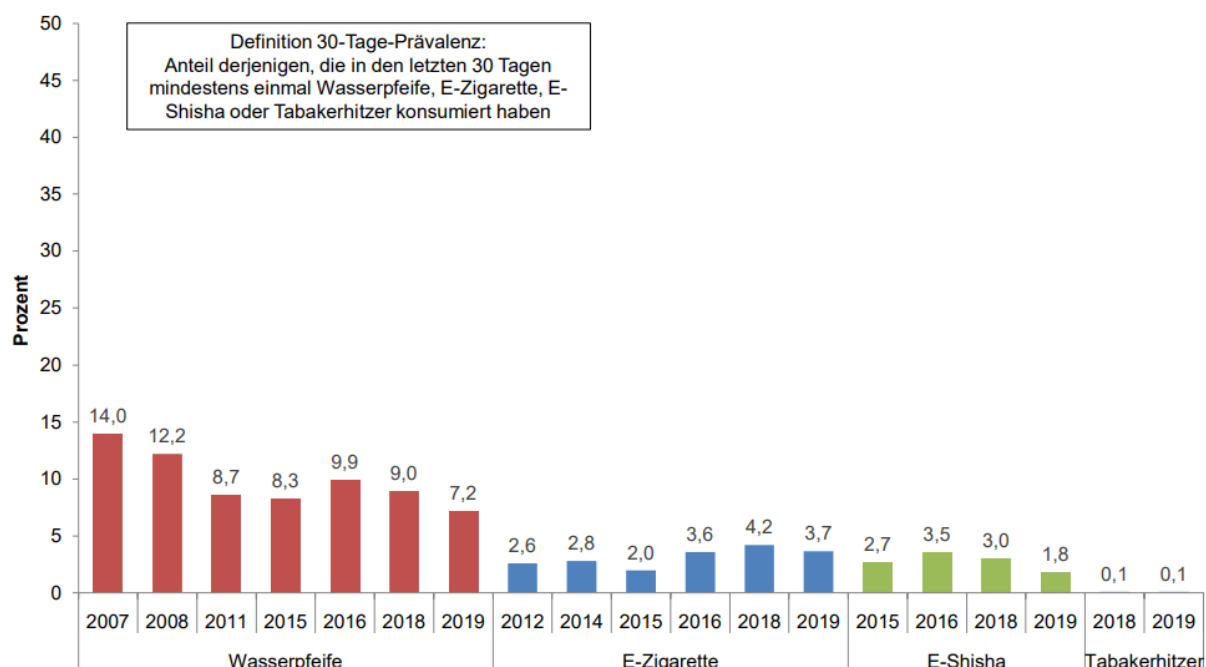
Prävalenz aktuellen E-Zigarettenkonsums je Altersgruppe und Erhebungsjahr
Aggregierte, gewichtete Daten. Quelle und Grafik: DEBRA Studie

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."

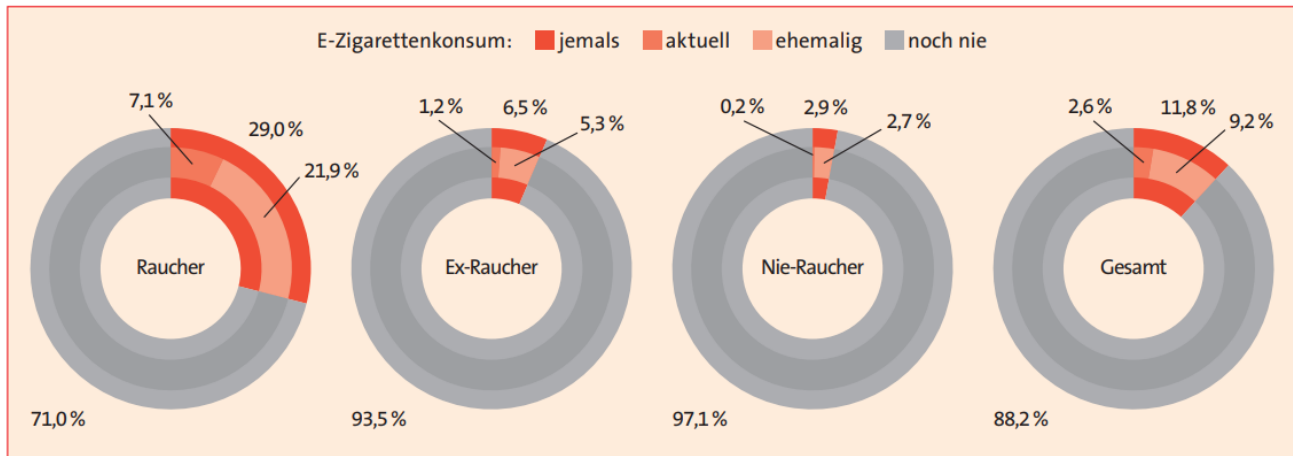
Der befürchtete "Gateway-Effekt", wonach E-Zigaretten ein Einstieg zum Rauchen konventioneller Zigaretten sein können, ist zudem nicht belegt:

"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”

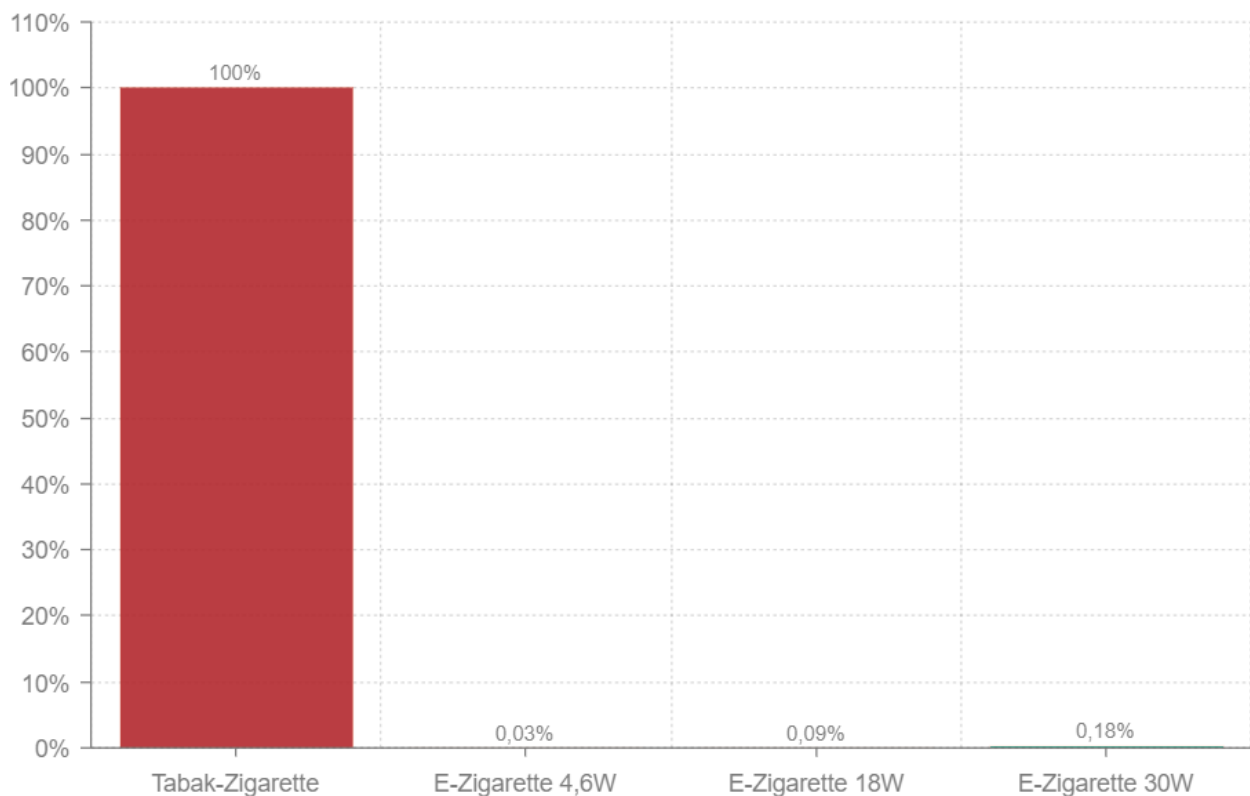
²⁸ Mendez et al., A magic bullet? The potential impact of e-cigarettes on the toll of cigarette smoking. (2020). DOI: [10.1093/ntr/ntaa160](https://doi.org/10.1093/ntr/ntaa160)

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**

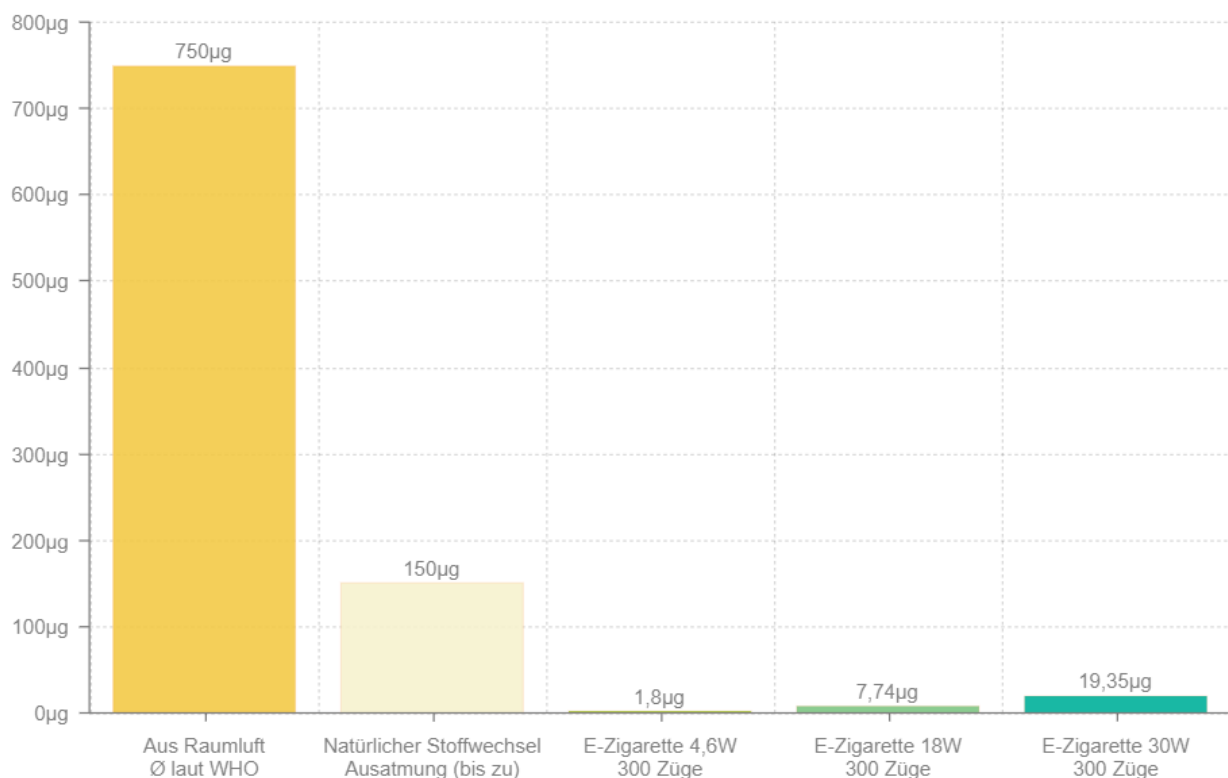


Quelle: Dusautoir et al. (2020); Grafik: VdeH

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** einen 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 gesundheitsspolitischen 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.

Dr. Bernd Werse

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Antrag von Bündnis90/Die Grünen mit dem Titel „EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten“ (BT-Drucksache 19/18978 vom 6.5.2020)

04.09.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

Im besagten Antrag wird in erster Linie darauf rekurriert, dass es bislang in Deutschland für E-Zigaretten (zumindest „klassische“ E-Zigaretten mit Flüssigkeitstanks oder -kartuschen) bislang im Unterschied zu Tabakprodukten (inklusive elektronischen Tabakerhitzern) keine Sondersteuer jenseits der Umsatzsteuer gibt. Es wird die Einführung neuer entsprechender Steuerkategorien gefordert, die sich an der Schadstoffbelastung unterschiedlicher Rauch- und Dampfprodukte orientieren. Ferner wird eine Langzeitstudie zu langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen gefordert.

Zunächst zum letztgenannten Punkt: Ich begrüße die Idee einer unabhängigen Langzeitstudie. Über langfristige Risiken von E-Zigaretten und Tabakverdampfern ist bislang wenig bekannt. Es sei aber darauf hingewiesen, dass bisherige Studien bei solchen Produkten alleine wegen des Umstandes, dass keine schädlichen Substanzen durch Verbrennung entstehen können, ein weitaus geringeres Risiko festgestellt haben als bei Zigaretten und ähnlichen Produkten.¹ E-Zigaretten mit „Liquids“ schneiden dabei besser ab als Tabakverdampfer, denen aber ebenfalls eine im Vergleich zu Zigaretten deutlich reduzierte Schadstoffbelastung bescheinigt wird².

Zum ersten Punkt: neben dem Umstand, dass E-Produkte trotz der geringeren Belastung ebenfalls gesundheitliche Risiken mit sich bringen, wird im Antrag auch der Schutz von Jugendlichen und jungen Erwachsenen angesprochen, namentlich die „Vorsorge vor einer Verstetigung des ansteigenden Dampfens zu einem regelmäßigen Konsum von Jugendlichen“. Dabei schwingt an anderer Stelle auch die Sorge vor einem etwaigen „Gateway-“ bzw. „Einstiegsdrogen-Effekt“ im Hinblick auf späteres Zigarettenrauchen mit. Hierzu habe ich bereits in der

Fachbereich
Erziehungswissenschaften
Institut für Sozialpädagogik und
Erwachsenenbildung
Centre for Drug Research

Dr. Bernd Werse

 Besucheradresse
 Campus Westend | PEG-Gebäude
 Theodor-W.-Adorno-Platz 6
 60323 Frankfurt am Main

 Postadresse
 60629 Frankfurt am Main
 Germany

Telefon +49 (0)69 798 36386

 werse@em.uni-frankfurt.de
www.uni-frankfurt.de/cdr

Sekretariat:

Brigitte Eller +49 (0)69 798- 36436

¹ Beispielhaft seien hier die folgenden Artikel genannt: Schaller, K. & Mons, U. (2018): E-Zigaretten: gesundheitliche Bewertung und potenzieller Nutzen für Raucher. *Pneumologie* 72: 458–472 und Henkler, F., Tkachenko, A., Pachke, M., Hutzler, C. & Luch, A. (2018): Gesundheitliche Risiken von E-Zigaretten. In: Stöver, H. (Hg.): *Die E-Zigarette. Geschichte – Gebrauch – Kontroversen*. Frankfurt: Fachhochschulverlag, 41-57.

² Mallock, N., Böss, L., Burk, R. et al. (2018): Levels of selected analytes in the emissions of “heat not burn” tobacco products that are relevant to assess human health risks. *Arch Toxicol* 92, 2145–2149

Vergangenheit publiziert³; demnächst erscheint ein weiterer Übersichtsartikel, weshalb ich im Folgenden etwas näher auf das Thema Verbreitung unter Jugendlichen/ jungen Erwachsenen und „Gateway“ eingehen werde.

Dabei sei zunächst angemerkt, dass die im Antrag zitierten **Prävalenzdaten** der BZgA⁴ nicht so eindeutig in Richtung Anstieg beim Konsum von E-Produkten unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen zeigen wie suggeriert: zwar ist die Lebenszeitprävalenz unter 12- bis 17-Jährigen von *E-Zigaretten* von 2012 bis 2019 von 9% auf 12% gestiegen; der wesentliche Anstieg hatte sich aber bereits zwischen 2012 und 2014 zugetragen; seitdem stagniert der Wert weitgehend. Etwas anders sieht es bei der 30-Tages-Prävalenz aus, die bis 2016 auf gerundete 4% gestiegen ist; seither zeichnet sich aber auch hier kein weiterer Anstieg ab. Gleichzeitig ist die Konsumerfahrung mit *E-Shishas* in derselben Altersgruppe von 20% auf 9% gesunken, die 30-Tages-Prävalenz in der Tendenz ebenfalls (auf zuletzt 2%). Lediglich bei jungen Erwachsenen ist ein bedingt zunehmender Trend bei den E-Zigaretten zu verzeichnen: Die Lebenszeitprävalenz ist von 18% (2012) auf 27% (2019) gestiegen, die 30-Tages-Prävalenz von (gerundeten) 4% auf 7% (2018), um dann wieder um rund einen Prozentpunkt zurückzugehen. Bei den E-Shishas ist hier weitgehende Stagnation auf niedrigem Niveau festzustellen. Tabakverdampfer schließlich spielen in diesen Altersgruppen quantitativ keine Rolle.

Bei den von uns in Frankfurt jährlich im Rahmen der Schülerbefragung des Monitoring-System Drogentrends (MoSyD)⁵ erhobenen Daten zu 15- bis 18-Jährigen zeichnet sich ein etwas abweichendes Bild ab: Hier hielt sich die Lebenszeitprävalenz von E-Produkten insgesamt (E-Zigaretten, E-Shishas und/oder Tabakverdampfer) seit 2014 etwa konstant um die 50%, ist zuletzt (2019) aber auf 44% gesunken; die 30-Tages-Prävalenz ist hingegen in diesem Zeitraum von 14% auf 22% gestiegen. Hier gibt es auch Daten zum häufigen (täglichen) Konsum: dieser schwankt seit der ersten Erfragung 2014 zwischen 3% und 4%. In dieser Erhebung ist der Konsum von Zigaretten und ähnlichen Tabakprodukten in den letzten Jahren nochmals deutlich (deutlicher als in den Jahren zuvor) zurückgegangen; so etwa die 30-Tages-Prävalenz von 37% (2013) auf 25% (2019), der tägliche Konsum von 21% (2013) auf 12% (2019). Ähnliches ist auch in der o.g. BZgA-Erhebung sowie Studien aus anderen Ländern⁶ zu beobachten.

Insgesamt zeigt sich somit ein Bild, nach dem in den letzten Jahren zwar ein erheblicher Teil der jungen Deutschen E-Produkte ausprobiert hat, diese Anzahl aber nicht weiter ansteigt. Auch bei den Kennzahlen für aktuellen Konsum scheint der Anstieg seit mindestens zwei Jahren weitgehend gestoppt zu sein, und häufiger

³ Werse, B., Müller, D., Stöver, H., Dichtl, A. & Graf, N. (2017): Der Konsum von elektronischen Dampferzeugnissen unter Jugendlichen – Konsummuster in einer repräsentativen Stichprobe aus Frankfurt/Main. Suchttherapie 2017; 18(03): 134-139; Werse, B. & Dichtl, A. (2019): E-Zigaretten: (k)eine „Einstiegsdroge“ ins Tabakrauchen, in: Akzept e.V. & Deutsche AIDS-Hilfe (Hg.): 6. Alternativer Drogen- und Suchtbericht 2019. Lengerich: Pabst: 62-67.

⁴ Orth, B., Merkel, C. (2020): Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2019. Rauchen, Alkoholkonsum und Konsum illegaler Drogen: aktuelle Verbreitung und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

⁵ Werse, B./ Kamphausen, G./ Klaus, L./ Sarvari, L./ Dittrich, C. (2019): [MosyD Jahresbericht 2018](#). Centre for Drug Research, Goethe-Universität, Frankfurt a.M. (neueste Daten von 2019 bislang unveröffentlicht).

⁶ Z.B. Walker, N., Parag, V., Wong, S., Youdan, B., Broughton, B., Bullen, C. et al. (2020): Use of e-cigarettes and smoked tobacco in youth aged 14-15 years in New Zealand: findings from repeated cross-sectional studies (2014-19). The Lancet Public Health 5(4): E204-E212

Konsum solcher Produkte ist ohnehin – gleichbleibend – weitaus seltener als tägliches Rauchen, welches selbst deutlich zurückgegangen ist.

Mit der **Gateway-Hypothese** beschäftigt sich in den letzten Jahren in Deutschland insbesondere das IFT-Nord in Form von Kohortenstudien⁷. Die Autor*innen kamen zuletzt zu dem Schluss, dass vorheriger E-Zigaretten-Konsum einen späteren Rauchkonsum begünstige, da von den etwa zwei Dritteln nach 18 Monaten weiterhin E-Produkte konsumierenden Jugendlichen mehr als 90% auch aktuell (30 Tage) geraucht hatten. Allerdings wurde hier täglicher Konsum nicht berücksichtigt, und unter der Kategorie „Rauchen“ wird auch Shisha-Konsum geführt. Shisha-Rauchen wird indes weit überwiegend wenn, dann nur selten praktiziert⁸. Generell ist bei Befunden zum Zusammenhang von E-Zigaretten- und Tabakkonsum unter Jugendlichen nicht von Kausalität, sondern eher von „common liability“ auszugehen, wie diverse Studien zu Hintergrundvariablen, also Risiko- und Schutzfaktoren für den Konsum dieser Produkte zeigen: Mit der Common-Liability-Hypothese ist die Annahme gemeint, dass Personen, die mehrere Drogen (hier: Tabak und eDe) konsumieren, dieselben prädisponierenden Faktoren besitzen⁹.

Es gibt mithin offenbar einen Anteil der Jugendlichen, die – aus welchen Motivkonstellationen auch immer – ein Interesse an Rauchen und/oder Dampfen haben; was sie letztlich ausprobieren oder gar regelmäßig konsumieren, ist variabel. Mittlerweile begnügt sich offenbar ein nicht unerheblicher Teil mit experimentellem oder gelegentlichem Konsum von E-Produkten oder auch Shishas und geht nicht zu regelmäßigem Zigarettenkonsum über. Der Anteil experimenteller und gelegentlicher Konsument*innen von Rauch- und/oder Dampfprodukten ist also im Vergleich zu täglich Konsumierenden weitaus höher als zu Zeiten, in denen rauchbarer Tabak die nahezu alleinige inhalierbare legale Droge unter Jugendlichen war. Möglicherweise haben E-Produkte auf diese Weise sogar mit zum rückläufigen Trend beim Rauchen unter Jugendlichen beigetragen. Gleichzeitig bieten E-Produkte einem Teil der regelmäßigen (erwachsenen) Raucher*innen eine Möglichkeit, ihr persönliches Gesundheitsrisiko zu vermindern bzw. den ‚Einstieg in den Ausstieg‘ zu ermöglichen.

Daher bin ich nicht der Auffassung, dass **E-Zigaretten** trotz der unbestrittenen Risiken auch nur annähernd so hoch **besteuert werden** sollten wie herkömmliche Zigaretten; dennoch unterstütze ich grundsätzlich die Idee, eine spezielle Steuer auf derartige potenziell schädliche Produkte einzuführen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang auch, ob die Besteuerung von Tabakverdampfern so bleiben soll wie sie ist, nämlich durch die Einstufung als Pfeifentabak rund ein Viertel so hoch wie bei herkömmlichen Zigaretten. Angesichts der Erkenntnisse zu Schadenspotenzialen erscheint die Beibehaltung dieser Regelung zumindest nicht abwegig. E-Zigaretten mit Liquids hingegen sollten aufgrund der geringeren Risiken niedriger eingestuft werden. Im Sinne der Verhältnisprävention wäre ohnehin zu erwägen, die Steuer auf Verbrennungszigaretten nochmals zu erhöhen, um sich den Preisen diverser Nachbarländer anzunähern.

⁷ Zuletzt: Hanewinkel, R., Isensee, B., Seidel, A.-K., Goecke, M., Morgenstern, M. (2020): Der Verlauf des Zigarettenkonsums im Jugendalter: Eine Kohortenstudie über 18 Monate, in: Pneumologie 2020; 74(7):448-455.

⁸ Vgl. Werse et al. 2019, a.a.O.

⁹ Siehe z.B. McNeill, A., Brose, L., Calder, R., Bauld, L., Robson, D. (2018): Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England. London: Public Health England 2018. Und Etter, J.-F. (2018): Gateway effects and electronic cigarettes, in: Addiction, 113: 1776– 1783.

Abschließend möchte ich kurz auf die **Risikodiskussion bezüglich E-Zigaretten in Deutschland**, v.a. in der Medienöffentlichkeit, eingehen: diese wird m.E. so ungleichgewichtig geführt, dass sie eher Schäden für die öffentliche Gesundheit mit sich bringt. So wurde z.B. im letzten Jahr das EVALI-Phänomen – Lungenschädigungen infolge vom Konsum von E-Produkten, die teilweise tödlich verliefen – in zahlreichen deutschen Medien skandalisiert und dabei suggeriert, auch hierzulande könne dieses Syndrom E-Zigaretten-Konsument*innen treffen. Dabei handelte es sich um ein rein US-amerikanisches Phänomen, das durch nicht kontrollierte E-Liquids mit schädlichen Beimischungen (Vitamin-E-Acetat) hervorgerufen wurde¹⁰. In Deutschland wäre solches aufgrund der strengeren Kontrollen nicht denkbar. Auch sonst überwiegt der Eindruck, dass in den Medien nahezu ausschließlich negative Meldungen über E-Produkte auftauchen, zuletzt etwa mit Schlagzeilen wie „E-Zigaretten-Raucher infizieren sich öfter mit Corona“¹¹. Damit ist zumindest teilweise zu begründen, dass in der deutschen Öffentlichkeit – anders etwa als in Großbritannien, wo derartige Produkte auch offiziell als Maßnahme zur Schadensminimierung gefördert werden – eine deutliche Mehrheit fälschlicherweise davon ausgeht, dass E-Zigaretten mindestens ebenso schädlich seien wie Verbrennungszigaretten¹². Auch wenn diese Produkte natürlich ebenfalls Risiken mit sich tragen, so ist es dringend von Nöten, hier mehr Aufklärung zu betreiben. Somit könnte effektiver zu einer Verminderung eines der größten vermeidbaren Gesundheitsrisiken – dem Rauchen – beigetragen werden.

¹⁰ Blount, B.C., Karwowski, M.P., Shields, P.G., Morel-Espinosa, M., Valentin-Blasini, L., Gardner, M. et al. (2019): Vitamin E Acetate in Bronchoalveolar-Lavage Fluid Associated with EVALI. In: New England Journal of Medicine 382 (8): 697–705. DOI: 10.1056/NEJMoa1916433.

¹¹ FAZ (2020): E-Zigaretten-Raucher infizieren sich öfter mit Corona. Artikel vom 13.08.2020, <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/e-zigaretten-raucher-infizieren-sich-oefter-mit-corona-16903374.html>

¹² <https://www.welt.de/wirtschaft/article203711402/E-Zigarette-Deutsche-halten-Alternative-fuer-sehr-schaedlich.html>

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.¹ 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.² Es erschließt sich deshalb nicht, weshalb

¹ Im Detail siehe Steidl und Wigger (2018).

² 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.³

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.⁴

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.⁵

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.⁶ 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 Nichtraucher. Dafür gibt es aber keine Evidenz.⁷ 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.

³ 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.

⁴ Zu den gehäuften Todesfällen siehe *The Economist* vom 12. September 2019.

⁵ Siehe dazu auch Cummings, Ballin und Sweanor (2020).

⁶ Siehe Cheng et al. (2019).

⁷ 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.⁸

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., Sweeney, 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*,

⁸ Siehe dazu Cummings, Ballin und Sweeney (2020).

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.