

An den
Deutschen Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Stellungnahme als Sachverständiger zur Öffentlichen Anhörung im
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der
Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des
Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)
(BT-Drucksache 19/28655)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Nachdem monatelang über eine mögliche zukünftige Besteuerungen von E-Zigaretten-Liquids und Tabakerhitzer-Sticks diskutiert worden ist und ich dazu im vergangenen September anlässlich eines Entwurfs der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 19/18978 vom 6.5.2020) bereits ausführlich Stellung nehmen durfte, bin ich erschüttert über den nun vorliegenden Gesetzentwurf der amtierenden Bundesregierung. Dass die neuartigen Dampfprodukte zukünftig ebenso hoch bzw. annähernd so hoch besteuert werden sollen wie Verbrennungszigaretten und damit umgerechnet auf die übliche Konsumeinheit sogar **höher** als selbstgedrehte bzw. -gestopfte Zigaretten, widerspricht nicht nur dem weitgehenden wissenschaftlichen Konsens über die unterschiedliche Schädlichkeit dieser Produkte, sondern wird aller Voraussicht nach kontraproduktiv im Hinblick auf Schadensminimierung bezüglich Rauchen/Dampfen bzw. der öffentlichen Gesundheit insgesamt sein. Was Details dazu betrifft, verweise ich zum einen auf meine Stellungnahme von September 2020¹, zum anderen auf einen kürzlich fertiggestellten und demnächst im Alternativen Drogen- und Suchtbericht² 2021 erscheinenden, gemeinsam mit Prof. Heino Stöver verfassten Artikel, der sich eingehend mit dem Gesetzentwurf der

09.05.2021

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 <https://www.bundestag.de/resource/blob/790432/c09d06b992f4f9571d75af5a0160d259/07-Werse-data.pdf>

² <https://alternativer-drogenbericht.de/>

Bundesregierung beschäftigt. Er ist dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

An dieser Stelle möchte ich daher nur kurz auf einige für den Gesetzentwurf relevante Punkte eingehen:

- Generell bin ich der Meinung, dass potenziell riskante Produkte auch entsprechend besteuert werden sollten – allerdings entsprechend einem ungefähren Verhältnis zu ihrer Gefährlichkeit.
- Es ist völlig unklar, welche Lenkungswirkung mit der neuen Steuer erzielt werden soll. Wenn die Bundesregierung glaubt, dadurch könnten „Dampfer*innen“ vom Konsum abgehalten werden und gleichzeitig der Konsum von Verbrennungszigaretten nicht ansteigen, so wäre dies eindeutig in den Bereich des Wunschdenkens einzuordnen, wie Erfahrungen aus dem Ausland zeigen (siehe Anhang).
- Zusätzlich dazu, dass aller Voraussicht nach ein Teil der aktuell E-Produkte Konsumierenden wieder auf Zigaretten umsteigen wird, werden sich vermutlich erhebliche Anteile aus dem Ausland, z.B. über den grenzenlosen Online-Handel, mit Liquids versorgen, was leichter und unauffälliger möglich ist als z.B. beim Zigarettschmuggel. Damit entsteht ein neuer Schwarzmarkt, der wiederum mit staatlichen Finanz- und Personalmitteln bekämpft werden müsste.
- Darüber hinaus wird ein weiterer Teil der „Dampfer*innen“ dazu animiert werden, mit selbst gemischten Liquids zu experimentieren. Zutaten hierzu, inklusive hochprozentigen und damit hochtoxischen Nikotinlösungen, sind bereits in Onlineshops verfügbar. Hier entstehen zusätzliche erhebliche gesundheitliche Risiken.

Aus diesen Gründen wird das Gesetz, sofern es in Kraft treten wird, nicht nur einen Rückschritt im Bemühen darstellen, die Zahl der regelmäßig Rauchenden zu reduzieren, sondern wegen der Ausweicheffekte wahrscheinlich auch nur wenig oder gar keine höheren Steuereinnahmen erbringen. Ich plädiere daher eindringlich dafür, die Steuersätze auf E-Zigaretten-Liquids und Tabakverdampfer-Sticks weitaus niedriger anzusetzen als geplant.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Bernd Werse)

Anlage: Demnächst erscheinender Artikel (8. Alternativer Drogen- und Suchtbericht 2021)

Tabaksteuer auf E-Zigaretten: Ein Widerspruch gefährdet Ihre Gesundheit

(Heino Stöver und Bernd Werse)

1. Einleitung

Noch kurz vor Ende der Legislaturperiode plant die Bundesregierung eine Erhöhung der Tabaksteuer – ein aus Public Health Perspektive begrüßenswertes und längst überfälliges Vorhaben –, ergänzt dieses Vorhaben aber um die Einführung eines Nikotinsteuerkonzepts. Diese geplante Nikotinststeuer hat es in sich: Die Sticks für Tabakerhitzer sollen direkt genauso hoch besteuert werden wie Verbrennungszigaretten. E-Zigaretten, genauer: nikotinhaltige Liquids³ – die überhaupt keinen Tabak enthalten – sollen in zwei Jahren auf ein Steuerniveau von etwa 75% der Verbrennungszigarette geführt werden (Deutscher Bundestag 2021a). Im Folgenden untersuchen wir die Vorgeschichte, Begründung und die erwartbaren Folgen dieses Plans.

2. Chronik

6.5.2020 - Antrag der Grünen

Dieser Antrag (Deutscher Bundestag 2020a) bezweckte ebenfalls die Aufnahme von E-Zigaretten und Tabakerhitzern in das Tabaksteuerregime – allerdings nicht als deutschen Alleingang, sondern im Rahmen der gegenwärtig laufenden Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie, die ein harmonisiertes Rahmenwerk für die Besteuerung von brennbaren Tabakprodukten und künftig auch von Tabakerhitzern und E-Zigaretten, sowie möglicherweise tabakfreien Nikotinbeutel, darstellt.

Die Antragsteller*innen führen in der Begründung aus, dass Verbrauchssteuern auf alternative Nikotinprodukte einerseits als Einstiegshürde für Jugendliche und junge Erwachsene dienen können, fordern aber andererseits eine Berücksichtigung des Risikopotentials dieser Produkte: *„Notwendig sind weitere Steuerkategorien, die die einzelnen Tabak- und Rauchprodukte anhand der Schadstoffbelastung für KonsumentInnen klassifiziert und plausible Abstufungen ermöglicht.“*

7.9.2020 - Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages⁴

Im Rahmen dieser Anhörung gaben verschiedene Expert*innen (u.a. einer der Autoren) ihre Einschätzung zum Potenzial von E-Zigaretten für den Rauchausstieg und die öffentliche Gesundheit ab. Dabei sprach man sich mehrheitlich dafür aus, die Höhe der Besteuerung am Risiko auszurichten:

- *„Die Höhe einer Besteuerung sollte sich also nach dem Risikopotential richten und zugleich eine Schwelle für den Ersteinstieg schaffen. Eine Quasi-Gleichstellung der Besteuerung von Verbrennungszigaretten und über 90%ig risikoreduzierten Alternativen wäre ein falsches Signal an die Raucher, die zum Umstieg oder Ausstieg bereit wären.“* (Prof. Martin Storck; Storck 2020)
- *„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.“* (Prof. Berthold Wigger; Wigger 2020)
- *„Daher bin ich nicht der Auffassung, dass E-Zigaretten trotz der unbestrittenen Risiken auch nur annähernd so hoch besteuert werden sollten wie herkömmliche Zigaretten“* (Dr. Bernd Werse; Werse 2020)
- Prof. Ute Mons betonte: *„dass der Umstieg von extrem schädlichen Produkten auf weniger schädliche Produkte unterstützt werden kann, indem man eine unterschiedlich hohe Besteuerung vorsieht.“* (Mons 2020)

³ Als Steuergegenstand sind stets die Sticks, die in Tabakerhitzern verwendet werden, und nikotinhaltige Liquids für die Verwendung in E-Zigaretten zu verstehen.

⁴<https://www.bundestag.de/finanzausschuss?url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzIwMjAva3czNy1wYS1maW5hbnplbi1kYW1wZi03MDcyMDA=&mod=mod538644>

17.12.2020 - Ablehnung des Antrags (Wochenblatt 2020)

5.2.2021 - Medienberichte über den Gesetzesentwurf der Bundesregierung (u.a. Spiegel Online 2021⁵)

11.2.2021 - Gesetzesentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2021)

22.4.2021 – 1. Lesung im Bundestag

3. Der Plan

Sticks für Tabakerhitzer werden weiterhin als Rauchtobak eingestuft⁶, jedoch mit einer neu eingeführten „zusätzlichen Steuer auf Heat-not-Burn-Produkte“ belegt: *„Die zusätzliche Besteuerung wird in Höhe der Steuer auf Zigaretten abzüglich der Steuer für Pfeifentobak für die Heat-not-Burn-Produkte erfolgen. So wird [2022, Erg. der Verf.] eine Besteuerung in Höhe der Zigarette erreicht.“* (BMF 2021: 17)

Die Steuer auf nikotinhaltige Liquids (im Entwurf als „nikotinhaltige Substanzen“ bezeichnet) soll zunächst 0,02 €, ab 2024 0,04 € pro in der Flüssigkeit enthaltenem Milligramm Nikotin betragen. Dies führt zu einer Steuerbelastung von *„im Vergleich zu der Steuer, die für eine vergleichbare Zigarettenmenge erhoben wird, [von] circa 75 Prozent.“* (ebd.: 19)

4. Die Begründung

Man kann nur vermuten, was das Finanzministerium mit der Einführung des neuen Steuergegenstands bzw. der Extra-Steuer bezweckt: die Sicherung der Einnahmen des Bundeshaushalts durch die Aufnahme von Zigarettensubstituten in das Besteuerungsregime⁷. Dem gegenüber steht die nicht weiter ausgeführte Behauptung der *„Erreichung eines Gleichgewichts zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“* (ebd.: 11).

Für Tabakerhitzer belässt man es bei der bloßen Feststellung, dass es ein Zigarettensubstitut sei und kein Genussprodukt: *„Genau wie bei Zigaretten ist der Hauptzweck von Heat-not-Burn-Produkten die Nikotinzufuhr. Heat-not-Burn-Produkte stellen folglich im Gegensatz zu den anderen Erzeugnissen der Kategorie Pfeifentobak keine überwiegend zu Genusszwecken verwendeten Tobakwaren dar, sondern werden im Rahmen bestehender Nikotinabhängigkeit konsumiert. Heat-not-Burn-Produkte substituieren insofern die Zigarette“* (ebd.: 12) – eine Behauptung, die ohne Belege die Möglichkeit negiert, dass Zigaretten oder Tabakerhitzer (auch) zu Genusszwecken verwendet werden könnten. Eine Rückkopplung mit Gesundheitszielen oder gesundheitlichen Auswirkungen der Nutzung von Tabakerhitzen findet dabei nicht statt.

Für E-Zigaretten finden sich in der Begründung lediglich der dürftige Hinweis: *„Die vorliegenden Daten zeigen, dass E-Zigaretten im Vergleich zu Tabakzigaretten weniger Schadstoffe im Aerosol enthalten. Sie sind jedoch trotzdem keine harmlosen Konsumprodukte und können schwerwiegende Krankheiten verursachen. Die gesundheitlichen Folgen des Langzeitkonsums von auf dem deutschen Markt zugelassenen E-Zigaretten*

⁵ Diesem Artikel ging eine Desinformationskampagne der Bundesregierung voraus, die auf parlamentarische Anfragen von oppositionellen Abgeordneten mehrfach antwortete, sie habe keine Pläne zur Änderung des Tabaksteuerregimes. Eine Chronik dazu findet sich auf der Seite des Verbraucher*innenverbands BVRA (2021). Der Spiegel kolportiert dabei ein Einverständnis der Tabakkonzerne mit diesem Entwurf, ein Vorwurf, der sich in Kreisen der Dampfer*innen zum modernen Mythos gemausert hat. Angesichts der Vehemenz, mit der die Konzerne dem Plan widersprechen, darf bezweifelt werden, dass ein solches Einverständnis vorliegt (siehe Zeit Online 2021). Eher plausibel ist die Vermutung, dass vom Kanzlerkandidaten der SPD geführte BMF hätte den scheidenden Chef mit Wahlkampfmunition versorgt und/oder hätte nach einem vermeintlich einfachen Weg gesucht, Mehreinnahmen zu generieren, um die enormen Kosten der Pandemiebewältigung zu decken.

⁶ Ob Tabakerhitzer als Rauchtobak- oder rauchloses Tobakprodukt eingestuft werden, wird gemäß § 12 TabakerzG und §9 TabakerzV im Rahmen eines Zulassungsverfahrens auf Antrag der Hersteller dieser Produkte durch das BVL beschieden. Unseres Wissens nach sind die derzeit auf dem Markt befindlichen Tabakerhitzer (der Marken iqos und glo) als Rauchtobakprodukte eingestuft. Es ist den Herstellern unbenommen, welche Zulassung sie beantragen, jedoch besteht begründeter Zweifel, dass es sich bei den Aerosolen, die von Tabakerhitzen erzeugt werden, um Rauch handelt (Mayer 2020).

⁷ Es wird damit gerechnet, dass es ohne Gesetzesänderung zu einem kontinuierlichen Absinken der Tabaksteuereinnahmen von 14,1 Mrd. € (2022) auf 13,8 Mrd. € (2026) kommt. Die Gesetzesänderung soll einen starken Anstieg von 15,3 Mrd. € (2022) auf 17,3 Mrd. € (2026) bewirken. (ebd.: 19)

lassen sich nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen derzeit noch nicht abschließend bewerten.“ (ebd.: 18)

5. Die Folgen

a. Für die Verbraucher*innen

Die Lenkungswirkung der Tabaksteuer ist hinlänglich belegt (überblicksartig: DKFZ 2019). Daher ist davon auszugehen, dass sie auch gegenüber Dampfer*innen ihre Wirkung zeigen wird. Es ist jedoch ein Irrglauben, dass die Lenkungswirkung ausschließlich eine Lenkung hin zum Rauch- bzw. Nikotinstopp bewirkt – anstatt davon weg. Es ist ebenfalls hinlänglich belegt, dass höhere Steuern die Verbraucher*innen zu günstigeren auf dem Markt erhältlichen Produkten⁸ oder zu günstigeren Produkten aus dem Grenz- und Schwarzhandel bzw. dem Onlinehandel lenken.

Bei konventionellen Tabakprodukten kennt das Finanzministerium diesen Mechanismus sehr genau, wenn sie die konventionellen Tabakprodukte geradezu mit Samthandschuhen anfasst: *„Verhinderung einer stärkeren Abwanderung von Konsumenten zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren (Schmuggel/Schwarzmarkt), insbesondere unter Beachtung der Pufferfunktion von Feinschnitttabak durch eine gezielt geschaffene Steuer- und Preisdifferenz zu Zigaretten“* (BMF 2021: 11). Diese sorgsam gehegte (jedoch im Tabakbereich gesundheitspolitisch unsinnige, da beide Produktarten verbrannt werden und dementsprechend gleich schädlich sind) „Pufferfunktion“ will das Ministerium bei E-Zigaretten dann nicht mehr kennen. Dies, obwohl offizielle Daten des Bundestages darüber vorliegen, dass E-Zigaretten in den meisten EU-Staaten mit keiner oder einer deutlich unter der in Deutschland geplanten Verbrauchsteuer belegt sind (Deutscher Bundestag 2020b). Ferner liegen ebenfalls offizielle Erkenntnisse darüber vor, dass der Preisunterschied zwischen Zigaretten und den derzeit nur mit der Mehrwertsteuer belegten E-Zigaretten einen signifikanten Grund für Raucher*innen darstellt, den Umstieg auf E-Zigaretten zu vollziehen (Kotz et al. 2018). Dagegen schildert der Branchenverband VdEH (Verband des eZigarettenhandels) die erwartbare Verhaltensänderung der Dampfer*innen wie folgt: *„Die [...] absehbare Folge wäre, dass die Verbraucher, die nicht ohnehin rückfällig werden und zum Tabakkonsum zurückkehren, sich nikotinhaltige E-Liquids im benachbarten Ausland besorgen würden, wodurch sie zwei Drittel des Preises sparen. Alternativ, was an aktuellen Diskussionen der Verbraucher in sozialen Medien bereits zu beobachten ist, werden einige Verbraucher sich den Rohstoff Nikotin in purer Form, einen hoch toxischen Stoff, aus Quellen in Drittstaaten besorgen.“* (VdEH 2021a: 4).

Diese Ausweichreaktionen sind keineswegs als lediglich erwartbare Mahnungen eines Branchenverbands einzustufen. Es gibt bereits ein vergleichbares Szenario. Italien hat 2014 eine Steuer eingeführt, die bei ca. 50% der jetzt in Deutschland geplanten Höhe lag. Dadurch ging die Zahl der Dampfer*innen dort um sage und schreibe 70% zurück (Saunders 2020).

Eine aktuelle Umfrage unter Dampfer*innen und umstiegswilligen Raucher*innen kommt zu alarmierenden Ergebnissen: *„Jeder zweite Raucher, der sich einen Umstieg auf E-Zigaretten vorstellen kann, würde sich aufgrund der hohen Besteuerung am Umstieg auf E-Zigaretten gehindert sehen. Jeder dritte E-Zigarettennutzer, der vormals Raucher war, würde aufgrund des durch die hohe Besteuerung steigenden Preises wieder zur Tabakzigarette greifen“* (VdEH 2021b).

Generell kann der Zusammenhang zwischen (aufgrund von Steuern) stark steigenden Preisen für E-Zigaretten und einer Rückkehr zu Verbrennungszigaretten bzw. dem Nicht-Umstieg von Raucher*innen als gesichert gelten. Eine US-amerikanische Studie kommt zu dem Schluss: *„Estimates suggest that the e-cigarette tax increased adult smoking and reduced smoking cessation in Minnesota. [...] If this tax were imposed on a national level about 1.8 million smokers would be deterred from quitting in a ten year period. The taxation of e-cigarettes at the same rate as cigarettes could deter more than 2.75 million smokers nationally from quitting in the same period.“* (Saffer et al. 2020: 225f.; siehe auch Stoklosa et al. 2016, Petek 2020).

Die Lenkungswirkung droht sich also als Lenkung der Dampfer*innen zurück zur viel schädlicheren Verbrennungszigarette (im Zweifelsfall auf den günstigeren Feinschnitt) zu entpuppen. Statt einer

⁸ Dies ist auf dem deutschen Nikotinmarkt seit vielen Jahren zu beobachten: Im Bestreben, hohe Steuern auf Zigaretten zu vermeiden, weicht eine große Zahl von Raucher*innen seit Jahren auf selbst gestopfte Zigaretten aus. Dieses Produktsegment stellt immerhin ein Drittel des deutschen Tabakmarktes dar. (DKFZ 2020).

Einstiegsbarriere für Jugendliche in den Nikotinkonsum stellt die geplante Besteuerung von E-Zigaretten also vielmehr eine Einstiegsbarriere für umstiegswillige Raucher*innen dar.

b. Für den E-Zigarettenhandel

Diese Ausweichreaktionen der Konsument*innen, die in ihrer überwiegenden Mehrzahl Kund*innen des Fachhandels mit E-Zigaretten sind, würden für den Handel katastrophale Auswirkungen haben. Im bereits angesprochenen Italien mussten 75% der Fachhandelsgeschäfte schließen (Saunders 2020). In Ungarn, wo, verglichen mit den Nachbarländern, überproportionale Bürokratiekosten die Liquids verteuern, herrscht bereits Konkurrenz des inländischen Fachhandels mit Fachhändlern und insbesondere Onlinehändlern aus anderen Ländern, die den steigenden Bedarf der ungarischen Dampfer*innen decken (Daily News Hungary 2019). Daran lässt sich sicher erahnen, in welcher schwierigen Lage der – bereits durch die pandemiebedingten Schließungen und die skandalisierende Berichterstattung über Todesfälle in den USA durch E-Zigaretten (die sogenannte EVALI-Krise, sich als Todesfälle aufgrund gepanschter THC-haltiger Liquids herausstellten; siehe Werse et al. 2020) arg gebeutelte deutsche Fachhandel durch die geplante Steuer kommen wird. Und dies vor dem Hintergrund der offiziell anerkannten Rolle des Handels, die Dampfer*innen mit sicheren Produkten zu versorgen: *„Man sollte nur Produkte im Fachhandel kaufen und dubiose Anbieter im Internet meiden“, sagt Elke Pieper, wissenschaftliche Mitarbeiterin am BfR.*“ (Welt 2019).

c. Für den Bundeshaushalt

Die seitens des Finanzministeriums erwarteten Mehreinnahmen durch steigende Nutzer*innen und Verkaufszahlen (vgl. Entwurf S. 19) werden aufgrund der geschilderten Ausweichreaktionen seitens Verbraucher- und Branchenverbänden daher als „illusorisch“ (VdeH 2021c) und „absurde Luftschlösser“ (Bundesverband rauchfreie Alternativen, BVRA 2021) bezeichnet. Die Gewerkschaft der Polizei bezeichnet das Vorhaben kurz und prägnant als „Start-Up für Kriminelle“ (GdP 2021). Auch hier können EU-Staaten als Beleg dienen:

- Italien hat seinen Versuch, eine überhöhte Steuer auf Liquids zu erheben, korrigiert und die Steuer 2019 um 90% gesenkt. Während der Erhebung der Steuer betrug die Steuereinnahmen statt der geplanten 200 Mio. € lediglich 15 Mio. €. (Caliciuri 2016).
- Ungarn hat die auf Liquids erhobene Steuer 2020 mehr als halbiert, um den entstandenen Schwarzmarkt zu bekämpfen (Vapor Products Tax 2020).
- Estland hat Ende 2020 seine E-Zigarettensteuer ausgesetzt, um den Schwarzmarkt in den Griff zu bekommen (Nebelkrähe 2020).

6. Unterstützer und Gegner*innen des Vorschlags

Aus der demokratischen Opposition schlug dem Vorhaben von Beginn an harsche Kritik entgegen:

- Stefan Schmidt, Steuerexperte der Grünen: *„Je schädlicher das Produkt, desto höher die Steuer. Nach dieser Logik würden E-Zigaretten am niedrigsten besteuert und Zigaretten am höchsten.“*¹⁰
- Niema Movassat, drogenpolitischer Sprecher der Linken: *„Für viele Menschen ist es die Nikotinabhängigkeit, die es erschwert, mit dem Tabakrauchen aufzuhören. Der Umstieg von Tabak auf E-Zigarette ist harm reduction. Aber neue Steuerpläne des BMF für nikotinhaltige Liquids torpedieren den Umstieg zu tabakfreien Alternativen.“*¹¹
- Gero Hocker, landwirtschaftspolitischer Sprecher der FDP: *„Eine zu hohe Steuer auf E-Zigaretten ist kontraproduktiv und bringt die Raucher nur zurück zur klassischen Tabakzigarette“* (Welt 2021).

Auch aus der Wissenschaft, inklusive den Autoren dieses Artikels, gab es deutlichen Widerspruch:

- *„Seriöse E-Zigarettenhändler haben schon hunderttausenden Tabakrauchern geholfen, auf weniger schädliche Produkte umzusteigen. Die ausufernde Besteuerung der E-Zigarette opfert diese jetzt dem Schwarzmarkt. Dringender Nachbesserungsbedarf!“* (Heino Stöver)¹²

⁹ EVALI: E-Cigarette or vaping product associated lung injury

¹⁰ https://twitter.com/Schmidt_MdB/status/1362672325179674634

¹¹ <https://twitter.com/NiemaMovassat/status/1384889055041789952>

¹² <https://twitter.com/HeinoStoever/status/1384811016484179968>

- Prof. Daniel Kotz forderte eine „evidenzbasierte Besteuerung“ und „Auf keinen Fall sollte die #eZigarette so besteuert werden, dass sie als Alternative zum Tabakrauchen unattraktiv wird.“ (EGarage 2021)

Mit dem Beginn der parlamentarischen Beratungen im Bundestag wurde auch aus der Unionsfraktion Widerspruch laut: CSU-Steuerexperte Sebastian Brehm forderte: *„Die Steuererhöhungen bei den weniger schädlichen Tabakprodukten sollten nur halb so hoch ausfallen wie im Kabinettsentwurf vorgesehen.“* (Tagesspiegel 2021). Auch die finanzpolitische Sprecherin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Antje Tillmann, äußerte sich ähnlich (Welt 2021).

Die SPD hingegen zeigte sich immun gegenüber den allseitig vorgebrachten Argumenten: So weist der finanzpolitische Sprecher der SPD Kritik an der geplanten Besteuerungshöhe von E-Zigaretten mit dem Hinweis auf vermeintliche Attraktivität für Jugendliche ab: *„Die Industrie zielt auf neue Käuferschichten bei der Jugend und befürchtet, dass die preissensiblen Heranwachsenden durch die Steuer abgeschreckt werden können“* (Tagesspiegel 2021). Weiterhin verurteilt er gemeinsam mit dem SPD-Berichtersteller Michael Schrodi die alternative Nikotinprodukte in Bausch und Bogen: *„Der Konsum von E-Zigaretten und Tabakerhitzern ist ein großes Risiko für die Gesundheit, auch wenn dies in der Anhörung von Lobbyisten bestritten wurde.“* (SPD-Fraktion 2021).

Diese Äußerung der SPD-Abgeordneten fordert eine direkte Replik geradezu heraus: Wir wissen nicht, was die Industrie bezweckt oder befürchtet, jedoch deuten vorliegende Daten eindeutig darauf hin, dass E-Zigaretten für Jugendliche zumeist uninteressant sind (zumindest übersteigt der Rückgang der regelmäßig rauchenden Jugendlichen in den letzten Jahren den Anstieg regelmäßig dampfender Jugendlicher um ein Vielfaches). Sicherlich kann eine gewisse Eintrittshürde für die Zukunft helfen, diesen Status aufrechtzuerhalten (Werse 2020, Werse et al. 2020). Es ist jedoch schon verblüffend, wenn ausgerechnet seitens der Sozialdemokratie nicht gesehen wird, dass mit einer hohen Steuer eine Eintrittsbarriere gerade für Menschen mit geringem verfügbarem Einkommen geschaffen wird. Insbesondere Raucher*innen mit niedrigem Einkommen – und in dieser Gruppe ist das Rauchen überproportional verbreitet – werden es nach den Steuererhöhungen deutlich schwerer haben, sich für E-Zigaretten zu entscheiden, dabei bräuchten diese sie am nötigsten (Stöver 2020).

Besonders dreist ist indes die Abqualifizierung der Mehrheit der in der Anhörung anwesenden Wissenschaftler*innen als „Lobbyisten“, gegen die wir uns auch im Namen der Kolleg*innen deutlich verwahren. Die in der Anhörung vorgebrachten Erkenntnisse entsprechen dem Stand der Wissenschaft (Stöver et al. 2021); zudem bestreitet kein*e seriöse*r Wissenschaftler*in, dass auch E-Produkte gesundheitliche Risiken aufweisen – nur eben im Vergleich zur Verbrennungszigarette weitaus niedrigere.

7. Fazit/ Forderungen

Alternative Nikotinprodukte sind eine gute Option für Raucher*innen, die nicht aufhören können oder wollen. Das drastisch geringere Schadenspotenzial ist wissenschaftlich ebenso bestätigt wie die überproportionale Wirksamkeit des Umstiegs auf alternative Nikotinprodukte zum Rauchstopp (Stöver et al. 2021). Diese Erkenntnisse wurden immer wieder öffentlich vorgetragen, u.a. auch bei der Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages im September 2020.

Die Bundesregierung fällt zumindest hinter den Stand der Diskussion zurück, wenn sie diese Erkenntnisse nicht sogar wissentlich ignoriert. Die Begründung der geplanten Einführung von hohen Verbrauchssteuern auf alternative Nikotinprodukte ist gelinde gesagt unausgereift. Das behauptete *„Gleichgewichts zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“* wird offensichtlich einseitig zugunsten der Steuereinnahmen ausgelegt.

Vergleichen wir die Steuerbelastung und das Risikopotenzial unterschiedlicher Rauch- und Dampfprodukte¹³:

¹³ Den Verfassern ist bewusst, dass diese Übersicht lediglich die Schadensreduktion veranschaulicht. Zwischen dem Risikoniveau der Verbrennungszigarette und dem bei Alternativprodukten vorliegenden Risiko besteht aller Wahrscheinlichkeit nach ein signifikanter Unterschied– bspw. wäre es falsch abzuleiten, dass E-Zigaretten 5% der Krebstoten verursachen, die Verbrennungszigaretten verursachen (vgl. Mayer 2020, S. 116f.)

	Steuerbelastung 2024	Schadstoffgehalt/ Schadenspotential
Zigarette	100%	100%
Feinschnitt	47%	100%
Tabakerhitzer	100%	5-10% (BfR; Mallock et al. 2018)
E-Zigaretten	75%	5% (Public Health England; McNeill et al. 2018)

Diese Zahlen bedürfen nach Ansicht der Verfasser keiner weiteren Erläuterung – sie sprechen eine deutliche Sprache. Die Folgen einer derart ungleichgewichtigen Besteuerung wären dramatisch: Eine Lenkungswirkung würde dergestalt herbeigeführt, dass erfolgreiche Umsteiger*innen auf Alternativprodukte teilweise zurück zur wesentlich schädlicheren Verbrennungszigarette bzw. dem billigen aber nicht minder schädlichen Feinschnitt gelenkt würden. Andere Dampfer*innen würden sich über Schmuggel und Online-Handel aus dem Ausland versorgen oder sich selbst ihre Liquids zusammenmischen – gerade beim Umgang mit einer in geringen Mengen toxischen Substanz wie Nikotin ein zusätzliches vermeidbares Gesundheitsrisiko. Umstiegswillige Raucher*innen schließlich würden demotiviert, zumal mit Feinschnitt bzw. Stopftabak weiterhin preisgünstigere Alternativen verfügbar sind. Damit erweist das Vorhaben der Bundesregierung der Tobacco Harm Reduction und damit den (ehemaligen) Raucher*innen einen Bärendienst. Wie der erwartbare Anstieg der Raucher*innenzahl in Deutschland mit den „Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ zusammengebracht werden soll, bleibt ein Rätsel. Die EVALI-Krise und der Lockdown der E-Zigarettenshops hat das Wachstum der Zahl der Dampfer*innen bereits fast zum Erliegen gebracht; diese Steuergesetzgebung droht den Trend gänzlich umzukehren. Aus Public Health Perspektive ist dies nur als Katastrophe zu bezeichnen.

Darüber hinaus wird die Infrastruktur des Handels, die selbst vielfach von erfolgreichen Umsteiger*innen aus der Verbrennungszigarette betrieben wird, empfindlich geschädigt. Einzig der Bundeshaushalt könnte sich schadlos halten. Nimmt man das Wissen um die Preissensitivität der Dampfer*innen und den Vorschlag zusammen, dann sind Erhalt und Steigerung des Steueraufkommens zu erwarten – weil wieder mehr Zigaretten und Feinschnitt geraucht werden.

Diese „Modernisierung des Tabaksteuerrechts“ geht somit in die vollkommen falsche Richtung. Was gebraucht wird, ist eine Modernisierung des Nikotin(-steuer)rechts und der Haltung der Bundesregierung zur Harm Reduction:

- Die Besteuerung von Nikotinprodukten muss sich am Risiko der Produkte orientieren.
- Der Finanzbedarf der Bundesregierung darf nicht höher gewertet werden als das Recht von Raucher*innen auf Schutz ihrer Gesundheit.
- Die Bundesregierung muss einen ganzheitlichen Ansatz der Harm Reduction wählen:
 - Der Schutz von Jugendlichen und Nichtrauchern muss gewährleistet sein. Das ist durch die reichliche und wirksame Gesetzgebung der letzten Jahre der Fall.
 - Es ist an der Zeit, Millionen Raucher*innen in Deutschland den Weg in den Ausstieg zu ebnen, der oftmals nur über den Umstieg auf Alternativprodukte mit drastisch gesenktem Risiko möglich ist.
 - Dazu müssen diese Produkte attraktiv für Raucher*innen sein – auch preislich.
 - Zudem müssen Raucher*innen auf Basis von Fakten informiert werden – auch durch offizielle Stellen.

Wir appellieren an die Politik:

- Berücksichtigen Sie das unterschiedliche Risikopotenzial bei der Besteuerung und der weiteren Regulierung alternativer Nikotinprodukte!
- Schweden, Kanada, Neuseeland, Großbritannien machen es vor. Wie lange will Deutschland hinten anstehen?

Literatur

BMF (2021): Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz–TabStMoG). 11.02.2021, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/2021-04-19-TabStMoG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2

BVRA (2021): Tabaksteuerpläne werfen politische Grundsatzfragen auf. Artikel vom 19.04.2021, <https://www.bvra.info/presse/tabaksteuerplaene-werfen-politische-grundsatzfragen-auf/>

Caliciuri, S. (2016): Die E-Zigarette in Italien zwischen Gesundheits- und Steuerpolitik, in: Stöver, Heino (Hg.): Die E-Zigarette. Geschichte, Gebrauch, Kontroversen, Frankfurt/M.: 273-281

Daily News Hungary (2019): Smoking and vaping rules in Hungary. Artikel vom 22.03.2019. <https://dailynewshungary.com/smoking-and-vaping-rules-in-hungary/>

Deutscher Bundestag (2020a): Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen: EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten, Drucksache 19/18978, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/189/1918978.pdf>

Deutscher Bundestag (2020b): Steuerrechtliche Behandlung von neuartigen Rauch- und Tabakprodukten in der Europäischen Union, 2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/690132/ea15e31a880dac31203da7ea98159c59/WD-4-015-20-pdf-data.pdf>

Deutscher Bundestag (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG). Drucksache 19/28655, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/286/1928655.pdf>

DKFZ (2019): Deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um zum Nichtrauchen zu motivieren, Heidelberg: Deutsches Krebsforschungszentrum, https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/AdWfP/AdWfP_2019_Tabaksteuererhoehung_en_final.pdf

DKFZ (2020): Deutscher Tabakatlas 2020, Heidelberg, <https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/Tabakatlas-Deutschland-2020.pdf>

EGarage (2021): “Die Lagerbildung sehe ich mit Sorge”. Artikel vom 24.02.2021, <https://www.egarage.de/die-lagerbildung-sehe-ich-mit-sorge/>

GdP (2021): Neues Tabaksteuerrecht wird „Startup“ für Kriminelle. Artikel vom 01.03.2021, https://www.gdp.de/gdp/gdpbupo.nsf/id/DG_13_BZGZoll_Neues-Tabaksteuerrecht-wird-Startup-fuer-Kriminelle

Kotz, D., Böckmann, M. & Kastaun, S. (2018): The use of tobacco, e-cigarettes, and methods to quit smoking in Germany—a representative study using 6 waves of data over 12 months (the DEBRA study). *Dtsch Arztebl Int* 2018; 115: 235–42. DOI: 10.3238/arztebl.2018.0235

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 <https://doi.org/10.1007/s00204-018-2215-y>

Mayer, B. (2020): Die E-Zigarette. Fakten & Mythen, Wien.

McNeill, A., Brose, L.S., 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.

Mons, U. (2020): Stellungnahme zur Drucksache 19/18978, <https://www.bundestag.de/resource/blob/790820/2b906532394e1f69a809656ee5ef9c5c/04-Mons-data.pdf>

Nebelkrähe (2020): Estland legt Liquidsteuer vorerst auf Eis. Artikel vom 21.12.2020, <https://nebelkraehe.eu/2020/12/21/estland-legt-liquidsteuer-vorerst-auf-eis/>

Petek, G. (2020): The 2020-21 Budget: Taxation of E-Cigarettes. Legislative Analyst’s Office, <https://lao.ca.gov/reports/2020/4171/ecigarette-taxation-022420.pdf>

Positionspapier „Neue Wege zur Eindämmung des Rauchens“, Frankfurt/ M. 2020, [Positionspapier E-Zigarette final 28102020.pdf \(frankfurt-university.de\)](https://www.frankfurt-university.de/positionspapier-e-zigarette-final-28102020.pdf)

Saffer, H., Dench, D., Grossman, M. *et al.* (2020): E-cigarettes and adult smoking: Evidence from Minnesota. *J Risk Uncertain* **60**, 207–228. <https://doi.org/10.1007/s11166-020-09326-5>

Saunders, N. (2020): What does the EU vaping tax mean for the UK. In: London Loves Business, <https://londonlovesbusiness.com/what-does-the-eu-vaping-tax-mean-for-the-uk/>

SPD-Fraktion (2021): Pressemitteilung – E-Zigaretten müssen angemessen besteuert werden. 07.09.2020, <https://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/e-zigaretten-muessen-angemessen-besteuert>

Spiegel (2021): Scholz will Tabaksteuer erhöhen. Artikel vom 05.02.2021, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/olaf-scholz-will-tabaksteuer-erhoehen-a-ca555b96-9687-48f3-a298-347fddb44150>

Stöver, H. (2020): Für eine moderne Tabakkontrollstrategie in Deutschland, in: ders. (Hg.): E-Zigaretten, Tabakerhitzer – was wir wissen müssen, Frankfurt/ M., S. 31-42

Stöver, H., Hering, T., Jamin, D. & Storck, M. (2021): Neue Wegezur Eindämmung des Rauchens: Tabakkonsum & Schadensminimierung (“Tobacco Harm Reduction”). Positionspapier von Wissenschaftler*innen und Ärzt*innen, https://www.frankfurt-university.de/fileadmin/standard/Hochschule/Fachbereich_4/Forschung/ISFF/Veranstaltungen/Webinar_E-Zigaretten_2020/Positionspapier_E-Zigarette_final_28102020.pdf

Stoklosa, M., Drope, J., Chaloupka, F.J. (2016): Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union, *Nicotine & Tobacco Research*, 18(10): 1973–1980, <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw109>

Storck, M. (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), <https://www.bundestag.de/resource/blob/711050/40b859307b0d526dbefa1b562b944f13/05-Storck-data.pdf>

Vapor Products Tax (2020): Hungary lowers its excise tax on e-cigarettes. Artikel vom 01.01.2020, <https://vaporproductstax.com/hungary-lowers-its-excise-tax-on-e-cigarettes/#:~:text=Lower%20excise%20tax,order%20to%20restrict%20illegal%20imports>

VdeH (2021a): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz - TabStMoG), Verband des eZigarettenhandels, <https://vd-eh.de/wp-content/uploads/2021/02/VdeH-Stellungnahme-TabStMoG.pdf>

VdeH (2021b): Steuern auf E-Zigaretten. Umfrageergebnisse, 2021, [vdeh-umfrage-nikotinsteuer-2021.pdf](https://www.vdeh.de/umfrage-nikotinsteuer-2021.pdf) ([vd-eh.de](https://www.vdeh.de))

VdeH (2021c): Illusorische E-Zigarettensteuer: Desaster für Gesundheit und Wirtschaft. Artikel vom 02.03.2021, <https://vd-eh.de/illuminische-e-zigarettensteuer-desaster-fuer-gesundheit-und-wirtschaft/>

Welt (2019): „Es wäre fatal, wenn Menschen zu Zigaretten zurückkehren“. Artikel vom 07.10.2019, <https://www.welt.de/gesundheits/plus201511640/Lungenerkrankungen-Wie-gefaehrlich-sind-E-Zigaretten.html>

Welt (2020): Ein Versprechen der Regierung wird zum Glücksfall für Raucher. Artikel vom 10.09.2020, <https://www.welt.de/wirtschaft/article215354210/Tabaksteuer-Ein-Versprechen-der-Regierung-wird-zum-Gluecksfall-fuer-Raucher.html>

Welt (2021): Steuer auf E-Zigaretten freut Schmuggler, Schieber, Fälscher, Artikel vom 21.04.2021, <https://www.welt.de/wirtschaft/article230538581/Steuer-auf-E-Zigaretten-ein-Fest-fuer-Schmuggler-Schieber-und-Faelscher.html>

Werse, B. (2020): 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), <https://www.bundestag.de/resource/blob/790432/c09d06b992f4f9571d75af5a0160d259/07-Werse-data.pdf>

Werse, B., Martens, J. & Stöver, H. (2020): E-Zigaretten als Einstiegsdroge in das Rauchen? Update zur Diskussion um die "Gateway-Hypothese“. In: Akzept e.V. (Hg., 2020): 7. Alternativer Drogen- und Suchtbericht 2020. Pabst: Lengerich: 192-197

Wigger, B.U. (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), <https://www.bundestag.de/resource/blob/711458/f1c19b0a7a736f50abe602656f35c4ce/08-Wigger-data.pdf>

Wochenblatt (2020): Bundestag lehnt grünen Vorschlag zur EU-Tabaksteuerrichtlinie ab. Artikel vom 18.12.2020, <https://www.wochenblatt.de/archiv/bundestag-lehnt-gruenen-vorschlag-zur-eu-tabaksteuerrichtlinie-ab-346647>

Zeit Online (2021): Höhere Tabaksteuer: Hersteller warnen vor Schwarzmarkt. Artikel vom 18.03.2021, <https://www.zeit.de/news/2021-03/18/hoehere-tabaksteuer-hersteller-warnen-vor-schwarzmarkt>