



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 Lenkungsinstrument 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.

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 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*



Universität Hamburg

DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

UHH – Fakultät BWL
Von-Melle-Park 5 20146 Hamburg

Frau Dr. Martina Pötschke-Langer
Aktionsbündnis Nichtraucher e.V.
Büro Berlin
Schumannstrasse 3
10117 Berlin

PD Dr. Tobias Effertz

Fakultät für Betriebswirtschaft
Institut für Recht der Wirtschaft
Von Melle Park 5
20146 Hamburg

Tel. +49 (0)40 - 42838 -6450
Fax +49 (0)40 - 42838 -6443
effertz@uni-hamburg.de
www.bwl.uni-hamburg.de/IRDW

13.05.2021
IRDW, TE

Sehr geehrte Frau Dr. Pötschke-Langer,

Ihrer Bitte nach einer ergänzenden Stellungnahme zum geplanten Tabaksteuermodernisierungsgesetz im Namen des ABNR e.V. für die kommende öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Dt. Bundestages am 17.05.2021 komme ich sehr gerne nach.

Mit freundlichen Grüßen

PD Dr. Tobias Effertz

Stellungnahme PD Dr. Tobias Effertz (Universität Hamburg) für das Aktionsbündnis Nichtraucher e.V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts
(Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)

–

Bundesdrucksache 19/28655 13.05.2021

1. Zur geplanten Erhöhung der Tabaksteuer auf reguläre Tabakprodukte

Die geplante Erhöhung der Tabaksteuer für Zigaretten, Feinschnitt, Zigarren, Zigarillos und Pfeifen-/Rauchtabak fällt im Hinblick auf die Ziele „gesundheitspolitische Lenkungswirkung“ und „Erhöhung des Tabaksteueraufkommens“ zu niedrig aus. Aus gesundheitsökonomischer Sicht wäre eine vollständige Einpreisung der durch das Rauchen verursachten Kosten im Gesundheitssystem über die Tabaksteuer wünschenswert¹. Dabei sollten sämtliche Tabakprodukte gleich besteuert werden. Auch aus fiskalpolitischer Sicht wäre unter dem Eindruck der starken finanziellen Belastungen durch die andauernde Corona-Pandemie sowie der hohen Wahrscheinlichkeit eines schweren Krankheitsverlaufs von Covid-19 bei Rauchern deren stärkere Beteiligung am Steueraufkommen sinnvoll. Bereits eine leichte Erhöhung der Stücksteuer nicht wie geplant auf 11,11 Cent, sondern auf 11,5 Cent pro Zigarette würde zu einer besseren Situation mit einem erhöhten Tabaksteueraufkommen bei Zigaretten von ca. 13,1 Mrd. € und zu einem deutlicheren Konsumrückgang bei Zigaretten von etwa 5,5 % führen.

Weiterhin ist bislang die Aussage der Tabakindustrie, zu starke Steuererhöhungen würden „das Aufkommen nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten erhöhen“, noch durch keine seriöse und unabhängige wissenschaftliche Studie belegt worden. Vielmehr kommen zahlreiche unabhängige Studien zu dem Schluss, dass die Tabakindustrie versucht, Probleme durch geschmuggelte Zigaretten größer darzustellen, als sie tatsächlich sind², u.a. auch in Deutschland. Bislang konnte kein statistischer Zu-

¹ Vgl. hierzu meine Stellungnahme an das ABNR vom 23.02.2021, weitergeleitet an das BMF; als Anlage beigefügt

² Vgl. Adams M, Effertz T, (2011): Tabaksteuern, Schmuggel und unbesteuerter Zigaretten - Zur Glaubwürdigkeit der "Entsorgungsstudie" der Tabakindustrie, Das Gesundheitswesen, 10, 705-13. Joossens L, Raw M. From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. Tob Control 2012;21:230–4. Gilmore AB, Rowell A, Gallus S, et al. Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. Tob Control 2014;23:e51–61.

Stoklosa M, Ross H. Contrasting academic and tobacco industry estimates of illicit cigarette trade: evidence from Warsaw, Poland. Tob Control 2014;23:e30–4.

Maldonado N, Llorente BA, Iglesias RM, et al. Measuring illicit cigarette trade in Colombia. Tob Control 2018. doi:10.1136/tobaccocontrol-2017-053980. [Epub ahead of print: 14 Mar 2018].

Kaplan B, Navas-Acien A, Cohen JE. The prevalence of illicit cigarette consumption and related factors in turkey. Tob Control 2018;27:442–7.

sammenhang zwischen Mengen nicht versteuerter Zigaretten und höheren Zigarettenpreisen in Deutschland nachgewiesen werden³. Neben hohen Belastungen für die Sozialversicherungen, nach wie vor hoher Krankheitslast und früher Mortalität durch das Rauchen wird auch der Fiskus durch die bei Rauchern geminderte Produktivität bei der Einkommenssteuer nachhaltig belastet. Höhere und gleichmäßigere Tabaksteuern als die geplanten führen damit für die öffentliche Gesundheit, die Sozialversicherungen und den Fiskus zu einer deutlich besseren Situation.

2. Zur geplanten steuerlichen Gleichsetzung von Tabakerhitzern und regulären Tabakzigaretten

Die steuerliche Gleichsetzung der Tabakerhitzersticks mit regulären Zigaretten ist steuersystematisch richtig („gleiches gleich besteuern“). Auch im Hinblick auf die Preissetzungsstrategie der Anbieter ist dies angemessen, da der bis vor kurzem noch einzige Anbieter von Tabakerhitzersticks, Philip Morris mit seinem Erhitzersystem Iqos, den Preis eines Tabaksticks in Deutschland und anderen europäischen Ländern (z.B. Spanien) exakt dem Preis einer Tabakzigarette angepasst hat. Damit entstand bei gleichzeitig deutlich geringerer Steuerlast der Heetsticks und annähernd gleichen Herstellungskosten eine mehr als doppelt so hohe Umsatzmarge für die Industrie.

3. Zur Erhebung einer Steuer auf nikotinhaltige Liquids

a. Gesundheitliche Risiken von E-Zigaretten

Die Aussage der E-Zigarettenindustrie „die E-Zigarette sei weniger schädlich“ bzw. „gesünder“ als herkömmliche Tabakprodukte, dient im wesentlichen Vermarktungszwecken. Bislang sind einige erhebliche gesundheitliche Risiken für E-Zigaretten belegt worden z.B. für Atemwegs- und Herz-Kreislaufkrankungen⁴. Jüngste Studien

Nayab D, Junaid MN, Memon A. Economics of tobacco taxation and consumption in Pakistan. Pakistan institute of development economics Islamabad, 2018.

³ Effertz T, Schlittgen R, (2012): Zigarettenpreise, Tabaksteuern und der Anteil an Schmuggelzigaretten in Deutschland, Das Gesundheitswesen, 75(6) e95-100.

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

⁴ McDonald A, Middlekauff HR. Electronic cigarettes and cardiovascular health: what do we know so far? *Vascular Health and Risk Management*. 2019; 15: 159–174.

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.

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.

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, Abozeria 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.

lieferten kürzlich weitere Belege für krebserzeugende Eigenschaften des E-Zigaretten dampfes⁵. Damit nähert sich das Gesundheitsrisiko der E-Zigarette mit zunehmender Befundlage eher dem der Zigarette an, als dass sich die Risikoprofile auseinander divergieren. Diese Entwicklung ist sehr ernst zu nehmen und widerspricht dem Narrativ der Industrie von der „gesünderen Alternative“.

Die konkrete Schädlichkeit der E-Zigarette muss allerdings erst durch adäquate Langzeitstudien festgestellt werden. Zwischen den ersten Befunden zum Kausalzusammenhang zwischen Rauchen und Lungenkrebs bis zur offiziellen Anerkennung durch den Surgeon General in den USA 1964 vergingen 36 Jahre⁶. Bis heute ist die weltweite Tabakkontrollpolitik als nicht zufriedenstellend zu bezeichnen, mit Millionen von Rauchtoten und hohen Krankheitslasten jedes Jahr.

Um den Fehler bei der Einschätzung der Zigarette bei der E-Zigarette nicht zu wiederholen sollten analog dem „Vorsichtsprinzip“ im deutschen Handelsrecht, nach dem jedes Unternehmen für mögliche zukünftig absehbare Risiken Rückstellungen zu bilden hat, für das Gesundheitssystem adäquate Beiträge für mögliche Gesundheitsrisiken bei E-Zigaretten über Steuern heute schon gebildet werden. Dies spricht für eine Besteuerungshöhe analog zu Zigaretten.

b. Nikotinsucht

Vor dem Hintergrund, dass Tabaksteuern seit 2005 nicht wesentlich erhöht worden sind, ist es inakzeptabel, sich mit dem Verbleib der Raucher in der Nikotinsucht in Form eines Wechsels auf E-Zigaretten als Kompromissziel im Public Health Bereich abzufinden. Nicht nur, dass die Substanz Nikotin selbst gesundheitsschädlich ist, Nikotinsucht vermindert die Lebensqualität und bindet Konsumenten unfreiwillig an die neuen Produkte. E-Zigaretten weisen teilweise ein höheres Abhängigkeitspotenzial

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>].

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.

⁵ Vgl. Moon-shong Tang, Xue-Ru Wu, Hyun-Wook Lee, Yong Xia, Fang-Ming Deng, Andre L. Moreira, Lung-Chi Chen, William C. Huang, Herbert Lepor *Proceedings of the National Academy of Sciences* Oct 2019, 116 (43) 21727-21731; DOI: 10.1073/pnas.1911321116

Bracken-Clarke D, Kapoor D, Baird AM, Buchanan PJ, Gately K, Cuffe S, Finn SP. Vaping and lung cancer - A review of current data and recommendations. *Lung Cancer.* 2021 Mar;153:11-20. doi: 10.1016/j.lungcan.2020.12.030. Epub 2021 Jan 2. PMID: 33429159.

Hamad, Samera H.; Brinkman, Marielle C.; Tsai, Yi-Hsuan; Mellouk, Namya; Cross, Kandice; Jaspers, Ilona; Clark, Pamela I.; Granville, Courtney A. 2021. "Pilot Study to Detect Genes Involved in DNA Damage and Cancer in Humans: Potential Biomarkers of Exposure to E-Cigarette Aerosols" *Genes* 12, no. 3: 448. <https://doi.org/10.3390/genes12030448>

⁶ Roffo AH. Was Man von dem Krebs wissen muss. Aufklärungsschrift [What you should know about cancer: A popular exposition]. Buenos Aires: Instituto de Medicina Experimental; 1928.

United States Public Health Service. Smoking and Health: Report of the Advisory Committee to the Surgeon General of the Public Health Service. Washington, DC: US Department of Health, Education, and Welfare; 1964.

aus, als Tabakzigaretten⁷. Deshalb ist der geplante Besteuerungsvorschlag ein wichtiger und richtiger Schritt, obwohl in diesem eine adäquate Bepreisung der Gesundheitsrisiken auch durch nikotinfreie Liquids nicht vorgesehen ist.

c. Jugendschutz

Dem bewussten Kindermarketing der E-Zigarettenindustrie durch Liquids mit Frucht, Keks und Süßigkeitsaromen muss mit einer hohen Markteintrittsschranke in Form hoher Steuern auf Liquids entgegen gewirkt werden. Wissenschaftliche Befunde zeigen auf, dass Jugendliche insbesondere diese Aromen attraktiv finden und konsumieren⁸. Wie aus der Literatur zu jugendlichem Alkoholkonsum, insbesondere zum Konsum von Alkopops bekannt ist, senkt ein hoher Preis überproportional die Nachfrage bei Jugendlichen. Dies wird durch hohe Steuern auf Liquids erreicht.

d. E-Zigaretten als Rauchstopphilfe

Bislang hat die E-Zigarette als Mittel zum Rauchstopp nicht überzeugen können. Das aktuelle Cochrane-Review aus 2021⁹ verweist auf eine geringe Evidenz für einen solchen Rauchstoppeffekt durch E-Zigaretten. Die meisten Studien zum Thema sind durch Interessenskonflikte gekennzeichnet. Während der bislang geltenden Nichtbesteuerung von Liquids hat es keine wesentlichen Konsumentenwanderungen von Tabakprodukten zu E-Zigaretten gegeben. In Deutschland liegt der Anteil der E-Zigarettennutzer aktuell bei 0,9%, in Europa liegt der Anteil der E-Zigarettennutzer die nach wie vor rauchen (sog. „Dual-User“) zwischen 65 und 80 Prozent¹⁰. Offensichtlich hat die E-Zigarette das Gros der Raucher selbst ohne bislang erhobene spezielle Verbrauchssteuer nicht überzeugen können.

e. Dual-Use

Der gleichzeitige Konsum von Tabakprodukten und E-Zigaretten ist gesundheitsschädlicher als der alleinige Konsum eines Produktes¹¹. Will man gesundheitspoli-

⁷ Adams M, Effertz T. Zielgenaue Besteuerung des absichtlich erhöhten Suchtpotentials von Zigaretten und neuartigen Nikotinprodukten. Zeitschrift SUCHT. 2020.

⁸ Samir S. Soneji, Kristin E. Knutzen, Andrea C. Villanti. Use of Flavored E-Cigarettes Among Adolescents, Young Adults, and Older Adults: Findings From the Population Assessment for Tobacco and Health Study. Public Health Reports, 2019; 003335491983096 DOI: 10.1177/0033354919830967

Pepper, J. K., Ribisl, K. M., & Brewer, N. T. (2016). Adolescents' interest in trying flavoured e-cigarettes. Tobacco control, 25(Suppl 2), ii62–ii66. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2016-053174>

⁹ Hartmann-Boyce J, McRobbie H, Lindson N, Bullen C, Begh R, Theodoulou A, Notley C, Rigotti NA, Turner T, Butler AR, Fanshawe TR, Hajek P. Electronic cigarettes for smoking cessation. Cochrane Database of Systematic Reviews 2021, Issue 4. Art. No.: CD010216. DOI: 10.1002/14651858.CD010216.pub5. Accessed 13 May 2021.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

tisch diese Konsumart erschweren und gleichzeitig ein hohes Steueraufkommen erzielen, müssen beide Konsumgüter angemessen besteuert werden. Dies spricht für eine höhere Besteuerung von Liquids analog zu Tabakprodukten.

f. Steuerhöhe

Die E-Zigarettenbranche ist durch hohe Umsatzrenditen (= Verhältnis Gewinn zu Umsatz) gekennzeichnet. Eine Analyse der Jahresabschlüsse von Unternehmen der Branche belegt einen durchgängig hohen Gewinn in den letzten Jahren¹². Aus der Kosten- und Leistungsrechnung einiger Unternehmen wird zudem deutlich, dass die hergestellten Liquids nur einen Bruchteil dessen in der Herstellung gekostet haben, was im Fach-/ bzw. Einzelhandel als Preis erzielt wurde. Die im Liquid standardmäßig genutzten Chemikalien 1,2 Propylenglykol, pflanzliches Glycerin sowie Aromen und Nikotinsalz werden preislich im B2B-Bereich durch hohe Abnahmemengen und günstigen Verrechnungspreisen zwischen Verbundunternehmen sowie bei langfristigen Geschäftsbeziehungen nochmals deutlich günstiger.

Diese „Goldgrube“ möchte sich die Industrie erhalten. Es ist nicht davon auszugehen, dass angesichts dieser hohen Gewinnmarge die Steuer - wie von der Industrie ange droht - komplett an die Konsumenten überwältzt wird, sondern knapp die Hälfte der geplanten Steuererhöhung zu Lasten der Gewinne der Unternehmen gehen wird. Weder ist mit prohibitiven (d.s. nachfrageverunmöglichende) Liquidpreisen zu rechnen, noch mit einem „Branchensterben“. Lediglich die Gewinne der E-Zigarettenindustrie würden in Form von Steuern an den Fiskus abgeführt und eine wirksame Markteintrittsschranke gegen den drohenden Markteintritt jugendlicher Konsumenten errichtet. Eine aus Public Health Sicht deutlich bessere Situation als der Status Quo.

Aus Sicht derjenigen Raucher, die zur E-Zigarette wechseln wollen, wird auch nach einer vollständigen steuerlichen Angleichung mit Tabakprodukten aufgrund der deutlich niedrigeren Herstellungskosten der Liquids gegenüber verarbeiteten Tabaken und Produktfabrikationen die E-Zigarette preislich attraktiver sein können. Momentan entsprechen den durchschnittlich gerauchten 15 Zigaretten eines Rauchers etwa 5ml Liquid mit durchschnittlich 12mg/ml Nikotin¹³. Damit läge nach der geplanten Besteuerung im Jahr 2026 der durchschnittliche Kleinverkaufspreis pro Zigarette bei 35,82 Cent und das Liquidäquivalent einer Zigarette mit 12 mg/ml Nikotin bei ca. 28 Cent. D.h. finanzielle Anreize für Raucher auf E-Zigaretten umzusteigen wären nach wie vor vorhanden¹⁴.

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>

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

¹² Vgl. www.bundesanzeiger.de; exemplarisch seien die Jahresabschlüsse der Unternehmen inno-cigs, Ricardo Retail GmbH und Intrade genannt.

¹³ Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Nielsen Media Research GmbH 2020.

¹⁴ Vgl. hierzu 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

g. Schmuggel

Die von der E-Zigarettenindustrie herbeibeschworene Gefahr erhöhter Mengen geschmuggelter Liquids ist der Versuch das bereits von der Tabakindustrie zwar sachlich falsche, aber zur Verhinderung von spürbaren Steuererhöhungen erfolgreiche Argument zu kopieren und damit die eigene lukrative Ertragslage abzusichern. Das Argument geht fehl, da die Konsumentenzahl im E-Zigarettenmarkt in Deutschland vergleichsweise gering ist und nur nikotinhaltige Liquids anteilig besteuert werden sollen.

Insgesamt ist der geplante Besteuerungsvorschlag von nikotinhaltigen Liquids, auch wenn die Gesundheitsgefahren nikotinfreier Liquids hierin unberücksichtigt bleiben, vor dem Hintergrund der Berücksichtigung zukünftiger gesundheitlicher und damit auch fiskalischer Risiken, des Jugendschutzes, der Verhinderung von Nikotinabhängigkeit und der Vermeidung von besonders schädlichem „Dual Use“ ein wichtiger und richtiger Schritt.



Universität Hamburg

DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

UHH – Fakultät BWL
Von-Melle-Park 5 20146 Hamburg

Frau Dr.
Martina Poetschke-Langer
Aktionsbündnis Nichtraucher e.V.
Büro Berlin
Schumannstraße 3
10117 Berlin

PD Dr. Tobias Effertz

Fakultät für Betriebswirtschaft
Institut für Recht der Wirtschaft
Von Melle Park 5
20146 Hamburg

Tel. +49 (0)40 - 42838 -6450
Fax +49 (0)40 - 42838 -6443
effertz@uni-hamburg.de
www.bwl.uni-hamburg.de/IRDW

23.02.2021
IRDW, TE

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz - TabStMoG)“ – Fassung vom 11.02.2021

PD Dr. Tobias Effertz, Universität Hamburg

1.

Der Referentenentwurf beinhaltet drei Aspekte: 1. eine Erhöhung der Steuern auf reguläre Tabakprodukte, 2. eine Angleichung der Besteuerung bei „Heat-not-Burn“-Produkten wie z.B. Iqos von Philip Morris an die Besteuerung von regulären Tabakzigaretten und 3. eine Besteuerung von nikotinhaltigen E-Zigarettenliquids.

Obwohl die gesetzliche Regelung dieser drei Punkte aus Public-Health- und speziell Tabakkontroll-sicht vor dem Hintergrund jahrelanger Aufrechterhaltung des momentan geltenden Status Quo als überfällig und damit als begrüßenswert anzusehen sind, müssen sie hinsichtlich ihrer Ausgestaltung gerade im Hinblick auf den Gesundheitsschutz und der fairen Finanzierungs-beteiligung der Konsumenten von Tabakprodukten an den Kosten des Rauchens und der Nikotinsucht als ungenügend bezeichnet werden.

2.

Die im Entwurf vorgesehenen Tabaksteuererhöhungen auf Zigaretten und Feinschnitt sind zu niedrig, um allein die direkten, monetär im Gesundheitswesen anfallenden Kosten des Rauchens abzudecken¹. Als Ergebnis einer aktuellen Studie zum Thema² müsste der Kleinverkaufspreis einer Zigarette bei un-

¹ Üblicherweise müssten Produktivitätsausfälle ebenfalls mit eingepreist werden; also Kosten des Rauchens, die dadurch entstehen, dass Raucher früher sterben, früher verrentet werden, häufiger arbeitslos sind etc. Da diese häufig zukunftsbezogen und weniger greifbar erscheinen, werden in der politischen Debatte häufig nur die direkten Kosten des Rauchens thematisiert.

² Effertz T. 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

gefähr 48 Cent pro Stück mit einem Tabaksteueranteilsbetrag von 32 Cent oder, inklusive Mehrwertsteuer, bei 40 Cent Steueranteilsbetrag liegen, um die direkten Kosten des Rauchens einzupreisen. Dies würde bedeuten, die Stücksteuer von aktuell 9,82 Cent in mehreren Schritten auf 21,29 Cent zu erhöhen. Der Wertsteueranteil der Tabaksteuer und die Mehrwertsteuer auf Tabakprodukte blieben unverändert.

In dem vorliegenden Entwurf soll die Stücksteuer der Zigaretten lediglich auf 11,11 Cent angehoben werden, wobei der Wertsteueranteil von 21,69% auf 21,44% abgesenkt wird. Dies führt unter Einbezug der vorgesehenen Mindeststeuerrestriktion im Tabaksteuergesetz zu einem durchschnittlichen Preis von ca. 35,7 Cent pro Zigarette, also rund 5 Cent pro Zigarette mehr als der aktuelle Durchschnittspreis von 30,7 Cent. Die Tabakindustrie erzielt aufgrund dieser neuen Besteuerung rund 2,2 Cent mehr Umsatz pro Zigarette. Die Steuererhöhung wird auf fünf Einzelschritte aufgeteilt. Damit wird die Zigarettenschachtel mit 20 Zigaretten in fünf Jahren um etwa 1 € teurer sein, wobei die Tabaksteuer pro Zigarettenschachtel mit 20 Zigaretten um ca. 8 Cent jährlich steigt.

Dies ist unter gesundheitsökonomischen Gesichtspunkten deutlich zu wenig. Wichtig wäre gewesen, dass das BMF in Anlehnung an die die Gesundheitskosten internalisierenden Steuersätze ein Signal gesetzt und der Lenkungsfunction der Steuer für den Gesundheitsschutz stärker Geltung verschafft hätte, indem eine deutlich höhere Steueranpassung geplant worden wäre. Dies wäre auch vor dem Hintergrund der noch andauernden Corona-Pandemie ein wichtiges Signal: Raucher – dies bestätigen Studien in zunehmendem Maße – sind aufgrund der assoziierten Erkrankungen besonders gefährdet einen schweren COVID19-Verlauf zu erleiden und sollten sich im Vorfeld mit einem finanziellen Anteil an diesem durch ihren Konsum herbeigeführten Risiko beteiligen.

Trotzdem spricht das BMF von einem „Gleichgewicht“ zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen öffentlicher Gesundheit. Wichtig ist es aber sich zu vergegenwärtigen, dass sich das Ziel konstanter Steuereinnahmen nicht auf die Tabaksteuer beschränken sollte. Raucher erzielen aufgrund gesundheitlich bedingter Produktivitätseinbußen ein niedrigeres Gehalt und damit weniger Einkommenssteuer. Gleichzeitig belasten sie alle Sozialversicherungszweige im Vergleich zu Nichtrauchern stärker³. Über die Bundeszuschüsse an den Sozialversicherungen sind auch anteilig die Steuerzahler an diesen Kosten beteiligt. Darum führen niedrigere Gesundheitskosten auch zu höheren Steuereinnahmen und geringeren Steuerzuschüssen zu den Sozialversicherungen.

3.

Für Feinschnitt lässt sich ähnliches feststellen: Geht man von ca. 0,75 g Tabak pro selbstgedrehter Zigarette aus – ein bisher in vielen Studien angewandter Wert – so ergeben sich nach der momentan geltenden Regelung ungefähr 12 Cent pro selbstgedrehter Zigarette mit einer durchschnittlichen Tabaksteuerbelastung von 5,7 Cent und damit deutlich niedrigeren Tabaksteuern als bei regulären Zigaretten.

Nach dem Entwurf des BMFs soll nun die Steuer auf etwa 6,8 Cent pro selbstgedrehter Zigarette erhöht werden. Insgesamt erhöht sich die durchschnittliche Tabaksteuendifferenz zwischen Zigaretten und Feinschnitt damit von etwa 11,2 Cent auf 11,9 Cent. Dieser Schritt wird mit der sogenannten „Pufferfunktion“ des Feinschnitts begründet: Raucher sollen die Möglichkeit erhalten, weiterhin erschwänglich ihrem Konsum nachgehen zu können. Dies hat nichts mehr mit Gesundheitsschutz zu tun, sondern „baut Rauchern eine Brücke“ den Rauchstopp zu vermeiden und den günstigeren Feinschnitt zu konsumieren um von diesen damit noch weiter Tabaksteuern einnehmen zu können.

Dabei beinhaltet der Feinschnitt aufgrund seiner Produktbeschaffenheit bereits selber eine „Pufferfunktion“ in dem Sinne, dass Raucher selbst festlegen wie viel Tabak eine selbstgedrehte Zigarette beinhalten soll. Es handelt sich bei der unterschiedlichen Besteuerung der Tabakprodukte damit um eine Preisdiskriminierung, die möglichst viele Raucher im Markt halten soll.

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

Feinschnitt sowie die anderen regulären Tabakprodukte „Pfeifentabak“ und Zigarren/Zigarillos sollten der Besteuerung von Zigaretten angeglichen werden, wobei ganz analog zu diesen, die Gesundheitskosten des Rauchens eingepreist werden sollten. Eine steuerliche Differenzierung macht aus Sicht der Tabakkontrolle keinen Sinn.

4.

Die im Entwurf angebrachten Begründungen für die vergleichsweise niedrigen Steuererhöhungen bei regulären Tabakwaren sind nur in Teilen nachvollziehbar.

Zunächst wird die Tabaksteueranpassung bei herkömmlichen Tabakwaren mit Hinweis auf mögliche Ausweichreaktionen der Raucher auf nicht in Deutschland versteuerte Tabakwaren begründet. Dieses „Schmuggelargument“ der Tabakindustrie ist leider bereits seit sehr vielen Jahren als stärkster Einwand gegen hohe Tabaksteuern in der politischen Diskussion etabliert, ohne bislang wissenschaftlich belegt worden zu sein. Die Tabakindustrie liefert die einzig verfügbaren Daten zu diesem Themenkomplex, in dem sie regelmäßig das Ausmaß nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten anhand gesammelter weggeworfener Zigaretenschachteln abschätzt. An dieser Methodik wurde bereits zum Zeitpunkt der Expertenanhörung zur letzten Tabaksteuererhöhung im Finanzausschuss des Dt. Bundestages am 30.11.2010 starke Kritik geübt, da diese so angelegt ist, das Problem „nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten“ größer darzustellen, als es tatsächlich ist⁴. Gleichzeitig haben weitere Studien bislang keinen Zusammenhang zwischen Zigarettenpreisen und „nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten“ nachweisen können⁵. Insbesondere kam es zu keinem Anstieg der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten als etwa die Zigarettenindustrie mehrmals den Preis autonom erhöhte, ohne, dass dies mit einer Tabaksteuererhöhung einherging. Der Gesamteffekt einer starken Steuererhöhung auf die Menge nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten ist auch vor dem Hintergrund unklar, dass viele Raucher komplett aufhören und damit weder versteuerte noch nicht versteuerte Zigaretten benötigen. Damit wird ein Ausweichszenario der Raucher auf nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten vom BMF fehlerhaft überbewertet.

5.

Auch dem unterstellten Zielkonflikt, stetige und planbare Tabaksteuereinnahmen seien nicht mit hoher Besteuerung vereinbar, muss widersprochen werden. Bereits die Tabaksteuererhöhungen zwischen 2002 und 2005, die als einzige in den letzten Jahrzehnten deutlich höher ausfielen und dadurch einen starken Rückgang bei der Menge versteuerter Zigaretten verursachten, führten zu einem höheren Tabaksteueraufkommen in der jetzigen Höhe von über 14 Mrd. € pro Jahr.

Nach aktuellen Berechnungen auf Basis dieser und anderer vergangener Steuererhöhungen⁶ lässt sich zeigen, dass bei einer gleichmäßigen Aufteilung auf fünf Jahre sogar eine die Gesundheitskosten des Rauchens internalisierenden Steuersatzhöhe realisierbar wäre, ohne dass das aktuelle Tabaksteueraufkommen nennenswert absinken würde. Richtig ist aber, dass durch die dann resultierende Pro-Kopf-Steuerlast der Raucher das Tabaksteueraufkommen volatiler werden würde. Allerdings wird auch dieses Risiko deutlich überbewertet und es wäre daher angeraten aus Gründen des Gesundheitsschutzes höhere Steuersätze auf Zigaretten als die geplanten zu realisieren.

⁴ Adams M, Effertz T. 2011: Tabaksteuern, Schmuggel und unversteuerte Zigaretten - Zur Glaubwürdigkeit der "Entsorgungstudie" der Tabakindustrie, Das Gesundheitswesen, 10, 705-13.

⁵ Effertz T, Schlittgen R. 2012: Zigarettenpreise, Tabaksteuern und der Anteil an Schmuggelzigaretten in Deutschland, Das Gesundheitswesen, 75(6) e95-100 und 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.

⁶ 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

6.

Die Besteuerung von „Heat-not-Burn-Tabak“ in gleicher Höhe wie reguläre Tabakzigaretten ist zu begrüßen, auch wenn die Höhe der Zigarettenbesteuerung wie oben ausgeführt nicht annähernd die durch den Tabakkonsum verursachten Gesundheitskosten deckt und damit unzureichend ist. Die grundsätzliche Kopplung des Heat-not-Burn-Tabaks an reguläre Tabakzigaretten schließt eine bereits lange bestehende Lücke in der Besteuerungssystematik von Tabakprodukten und sorgt für mehr Steuergerechtigkeit.

7.

Ebenfalls zu begrüßen ist es, dass zunächst überhaupt eine Besteuerung von in E-Zigaretten genutzten Liquids erfolgen soll. Dies schließt ebenfalls eine Lücke in der Besteuerungssystematik von Tabakerzeugnissen und gleichartigen Produkten. Es ist vollkommen offensichtlich, dass E-Zigaretten aufgrund ihrer Beschaffenheit und des bislang erfolgten Produktmarketings eine Substitutionsmöglichkeit für reguläre Tabakprodukte darstellen sollen, auch wenn diese in den meisten Fällen nicht „anstelle“ sondern „in Kombination“ mit anderen Tabakprodukten erfolgt. Ausschließliche E-Zigaretten Konsumenten sind rar; lediglich zwischen 1 bis 2 % der Bevölkerung nutzen E-Zigaretten. Von diesen sind etwa 80% bis 85% ebenso Raucher herkömmlicher Tabakwaren. Der Dual-Use wird in mehreren übereinstimmenden Befunden als deutlich gesundheitsschädlicher eingestuft, als ausschließlicher Konsum eines Suchtgutes. Daher ist es auch aus Sicht des Gesundheitsschutzes geboten, beide Produkte angemessen zu besteuern, da eine Besteuerung des kombinierten Konsums nicht praktikabel durchgeführt werden kann.

Der Anknüpfungspunkt „Nikotingehalt“ als Besteuerungsmerkmal für die Liquids führt allerdings zu einer aus Sicht der Tabakkontrolle unbefriedigenden Situation: richtig ist, dass das Nikotin als zugesetztes Suchtmittel im Liquid das Abhängigkeitspotenzial des Produktes wesentlich mit bestimmt. Als weitere Determinanten für das Abhängigkeitspotenzial kommen aber weiterhin z.B. Ausgestaltungsaspekte der E-Zigaretten-Apparate und schließlich das Rauch- bzw. „Dampfverhalten“ des Konsumenten hinzu. Am Phänomen der sog. „Light-Zigarette“ wurde beispielsweise deutlich, dass niedrigere Nikotinwerte in der Zigarette durch den Raucher mittels geändertem Inhalationsverhalten kompensiert wurden⁷.

Damit ist im Entwurf eine kontroverse Begründung angelegt: nämlich die Steuerlast des E-Zigarettenliquids über dessen beinhalten Nikotinmenge mit der durchschnittlichen Nikotinmenge in Zigaretten abzugleichen. Dies erscheint aus den oben genannten Gründen und damit aus suchtmmedizinischer wie toxikologischer Sicht nicht hinreichend valides Bemessungsverfahren zu sein.

Gleichzeitig wird lediglich Nikotin als Bezugspunkt für die Besteuerung festgelegt. Zwar ist Nikotin sowohl suchterzeugend wie auch krankheitsverursachend, Liquid ohne Nikotin ist aber zumindest ebenfalls gesundheitsschädlich. Damit wäre es sinnvoll nikotinfreie Liquids ebenfalls zu besteuern, da auch bei regulären Zigaretten die Steuerbemessung ebenfalls nicht nach dem Nikotingehalt erfolgt, sondern nach der in Verkehr gebrachten, gekauften und schließlich auch gerauchten Menge an Zigaretten.

Würde man so verfahren und die täglich gerauchte Menge Zigaretten (=15 Stück) mit der durchschnittlich täglich verdampften Liquidmenge (=5 ml unabhängig vom Nikotingehalt) gleichsetzen, ergäbe sich daraus eine Besteuerung eines Zigarettenäquivalentes von 0,33ml Liquid mit 32 Cent und 10 ml Liquid mit 9,60 € besteuern, welche dem die Gesundheitskosten internalisierenden Tabaksteuerbetrages auf Zigaretten entspricht.

Die vorgesehene Besteuerung mit 4 Cent pro mg Nikotin im Liquid würde zu einer steuerlichen Belastung von 8 € je 10 ml Liquid führen. Zumindest für die Produkte mit hoher Nikotinkonzentration wäre damit die aus Sicht des Gesundheitsschutzes wünschenswerte Besteuerung annähernd erreicht.

⁷ Adams M, Effertz T, (2020): Zielgenaue Besteuerung des Suchtpotentials von Nikotinprodukten. Zeitschrift SUCHT. 66: 155-159.

Wie stark die Besteuerung an die Konsumenten weitergegeben wird, ist allerdings unklar, da der Liquidpreis momentan eine hohe Gewinnspanne umfasst und damit die E-Zigarettenindustrie einen großen Preissetzungsspielraum besitzt. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass über diesen Preissetzungsspielraum Produkte mit niedrigem Nikotingehalt die stark nikotinhaltigen Liquids subventionieren und damit sich die Preise wieder stärker angleichen.

Der Besteuerungsvorschlag zieht weiterhin preisliche Untergrenzen im Markt ein, die aus Sicht des Jugendschutzes begrüßenswert sind, da sie eine wirksame Markteintrittsschranke für preissensible Jugendliche bilden.

8.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die Gleichsetzung der Besteuerung von regulären und „heat not burn“ Tabakprodukten ist richtig. Die Besteuerung von E-Zigarettenliquids ist ebenfalls richtig, auch wenn der Anknüpfungspunkt „Nikotin“, die gesundheitlichen Gefahren nicht adäquat abdeckt und die Besteuerungshöhe auch aufgrund der großen Preisspielräume der E-Zigarettenindustrie noch angepasst werden sollte.

Die Steuererhöhungen auf reguläre Tabakprodukte v.a. Zigaretten decken die Kosten des Rauchens nicht ab. Die wiederholt vorgetragenen Gründe für diese moderate Besteuerung, Steuervermeidung und stabiles Tabaksteueraufkommen vermögen nicht zu überzeugen.

Es wird daher dem BMF empfohlen, einen mutigeren Besteuerungsplan im Sinne höherer Steuern auf Zigaretten zu planen, die idealerweise die Gesundheitskosten des Rauchens abdecken.

Bereits eine Verdopplung der geplanten Steuererhöhungen bzw. der resultierenden Erhöhungen der Kleinverkaufspreise um 10 Cent pro Zigarette hätte eine deutlich bessere Wirkung für den Gesundheitsschutz bei gleichzeitiger Erhöhung des Tabaksteueraufkommens ohne dessen Stetigkeit und Planbarkeit aufs Spiel zu setzen.

Hamburg, 23.02.2021

PD Dr. Tobias Effertz