

Heidelberg, 14. Mai 2021

Stellungnahme des Deutschen Krebsforschungszentrums zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG) Drucksache 19/28655

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts“ wurde das Deutsche Krebsforschungszentrum zu einer Stellungnahme eingeladen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen wie folgt Stellung:

Das Deutsche Krebsforschungszentrum begrüßt grundsätzlich, dass die Tabaksteuern erhöht werden, dass Tabakerhitzer höher als bisher besteuert werden und dass E-Zigaretten eine eigene spezifische Steuer erhalten. Gleichzeitig bedauert das Deutsche Krebsforschungszentrum, dass mit der für gesundheitspolitische Zielsetzungen viel zu geringen Steuer auf Rauchtobakprodukte auf Jahre hinaus die Chance verschenkt wird, einen bedeutsamen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung zu leisten.

Der Gesetzentwurf nennt als eines der Ziele, dass mit dem TabStMoG die „Erreichung eines Gleichgewichts zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ erreicht werden soll. Ein solches Gleichgewicht kann allerdings mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht werden, da Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit in keiner Weise berücksichtigt werden. Der aktuelle Gesetzentwurf hat lediglich die Generierung von Steuereinnahmen zum Ziel und verschenkt das große Potential, deutliche Steuererhöhungen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung bei gleichzeitigem Anstieg der Steuereinnahmen einzusetzen.

Der Gesetzentwurf zielt auf die Sicherung und Erhöhung der Tabaksteuereinnahmen ab

Dies wird im Begründungsteil deutlich: „Das entworfene Modell zielt beim Steuertarif für Zigaretten auf die Realisierung leicht steigender Steuereinnahmen bis zu einer Höhe von 13.026 Mio. Euro im Jahr 2026 ab. [...] Mit der stufenweisen Erhöhung bis zum Jahr 2026 ist dem Interesse nach Planungssicherheit seitens der Finanzverwaltung gedient.“ (S. 13) Hinweise auf „Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ finden sich hingegen nirgendwo im Gesetzentwurf. Im Gegenteil: Der Preisanstieg durch die Erhöhungen der Zigarettensteuer wird auf jeweils drei Prozent eingeschätzt: „Bei der Prognostizierung der künftigen Steuereinnahmen wird neben der dargestellten Entwicklung von Regelsteuersatz und Mindeststeuersatz von einem jährlichen Anstieg der Kleinverkaufspreise um jeweils 3 Prozent ausgegangen.“ Dies ist viel zu wenig, um einen wesentlichen Einfluss auf das Konsumverhalten zu haben: Eine zehnprozentige Preiserhöhung für Zigaretten führt in Industriestaaten zu einer durchschnittlichen Verringerung des Zigarettenkonsums um vier Prozent¹¹ und bei Jugendlichen – die besonders preisempfindlich reagieren – sogar um bis zu 13 Prozent³. Dementsprechend wird in dem Gesetzentwurf davon ausgegangen, dass die geplanten

Steuererhöhungen lediglich zu einem geringfügig verstärkten Konsumrückgang um 0,5 Prozentpunkte führen werden: „Für die Berechnung wird nach dem Vorsichtsprinzip von einem jährlichen Konsumrückgang in Höhe von 1,5 Prozent ausgegangen. Tatsächlich ging der Konsum seit dem Jahr 2013 um lediglich durchschnittlich 1 Prozent zurück.“ (S. 14) In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Preisanstieg in diesem Zeitraum bei etwa drei Prozent lag.

Auch die Steuererhöhung für Feinschnitt zielt auf moderat steigende Steuereinnahmen und Planungssicherheit ab (S. 14), und es wird von einem Preisanstieg um vier Prozent ausgegangen und mit einem gleichbleibenden jährlichen Konsumrückgang von 1,5 Prozent gerechnet (S.15). Für Zigarren/Zigarillos wird bei einem Preisanstieg von vier Prozent mit einem gleichbleibenden Konsumrückgang von fünf Prozent gerechnet (S. 16). Für Pfeifentabak wird sogar bei einem Preisanstieg von zwei Prozent von einem Konsumanstieg von zehn Prozent ausgegangen (S. 16). In den letzten Jahren war der Konsumanstieg bei Pfeifentabak wesentlich durch den zunehmenden Absatz von Wasserpfeifentabak begründet. Wasserpfeifen werden vor allem von jungen Menschen geraucht.⁸

Dies verdeutlicht, dass es keineswegs das Ziel der geplanten Steuererhöhungen ist, einen verstärkten Konsumrückgang zu erreichen. Um jedoch die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern, müssen Erhöhungen der Tabaksteuer ausreichend hoch sein, um einen spürbaren Konsumrückgang nach sich zu ziehen.

Hohe Tabaksteuern führen nicht zwangsläufig zu mehr Tabakschmuggel

Als ein Ziel des Steuermodells wird angegeben: „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“ (S. 12). Demnach ist es durchaus gewünscht, dass Raucher von Zigaretten auf Feinschnitt umsteigen – bei unverändertem Gesundheitsrisiko für Raucherinnen und Raucher. Eine derartige „Pufferfunktion“ von Feinschnitt ist zur Verhinderung von illegalem Handel allerdings nicht notwendig.

Es besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen hohen Tabaksteuern und hohem Schmuggelaufkommen. Ein hoher Tabaksteueranteil kann zwar ein erster Anreiz für Schmuggel sein, jedoch spielen andere Faktoren eine weitaus wichtigere Rolle. Dazu gehört zum Beispiel, wie leicht es ist, Schmuggel in einem Land zu betreiben oder wie hoch das Risiko ist, gefasst zu werden. Weitere vom Preis unabhängige Faktoren sind das Engagement der Regierung bei der Kontrolle des Schmuggels und die Stärke des regulatorischen Umfelds.¹² Deutschland hat mit der Unterzeichnung und Ratifizierung des WHO-Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen ein starkes regulatorisches Umfeld geschaffen¹⁷. Die verschiedenen Elemente des Protokolls tragen wesentlich zur Senkung des illegalen Handels bei. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass aus Tabaksteuererhöhungen resultierende höhere Tabakpreise generell zu geringerer Nachfrage nach Tabakprodukten führen – selbst dann, wenn Schmuggelware zur Verfügung steht.¹²

Deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um zum Nicht-rauchen zu motivieren

Spürbare Tabaksteuererhöhungen, die mit einem deutlichen Preisanstieg einhergehen, senken den Konsum drastisch^{5,9,15}. Gleichzeitig steigen die Steuereinnahmen trotz des sinkenden Konsums sogar an⁵. In Deutschland ist dieser Effekt anschaulich für die deutlichen Tabaksteuererhöhungen zwischen 2002 und 2005 zu beobachten. Demgegenüber waren die nachfolgenden moderaten Tabaksteuererhöhungen, die als Vorbild für die aktuell geplanten Steuererhöhungen dienen, für eine solch deutliche Wirkung viel zu gering (Abb. 1)⁷.

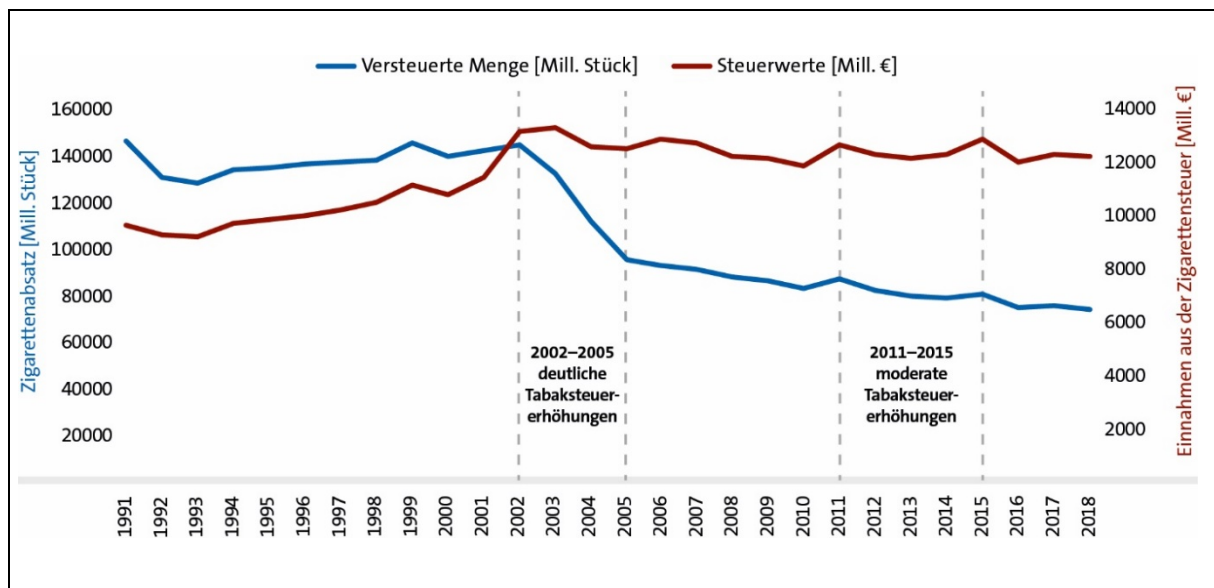


Abbildung 1: Zigarettenabsatz und Einnahmen aus der Tabaksteuer⁷

Geringfügige Tabaksteuererhöhungen haben keine gesundheitspolitische Wirkung, sondern erhöhen lediglich die Profite der Hersteller

Die Hersteller erhöhen den Zigarettenpreis in größerem Ausmaß, als die Steuer ansteigt, insbesondere in Zeiträumen, in denen die Steuer nicht oder nur geringfügig angehoben wird. In Deutschland ist dadurch der prozentuale Steueranteil am Zigarettenpreis von 64,0 Prozent im Jahr 2005 auf lediglich 55,3 Prozent im Jahr 2019 gesunken – damit hat die gesundheitsförderliche Wirkung der Steuer stark nachgelassen. Profitiert haben nur die Hersteller: Ihr Wirtschaftsanteil stieg im gleichen Zeitraum um 29,3 Prozent an (Abb. 2)⁸.

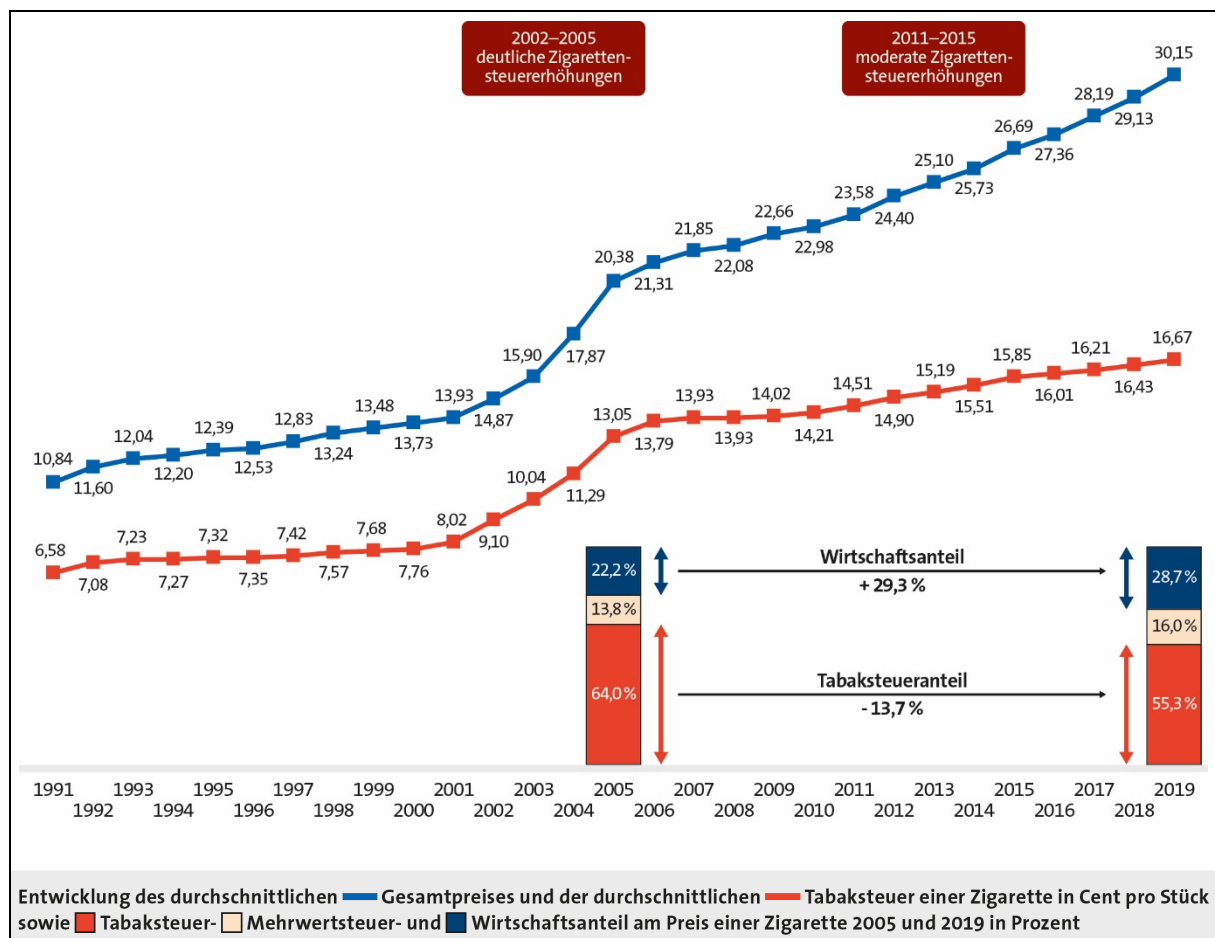


Abbildung 2: Entwicklung des durchschnittlichen Gesamtpreises und der durchschnittlichen Tabaksteuer einer Zigarette in Cent pro Stück sowie Tabaksteuer- Mehrwertsteuer- und Wirtschaftsanteil am Preis einer Zigarette 2005 und 2019 in Prozent⁸

Gleiche Besteuerung aller Rauchtobakprodukte notwendig

Starke Unterschiede in der Steuerhöhe für verschiedene, aber vergleichbare Rauchtobakerzeugnisse führen zu Ausweichreaktionen der Konsumierenden auf das billigere Produkt^{4,5}. Anstatt den Konsum zu reduzieren oder einzustellen steigen die Menschen auf ein vergleichbares – und genauso schädliches – Produkt um. Eine solche Ausweichreaktion war in Deutschland bei der Steuererhöhung von 2002 bis 2005 zu beobachten: Im Jahr 2005 kostete eine selbstgedrehte Zigarette lediglich ein Drittel einer Fabrikzigarette¹⁴. Infolgedessen stiegen nach der deutlichen Tabaksteuererhöhung auf Fabrikzigaretten vor allem jugendliche Rauchende auf Feinschnitt um: Im Jahr 2003 konsumierten sieben Prozent der jugendlichen Rauchenden Feinschnitttabak, zwei Jahre später, nach der Steuererhöhung, waren es bereits 19 Prozent². Nur eine gleich hohe Besteuerung vergleichbarer Rauchtobakprodukte kann derartige Ausweichreaktionen verhindern⁴.

Im Gesetzentwurf bleibt allerdings der Preisunterschied zwischen Zigaretten und Feinschnitt erhalten; dieser Preisunterschied ist sogar, wie bereits erwähnt, explizit gewollt. Auch Zigarren/Zigarillos sowie Pfeifentabak bleiben weiterhin wesentlich billiger als Zigaretten, obwohl erwiesen ist, dass das Rauchen dieser Produkte das Risiko für mehrere Krebsarten erhöht; Zigarrenrauchen verursacht außerdem Herz-Kreislauferkrankungen und chronisch obstruktive Lungenerkrankungen⁸.

Wasserpfeifentabak muss deutlich höher besteuert werden

Wasserpfeifenrauchen schadet der Gesundheit: Shisha-Rauchen macht abhängig und verursacht Atemwegs- und Herz-Kreislauferkrankungen, Lungenkrebs und möglicherweise weitere Krebsarten. Wasserpfeifenrauchen während der Schwangerschaft beeinträchtigt die Entwicklung des Ungeborenen.⁸

Der Gesetzentwurf versäumt es, dem deutlichen Anstieg des Absatzes von Wasserpfeifentabak gegenzusteuern. Wasserpfeifentabak bleibt viel zu billig und dadurch auch für Jugendliche und junge Menschen leicht erschwinglich – also gerade für die Gruppe, in der Wasserpfeifenrauchen am weitesten verbreitet ist. Weit mehr als zwei Drittel der aktuellen Wasserpfeifenrauchenden haben im Alter von 14 bis 25 Jahren mit dem Konsum begonnen. Von den Jugendlichen im Alter von 12 bis 17 Jahren hat etwa ein Fünftel mindestens einmal eine Wasserpfeife ausprobiert und etwa acht Prozent dieser Altersgruppe haben innerhalb der letzten 30 Tage Shisha geraucht. Von den jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren haben fast zwei Drittel jemals Shisha geraucht und rund 16 Prozent taten dies innerhalb der letzten 30 Tage.⁸

Eine deutlich höhere Besteuerung von Wasserpfeifentabak kann dazu beitragen, den Konsum zu verringern und so den Gesundheitsschäden des Wasserpfeifenrauchens vorzubeugen. Eine eigene Steuerkategorie für Wasserpfeifentabak hätte zudem den Vorteil, dass sich Veränderungen des Konsumverhaltens über den Absatz verfolgen lassen könnten. Dies ist derzeit nicht möglich.

Erhitzter Tabak

Die Definition für erhitzten Tabak sollte im Hinblick auf die Möglichkeit, die Zusatzsteuer für erhitzten Tabak zu umgehen, überprüft werden. Aktuell ist folgende Definition vorgesehen: „Erhitzter Tabak im Sinne dieses Gesetzes ist stückweise und einzeln



portionierter Rauchtobak, der dazu geeignet ist, durch Inhalation eines in einer Vorrichtung erzeugten Aerosols oder Rauches konsumiert zu werden.“ (S. 7) Für die Besteuerung ist erhitzter Tabak als Pfeifentabak eingestuft und erhält als zusätzliche Steuer zur Steuer auf Pfeifentabak die Differenz zwischen Zigaretten- und Pfeifentabaksteuer.

Diese Definition eröffnet den Herstellern die Möglichkeit, die Zusatzsteuer für erhitzten Tabak zu umgehen, indem sie – ähnlich wie bei Zigaretten mit Tabak zum Selberdrehen – beispielsweise speziellen Rauchtobak und passende Hüllen anbietet, die, möglicherweise mit einem speziellen Gerät, vom Konsumenten oder der Konsumentin mit wenigen Handgriffen zusammengefügt werden. Dieser spezielle Rauchtobak wäre nicht „stückweise und einzeln portioniert“, und könnte daher der günstigen Pfeifentabaksteuer unterliegen, da er zwar zur Verwendung in einem speziellen Gerät vorgesehen, aber eben nicht einzeln portioniert wäre.

Damit würden dem Staat die zusätzlichen Steuereinnahmen entgehen, und die Hersteller hätten weiterhin einen sehr großen Gewinnanteil.

E-Zigaretten

Der Gesetzentwurf sieht lediglich für nikotinhaltige E-Zigaretten eine neue Besteuerung vor; nikotinfreie E-Zigaretten bleiben weiterhin ohne spezifische Steuer. Zudem sollen E-Zigaretten nach Nikotingehalt besteuert werden. Außerdem werden keine weiteren Bestandteile von E-Zigaretten besteuert. All dies steht dem Ziel des TabStMoGs, nämlich die öffentliche Gesundheit zu schützen, entgegen.

Gleiche Besteuerung von nikotinhaltigen und nikotinfreien E-Zigaretten

Im Gesetzentwurf wird die Besteuerung nikotinhaltiger Substanzen damit begründet, dass der Gebrauch von E-Zigaretten, soweit die Substanz Nikotin enthält, den Konsum herkömmlicher Zigaretten substituieren. Mit der Aufnahme nikotinhaltiger Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten in das Tabaksteuergesetz werde auf die aktuelle Marktentwicklung reagiert (S. 18). Dasselbe trifft aber auch auf nikotinfreie E-Zigaretten zu: Auch nikotinfreie E-Zigaretten werden als Ersatz für Tabakzigaretten verwendet¹⁰. Ebenso tragen nikotinfreie E-Zigaretten zur aktuellen Marktentwicklung bei.

Eine unterschiedliche Besteuerung nikotinhaltiger und nikotinfreier E-Zigaretten ist auch insbesondere vor dem Hintergrund nicht nachvollziehbar, dass im Tabakerzeugnisgesetz und im Jugendschutzgesetz nikotinhaltige und nikotinfreie E-Zigaretten gleichgestellt sind. Dies wird damit begründet, dass nikotinfreie E-Zigaretten dasselbe Gesundheitsrisiko bergen wie nikotinhaltige E-Zigaretten¹. Aus demselben Grund – dem Ziel, die öffentliche Gesundheit zu schützen – sollten nikotinhaltige und nikotinfreie E-Zigaretten auch im TabStMoG gleich behandelt werden.

Besteuerung aller Liquids unabhängig vom Nikotingehalt

Werden E-Zigaretten nach Nikotingehalt besteuert, so ist zu erwarten, dass die Konsumenten und Konsumentinnen verstärkt zu preisgünstigeren Liquids mit geringerem Nikotingehalt greifen. Es hat sich aber gezeigt, dass die Konsumierenden bei einer Reduktion des Nikotingehalts der Liquids die Nikotinaufnahme durch eine verstärkte Inhalation konstant halten¹³. Durch dieses kompensatorische Inhalationsverhalten sind



die Konsumierenden einer größeren Schadstoffbelastung ausgesetzt, was wiederum das Gesundheitsrisiko erhöht.

Eine Besteuerung über den Nikotingehalt kann zudem dadurch erschwert werden, dass der angegebene Nikotingehalt nicht unbedingt verlässlich mit dem tatsächlichen Nikotingehalt des Liquids übereinstimmt⁶.

Die Weltbank empfiehlt eine Besteuerung aller Liquids für E-Zigaretten unabhängig vom Nikotingehalt, auch nikotinfreie¹⁶.

Besteuerung der Geräte notwendig

Die Weltbank empfiehlt zudem eine zusätzliche Besteuerung der Geräte, da dies einen abschreckenden Effekt auf Jugendliche hätte, die Produkte zu verwenden. Die Steuer auf die Geräte sollte in Abhängigkeit vom Produktpreis gestaffelt sein, um insbesondere die für Jugendliche attraktiven Einwegprodukte vergleichsweise stark zu versteuern.¹⁶ Daneben sprechen ökologische Motive für eine Besteuerung der Geräte.



Literatur

- 1 Bundestag D (2020) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes. Drucksache 19/19495
- 2 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2005) Neue Ergebnisse zur Entwicklung des Rauchverhaltens von Jugendlichen. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln
- 3 Chaloupka FJ & Grossman M (1996) Price, tobacco control policies and youth smoking. NBER Working Paper No. 5740. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA
- 4 Chaloupka FJ, Straif K, Leon ME & Working Group IAfRoC (2011) Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. *Tob Control* 20: 235-238
- 5 Chaloupka FJ, Yurekli A & Fong GT (2012) Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tob Control* 21: 172-180
- 6 Cheng T (2014) Chemical evaluation of electronic cigarettes. *Tob Control* 23 Suppl 2: ii11-17
- 7 Deutsches Krebsforschungszentrum (2019) Deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um zum Nichtrauchen zu motivieren. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg
- 8 Deutsches Krebsforschungszentrum (2020) Tabakatlas Deutschland 2020. Pabst Science Publishers, Lengerich
- 9 International Agency for Research on Cancer (2011) Effectiveness of tax and price policies for tobacco control. IARC Handbooks of Cancer Prevention, Tobacco Control, Vol. 14, International Agency for Research on Cancer, Lyon, Frankreich
- 10 Kotz D, Batra A & Kastaun S (2020) Smoking cessation attempts and common strategies employed. *Dtsch Arztebl Int* 117: 7-13
- 11 National Cancer Institute (1993) The impact of cigarette excise taxes on smoking among children and adults: summary report of a national cancer institute expert panel. National Cancer Institute, Bethesda, Maryland, USA
- 12 Ross H & Blecher E (2019) Illicit trade in tobacco products need not hinder tobacco tax policy reforms and increases. *Tobacconomics White Paper*. Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy and University of Illinois at Chicago, Chicago, IL
- 13 Soar K, Kimber C, McRobbie H & Dawkins LE (2019) Nicotine absorption from e-cigarettes over 12 months. *Addict Behav* 91: 102-105
- 14 Statistisches Bundesamt (2020) Finanzen und Steuern. Absatz von Tabakwaren 2019. Fachserie 14 Reihe 9.1.1.
- 15 The Task Force on Fiscal Policy for Health (2019) Health taxes to save lives. Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages. April 2019
- 16 World Bank (2019) E-cigarettes: use and taxation. WBG Global Tobacco Control Program, World Bank Group, W. B. Group, Washington, D.C.
- 17 World Health Organization (2013) Protocol to eliminate illicit trade in tobacco products