Deutscher Bundestag
Finanzausschuss

Wortprotokoll
der 140. Sitzung

Finanzausschuss
Berlin, den 17. Mai 2021, 11:30 Uhr

- Virtuelle Sitzung per Webex-Videokonferenz –

Vorsitz: Katja Hessel, MdB

Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt **Seite 4**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 19/28655

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Haushaltsausschuss

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Per Webex-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Gutting, Olav Tillmann, Antje	
SPD	Binding (Heidelberg), Lothar Schrodi, Michael	
AfD	Gminder, Franziska	
FDP	Hessel, Katja Mansmann, Till	
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schmidt, Stefan	

Per WebEx-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Sachverständige:

Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V. (ABNR)

Effertz, Dr. Tobias

Helbig, Dr. Ulrike

Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e.V. (BVTE)

Mücke, Jan

Bündnis für Tabakfreien Genuss e.V. (BfTG e.V.)

Dahlmann, Dustin

Deutsches Krebsforschungszentrum

Schaller, Dr. Katrin

Rüther, Dr. Tobias

Klinikum der Universität München

Storck, Prof. Dr. Martin

Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH

VdR Verband der deutschen Rauchtabakindustrie e.V.

von Foerster, Michael

Werse, Dr. Bernd

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt

Beginn der Sitzung: 11:30 Uhr

Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 19/28655

Guten Tag meine Damen und Herren,

ich eröffne die Sitzung und begrüße zunächst alle anwesenden Sachverständigen.

Die heutige Sitzung findet ausschließlich als Videokonferenz im Webex-Format statt. Ich begrüße alle Kolleginnen und Kollegen, die per Webex-Konferenz zugeschaltet sind, sowie Vertreter der interessierten Fachöffentlichkeit, die ebenfalls Teilnehmer der Webex-Konferenz sind. An die zuhörenden Teilnehmer geht der kurze Hinweis, bitte die Kamerafunktion auszuschalten, damit wir in erster Linie die Sachverständigen und Mitglieder des Finanzausschusses sehen können. Auch die Chatfunktion ist nur für Sitzungsteilnehmer und nicht für Zuhörer dieser Anhörung vorgesehen.

Gegenstand der heutigen Anhörung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)“ auf Bundestagsdrucksache 19/28655.

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

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich Frau Ministerialdirektorin Mildenberger sowie weitere Fachbeamtinnen und Fachbeamte des BMF begrüßen. An dieser Stelle begrüße ich auch wie immer ganz herzlich die Vertreter der Länder.

Ein paar Hinweise zum Ablauf der heutigen Anhörung. Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 1 Stunde und 30 Minuten vorgesehen, also bis ca. 13:00 Uhr. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung erhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, d. h. die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils fünf Minuten unterteilt. In diesen fünf Minuten haben sowohl Fragen wie auch Antworten zu erfolgen. Deswegen wie immer an der Stelle der Hinweis an die Kolleginnen und Kollegen, je kürzer Sie ihre Frage formulieren desto mehr Zeit bleibt für die Antworten der Sachverständigen. Zur besseren Orientierung wird auf dem grünen Feld in der Videokonferenz eine Uhr eingeblendet, der Sie die verbleibende Redezeit entnehmen können. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, soweit dies noch nicht geschehen ist, im Chat anzumelden, wer die Fragen für die Fraktionen stellt. Bitte nennen Sie am Beginn Ihrer Wortmeldung jeweils den Sachverständigen, an den sich die Frage richtet, und nennen Sie bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen, um Verwechslungen zu vermeiden.

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

Ich darf nun alle bitten, Ihre Mikrofone stumm zu schalten. Bitte denken Sie daran, wenn Sie aufgerufen werden, die Mikrofone anzuschalten und am Ende Ihres Wortbeitrages wieder auszuschalten, um Rückkopplungen zu vermeiden. Sollten während der Anhörung technische Probleme bei einzelnen Teilnehmerinnen oder Teilnehmern auftreten, bitte ich, dass sich diese im Chat melden, wenn die Probleme behoben wurden. Erst dann werden wir die jeweilige Teilnehmerin oder den jeweiligen Teilnehmer erneut aufrufen, leider ist dies ab und an der Fall.

Ich weise darauf hin, dass das Mitschneiden der Videokonferenz, also Bild- und Tonaufnahmen,

durch Dritte untersagt sind. Wir können nun mit der Anhörung beginnen. Die erste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Sebastian Brehm.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU(CSU): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen, auch von mir ein herzliches Willkommen an alle Experten und Sachverständigen. Schön, dass Sie da sind. Ich glaube, wir haben heute ein wichtiges Gesetzgebungsvorhaben zu besprechen. Insbesondere die Abgrenzung zwischen der klassischen Zigarette und den neuartigen Produkten, den E-Zigaretten und Erhitzern, spielt eine wichtige Rolle. Deswegen möchte ich meine erste Frage an das Bündnis für Tabakfreien Genuss stellen, an Herrn Dahlmann.

Vorsitzende Katja Hessel: Entschuldigung, Herr Kollege Brehm, ich habe hier ein offenes Mikrofon bei einem als „Tabakdampf“ angemeldeten Teilnehmer. Deswegen noch einmal der Hinweis, dass bitte alle Zuhörer ihre Mikrofone stumm schalten. Herr Brehm, wir werden die Störung bei ihrer Redezeit berücksichtigen.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU(CSU): Vielen Dank. Herr Dahlmann, wie stehen Sie zu diesem Gesetzentwurf? Wie sehen Sie die für die E-Zigarette geplanten Steuererhöhungen, insbesondere im Vergleich zu Tabakprodukten?

Vorsitzende Katja Hessel: Die Frage richtet sich an Herrn Dahlmann für das Bündnis für Tabakfreien Genuss.

Sv **Dustin Dahlmann** (Bündnis für Tabakfreien Genuss e. V. (BfTG e.V.)): Guten Tag zusammen, vielen Dank für die Frage, Herr Brehm. Vielen Dank auch für die Gelegenheit, heute als Sachverständiger etwas zu der Diskussion beitragen zu können. Ich vertrete das Bündnis für Tabakfreien Genuss. Wir sind ein Zusammenschluss von kleinen und mittelständischen Unternehmen der E-Zigarettenbranche, die für 90 Prozent des Marktes verantwortlich sind. Zudem sind wir zu 100 Prozent tabakfrei. Wir haben also keine Mitglieder von Tabakunternehmen in unserem Verband.

Den Punkt, den Sie ansprechen, Herr Brehm, ist einer der wichtigsten für uns. Es geht bei dem Vergleich um die Berechnungsgrundlage. Es wird in dem Gesetzentwurf ohne Angaben von Quellen gesagt, dass e1 ml nikotinhaltige Substanz mit einer durchschnittlichen Konzentration von 10 mg/ml Nikotin 10 Tabakzigaretten ersetzt. Danach würde 1 mg Nikotin in Tabakrauch 1 mg Nikotin in einem Liquid entsprechen. Ich habe hier eine Flasche Liquid mit 10 ml in einer Konzentration von 20 mg/ml. In dieser Konzentration von 20 mg, wie ich es hier habe, entspricht das der zulässigen europäischen Höchstmenge (maximale Nikotinkonzentration 20 mg/ml, Verpackungseinheit maximal 10 ml). In anderen Ländern wie den USA sind zum Beispiel 60 mg üblich.

Die Zielgruppe für ein Liquid mit dieser Nikotinkonzentration sind Raucher, die einen hohen Nikotingehalt rauchen. Ich meine damit Raucher von Standardzigaretten, die eine E-Zigarette mit moderater Leistung dampfen wollen. Wir sprechen also nicht über light oder ultralight-Zigaretten. Wenn man die Berechnungsgrundlage des Gesetzentwurfs nimmt, würde diese kleine Flasche mit 20 mg Nikotinkonzentration einer ganzen Stange Zigaretten mit 200 Zigaretten entsprechen und mit acht Euro Steuer belegt werden. Ich habe in anderen Stellungnahmen andere Vergleiche gesehen. Dort leitet man her, dass eine sechs Milligramm-Konzentration 25 Zigaretten entspricht. Diese Flasche würde dann 83 Zigaretten oder vier Schachteln entsprechen. Meine Damen und Herren, ich glaube, auch für diejenigen unter Ihnen, die mit der E-Zigarette noch nichts zu tun gehabt haben, ist doch sehr zweifelhaft, dass diese kleine Flasche mit zehn Millilitern nicht einer Stange Zigaretten entsprechen kann.

Es kann auch nicht sein, dass diese vier Schachteln entspricht, wie dies nach der Stellungnahme des Verbands der deutschen Tabakrauchindustrie der Fall wäre. Man kann nicht vom Nikotingehalt eines Liquids Rückschlüsse auf eine bestimmte Anzahl von Zigaretten ziehen. Dazu muss man wissen, dass Zigaretten und E-Zigaretten ganz unterschiedlich funktionieren. Bei E-Zigaretten wird etwas verdampft und nicht verbrannt. Die Produkte funktionieren wirklich vollkommen unterschiedlich. Das muss immer beachtet werden.

Wenn man die Produkte dennoch vergleichen möchte, was aus den genannten Gründen schwierig ist, sollte man dies - wie in unserer Stellungnahme - auf der Basis von Zügen machen. Denn dies kommt aus unserer Sicht der Realität am nächsten. Danach entspricht dieses Liquid mit 10 ml Füllmenge 274 Zügen, das sind 23 Tabakzigaretten. Das

kann sich jeder vorstellen, das ist realitätsnah. Lassen Sie sich deshalb bitte auch nicht in die Irre führen, wenn Ihnen jemand mit niedriger Nikotinkonzentration etwas anderes vorrechnet. Wenn man in einer wesentlich leistungsstärkeren E-Zigarette das Liquid verdünnt oder eine niedrigere Nikotinkonzentration verwendet, benutzt man als Beispiel die vierfache Leistung. Man fittet auch die Nikotinkonzentration, man hat die gleiche Menge Nikotin, man kompensiert die Menge, die man aufnimmt, es gibt nur mehr Liquid, das verbraucht wird und mehr Wolken.

Ich fasse zusammen: Zehn Milliliter mit 20 Milligramm Nikotingehalt kosten derzeit fünf Euro. Dies entspricht 23 Zigaretten und nicht einer ganzen Stange. Das ist ein realistischer Vergleich. Die Kosten für Liquid, das der Zugmenge einer Zigarette entspricht, betragen rund 21 Cent. Es ist mir deshalb ein wichtiges Anliegen, zuallererst zu adressieren, dass die Berechnungsgrundlage in dem Entwurf so nicht korrekt ist. Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dahlmann. Wir machen weiter in der Befragung, die nächste Frage stellt die SPD-Fraktion, der Kollege Schrodi bitte.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Schönen Guten Tag in die Runde. Wir beschäftigen uns heute mit den Fragen des Tabaksteuermodells und der Besteuerung neuartiger Rauchprodukte. Zunächst einmal eine Frage zu dem Tabaksteuermodell mit der Besteuerung der herkömmlichen Tabakzigarette und des Feinschnitts. Meine Frage geht an Frau Dr. Kathrin Schaller, Deutsches Krebsforschungszentrum, und an Herrn Dr. Tobias Effertz: Wie schätzen Sie die im Gesetzentwurf vorgesehene Erhöhung der Steuer auf Tabakzigaretten und Feinschnitt ein? Wie stark müsste aus Ihrer Sicht die Besteuerung ausfallen, um eine sinnvolle Lenkungswirkung zu entfalten und ein Gleichgewicht zwischen Steuereinnahmen und Gesundheitsschutz herzustellen?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Schrodi, die Frage richtet sich zunächst an Frau Dr. Schaller, Deutsches Krebsforschungszentrum.

Sve **Dr. Kathrin Schaller** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Vielen Dank für die Frage. Deutliche Steuererhöhungen, die auch den Preis von Rauchtabakprodukten erhöhen, sind die wirksamste Maßnahme, um Raucher zum Rauchstopp zu motivieren und Jugendliche vom Einstieg abzuhalten. Die geplante Steuererhöhung ist aus gesundheitspolitischer Sicht dazu allerdings nicht geeignet. Sie ist viel zu gering, um eine solche Wirkung zu erzielen. Um gesundheitspolitisch wirksam zu sein, müsste die Steuer auf Rauchtabakprodukte den Preis um mindestens zehn Prozent erhöhen.

Problematisch ist auch die geringe Besteuerung von Feinschnitt, weil der geringere Preis dazu führt, dass Raucher nicht aufhören zu rauchen, sondern einfach auf das billigere Produkt umsteigen. Das ist aber genauso gefährlich. Auch für Jugendliche ist der Feinschnitt oder die Zigarette zum Selberdrehen eine günstige Alternative. Das heißt, der Präventionseffekt, Jugendliche vom Rauchen abhalten zu wollen, wird durch die viel zu geringe Steuer zunichte gemacht.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, die Frage richtete sich auch an Herrn Dr. Effertz, Aktionsbündnis Nichtrauchen e. V.

Sv **Dr. Tobias Effertz** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, und vielen Dank auch an Herrn Schrodi für die Frage. Die gesundheitliche Lenkungswirkung fällt bei diesem geplanten Steuervorschlag deutlich zu gering aus. Sie würden überhaupt keinen Fehler machen, wenn Sie die Stücksteuer nicht wie geplant auf 11,11 Cent erhöhen pro Zigarette, sondern auf 11,5 Cent. Sie würden überhaupt keinen Fehler machen. Wenn man die Kosten des Rauchens mit einpreisen würde, müssten Sie zu einer deutlich höheren Steuer kommen, nämlich von etwa 0,40 Cent. (*teilweise unverständliche Passage wegen Tonproblemen*). Wenn Sie das nicht wollen, haben Sie - und das ist das, was ein bisschen kritisch an diesem Steuervorschlag ist - auch höhere Steuereinnahmen bei den Ertragsteuern. Man kann nicht oft genug hervorheben, dass die Ertragsteuern, insbesondere die Einkommensteuer, deutlich ansteigen, wenn Sie einen Raucher zum Nichtraucher machen. In dem Fall ist es also so, dass Sie mit höheren Steuern sowohl eine deutlich bessere fiskalische Situation als auch eine gesundheitliche Lenkungswirkung hin zu einer besseren Gesundheit und einer Entlastung der Parafisci, vor allem der Krankenkassen, herstellen.

Wichtig ist auch eine gleiche Besteuerung des Feinschnitts. Das ist eine Sache, die ich überhaupt

nicht nachvollziehen kann. Wenn Sie hier gleichziehen würden, hätten Sie eine deutlich bessere gesundheitliche Wirkung. Vor dem Hintergrund, dass Rauchtabak und Shishas bei den Jugendlichen eine sehr große Rolle spielen, würde ich mir hier eine deutlich höhere Tabaksteuer wünschen. Das wäre sowohl aus fiskalischer wie auch aus gesundheitspolitischer Sicht eine deutlich bessere Situation. Vielen Dank.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Ganz schnell noch eine Nachfrage, weil das in der Debatte immer wieder angeführt wird: Nimmt der Schmuggel exorbitant zu, wenn wir die Steuer zu stark erhöhen? Wie ist Ihre Einschätzung dazu, Herr Dr. Effertz?

Sv **Dr. Tobias Effertz** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e. V. (ABNR)): Nein, ich habe dazu in Deutschland selber Studien gemacht. Ich habe bis jetzt keinen Beleg für einen Zusammenhang zwischen Steuererhöhungen und geschmuggelter Menge in Deutschland finden können. Auch Kollegen aus dem Ausland kommen immer wieder zu dem Befund, dass die Tabakindustrie hier deutlich übertreibt, um höhere Tabaksteuern zu verhindern.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dr. Effertz. Wir machen weiter mit der AfD-Fraktion, Frau Gminder.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Guten Morgen in die Runde, vielen Dank für das Wort. Die Tabaksteuer wird seit 1906 erhoben, damals handelte es sich um circa eine Milliarde Stück Zigaretten, heute haben wir das Zehnfache. 1970 hat die Steuer 6,5 Milliarden Euro erzielt, 2017 liegt der Steuerertrag bei 14,4 Milliarden Euro. Die Tabaksteuer ist damit die erfolgreichste Verbrauchsteuer nach der Mineralölsteuer. Ich hätte eine Frage an das Deutsche Krebsforschungszentrum. Die Tabaksteuer fließt ausschließlich dem Bundeshaushalt zu. Im Jahre 2006 sind davon 4,2 Milliarden Euro an die Krankenkassen weitergegeben worden. Inzwischen ist dieser Betrag verringert worden. Mich würde interessieren, warum dies geschehen ist.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Frau Gminder, die Frage richtet sich an Frau Dr. Schaller, Deutsches Krebsforschungszentrum.

Sve **Dr. Kathrin Schaller** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Vielen Dank für die Frage. Ich muss in dem Punkt leider passen, weil ich nicht weiß, wie die Steuern im Einzelnen verteilt werden, tut mir leid.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Frau Dr. Schaller. Frau Gminder?

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Ja, dann frage ich, ob es sich ihrer Auffassung nach eigentlich um ein Steuervorhaben handelt, mit dem größere Gewinne herbeigeführt werden sollen, oder ob damit mit Blick auf gesundheitliche Probleme eine Lenkungswirkung verbunden ist. Ich hatte Sie vorhin so verstanden, dass es nicht der gesundheitlichen Prävention dient, sondern es im Grunde nur um eine Generierung von Steuergeldern geht.

Vorsitzende Katja Hessel: Frau Dr. Schaller, Deutsches Krebsforschungszentrum.

Sve **Dr. Kathrin Schaller** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Danke. Ja, das ist so. Die Steuer dient in erster Linie der Sicherung der Finanzeinnahmen. Das steht auch so in der Begründung zum Gesetzentwurf. Dort steht zwar auch etwas davon, dass ein Gleichgewicht mit gesundheitspolitischen Anforderungen gewährleistet werden soll. Das ist aber nicht der Fall, weil die Steuern auf Rauchtabakprodukte viel zu niedrig sind, um überhaupt eine entsprechende Lenkungswirkung zu entfalten.

Raucher können nach wie vor von Zigaretten auf den weiterhin wesentlich billigeren Feinschnitt umsteigen. Gleiches gilt für den Umstieg auf andere Rauchtabakprodukte wie dem Wasserpfeifentabak, der vor allem von Jugendlichen und jungen Menschen viel geraucht wird, sowie für Zigarren und Pfeifentabak. Diese Produkte bleiben deutlich billiger, obwohl sie genauso schädlich wie Zigaretten sind. Sie verursachen genauso Krebs, Herzkreislaufkrankheiten und COPD (chronisch obstruktive Bronchitis). Deswegen sollten sie auch höher besteuert werden, um wieder eine Lenkungswirkung zu entfalten. Das ist durch die aktuelle Steueranhebung nicht gewährleistet. Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Frau Dr. Schaller. Frau Gminder, wir haben noch eine Minute 20 Sekunden?

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Ich würde gerne Herrn Prof. Dr. Storck vom Klinikum Karlsruhe befragen. Am 7. September 2020 gab es schon einmal eine Anhörung, in der Sie sich dafür ausgesprochen hatten, Verdampfer und andere neue Produkte nicht in gleicher Weise zu besteuern wie

Zigarettentabak oder Nikotin. Sie hatten es grundsätzlich positiv gesehen, dass die Jugend auf diese weniger schädlichen Produkte zurückgreift. Ich würde gerne noch einmal Ihre Meinung dazu hören. Danke.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Storck, Städtisches Klinikum Karlsruhe.

Sv **Prof. Dr. Martin Storck** (Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Ausschussmitglieder, zunächst Danke für die Einladung. Jetzt habe ich nur noch sehr wenig Redezeit, vielleicht kann ich nachher noch etwas mehr dazu sagen. Zunächst zur Gefährdung: Es ist nachgewiesen, dass Tabakerhitzer und E-Zigaretten im Vergleich zu Verbrennungszigaretten eine 95prozentige Schadstoffreduktion aufweisen. Dies ist u. a. von der US-amerikanischen Food and Drug Administration (FDA), der britischen Gesundheitsbehörde Public Health England und auch von deutschen Behörden bestätigt worden.

Hinzu kommt, dass diese Produkte eine Einstiegshilfe für Jugendliche sind. Dazu kann ich in aller Kürze nur auf meine Stellungnahme verweisen. Dort finden Sie einen Hinweis auf einen aktuellen Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, der einen historisch niedrigen Stand bei jugendlichen Rauchern zeigt. Die wenigsten Jugendlichen haben über E-Zigaretten begonnen. Ich kann das später noch weiter ausführen.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Storck, Sie werden bestimmt noch Zeit dafür bekommen. Wir machen weiter in der Anhörung, die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Gutting.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Guten Tag, ich habe eine Frage an Herrn Dr. Rüther und an Herrn Prof. Dr. Storck. Der Gesetzentwurf sieht eine zusätzliche Tabaksteuer auf erhitzten Tabak vor. Mit dieser auf die schon vorhandene Tabaksteuer zusätzlich erhobene Steuer wollen wir eine Verringerung des Konsums von gesundheitsschädlichem Nikotin erreichen. Jetzt habe ich vorhin zumindest Herrn Prof. Dr. Storck so verstanden, dass das Nikotin gar nicht das Problem darstellt. Müsste dann nicht die Begründung für die zusätzliche Tabaksteuer auf erhitzen Tabak nicht noch einmal überdacht werden? Könnten Sie das bitte noch einmal erläutern?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Gutting. Die Frage hat sich zunächst an Herrn Dr. Rüther gerichtet, Klinikum der Universität München.

Sv **Dr. Tobias Rüther** (Klinikum der Universität München): Sehr verehrte Vorsitzende, liebe Ausschussmitglieder, liebe Experten. Dankeschön aus München, ich bin Suchtforscher und Tabakforscher. In der Kürze der Zeit zu der Frage: Nikotin ist der Suchtstoff. Deshalb konsumieren Raucher die Produkte. Nikotin hat aber im Vergleich zu anderen Inhaltsstoffen des Tabakrauchs nur eine moderate Wirkung auf das Herzkreislaufsystem. Es hat keine krebserregende Wirkung. Es steht nicht auf der Liste karzinogener Substanzen der WHO. Um es ganz klar zu sagen, Raucher rauchen wegen des Nikotins, sie sterben an den Verbrennungsprodukten.

Vorsitzende Katja Hessel: Die Frage hat sich auch an Herrn Prof. Dr. Storck gerichtet, Städtisches Klinikum Karlsruhe.

Sv **Prof. Dr. Martin Storck** (Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH): Herzlichen Dank, vielleicht kann ich noch etwas ergänzend hinzufügen. Grundsätzlich begrüßen alle Mediziner eine Besteuerung von gesundheitsgefährdenden Produkten. Man muss dies jedoch risikoadjustiert betrachten. Im Aerosol von Tabakerhitzern und E-Zigaretten sind wesentlich weniger Kohlenmonoxid und andere krebserregende Stoffe wie Formaldehyd und Acrolein enthalten. Die Diskussion dreht sich immer um die Frage, wie gefährlich diese Produkte im Vergleich zur Zigarette sind. Die Modellberechnungen, die dazu existieren, etwa von Stephens aus Schottland oder von Slob aus den Niederlanden, zeigen, dass das lebenslange Krebsrisiko im Schnitt 10- bis 100-fach reduziert ist.

Die Ersatzprodukte, die ohne Verbrennungsrauch auskommen, sind geeignet, einen Ausstieg aus dem Zigarettenkonsum zu fördern. Das ist in einem Cochrane-Review kürzlich publiziert worden. Von verschiedenen nationalen Gesundheitsbehörden – zum Beispiel in England – wird proaktiv empfohlen, dies als Alternative zum kompletten Rauchstopp zu versuchen. Wie wir wissen, ist das Rauchen eine Sucht. Das sehe ich genauso wie Herr Rüther. Das kann nicht durch ein einfaches Arztgespräch beeinflusst werden, und auch nicht durch eine einfache Höherbesteuerung. Insofern sind

Tabakerhitzer und E-Zigaretten wirkungsvolle Instrumente zum Ausstieg aus dem Rauchen. In diesem Punkt wird man häufig missverstanden, weil es heißt, dass ein potenziell gesundheitsschädliches Produkt propagiert wird. Es kommt halt auf die Größenordnung an. Das wäre meine kurze Stellungnahme. Ausführliche Ergänzungen finden sich in meiner schriftlichen Stellungnahmen.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, wir haben noch eine Minute, Herr Gutting.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Vielleicht darf ich dann noch einmal zur wissenschaftlichen Datenlage fragen. Sie hatten gerade eine Studie aus den Niederlanden erwähnt.

Sv **Prof. Dr. Martin Storck** (Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH): Das ist eine mathematische Modellierung, bei der das Krebsrisiko als Integral unter der Kurve zur Exposition von krebserregenden Stoffen betrachtet wird. Das ist natürlich nicht ganz linear. Aber man kann schon einschätzen, wie lange man Formaldehyd inhalieren muss, bis sich tatsächlich ein Krebsereignis zu Lebzeiten zeigt. Danach ist das Risiko einer Zigarette wesentlich höher einzustufen. Ansonsten kann man auf die Messdaten des Bundesamts für Risikobewertung verweisen, das die Bestandteile im Aerosol gemessen hat. Die Daten liegen auf dem Tisch. Sie wurden auch von der Food & Drug Administration (FDA) nachgewiesen. Danach sind es schlicht toxikologische Fakten, die dafür sprechen, dass bei E-Zigaretten ein geringeres Expositionsrisiko von karzinogenen Substanzen besteht. Auch Tabakerhitzer, die häufig zwischen der E-Zigarette und Tabakzigarette angesiedelt werden, liegen, was das angeht, ganz nah bei der E-Zigarette.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Storck. Wir machen weiter in der Anhörung mit der FDP-Fraktion. Die Frage stellt der Kollege Till Mansmann.

Abg. **Till Mansmann** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage richtet sich an den BVTE, Herrn Mücke. Wir haben gerade von einem Sachverständigen gehört, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Preis und illegaler oder unerwünschter Einfuhr gäbe. Das wundert mich, weil es meiner langjährigen Erfahrung als Bürger und Grenzgänger, der in der französischen Grenznähe aufgewachsen ist, widerspricht. Aus meiner Sicht muss man unterscheiden. Es gibt die legale Einfuhr von gewissen Mengen, die aber der deutschen Steuer entzogen sind. Es gibt die illegale Einfuhr, also Schmuggel. Und es gibt schließlich illegale Produkte, also Fälschungen. Hier gibt es eine parallele Interessenlage der Industrie und des Staates. Man möchte das nicht. Und ich weiß, obwohl wir heute den Zoll nicht hier haben, dass in dieser Richtung intensiv geforscht wird und Untersuchungen gemacht werden. Können Sie uns vielleicht sagen, wie der Zusammenhang von Preisanstieg und steuerausweichendem Verhalten der Bürger und Konsumenten aussieht? Wie würde sich Ihrer Einschätzung nach an dieser Stelle eine massive Verteuerung von Dampfprodukten auswirken?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, die Frage richtet sich an Herrn Mücke, Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e. V.

Sv **Jan Mücke** (Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e. V. (BVTE)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herzlichen Dank für die Frage, ich will ganz kurz auf unsere Präsentation verweisen, die Sie unter dem Link in der Chatfunktion finden können[1]. Dort sehen Sie auf Folie Nummer 2 eine Statistik zur Tabaksteuererhöhung 2003/2004/2005. Damals hatte es die Forderung aus dem Kreis der Rauchgegner gegeben, die Schachtel Zigaretten einen Euro teurer zu machen. Dieser Forderung ist die damalige Regierungskoalition nachgekommen und hat in drei Steuerschritten (40 Cent, 30 Cent, 30 Cent) die Tabaksteuer angehoben. Damit sollte eine Gesundheitsstrukturreform finanziert werden, woraus leider nichts geworden ist, da die prognostizierten Steuereinnahmen nicht ansatzweise geflossen sind. Ganz im Gegenteil. So sehen Sie in der Grafik auf Folie Nummer 2, dass beispielsweise im Jahr 2004 mit Steuereinnahmen in Höhe von 16,4 Milliarden Euro geplant worden ist, tatsächlich aber nur 13,6 Milliarden Euro eingenommen wurden. Auch in den Folgejahren hat sich das ähnlich entwickelt.

Nun könnte man meinen, dass vielleicht der Eine oder Andere aufgehört hat. Das kann auch sein, aber die Mehrzahl der Raucherinnen und Raucher ist ausgewichen. Zum einen in günstiger besteuerte Produkte, aber vor allem in Produkte, die nicht in Deutschland versteuert werden. Wir haben seit der

[1] Vgl. Anlage 2

Steuererhöhung 2003/2004/2005 einen konstant hohen Anteil von bis zu 21 Prozent nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten. Ungefähr ein Drittel davon ist gefälscht und geschmuggelt. Ich kann Ihnen dazu mehrere Beispiele zeigen, vielleicht auch im Anschluss. Das ist wirklich bemerkenswert. Diesen Steuerschock, der damals bei den Tabakerzeugnissen zu einer Ausweichbewegung in geschmuggelte und gefälschte Zigaretten geführt hat, würde es in ähnlicher Weise geben, wenn jetzt die neuartigen Erzeugnisse entsprechend besteuert würden. Es wäre deshalb fiskalpolitisch hochriskant. Auch die zuständigen Gewerkschaften, die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ) und die Gewerkschaft der Polizei (GdP), haben die Steuerpläne für E-Zigaretten und Tabakerhitzer als Konjunkturprogramm für die organisierte Kriminalität bezeichnet. Ich glaube, dieser Auffassung muss man wohl Recht geben.

Im Übrigen haben auch andere europäische Länder diese Erfahrung gemacht, zuletzt Estland oder Italien in den Jahren 2014 bis 2018 mit der E-Zigarette. Auch dort hat man bei der Besteuerung sehr überzogen. Italien hat dann 2018 die Steuer auf den Nikotingehalt auf ein Zehntel der ursprünglichen Steuerrate reduziert. Sie können daran sehen, dass automatisch Ausweichbewegungen stattfinden, wenn man es mit der Besteuerung dieser Produkte überzieht.

Deshalb war es sehr vernünftig, dass die Regierungskoalition 2011 bis 2015 im Bereich der Tabaksteuer und der Umsatzsteuer maßvolle Anhebungen vorgenommen hat. Diese bewegten sich ungefähr in dem Rahmen, den jetzt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorschlägt:
acht Cent bei der Tabaksteuer plus Umsatzsteuer. Das macht ungefähr zehn Cent pro Steuerschritt, insgesamt also 50 Cent über einen Zeitraum von fünf Jahren. Das ist die Obergrenze dessen, was der Markt verträgt. Bei einer zu hohen Besteuerung der Tabakerhitzer und E-Zigaretten würden wir auch hier Ausweichbewegungen sehen. Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Mücke. Wir kommen zur nächsten Frage in der Anhörung. Kollege Cezanne für die Fraktion DIE LINKE. bitte.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Dankeschön, Frau Vorsitzende, meine Frage richtet sich an
Herrn Dr. Bernd Werse von der Goethe Universität Frankfurt am Main. Herr Dr. Werse, wir hatten bereits eine Runde zu diesem Thema, das ist glaube ich acht/neun Monate her. Damals ging es um einen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Wie bewerten Sie im Lichte der früheren Anhörung den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung? Welche Lenkungswirkung erwarten oder vielleicht befürchten Sie von der im Gesetzentwurf vorgesehenen Besteuerung?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Cezanne. Die Frage richtet sich an Herrn Dr. Werse, Goethe Universität Frankfurt.

Sv **Dr. Bernd Werse** (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt): Vielen Dank, dass ich an dieser Anhörung teilnehmen darf. Nur ganz kurz zu dem, was wir hier machen. Wir haben ein kleines Forschungsbüro mit dem Namen Centre for Drug Research. Wir beschäftigen uns also auch mit anderen Drogen als Tabak. Außerdem bin ich Sprecher des prohibitionskritischen Netzwerks Schildower Kreis.

Zu den Fragen von Herrn Cezanne: Im Grunde kann man nur eine kurze Zusammenfassung dessen versuchen, was in der letzten Anhörung im vergangenen September gelaufen ist. Wenn man sich dabei mal nur auf das Thema der E-Zigaretten und Tabakerhitzer bezieht, so war eine sehr deutliche Mehrheit der Expertinnen und Experten dafür, diese nicht so hoch zu besteuern wie Zigaretten und andere Tabakprodukte. Die Gründe wurden auch heute schon in dieser Runde benannt. Insofern ist mir vollkommen unbegreiflich, wie dieser Gesetzentwurf überhaupt zustande kommt.

Zu Ihrer zweiten Frage nach der Lenkungswirkung: Ich finde es schon sehr fragwürdig, dass es - nach allem was wir mitbekommen - darum geht, Steuereinnahmen zu sichern. Und dies bei einem Thema, wo es um die öffentliche Gesundheit geht, oder, um es drastischer zu formulieren, um Leben und Tod. Wir haben sehr viele Raucher in Deutschland. Und die Zahl der regelmäßigen Raucherinnen und Raucher ist in den letzten Jahren nicht mehr besonders gesunken. Positiv ist hingegen der Trend bei den Jugendlichen. Diesen kann man dadurch unterstützen, dass man nicht die Ausweichprodukte deutlich höher besteuert, weil es sonst womöglich auch dort eine gewisse Ausweichbewegung geben wird.

Mit Blick auf die Lenkungswirkung wurden auch schon die Erfahrungen aus anderen Ländern wie

Estland, Italien oder auch aus einzelnen US-Bundesstaaten genannt, wo die Steuereinnahmen extrem nach unten gingen, weil offensichtlich viele auf den Schwarzmarkt ausgewichen sind. Es stellen sich noch weitere Probleme in diesem Zusammenhang. So gibt es zum Beispiel im Internet Anleitungen, wie man sich Liquids selber zusammenpanschen kann. Man kann sich aus dem Ausland hochkonzentrierte Nikotinlösungen bestellen. Wenn Leute auf solche Möglichkeiten ausweichen würden, wäre dies eine zusätzliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit. Insofern wird eine Lenkungswirkung in Richtung höherer Steuereinnahmen höchstwahrscheinlich nicht erreicht werden, weil es diese Ausweichbewegungen geben wird.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Herr Dr. Werse, darf ich noch einmal nachfragen. Sie sind also im Lichte der vergangenen Anhörung und dessen, was heute gesagt worden ist, sehr wohl der Meinung, dass es sinnvoll wäre, die neuen Produkte wie Dampfer und E-Zigaretten steuerlich anders zu behandeln als Nikotinzigaretten, weil diese zwar nicht unschädlich für die Gesundheit sind, sehr wohl aber ein Hilfsmittel darstellen können, um der Sucht zu entgehen. Ist das richtig?

Sv **Dr. Bernd Werse** (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt): Ja, das ist absolut richtig. Von einem der anderen Sachverständigen wurde bereits angesprochen, dass es dafür auch eine Evidenz gibt. Dass es also nicht wenige Leute gibt, die es mit Hilfe dieser Produkte schaffen, ihren Zigarettenkonsum zu reduzieren. Auch gibt es neuere Studien dazu, dass schon diese Reduktion der Gesundheit zuträglich ist. Zudem gibt es nicht wenige Raucher, die es schaffen, damit komplett vom Zigarettenkonsum weg zu kommen.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dr. Werse. Wir kommen jetzt zu der Frage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die stellt der Kollege Schmidt.

Abg. **Stefan Schmidt** (B90/GR): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, man fühlt sich ein bisschen bestätigt. Auch ich habe den Eindruck, dass wir mit dem Antrag, den wir letztes Jahr zu Diskussion gestellt hatten, weiter waren als mit dem jetzigen Gesetzentwurf der Bundesregierung. Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Rüther. Wie bewerten Sie das Ziel des Tabaksteuermodernisierungsgesetzes, E-Zigaretten und Heat-not-Burn-Produkte ähnlich bzw. genauso zu besteuern wie Zigaretten? Wäre es vor dem Hintergrund der Risikoreduzierung durch alternative Produkte nicht zielführender, alle Rauch- und Dampfprodukte nach ihrem gesundheitlichen Schadenspotenzial zu besteuern, also nach dem Prinzip, je schädlicher das Produkt desto höher die Steuer?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Schmidt. Die Frage richtet sich an Herrn Dr. Rüther, Klinikum der Universität München.

Sv **Dr. Tobias Rüther** (Klinikum der Universität München): Vielen Dank für die Frage und dafür, dass ich als Suchtmediziner, Tabakforscher und Arzt, der Raucher behandelt, heute eingeladen bin. Ich beschäftige mich seit 15 Jahren wissenschaftlich mit der Tabakabhängigkeit, auch intensiv mit dem neuen Konsum von Nikotin. Rauchen bzw. Tabakabhängigkeit ist eine Suchterkrankung, die im frühen Lebensalter beginnt. Jeder zweite Mensch, der raucht, wird daran versterben, im Schnitt zehn Jahre früher. Entsetzlich für Betroffene, Angehörige, immense Kosten für die Gesellschaft. Natürlich ist es aus medizinischen Gründen das Beste, alle Raucher würden sofort aufhören. Aber sie tun es nicht, weil es eine schwere Suchterkrankung ist. Ich habe vorhin schon gesagt, dass das enorme Schadenspotenzial des Tabakrauchens durch die Verbrennungsprodukte hervorgerufen wird, nicht durch das Nikotin. Raucher rauchen wegen des Nikotins, sie sterben an den Verbrennungsprodukten. Man kann das nicht oft genug sagen.

In der Suchtmedizin hat sich in den letzten Jahren eine sehr pragmatische, patientenorientierte, realistische und undogmatische Sicht wissenschaftlich durchgesetzt. Wir haben gelernt, dass es Patientengruppen gibt, die nicht auf den Suchtstoff verzichten können, sehr wohl aber auf schädigende Begleitumstände. Wir haben das bei der Opiatsubstitution gesehen. Dort haben wir festgestellt, dass es Menschen gibt, die nicht mit ihrer Opiatsucht aufhören können. Seit wir die Substitution haben, haben wir die Opiatabhängigkeit sehr gut im Griff. Wir haben viele Menschen retten können, die wieder arbeiten können und den Suchtstoff haben, aber nicht die Begleitumstände. Warum sage ich das? Weil die E-Zigarette deutlich weniger Schadstoffe enthält. Ob das am Ende 85 Prozent oder 95 Prozent sind, ist egal. Auf jeden Fall ist ganz klar, dass es weniger Schadstoffe sind. Das heißt:

Raucher, die umsteigen, haben sicherlich ein Benefit. Insofern sehe ich im Sinne einer Risikoreduktion in der E-Zigarette, teilweise auch im Tabakerhitzer, auf jeden Fall eine echte Alternative, wenn Raucher nicht aufhören können oder nicht aufhören wollen. Und natürlich wäre es ideal, wenn alle Raucher plötzlich mit dem Rauchen aufhören würden.

Wir wissen heute sehr gut, dass Steuererhöhungen ein sehr probates Mittel sind, den Tabakkonsum zurückzudrängen. Nach jeder Steuererhöhung sehe ich in meiner Ambulanz eine riesige Nachfrage nach Entwöhnungsangeboten. Aber, und das dürfen wir nicht vergessen: Raucher sind kranke, abhängige Menschen, die sich Nikotin zuführen wollen. Nein, die sich Nikotin zuführen müssen. Das Paradoxe daran ist, sie wissen, dass es sehr schädlich ist. Das heißt, wir können Steuererhöhungen durchführen, weil diese helfen, den Tabakkonsum zurückzudrängen. Aber, es macht natürlich Sinn, risikoärmere Produkte weniger zu besteuern, weil dann das Umsteigen klar ist. Wir haben bildungsferne Schichten mit geringem Einkommen. Hier ist der Preis ein sehr gutes Steuerungsinstrument. Sie müssen wissen, dass Hartz-IV-Empfänger ein Drittel ihres verfügbaren Einkommens für Tabakprodukte ausgeben. Hier wäre natürlich eine Lenkung viel besser.

Um es zusammenzufassen: Ich bin absolut der Meinung, dass wir differenzieren müssen. Aufgrund des Jugendschutzes meine ich, dass die nicht ungefährlichen E-Produkte und Erhitzer auch für Jugendliche teurer werden müssen, wobei das Einsteigen kein riesiges Problem ist. Es muss auf jeden Fall eine Differenz geben zwischen der Besteuerung von normalen Tabakzigaretten und E-Produkten, auch weil es sehr gute Daten gibt, die zeigen, dass E-Zigaretten ein Entwöhnungspotenzial haben. Das heißt, man hat mit dem Konsum einer E-Zigarette ein Aufhörpotenzial. Es wäre schade, wenn wir das verschenken würden.

Abg. **Stefan Schmidt** (B90/GR): Wäre es denn vor dem Hintergrund des Umsteigens sinnvoll, bei der Steuererhöhung in weniger kleinen, statt in mehreren großen Schritten vorzugehen?

Sv **Dr. Tobias Rüther** (Klinikum der Universität München): Nein. Wir wissen, dass große Schritte etwas bringen. Ein großer Schritt bei der Tabaksteuererhöhung bringt etwas, kleine Schritte – nach dem Motto immer mal wieder ein paar Cent mehr - bringen viel weniger. Das ist aus suchtspezifischer Sicht ganz klar. Es gab schon einmal einen großen Schritt. Da konnten wir sehen, wie die Leute in die Ambulanz kamen.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dr. Rüther. Wir machen weiter in der Anhörung mit der SPD-Fraktion, und da stellt die nächste Frage der Kollege Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Vielen Dank. Ich möchte Frau Dr. Helbig vom Aktionsbündnis Nichtrauchen fragen, ob es stimmt, dass die E-Zigaretten und Tabakerhitzer geeignete Mittel sind, um mit dem Rauchen aufzuhören. Vielleicht können Sie ein bisschen die vorliegenden Studien noch einmal reflektieren.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Kollege Binding, die Frage richtet sich an Frau Dr. Helbig, hier für das Aktionsbündnis Nichtrauchen e. V.

Sve **Dr. Ulrike Helbig** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e. V. (ABNR)): Herzlichen Dank für die Frage, ich würde tatsächlich gerne noch ein bisschen die Studienlage aufgreifen. Es ist in keiner Weise nachgewiesen, dass die E-Zigarette ein gutes und probates Tool zur Raucherentwöhnung ist. Es gibt einige wenige Studien, die von Cochrane zitiert werden, und die darauf hinweisen, dass es möglicherweise ein Potenzial gäbe. Schaut man sich diese Zahlen genau an, sind es tatsächlich nur drei Prozent, die tatsächlich komplett rauchfrei sind. Überwiegend gibt es ein Dual-Use. Im europäischen Raum rauchen 60 bis 85 Prozent der E-Zigarettennutzer sowohl E-Zigarette wie auch konventionelle Produkte. Dieser Dual-Use ist im Vergleich zur alleinigen Nutzung eines Produkts doppelt oder mehrfach schädlich.

Ich finde es auch immer wieder erstaunlich, dass tatsächlich ein Tool so frei für eine Tabakentwöhnung empfohlen wird, obwohl es kein Medizinprodukt ist. Es gibt die Cochrane-Studien – das sind 65 Studien, auf die man systematisch zurückschauen kann – die mit einer viel größeren Patientenpopulation tatsächlich nachweisen, dass es evidenzbasierte Raucherentwöhnungsmöglichkeiten gibt. Danach können mit verhaltenstherapeutischen Maßnahmen und mit Hilfe von als Medizinprodukt geprüften (nikotinhaltigen) Produkten komplette Raucherentwöhnungen von bis zu 20 Prozent gene-

riert werden. Das heißt, wir schauen auf eine Situation, bei der wir 20 Prozent Raucherentwöhnungen auf der Grundlage evidenzbasierter Methoden und einer S3-Leitlinie erzielen, bei der viele Experten zusammen gewirkt haben und nicht nur Einzelmeinungen gehört werden. Demgegenüber steht die E-Zigarette, die hier von Einzelmeinungen als Raucherentwöhnungstool empfohlen wird. Ich finde es auch aus sachlich ethischen Gründen nicht korrekt, als Arzt etwas zu empfehlen, was nicht als Medizinprodukt geprüft wurde.

Die E-Zigarette enthält, wie mehrfach angedeutet wurde, toxische Substanzen in Form von Schwermetallen und Formaldehyd. Letzteres ist sehr wohl kanzerogen. Mit welcher Wahrscheinlichkeit es tatsächlich zu Krebs führt, kann man zum derzeitigen Zeitpunkt nicht sagen. Aber die Dosis an Formaldehyd ist hoch genug, dass es potenziell zu Krebs führen kann.

Angeklungen ist ferner, dass das Nikotin überhaupt nicht das Problem sei und dieses keine Auswirkungen auf das Gefäßsystem habe. Auch das ist nicht korrekt. Nikotin ist in der E-Zigarette häufig genauso hoch dosiert wie in konventionellen Produkten. Es dockt sehr wohl an das Noradrenale System an, an Acetylcholinrezeptoren und führt zu Gefäßverengungen, zu Kreislaufproblemen, bis hin zu Thrombosen, Herzinfarkten und Schlaganfällen. Neben dieser Wirkung hat es auch als chemische, suchterzeugende Substanz Einfluss auf die Ganglien. Die Reaktionsweisen sind verändert, das Adrenalin steigt, der suchterzeugende Effekt ist in der Form chemisch, dass verstärkt Dopamin ausgeschüttet wird. Das heißt, nach dem Abfluten, also ungefähr zwei Stunden nach der letzten Nikotinaufnahme, gibt es das Bedürfnis, erneut Nikotin zu sich zu nehmen. Das entspricht den konventionellen Produkten. Deswegen halte ich eine hohe Besteuerung für absolut wünschenswert.

Die Prävention sollte viel stärker fokussiert werden. Insofern muss die Lenkungsfunktion auf das Verhalten der Bevölkerung hoch genug sein, um präventive Effekte erzeugen zu können, und tatsächlich von den hohen Kosten in Höhe von 97 Milliarden Euro und der hohen Sterbequote von inzwischen fast 127.000 Toten pro Jahr herunter zu kommen. Konventionelle Produkte, aber auch die E-Zigarette, müssen hoch genug besteuert werden, damit man tatsächlich Lenkungseffekte erzielt und die Prävention noch stärker fokussiert. Tatsächlich blicken wir auf zunehmend steigende Kosten bei onkologischen Therapieverfahren. Es wäre deshalb ein lohnendes Investment an dieser Stelle, die Steuern hochzusetzen.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Können Sie noch einen Satz zu den psychischen Auswirkungen des Konsums von E-Zigaretten und Erhitzern sagen?

Sve **Dr. Ulrike Helbig** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e. V.): Das habe ich im Grunde schon angedeutet, der Nikotingehalt ist häufig genauso hoch wie in konventionellen Produkten. Nikotin ist gleich Nikotin, ist gleich Sucht machend. Nikotin ist eine chemische Substanz, die direkt an das Noradrenale System andockt, Dopamin freisetzt und über eine neuronale chemische Funktion Sucht erzeugt.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Frau Dr. Helbig. Wir machen in der Anhörung weiter mit der CDU/CSU-Fraktion. Dort stellt die nächste Frage der Kollege Brehm.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU(CSU): Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen, die Frage geht an Herrn Prof. Dr. Storck zu demselben Thema. Ziel ist natürlich, dass jeder Nichtraucher wird. Denn das ist das Gesündeste von allem. Trotzdem sollte man mit entsprechenden Lenkungswirkungen Chancen dafür schaffen, von der klassischen Zigarette weg zu kommen und so den Ausstieg aus dem Rauchen zu schaffen. Ich glaube, dass mit dem jetzigen Gesetzesvorschlag die Substitutionsmöglichkeit verwehrt wird und durch höhere Preise nicht stattfinden kann. Deswegen möchte ich von Herrn Prof. Dr. Storck noch einmal gerne wissen, wie Sie aus Ihrer medizinischen Sicht den Vergleich zur klassischen Zigarette insbesondere hinsichtlich der gesundheitlichen Auswirkungen sehen? Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Kollege Brehm, die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Storck, Städtisches Klinikum Karlsruhe.

Sv **Prof. Dr. Martin Storck** (Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH): Vielen Dank, wir behandeln die Endzustände des Zigarettenrauchens, sprich Bypass-Operationen, Amputationen, Halsschlagader bedingte Schlaganfälle usw. und in der Thoraxchirurgie die Bronchialkarzinome. Hier besteht ein eindeutiger Zusammenhang zum langjährigen

Zigarettenrauchen, das ist in der Onkologie unbestritten. Das sind täglich 328 Tote, ein ganzer Jumbojet.

Es gibt überhaupt keine Daten darüber, dass das Risiko gleich hoch bleibt, wenn man mit dem Rauchen aufhört und zur E-Zigarette wechselt. Das ist Spekulation, was meine Vorrednerin angesprochen hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass man, wenn man das Risiko Verbrennungsrauch ausschaltet, nach einiger Zeit einen Benefit hat. Das dauert zugegebenermaßen bis zu fünf Jahren, das ist kein sofort messbarer Effekt, sondern ein Langzeitbenefit.

Zu dem Problem der Wirkung des Nikotins auf die Gefäße: Dazu möchte ich als Gefäßmediziner ganz kurz noch Stellung beziehen. Es ist ein Kurzzeiteffekt. Wenn Sie einen Espresso trinken, haben Sie auch eine Vasokonstriktion. Und niemand ist auf die Idee gekommen, deswegen den Espresso höher zu besteuern. Der Effekt von Nikotin auf die Gefäße stimmt – es kommt zu einer temporären Vasokonstriktion, aber dass das E-Zigarettenrauchen zu einer Thrombose führt, ist wirklich nicht nachgewiesen.

Ich wundere mich immer, dass eine prospektive randomisierte Studie wie die von Herrn Hajek aus England nicht zur Kenntnis genommen wird, bei der die E-Zigarette mit anderen Entwöhnungsverfahren verglichen wurde, und bei der sich gezeigt hat, dass E-Zigaretten bei der Raucherentwöhnung effektiver waren als die Nikotinersatztherapie. Oberstes Ziel sowohl in der Gefäßmedizin wie in der Onkologie muss es sein, von der Verbrennungszigarette weg zu kommen. Wenn dies nicht durch eine Totalentwöhnung geht, müssen wir substituieren. Selbst bei einem Dual-Use, wenn man also nur noch drei Zigaretten am Tag raucht, hat man signifikant weniger Aufnahme von Nitrosaminen. Auch die bronchiale Hyperreaktivität verbessert sich, was man durch Mannitoltests messen kann. Es ist immer noch gesundheitsschädlich, aber das gesundheitliche Risiko von Tabakerhitzern und E-Zigaretten ist im Vergleich zu Verbrennungszigarette vergleichsweise geringer.

Hinzu kommt: 80 Prozent der Raucher wollen ja gar nicht aufhören, wie soll man die adressieren? Wenn ich denen sage, hören Sie auf zu rauchen, das ist schädlich, dann funktioniert das nicht so ohne weiteres. Da muss man schon kompliziertere Verfahren anwenden. Auch Herr Rüther sieht ja längst nicht alle in seiner Suchtambulanz, sondern nur ein paar Prozent. Deswegen müssen wir auch denen, die nicht kommen, alternative Verfahren anbieten können. Danke.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU(CSU): Dann frage ich auch Herrn Rüther in dem Zusammenhang noch einmal. Auch er ist ja in die Richtung gegangen, dass man auf jeden Fall die E-Zigaretten und Erhitzer niedriger besteuern müsste als die Verbrennungszigarette.

Vorsitzende Katja Hessel: Herr Dr. Rüther, Klinikum der Universität München.

Sv **Dr. Tobias Rüther** (Klinikum der Universität München): Genauso sehe ich das. Auch noch einmal zu dem, was Frau Helbig ausgeführt hat: Ich habe nie gesagt, dass E-Zigaretten unschädlich sind. Das sind Produkte, die natürlich Krebs erregen. Zu den Auswirkungen auf die Acetylcholinrezeptoren, alles klar. Aber das kennen wir vom Kaffee auch. Das ist jetzt nicht wirklich das Problem.

Aber selbstverständlich gibt es je nach sozialer Schicht eine Lenkungswirkung. Und ich verstehe nicht, warum diese Produkte nicht günstiger sein sollen, wenn sie risikoärmer sind, weil auf jeden Fall bei einem Umstieg sofort weniger Schadstoffe zugeführt werden, und zusätzlich damit noch die Chance verbunden ist, komplett mit dem Rauchen aufhören zu können.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, auch die nächste Frage stellt der Kollege Brehm für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU(CSU): Meine Fragen richten sich an Herrn Dahlmann. Was passiert, wenn jetzt die Steuer auf Liquids deutlich erhöht wird? Wie wird sich dies auf die Kontrollen in Deutschland auswirken? Da wir kontrollierte Produkte in Deutschland haben, interessiert mich, ob ein Ausweichen auf den chinesischen, russischen oder einen anderen Markt stattfinden wird. Wie beurteilen Sie die Marktverteilung, wenn trotz der Preiserhöhung eine 15-prozentige Steigerung der Nachfrage bei Liquids stattfinden wird, so wie dies im Gesetzentwurf unterstellt wird?

Wäre es nicht sinnvoller, statt einer nikotinbestimmten eine volumenbasierte Besteuerung zu machen, so wie dies im gesamten europäischen Gebiet geschieht? Ist unser Ansatz nicht zu bürokratisch?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Kollege Brehm. Die Frage richtet sich an Herrn Dahlmann, Bündnis für Tabakfreien Genuss, Herr Dahlmann.

Sv **Dustin Dahlmann** (Bündnis für Tabakfreien Genuss e. V. (BfTG e.V.)): Vielen Dank für die Frage. Ich hatte vorhin schon erläutert, dass man von dem in einem E-Liquid enthaltenen Nikotin nicht auf eine bestimmte Menge von Tabakzigaretten schließen kann, da es verdampft und nicht geraucht wird, und es deshalb zu einer vollkommen anderen Aufnahme im Körper kommt. Hierzu verweise ich auch noch einmal ausdrücklich auf die Stellungnahme des Pharmakologen und Toxikologen Prof. Dr. Bernhard-Michael Mayer, der das für uns ausgearbeitet hat. Davon ausgehend möchte ich verdeutlichen, dass Tabakzigaretten und E-Zigaretten Konkurrenzprodukte sind, wobei – wie wir gerade eben festgestellt haben - E-Zigaretten deutlich weniger schädlich sind. Das muss bei einer Lenkungswirkung natürlich berücksichtigt werden.

Wie ich bereits ausgeführt hatte, kostet eine E-Zigarette derzeit 22 Cent, wenn man als Äquivalent eine Tabakzigarette heranzieht. Man raucht in Deutschland eine Feinschnitt-Zigarette für nur 10 Cent. Das bedeutet, dass die 95 Prozent weniger schädliche Variante mit einem 99 Prozent geringeren Krebsrisiko nach derzeitigem Stand schon 108 Prozent teurer ist - 21 Cent gegenüber 10 Cent. E-Zigaretten (10 ml Liquid mit 20 mg/ml Nikotin) sollen bis 2024 mit acht Euro Steuern belegt werden. Das führt zu Kosten pro Äquivalent-Tabakzigarette von 56 Cent. Die Steuererhöhung beim Tabakpouch beträgt bis zum Jahr 2026 nur ca. 70 Cent. Nach der Steuererhöhung beträgt das Verhältnis zwischen Feinschnitt-Zigarette und Liquid damit 56 zu 11 Cent. Das ist das Fünffache. Dabei habe ich die Kosten für die Geräte, die für die Nutzung von E-Zigaretten anfallen, noch gar nicht mit eingerechnet. Das sind gerne noch einmal 50,00 Euro. Die weniger schädliche Alternative ist nach dem Gesetzentwurf also knapp fünf Mal teurer. Das ist ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz. Das macht unser Produkt vollkommen unattraktiv. Es hat natürlich auch eine erdrosselnde Wirkung für unsere Branche und ist deswegen aus unserer Sicht auch verfassungswidrig. Das Lenkungsziel wird verfehlt.

Trotz der gesundheitlichen Vorteile der E-Zigarette ist es so, dass Nikotin immer noch hauptsächlich durch Tabak konsumiert wird. Die Tabakindustrie hat im letzten Jahr 28,8 Milliarden Euro umgesetzt. Beim Feinschnitt stieg der Umsatz von 2,1 Milliarden Euro im Jahr 2008 auf 4,2 Milliarden Euro im letzten Jahr. Zuletzt ist hier der Umsatz allein in einem Jahr um 10 Prozent gestiegen. Mit der E-Zigarette macht die gesamte Branche einen Umsatz von 450 Millionen Euro. Der Grund ist klar, das Produkt ist wesentlich teurer.

Ich will Ihnen noch etwas zeigen, was das ganze eindrucksvoll unterstreicht. Es gibt Tabakeimer, die kosten 59,95 Euro. Mit dem darin enthaltenen Tabak können Sie 785 Zigaretten drehen. Das entspricht Kosten in Höhe von 6,4 Cent pro Zigarette. Sie erinnern sich noch an die über 50 Cent bei der E-Zigarette? Wie sollen wir da kostentechnisch mithalten können? Das ist schon jetzt vollkommen unmöglich. Deshalb halte ich die fiskalpolitische Pufferfunktion, die dem Feinschnitt immer zugerechnet wird, für veraltet. An die Stelle sollte das neue und wesentlich weniger schädliche Produkt der E-Zigarette treten. Deswegen lautet mein Appell: Verstärken Sie nicht diesen negativen Effekt bei den Kosten für die E-Zigarette weiter durch eine Steuer!

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dahlmann, wir machen weiter mit der AfD-Fraktion, Frau Gminder.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Vielen Dank, zunächst bin ich von den Aussagen von Herrn Dahlmann sehr beeindruckt, insbesondere davon, wie er erläutert hat, dass die geplante Steuererhöhung für Verdampfer und E-Zigaretten im Grunde völlig falsch ist. Ich möchte aber gerne noch etwas anderes ansprechen und Herrn Mücke vom Bundesverband der Tabakwirtschaft fragen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme angegeben, wie viele nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten geraucht werden. Danach liegt der Anteil der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten in Mecklenburg-Vorpommern bei 38,8 Prozent, in Thüringen und Sachsen bei 32,6 Prozent und in Bayern bei immerhin 22,2 Prozent. Was kann man dagegen unternehmen?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Frau Gminder, die Frage richtet sich an Herrn Mücke, Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartige Erzeugnisse.

Sv **Jan Mücke** (Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e. V. (BVTE)): Frau Vorsitzende, Frau Abgeordnete, vielen Dank für Ihre Frage. Sie haben auf die Studie von Ipsos verwiesen, die Sie in unserer Präsentation[2] auf der Folie Nummer 3 finden. Das renommierte Marktforschungsinstitut Ipsos macht eine Schachtelstudie, die in jedem Quartal veröffentlicht wird. Ipsos sammelt über 190 000 Schachteln Zigaretten im Jahr aus den Müllsortieranlagen ein und kann deshalb genau zuordnen, wo die Zigaretten, die in Deutschland geraucht werden, eigentlich herkommen. Natürlich haben wir gewaltige Unterschiede innerhalb des europäischen Binnenmarktes. Man kann für den Eigenverbrauch beispielsweise aus Polen vier Stangen Zigaretten (800 Zigaretten) mitbringen. Aufgrund der großen Preisunterschiede gibt es einen Anreiz, dies auch zu tun.

Dieses Prinzip würde künftig ganz genauso auch für Tabakerhitzer gelten. Ich habe Ihnen hier ein Produkt mal mitgebracht. Ich hoffe, Sie können den Preis sehen. Das sind Tabaksticks, die Sie in Polen für 15 Złoty kaufen können. Das sind umgerechnet 3,15 Euro. Nach dem Gesetzentwurf würde dieselbe Schachtel, die jetzt in Deutschland als Pfeifentabak mit ungefähr 5,00 bis 6,00 Euro besteuert wird, etwas unter 10,00 Euro kosten. Wenn Sie sich den Preisunterschied von 3,15 Euro zu knapp 10,00 Euro ansehen, können Sie sich leicht ausrechnen, dass der grenzüberschreitende, illegale Handel von Tabakerzeugnissen, Tabakerhitzern und künftig auch E-Zigaretten massiv zunehmen wird.

Nun zu Ihrer Frage, was kann man tun? Das Wichtigste: Bitte bleiben Sie maßvoll bei der Besteuerung dieser Produkte. Lassen Sie nicht außer Acht, dass wir heute schon einen massiv hohen Anteil von geschmuggelten und gefälschten Waren haben. Wenn dieser Gesetzentwurf so für E-Zigaretten und Tabakerhitzer umgesetzt würde, hätten wir ein Konjunkturprogramm für die organisierte Kriminalität. Deshalb werben wir dafür, dass entsprechend der Schädlichkeit besteuert wird. Wenn wir die Tabakzigarette bei 100 Prozent ansetzen, sollten Tabakerhitzer bei ungefähr 50 Prozent und E-Zigaretten, da diese noch weniger schädlich sind, bei ungefähr 30 Prozent der Gesamtsteuer auf Zigaretten liegen. Das ist ein vernünftiger Ansatz. Das ist jedenfalls sehr viel besser, als diese Produkte mit der Tabakzigarette gleichzusetzen, das ist falsch. Bitte behalten Sie diese Daten mit im Hinterkopf. Lassen Sie sich nicht einreden, dass massive Tabaksteuererhöhungen dazu führen würden, dass Menschen aufhören zu rauchen oder zu dampfen. Das wird nicht passieren. Sie werden sich auf anderen Märkten versorgen. Das wird eintreten.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Mücke, wir kommen zur nächsten Frage, die stellt für die SPD-Fraktion Kollege Schrodi.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Fragen gehen an Frau Dr. Schaller vom Deutschen Krebsforschungszentrum. Zunächst möchte ich aber bemerken, dass wir die Diskussion, ob E-Zigaretten gesünder sind, schon vor einem halben Jahr geführt haben. Jetzt heißt es schon „weniger schädlich“. Frau Dr. Helbig hat hierzu vorhin deutliche Worte gefunden, denen ich mich anschließen möchte. Nun zu meiner Frage: Welche Erkenntnisse haben wir zu den Gesundheitsgefahren, die von E-Zigaretten insbesondere bei einem Dual-Use ausgehen, zumal nur sehr wenige wirklich komplett von der Tabakzigarette zur E-Zigarette hin wechseln?

Meine zweite Frage betrifft die Besteuerung. Es wurde gerade die volumenbasierte Besteuerung angesprochen. Frau Dr. Schaller, wäre das gegenüber dem Gesetzentwurf eine sinnvolle Alternative? Wenn ja, müsste man dann nicht alle Substanzen besteuern und nicht nur den Nikotingehalt?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, die Frage richtet sich an Frau Dr. Schaller, Deutsches Krebsforschungszentrum.

Sve **Dr. Kathrin Schaller** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Vielen Dank, zunächst zur Schädlichkeit von E-Zigaretten. Es ist so, dass das Aerosol tatsächlich weniger Schadstoffe enthält als Tabakrauch. Dazu gehört auch nicht viel, da Tabakrauch tausende von Giftstoffen enthält. Dennoch sind E-Zigaretten keineswegs harmlos. Tier- und Zellversuche weisen darauf hin, dass das E-Zigaretten-Aerosol im Körper Schäden verursachen kann.

[2] Vgl. Anlage 2

Im Moment ist es so, dass Langzeitstudien fehlen. Wir wissen einfach noch nicht, was langfristig an Krankheiten entstehen kann. Gerade für nichtrauchende Konsumenten, das sind vor allem Jugendliche, bedeutet der E-Zigarettenkonsum auf jeden Fall ein vermeidbares Gesundheitsrisiko.

Raucher verringern ihre Schadstoffbelastung, wenn sie vollständig auf E-Zigaretten umsteigen. Dies gilt aber nur bei einem vollständigen Umstieg. Im Moment weiß man nicht einmal, inwieweit sich die gesundheitliche Situation für Umsteiger tatsächlich verbessert. Es gibt eine Studie aus Italien, bei der man sechs Jahre lang Umsteiger beobachtet hat und bislang keine Vorteile feststellen konnte. Vielleicht dauert das noch ein bisschen. Das ist im Moment also noch offen.

Was den Dual-Use angeht: Das ist ein Zustand, bei dem die Raucher ständig zwischen dem Tabakrauchen und der E-Zigarette wechseln. Solange ich aber weiter rauche, führe ich mir die Schadstoffe des Tabakrauchs zu. Und da wissen wir, dass jede Zigarette schadet. Der duale Konsum sollte deshalb auf jeden Fall vermieden werden.

Zu der Art und Weise der Besteuerung möchte ich zunächst eine kleine Anmerkung loswerden: Diese alles beherrschende Diskussion um die Besteuerung von E-Zigaretten und um die Substitution lenkt ein bisschen vom eigentlichen Problem ab. Das ist nach wie vor das Rauchen. Ein Viertel der Bevölkerung raucht – mit gravierenden Folgen. E-Zigaretten verwenden gerade mal drei Prozent. Deswegen brauchen wir diese hohe Besteuerung von Rauchtabakprodukten, um die Raucher überhaupt erst einmal dazu zu motivieren, aufzuhören.

Nun zur Besteuerung nach dem Nikotingehalt: Es wurde bereits gesagt, dass die Konsumenten das Nikotin brauchen. Sie werden von den teuren, stark nikotinhaltigen Produkten auf die weniger nikotinhaltigen Produkte umsteigen. Weil sie aber das Nikotin brauchen, kompensieren sie den fehlenden Nikotingehalt durch stärkere und häufigere Inhalation mit der Folge, dass sie auch entsprechend mehr Schadstoffe aufnehmen. Gesundheitspolitisch macht also eine Besteuerung nach dem Nikotingehalt keinen Sinn. Außerdem bleiben nikotinfreie Produkte vollkommen außen vor.

Hier kommen auch wieder die Jugendlichen ins Spiel. Jugendliche konsumieren E-Zigaretten vor allem, weil es Spaß macht, weil es die Freunde machen und es lecker schmeckt, und nicht unbedingt wegen des Nikotins. Für die Jugendlichen stellen die verhältnismäßig billigen Produkte weiterhin ein Anreiz dar, diese auch zu verwenden. Im Tabakerzeugnisgesetz und Jugendschutzgesetz sind nikotinhaltige Zigaretten und nikotinfreie E-Zigaretten inzwischen mit dem Hinweis auf das gleiche Gesundheitsrisiko gleichgestellt. Ich sehe keinen Grund, warum das hinsichtlich der Steuer anders gemacht werden sollte. Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Frau Dr. Schaller, wir kommen zurück zur CDU/CSU-Fraktion und zum Kollegen Brehm, der die nächste Frage stellt.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU(CSU): Ich glaube, dass bislang in jeder Diskussion klar geworden ist, dass wir das Suchtrauchen und das gefährliche Rauchen der Verbrennungszigaretten eindämmen wollen. Aber es gibt auch noch das Genussrauchen. Manche Menschen schaffen es, nur ab und zu mal eine Zigarre oder Pfeife zu rauchen. Ich möchte Herrn von Förster vom VdR Verband der deutschen Rauchtabakindustrie fragen: Sind Sie mit dem Gesetzentwurf einverstanden oder gibt es aus Ihrer Sicht noch Dinge, die wir verbessern sollten?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Brehm. Die Frage richtet sich an Herrn von Foerster, Verband der deutschen Rauchtabakindustrie.

Sv **Michael von Foerster** (VdR Verband der deutschen Rauchtabakindustrie e. V.): Lieber Herr Brehm, herzlichen Dank für die Frage. Grundsätzlich begrüßen wir erst einmal den Vorschlag. Allerdings ist fraglich, ob die Ziele die damit eigentlich erreicht werden sollen, auch tatsächlich erreicht werden. Im Bereich des Genussrauchens und der Nischen-Produkte, die Rede ist vom Pfeifentabak und der Zigarre, ist die Systematik, die sich an das Modell von 2011 anlehnt, grundsätzlich zu begrüßen. Es macht aber auch deutlich, dass das BMF das Interesse einer Steuermaximierung verfolgt. Auf Grund langjähriger Erfahrungen werden die Erhöhungsschritte für die jeweilige Kategorie so gewählt, wie sie auch vorgelegt worden sind. Eine höhere Besteuerung, das hatten wir heute schon mehrmals, würde den Schwarzmarkt beflügeln und die Einnahmen verringern. Das heißt, die vorgelegten Erhöhungsschritte sind die Grenzen der Belastungsfähigkeit bei den einzelnen Tabakkategorien, insbesondere bei den Zigarren, Zigarillos und beim

Pfeifentabak. Meiner Argumentation folgt offensichtlich auch das BMF, da ansonsten die Steuererhöhungen im Sinne einer Steuermaximierung noch höher ausgefallen wären.

Bei den jetzt vorgeschlagenen Erhöhungen ist allerdings mit Marktverwerfungen zu Lasten der mittelständischen Tabakmanufakturen zu rechnen. Deshalb unser Vorschlag: Die Erhöhungen sollten in den einzelnen Kategorien, insbesondere bei Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak, kleiner ausfallen, um die jeweilige Kategorie nicht zu überfordern und Marktverzerrungen zu vermeiden. Insbesondere würden wir es begrüßen, wenn die Erhöhung bei Zigarren und Zigarillos gestreckt und in mehreren kleineren Schritten stattfinden würde, statt, wie bisher vom BMF angedacht, in zwei Anhebungen. Gerade bei diesen Kategorien handelt es sich nicht um Massenprodukte, sondern um Genussprodukte, die auch ein Teil unserer Kultur sind. Wir haben dort kein Jugendschutzproblem, aber auch kein Schmuggelproblem. Aus unserer Sicht würden weiterreichende Steuererhöhungen, gleich ob aus fiskalischen oder gesundheitspolitischen Beweggründen, wie schon in der Vergangenheit ein Abwandern in den Schwarzmarkt befördern. Das Ziel wäre verfehlt.

Im Bereich des Pfeifentabaks haben wir drei verschiedene Produkte: auf der einen Seite den klassischen Pfeifentabak und auf der anderen Seite den erhitzten Tabak und den Wasserpfeifen-Tabak. Diese sind in keiner Weise gleich zu behandeln. Man erkennt, dass das BMF hier einen Weg gegangen ist, um eine relativ hohe Belastungsgrenze beim Pfeifentabak herbeizuführen. Allerdings erkennt man auch, dass es für den Tabakerhitzer einen Sonderweg gegangen ist, um speziell den Pfeifentabak nicht zu überreizen. Deswegen würden wir an dieser Stelle konkret darum bitten, die mittelständische Tabakwirtschaft und Tabakmanufakturen nicht weiter zu belasten, sondern in einem Maße zu besteuern, um auf der einen Seite das Ziel, möglicherweise Steuereinnahmen zu generieren, zu erreichen, aber andererseits auch Marktverwerfungen zu verhindern. Herzlichen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr von Foerster. Wir machen weiter in der Anhörung mit der FDP-Fraktion. Dort stellt die nächste Frage der Kollege Mansmann.

Abg. **Till Mansmann** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine nächste Frage geht an Herrn Dr. Rüther aus München. Wir haben gerade relativ abstrakt die Studiendarstellungen von Frau Dr. Helbig gehört. Ich würde gerne aus Ihrer Sicht und den Erfahrungen aus einer Suchtpraxis hören, wie groß die Chancen sind, Raucher komplett zu entwöhnen und mit welchen Produkten dies gelingen kann. Wir haben in Deutschland im Grunde ein progressives Steuersystem, in dem die Tabaksteuer wie ein lineares Steuersystem aussieht, aber in Wirklichkeit wissen wir alle, dass sie höchst degressiv ist. Sie haben vorhin auch die soziale Schichtung angesprochen. Das würde mich auch noch einmal interessieren. Vielleicht können Sie dazu noch Ausführungen machen. Mir scheint es manchmal schon ein bisschen brutal, einfach zu sagen: „Die Raucher kommen davon nicht weg.“ Es trifft vor allen Dingen die Leute, die wenig Geld haben. Wie stellt sich dies in Ihrer Praxis dar? Wie ist der Kontakt mit diesen Leuten? Zum Schluss eine spezielle Frage zu den Shishas: Wie schätzen Sie diese hinsichtlich des Jugendschutzes ein?

Sv **Dr. Tobias Rüther** (Klinikum der Universität München): Vielen Dank für Ihre Frage, wie und was bei uns in der Tabakambulanz funktioniert. Ich beschäftige mich wirklich den ganzen Tag mit Rauchern. Der Königsweg ist natürlich eine professionelle Tabakentwöhnung mit Beratung und Medikamenten. Das ist toll. Hier hat Frau Helbig auch völlig Recht, diese gelingt in 20 Prozent der Fälle. Das Problem ist, dass es nicht so viele machen. Wir haben nur fünf Prozent der Raucher, die überhaupt diese Angebote annehmen. Man kann natürlich noch Werbung machen. Aber wir werden damit nicht so weit kommen.

Jeder Raucher braucht im Schnitt fünf bis sieben Aufhörversuche zur lebenslangen Abstinenz. Wir sprechen über eine chronische Suchterkrankung, und nicht über etwas, das man irgendwie weg zaubert oder etwas macht, und dann hört das auf. Darum ist mir auch die Steuer so wichtig. Wir sprechen über langfristig konsumierte Produkte. Es geht darum, sich langfristig anders zu entscheiden, eine Zeit lang mit einer anderen, weniger schädlichen Konsumform zu leben und vielleicht über den Weg der E-Zigarette aufzuhören.

Wir wissen von der Deutschen Befragung zum Rauchverhalten (DEBRA-Studie), dass immer mehr bildungsferne Schichten stärker rauchen.

Je höher der Bildungsgrad, desto höher das Gesundheitsbewusstsein, desto weniger Raucher. Das ist ganz klar. In unsere Tabakentwöhnungskurse kommen Leute, die Akademiker sind oder mindestens einen Realschulabschluss haben. Junge und ungebildete Menschen kommen leider zu wenig. Auch deshalb ist eine Steuererhöhung über den Preis durchaus sinnvoll. Die meisten Raucher, die nur über wenig Geld verfügen und zu mir kommen, drehen ihre Zigaretten. Gleiches gilt für die psychiatrischen Patienten. Diese Gruppen konsumieren alle Feinschnitt. Ich beobachte das jetzt seit 15 Jahren, und ich habe noch nie verstanden, warum der Feinschnitt billiger ist.

Dann kommen wir noch zu der Frage nach den Shishas. Hier bin ich mit Frau Dr. Schaller einer Meinung. Auch bei der Shisha verbrennen Sie Tabak und atmen diesen ein. Es wird nur durch Wasser geleitet, aber das ist natürlich genauso schädlich. Der einzige Unterschied ist, dass Sie die Shisha nicht wie die Fabrikzigarette transportieren und deshalb nicht ständig konsumieren können. Das Schlimme an der Fabrikzigarette ist ja, dass Sie sie mitnehmen können und sie überall verfügbar ist.

Abg. **Till Mansmann** (FDP): Vielen Dank, Herr Dr. Rüther, es beeindruckt mich immer sehr, wenn Sie Ihre Erfahrungen schildern. Ich würde Herrn Dahlmann noch ganz kurz zu der Struktur seiner Mitgliedsunternehmen fragen. Es handelt sich ja um viele kleine Geschäfte in Innenstädten. Im Moment müssen die Kunden auf das Internet ausweichen, weil die Geschäfte geschlossen sind. Sind Sie sich denn auch Ihrer Beratungsfunktion und der Wichtigkeit der Beratung mit Blick auf den Jugendschutz bewusst? Vielleicht sagen Sie noch einmal etwas zu Ihrer aktuellen Lage.

Vorsitzende Katja Hessel: Die zweite Frage richtet sich an Herrn Dahlmann, Bündnis für Tabakfreien Genuss.

Sv **Dustin Dahlmann** (Bündnis für Tabakfreien Genuss e. V. (BfTG e. V.)): Vielen Dank für die Frage. Sie haben vollkommen Recht, E-Zigaretten werden zu normalen Zeiten, wenn keine Corona-Pandemie Geschäftsschließungen erforderlich macht, im Fachhandel verkauft. Dort findet die Beratung statt. Diese ist für den Erfolg des Produktes auch ganz wichtig. Der Konsument, der vorher normale Zigaretten geraucht hat, muss wissen, dass er einen hohen Nikotingehalt verwenden muss. Und derjenige, der eine ultra-light Zigarette geraucht hat, muss wissen, dass er ein Liquid mit einem geringeren Nikotingehalt braucht. Das ist auch ein Argument, warum die Besteuerung auf Nikotinbasis keinen Sinn macht.

Die Branche ist sich sehr bewusst, wie wichtig das Thema Jugendschutz ist. Wir haben seit 2016 gut funktionierende Regelungen, beispielsweise im Onlinehandel, wohin sich in der Pandemie das Ganze leider hin verschoben hat. Zweistufige Prüfung: Online mittels Schufa. Anschließend bei Übergabe eine Kontrolle der Volljährigkeit der Person. Die Zeit reicht leider nicht für mehr, entschuldigen Sie.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dahlmann. Wir machen weiter in der Anhörung mit dem Kollegen Movassat aus dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz für die Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Guten Tag. Meine erste Frage geht an Herrn Werse. (*in Teilen unverständlich wegen technischen Störungen*) … nicht ganz so viel von „Harm Reduction“ bisher gehört hat. Können Sie uns als Suchtexperte erläutern, welche Rolle im Allgemeinen schadensreduzierende Maßnahmen im Umgang mit Suchterkrankungen spielen? Welche Rolle spielt die E-Zigarette im Kontext der Nikotinabhängigkeit?

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

Sv **Dr. Bernd Werse** (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt): Vielen Dank für diese Frage, Herr Movassat. Zum Thema „Harm Reduction“. Vorhin wurde von Herrn Rüther kurz angesprochen, dass es sehr viele Menschen gibt, die überhaupt nicht dazu bereit sind, mit dem Rauchen aufzuhören. Dies spielt im Grunde genommen bei allen Arten von Abhängigkeit und Sucht eine Rolle. Das fängt schon auf der anderen Seite des Spektrums an, bei den Heroinabhängigen. Auch das wurde vorhin schon kurz angesprochen. Dort sind wir mit Substitutionen, also mit der Zurverfügungstellung von Methadon und anderen Stoffen, sehr erfolgreich gewesen. Das ist auf jeden Fall auch noch ausbaufähig. Dort gibt es im Moment eine Kampagne der AIDS-Hilfe. Es gibt einfach ganz grundsätzlich bei Abhängigkeitserkrankungen das

Problem, dass ein großer Teil derer, die abhängig sind, einfach nicht dazu bereit ist, hiervon weg zu kommen. Sie wollen es nicht oder sie können es nicht. Dabei ist es egal, ob es um Heroin oder um Rauchprodukte geht. Es ist immer eine gute Sache, wenn man Leuten eine weniger schädliche Alternative anbietet. Das ist definitiv, etwas Verdampftes zu sich zu nehmen, wie wir heute mehrfach gehört haben.

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Meine zweite Frage an Herrn Werse: Die Bundesregierung betritt mit der Besteuerung von nikotinhaltigen Liquids für E-Zigaretten ja kein Neuland. Es gibt verschiedene EU-Staaten, die eine solche Besteuerung eingeführt haben. Welche Folgen hatte diese Besteuerung von nikotinhaltigen Liquids und welche Schlussfolgerung ziehen Sie daraus?

Sv **Dr. Bernd Werse** (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt): Auch das wurde vorhin schon kurz angesprochen. In Italien hat man die Erfahrung gemacht, dass bei weitem nicht die vorgesehenen Steuereinnahmen erzielt werden, wenn man relativ hohe Steuern auf Liquids einführt. Das lässt ganz klar darauf schließen, dass die Leute auf den Schwarzmarkt umgestiegen oder teilweise auch wieder zum Rauchen zurückgekehrt sind, weil sie dies subjektiv als für sich günstiger gefunden haben.

Die gepunchten E-Liquids, die man sich online bestellen oder selber zusammenmischen kann, habe ich vorhin schon kurz angesprochen. In Italien, Estland und Ungarn hat man die Steuern wieder deutlich gesenkt, weil man eingesehen hat, dass damit nicht einmal die erhoffte Wirkung erzielt wird, höhere Steuereinnahmen generieren zu können, was sich offensichtlich gerade die Bundesregierung erhofft.

Im Übrigen noch ein Wort zu einem Thema, das bisher noch gar nicht angesprochen wurde, und das in der Diskussion um E-Zigaretten immer ein bisschen mitschwingt: Gateway-Effekt. Könnte die E-Zigarette für Jugendliche ein Einstieg in das Rauchen sein? Dazu hatten wir in der Vergangenheit schon einiges publiziert. Es gibt viele Studien, die nicht darauf hinweisen. Das Rauchen ist in Deutschland gerade in der Zeit ganz deutlich zurückgegangen, als sich die E-Zigarette auch unter Jugendlichen verbreitet hat. Dieser Umstand spricht auf jeden Fall dafür, dass man von diesem Gateway-Effekt nicht ausgehen kann. Es gibt eine noch relativ neue Studie aus den Vereinigten Staaten, die dies bestätigt. Diese kommt sogar zu dem Schluss, dass E-Zigaretten ein wichtiges Werkzeug für „Harm Reduction“ bei Jugendlichen sein könnten.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dr. Werse. Wir machen weiter mit der nächsten Frage. Die Frage kommt von der CDU/CSU Fraktion vom Kollegen Brehm.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich muss leider ganz kurz einen Exkurs machen und eine sachfremde Frage an den VDR stellen, wenn dieser damit einverstanden ist. Es geht um die Strom- und Energiesteuern, die übrigens auch auf die Produktion von Rauchtabakprodukten einen Einfluss haben. Auch hier gibt es sehr energieintensive Betriebe. Es geht um den Stromsteuerspitzenausgleich bzw. um eine Verlängerung der Übergangsregelungen dieses Stromsteuerspitzenausgleichs bis 2024. Das ist mit Sicherheit auch für den Verband der Deutschen Rauchtabakindustrie von Interesse. Deshalb möchte ich gerne Herrn von Foerster fragen, ob er sich dem anschließen könnte? Sollte man eine solche Verlängerung noch in dieser Legislaturperiode vornehmen?

Vorsitzende Katja Hessel: Dann lauschen wir jetzt zu den energiepolitischen Fragen Herrn von Foerster für den Verband der Deutschen Rauchtabakindustrie.

Sv **Michael von Foerster** (Verband der deutschen Rauchtabakindustrie e. V.): Vielen Dank, gerne. Für uns als Mittelstand, der ausschließlich noch in Deutschland produziert, und auch viel exportiert, wäre es in der Tat ein erheblicher Wettbewerbsnachteil, wenn dieser Spitzenausgleich nicht mehr erfolgen würde. Deshalb sind wir daran interessiert, dass dieser wettbewerbsfähige Stromkostenspitzenausgleich insgesamt für den Standort Deutschland wieder bis 2024 verlängert wird. Dies ist eigentlich nicht nur wünschenswert, sondern zwingend erforderlich, um letzten Endes die Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Das gilt insbesondere für unsere Betriebe, die ausschließlich in Deutschland produzieren.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank. Herr Brehm, wir haben noch 2 Minuten.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Ich würde gerne das Bündnis für Tabakfreien Genuss noch einmal fragen, welche Grenzbelastung aus Ihrer Sicht bei der Besteuerung der Liquids möglich wäre, um keine Marktabwanderung ins Ausland zu haben.

Vielleicht erläutern Sie auch noch einmal, wie gegenüber ausländischen Produkten, etwa aus Russland oder Fernost, die Kontrolle in Deutschland aussieht? Vielleicht können Sie auch noch etwas zur Qualität sagen?

Vorsitzende Katja Hessel: Herr Dahlmann, Bündnis für Tabakfreien Genuss.

Sv **Dustin Dahlmann** (Bündnis für Tabakfreien Genuss e. V. (BfTG e. V.)): Vielen Dank, ich gehe auch noch kurz auf die vorherige Frage der FDP zur Struktur der Branche ein. Diese ist klein und mittelständisch geprägt. Die ganze Branche besteht fast ausschließlich aus inhabergeführten kleinen Unternehmen. Darüber hinaus gibt es einzelne Liquidproduzenten in Deutschland. Das Liquid kommt mittlerweile ganz überwiegend aus Deutschland. Es wird in Laboren hergestellt. Es gibt strenge Auflagen, die von der Marktüberwachung regelmäßig kontrolliert werden. Das Ganze geht also nicht so günstig.

In dem Gesetzentwurf wird der Markt stark überschätzt. Wir schätzen das Gesamtvolumen auf 450 Millionen Euro, davon entfallen nur 135 Millionen Euro auf nikotinhaltige Produkte. Eine EU-Studie zur E-Zigarettensteuer in Europa kommt zu dem Ergebnis, dass ein Euro Steuer ein Marktwachstum von 25 Prozent mit sich bringen würde. Ausweichbewegung nach China sehen wir schon jetzt. Das sehen wir bei der Hardware. Bei dem Preisvorteil, den der Feinschnitt hat, ist zu erwarten, dass diese Ausweichbewegung auch bei den Liquids stattfindet. Wenn wir Sie gar nicht davon abhalten können, eine Steuer einzuführen, müsste sie in jedem Fall volumenbasiert sein. Und sie müsste geringer als der europäische Durchschnitt von 1,50 Euro auf eine Flasche sein. Das Rauchen via Feinschnittzigarette ist hier in Deutschland immer noch extrem günstig. Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dahlmann. Die nächste Frage stellt Kollege Schmidt für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Stefan Schmidt** (B90/GR): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe insgesamt drei Fragen, erste Frage an Frau Dr. Schaller: Wo würden Sie die Shishas hinsichtlich ihrer gesundheitsschädigenden Wirkung einsortieren, wenn wir E-Zigaretten unten, Tabakerhitzer irgendwo in der Mitte und Zigaretten als ziemlich schädlich ganz oben einstufen würden? Wo müssten wir dann Shishas steuerlich einsortieren? Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass Jugendliche davon angesprochen werden.

Zweite und dritte Frage an Herrn Dr. Rüther: Sie haben schon deutlich gemacht, dass E-Zigaretten und Tabakerhitzer mit diesem Gesetzentwurf zu stark besteuert würden, wenn man das Ziel „Harm Reduction“ und Umstieg von Tabakzigaretten auf weniger schädliche Produkte verfolgt. Sie haben auch deutlich gemacht, dass Nikotin nicht der geeignete Maßstab für den Vergleich wäre. Gleichwohl die Frage an Sie: Entspricht denn ein Milligramm Nikotin in einer E-Zigarette einem Milligramm in regulären Zigaretten? Kann man das so umrechnen, wie es im Gesetzentwurf seitens des BMF getan wurde?

Dritte Frage: „Dual-Use“. Da gab es unterschiedliche Auffassungen. Ist der Dual Use eher problematisch oder ist das der richtige Weg? Vielleicht auch hierzu noch einmal Ihre Einschätzung aus der Praxis? Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank. Die erste Frage richtet sich an Frau Dr. Schaller, Deutsches Krebsforschungszentrum. Frau Dr. Schaller.

Sve **Dr. Katrin Schaller** (Deutsches Krebsforschungszentrum): Zur Schädlichkeit der Shishas. Auch das ist vorhin schon gefallen. Es findet ein Verbrennungsprozess statt. Der Rauch wird zwar durch Wasser durchgeleitet, dadurch aber nur abgekühlt und nicht gereinigt. Das heißt, dass im Rauch die gleichen Schadstoffe enthalten sind. Dazu wird pro Zug ein wesentlich größeres Volumen inhaliert. Das heißt, ich nehme pro Zug wesentlich mehr Schadstoffe auf. Deswegen ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass das Wasserpfeifenrauchen die gleichen oder vergleichbare Gesundheitsschäden verursacht wie das Zigarettenrauchen. Dazu gehören Atemwegskrankheiten, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Lungenkrebs und möglicherweise noch weitere Krebsarten. Da das Wasserpfeifenrauchen

vor allem unter Jugendlichen und jungen Menschen verbreitet ist, ist es auf jeden Fall notwendig, dass der Wasserpfeifentabak wesentlich teurer, also höher besteuert wird. Eine Anhebung auf das Niveau von Zigaretten hätte gerade bei Jugendlichen einen guten präventiven Effekt. Vielen Dank.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Frau Dr. Schaller. Die zweite und dritte Frage haben sich an Herrn Dr. Rüther gerichtet, Klinikum der Universität München. Herr Dr. Rüther.

Sv **Dr. Tobias Rüther** (Klinikum der Universität München): Zur Frage nach dem Nikotingehalt und ob ein Milligramm in E-Zigaretten einem Milligramm in Tabakzigaretten entspricht. Dazu muss ich ganz ehrlich sagen, das ist für mich eine ziemlich unmögliche wissenschaftliche Diskussion. Wir wissen schon bei der Tabakzigarette nicht, wieviel von dem darin enthaltenen Nikotin beim Raucher ankommt. Das wird in Europa nach dem sogenannten ISO-Verfahren berechnet. Dieses ISO-Verfahren berücksichtigt aber sehr viele Sachen nicht, zum Beispiel, dass die Tabakindustrie kleine Löcher in den Tabak gemacht hat, durch die von der Seite Frischluft reinkommt, die aber vom Raucher zugehalten werden. Es wird auch nicht berücksichtigt, wie der Raucher inhaliert etc. Das heißt, wir wissen eigentlich nicht, wie viel Nikotin beim Raucher ankommt.

Das Gleiche gilt für E-Zigaretten. Wir haben es mit einer riesigen Produktvielfalt zu tun. Wir haben verschiedene Verdampfer, verschiedene Liquids, verschiedene Voltzahlen. Hier überhaupt mit Nikotin zu rechnen, ist ganz merkwürdig. Als Arzt muss ich sagen, es geht um möglichst viel Nikotin. Denn, das wissen wir von der Light-Zigarette, je weniger Nikotin in einer Zigarette ist, umso mehr kommt es zu einem kompensatorischen Mehrrauchen. Dazu gibt es amerikanische Studien. Auch ich selbst habe welche dazu gemacht. Ergebnis: Je geringer der Liquidnikotingehalt, desto mehr wird gedampft. Das heißt: Weniger Nikotin, mehr Schadstoffe. Deshalb finde ich eine Besteuerung nach Nikotin einfach nicht sinnvoll.

Die letzte Frage zum Dual-Use: Die Anflutung von Nikotin ist bei den E-Zigaretten deutlich langsamer als bei den Tabakzigaretten, sodass E-Zigaretten ein geringeres Suchtpotenzial haben. Das Rauchen zu verlernen, diesen Kick im Gehirn zu verlernen, ist mir bei einem Dual-Use lieber als bei einem ständigen Raucher. Es gibt widersprüchliche Studien, ob der Dual-Use wirklich so gesundheitsschädlich ist. Aber, darauf hat Frau Schaller vorhin auch schon hingewiesen: Jede Zigarette, die man spart, ist eine gute Zigarette. Jede Zigarette, die man nicht raucht, ist noch besser. Und jede Zigarette, die ersetzt wird, ist auch besser.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Dr. Rüther. Wir kommen zur letzten Frage in dieser Anhörung. Die Frage stellt der Kollege Binding für die SPD-Fraktion.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Vielen Dank, ich möchte zunächst Herrn Dr. Effertz fragen, ob er noch etwas zu den Herstellungskosten und zur Ertragslage der E-Zigaretten-Industrie und der „Heat-Not-Burn"-Industrie sagen kann? Meine zweite Frage geht an Frau Dr. Helbig: Was weiß man über die Langzeitschäden? Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass man Jugendliche in die Sucht lockt, um sie letztendlich von der einen oder anderen Suchtform abhängig zu machen, die heute diskutiert wurde. Eine letzte Frage an alle beide: Haben Sie irgendwelche Vorteile von der Tabak- oder Dampfindustrie durch Sponsoring oder sonstige Geldzuweisungen?

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank, Herr Binding, die Fragen richten sich alle an das Aktionsbündnis Nichtrauchen e. V. Zunächst an Herrn Dr. Effertz.

Sv **Dr. Tobias Effertz** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V. (ABNR)): Vielen Dank. Sie haben mich zu der Ertragslage gefragt. Ich hab da ... (*unverständlich, schlechte Tonverbindung*)…zu der E-Zigarettenindustrie mir einmal angesehen. Ich komme zu dem Ergebnis, dass dort momentan sehr hohe Gewinne gemacht werden, Umsatzrenditen von etwa 20 Prozent im Durchschnitt. Zu den Herstellungskosten: Auch da habe ich Schätzungen aus der Pharmaindustrie und von Chemikern gehört. Sie sehen es auch in den Kosten- und Leistungsrechnungen einiger Unternehmen, dass die Herstellungskosten deutlich unter dem liegen, was an Preisen im Einzelhandel für Liquids verlangt wird. Ich gehe von etwa 30 bis 40 Cent Herstellungskosten aus. Wahrscheinlich ist das Fläschchen, das Herr Dahlmann gezeigt hat, noch das teuerste an dem Ganzen. Deswegen werden die geplanten Steu-

ern nicht komplett an den Verbraucher weitergegeben werden. Ich kann darin nichts Schlimmes sehen. Im Gegenteil, wir werden hier eine gute Markteintrittsschranke für die Jugendlichen haben, die bereits ein hohes Probierverhalten gezeigt haben. Deswegen sehe ich den geplanten Steuervorschlag als sehr sinnvoll an.

Vorsitzende Katja Hessel: Vielen Dank. Die zweite Frage hat sich an Frau Dr. Helbig gerichtet.

Sve **Dr. Ulrike Helbig** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V.): Zunächst zur Frage nach den Langzeitschäden. Das können wir natürlich noch nicht sagen, weil eine richtig lange Zeit noch nicht verstrichen ist. Wir sehen, dass es Schäden pulmonaler und kardialer Natur gibt, und wir wissen, dass E-Zigaretten Schädigungen für das Immunsystem haben. Die E-Zigarette ist ein Produkt, das nicht durch die European Medicines Agency (EMA) als Medizinprodukt geprüft wurde, hier aber für eine medizinische Rauchentwöhnung angepriesen wird. Das sind Dinge, die nicht zusammenpassen.

Dann wollten sie etwas zu den langfristigen Wirkungen bzw. Abhängigkeiten bei Jugendlichen wissen. Der Gateway-Effekt ist bekannt, er ist in validen Studien auch nachgewiesen worden. Man muss also davon ausgehen, dass Jugendliche wegen der Farben und Geschmacksstoffe der E-Zigaretten diese langfristig gebrauchen. Zur „Harm-Reduction“: Es gibt eine neue Studie, die in diesem Jahr erschienen ist. Danach besteht eine Rückfallquote (von der E-Zigarette zum konventionellen Rauchen zurück) von ungefähr 50 Prozent.

Ich habe keine Vorteile durch ein Sponsoring durch die Industrie. Soll ich zu einzelnen Punkten noch länger ausführen? Sonst würde ich gerne noch auf die Relevanz der S3-Leitlinie hinweisen.

Vorsitzende Katja Hessel: Das würde ich Herrn Binding als Fragesteller überlassen.

Abg. **Lothar Binding** (SPD): Sehr interessanter Hinweis. Es wäre sehr nett, wenn Sie das ausführen.

Sve **Dr. Ulrike Helbig** (Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V. (ABNR)): Es gibt die S3-Leitlinie, bei der man auf eine breite Analyse von verschiedenen, wirklich relevanten Studien zurückgreift. Das bedeutet, dass die S3-Leitlinie eigentlich die qualitativ höhere Marschrichtung darstellt. Sie ist evidenzbasiert und lässt eben nicht Eminenz-Einzelmeinungen gelten. Die S3-Leitlinie konstatiert, dass die E Zigarette nicht als Harm-Reduction-Tool geeignet ist.

Vorsitzende Katja Hessel: Damit sind wir am Ende der heutigen Anhörung. Ich darf mich bei Ihnen, vor allem bei den Sachverständigen, ganz herzlich bedanken. Danke, dass Sie uns mit Ihrer Zeit und Ihren Auskünften und Vorschlägen zur Verfügung gestanden haben. Ich wünsche Ihnen allen eine schöne Woche, vor allem viel Gesundheit. Ich würde mich freuen, wenn zukünftige Anhörungen wieder im Saal stattfinden könnten und wir uns persönlich sehen. Bleiben Sie gesund, bis bald. Vielen Dank.

Ende der Sitzung: 13:10 Uhr

Katja Hessel, MdB
Vorsitzende

- Anlagenverzeichnis -

Anlage 1: Stellungnahme des Aktionsbündnisses Nichtrauchen e.V. (ABNR)

Anlage 2: Stellungnahme des Bundesverbandes der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e. V. (BVTE)

Anlage 3: Stellungnahme des Bündnisses für Tabakfreien Genuss e.V. (BfTG e.V.)

Anlage 4: Stellungnahme des Deutschen Krebszentrums

Anlage 5: Stellungnahme von Herrn Dr. Tobias Rüther, Klinikum der Universität München

Anlage 6: Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Martin Storck, Städtisches Klinikum Karlsruhe gGmbH

Anlage 7: Stellungnahme des Verbandes der deutschen Rauchtabakindustrie e.V.

Anlage 8; Stellungnahme von Herrn Dr. Bernd Werse, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt

Für eine konsequente Tabakprävention.

AKTIONSBÜNDNIS NICHTRAUCHEN E.V.

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

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

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 Nichtrauchen 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 Nichtrauchen 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 wünschenswert[1]. 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 seröse 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 sind[2], 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 unversteuerte 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 werden[3] . 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-Kreislauferkrankungen[4]. 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, Aboseria E, Guo Y, Aguallo D, Gomez C, Kamer A, Shelley D, Aphinyanaphongs Y, Barber C, Gordon T, Corby P, Li X, Saxena D. Electronic Cigarette Aerosol Modulates the Oral Microbiome and Increases Risk of Infection. iScience. 2020.; 23(3): 100884. doi: 10.1016/j.isci.2020.100884. Epub 2020 Feb 26.

lieferten kürzlich weitere Belege für krebserzeugende Eigenschaften des E-Zigarettendampfes[5]. 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 Jahre[6]. 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. Auflklärungsschrift [What you should know about cancer: A popular exposition]. Buenos Aires: Instituto de Medicine 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 Tabakzigaretten[7]. 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 konsumieren[8]. 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 2021[9] 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 Prozent[10]. 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 Produktes[11]. 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 Jahren[12]. 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 angedroht - komplett an die Konsumenten überwälzt 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 Nikotin[13]. 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 vorhanden[14].

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 innocigs, 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 Nichtrauchen 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 Tabakkontrollsicht 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 Finanzierungsbeteiligung 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 abzudecken[1]. Als Ergebnis einer aktuellen Studie zum Thema[2] 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 Zigarettenpackung 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 Lenkungsfunktion 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 stärker[3]. 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 den Entwurf des BMFs soll nun die Steuer auf etwa 6,8 Cent pro selbstgedrehter Zigarette erhöht werden. Insgesamt erhöht sich die durchschnittliche Tabaksteuerdifferenz 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 erschwinglich 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 Zigarettenschachteln 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 ist[4]. Gleichzeitig haben weitere Studien bislang keinen Zusammenhang zwischen Zigarettenpreisen und „nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten" nachweisen können[5]. 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 Steuererhöhungen[6] 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 "Entsorgungsstudie" 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 wurden[7].

Damit ist im Entwurf eine kontroverse Begründung angelegt: nämlich die Steuerlast des E-Zigarettenliquids über dessen beinhaltete Nikotinmenge mit der durchschnittlichen Nikotinmenge in Zigaretten abzugleichen. Dies erscheint aus den oben genannten Gründen und damit aus suchtmedizinischer 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

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)

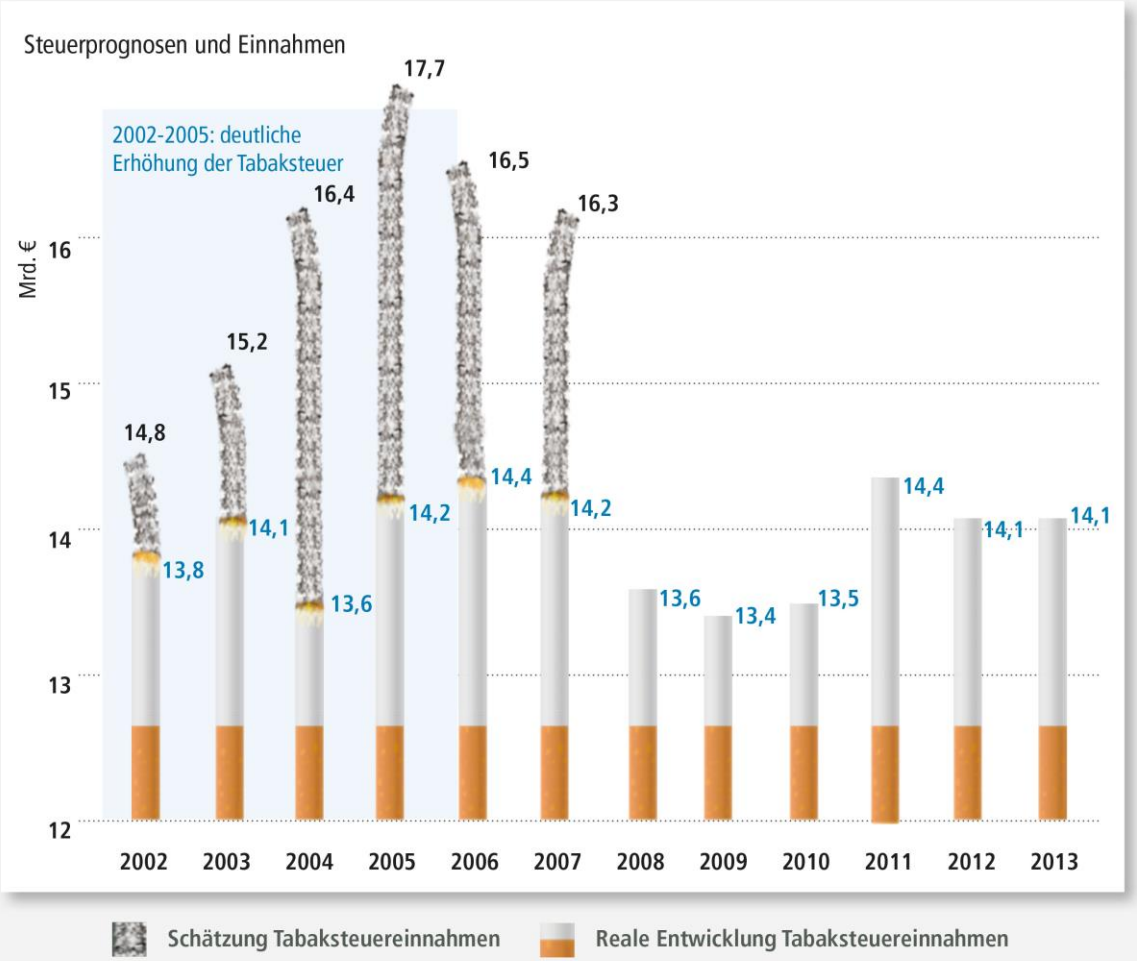
Jan Mücke, Hauptgeschäftsführer, Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e.V.

(BVTE).

BVTE
Bundesverband der Tabakwirtschaft
und neuartiger Erzeugnisse

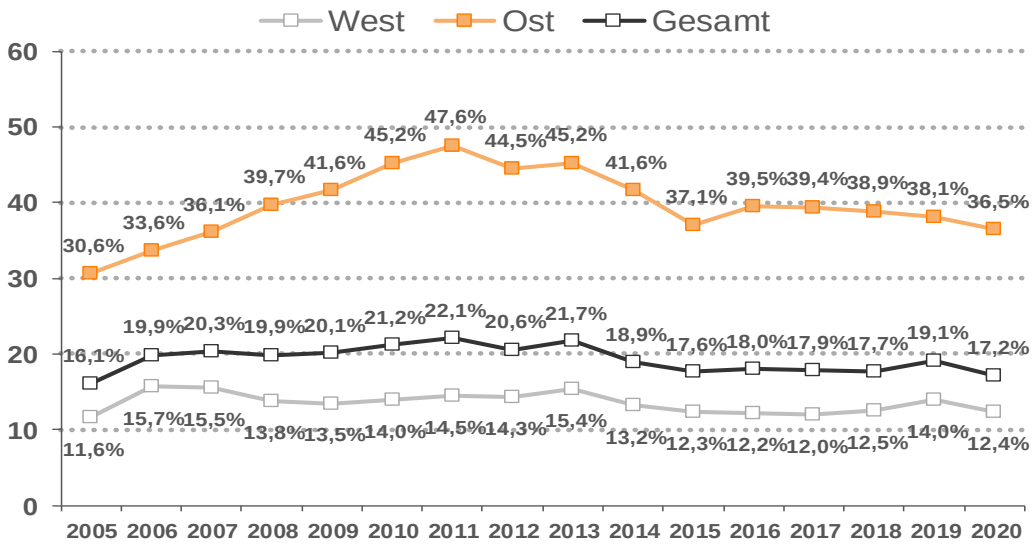
Drastische Steuererhöhungen 2002-2005

- Bis 2007 wurden Mehreinnahmen von 10 Mrd. Euro erwartet. Ergebnis:
  - Die Mehreinnahmen blieben aus.
  - Das Tabaksteueraufkommen ging sogar zurück.
  - Illegale Kanäle für den Konsum nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten wurden irreversibel geöffnet.
  - Mitte der 90er Jahre betrug der Anteil der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten unter 10%. Bis zur Pandemie war jede 5. Zigarette nicht in Deutschland versteuert.



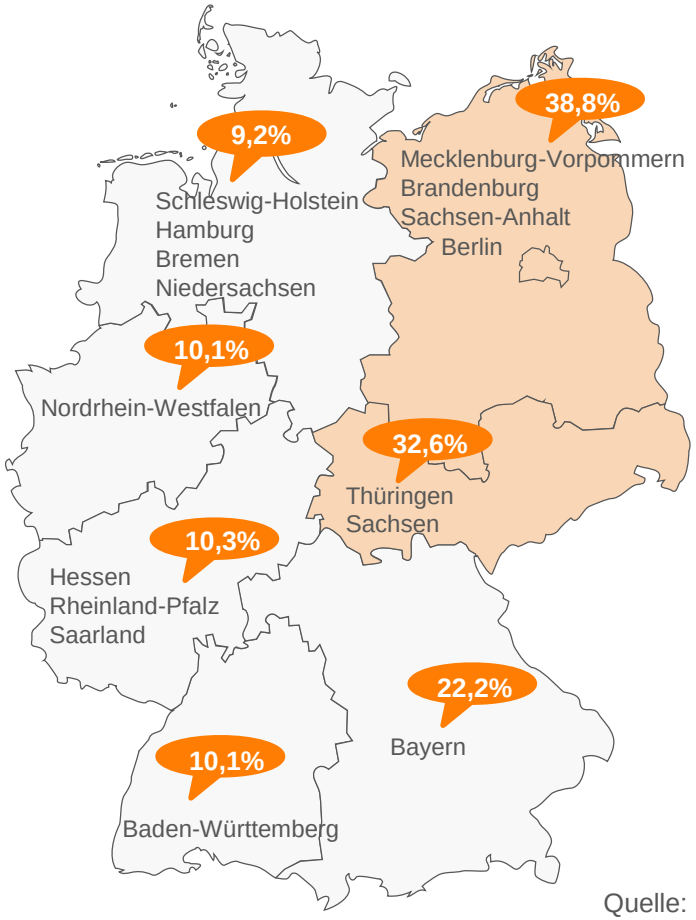
Quellen: Gesetzentwürfe der Bundesregierung 2001-2003, Statistisches Bundesamt

Nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten



- Auch in Pandemie-Zeiten bleibt der Anteil hoch
- Im 1. Quartal 2021 betrug der bundesweite Anteil noch 14,9%

Dargestellt sind gewichtete Durchschnittswerte in den Nielsen-Gebieten im **Jahr 2020**



Quelle: Ipsos

Schlussfolgerungen aus der Vergangenheit für klassische Tabakprodukte

- Die durch den Entwurf des TabStMoG vorgesehenen Steuererhöhungen für klassische Tabakprodukte, wie Zigarette und Feinschnitt stellen die Obergrenze des noch Vertretbaren dar. Es besteht kein Spielraum für größere Steuerschritte.
- Insgesamt tragen die Steuerschritte bei den klassischen Produkten zu einer weiteren Sicherung des Tabaksteueraufkommens bei – wie schon bei den Steuerhöhung von 2011 – 2015.
- Die angemessene Besteuerung ist ein Beitrag zur weiteren Verhinderung der Abwanderung der Konsumenten in unversteuerte/illegale Tabakwaren.

Die vorgesehene Besteuerung neuartiger Produkte ist unangemessen

- Die vorgesehene Besteuerung neuartiger Erzeugnisse (E-Zigaretten, Heat-not-Burn-Produkte) trägt den fiskalischen Zielen des BMF in keiner Weise Rechnung. Insbesondere eine substanzielle Generierung von Steuereinnahmen bei der E-Zigarette wird dadurch nicht erreicht.

- Die Steuermehreinnahmen in Höhe von 2,85 Mrd. Euro in fünf Jahren ist bei der Zugrundelegung der vorgesehenen Steuerbelastung der Liquids nicht ansatzweise zu realisieren – angesichts des geringen Umsatzes mit nikotinhaltigen Liquids von schätzungsweise 150 – 180 Mio. Euro im Jahr.

- Die hohe – fast prohibitive – steuerliche Belastung der neuartigen Produkte wird zu einem starken Nachfragerückgang führen und zur Vernichtung des entsprechenden Steuersubstrats führen.

- Es ist aller Voraussicht nach insgesamt mit Mindereinnahmen zu rechnen.

Die Nikotin-Aufnahme aus dem Dampf von E-Zigaretten ist weniger effizient.

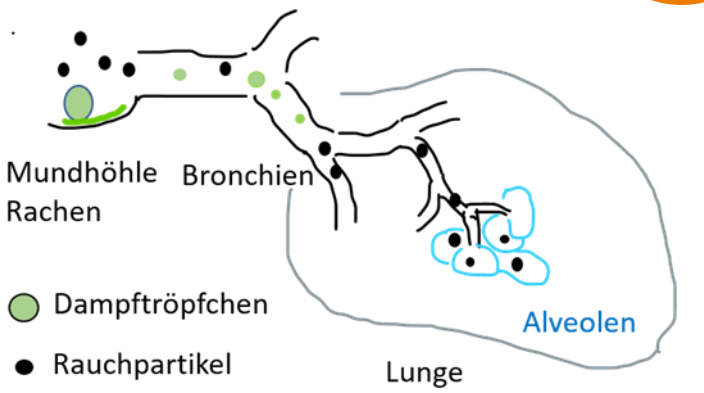
- Dampftröpfchen lösen sich z. T. bereits in den oberen Atemwegen auf
- Rauchpartikel erreichen die Alveolen -> bessere Resorption beim Rauchen

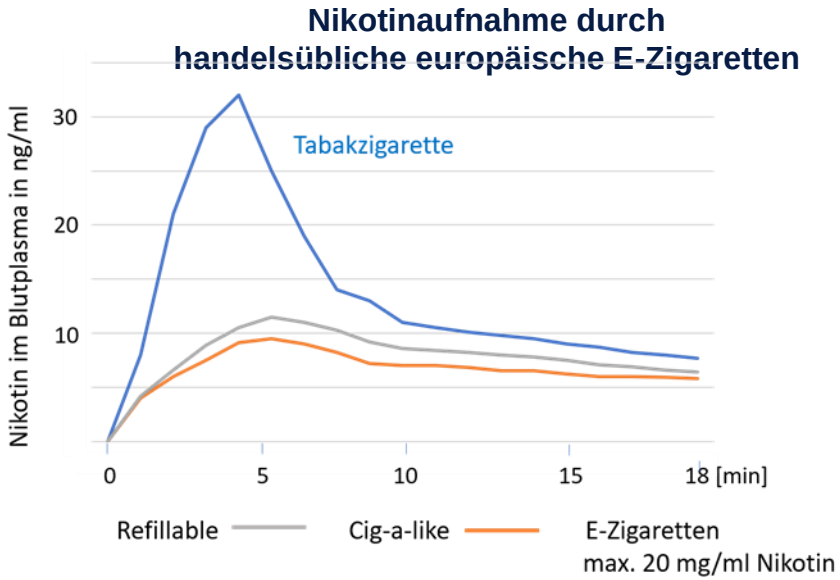
- Dampfer benötigen deutlich mehr als 1 mg Nikotin pro 8-10 Zügen, um die gleichen Wirkungen wie beim Rauchen einer Zigarette zu erreichen.

- Eine Vergleichbarkeit oder Äquivalenz zwischen Liquid und der Tabakzigarette wäre nur durch höhere Nikotinkonzentrationen im Liquid oder die verstärkte Vernebelung von Nikotin (z.B. durch höhere Leistung der Geräte) zu erreichen.

- Äquivalenzfaktoren wären schwer zu quantifizieren und sind geräteabhängig.

Nikotingehalte in Liquids sind keine geeignete Bemessungsgrundlage für die Besteuerung.





Modifiziert nach Phillips-Waller et al., 2020

Ausweichreaktion der Konsumenten von neuartigen Produkten vermeiden

- In Deutschland kostet ein 10 ml Liquid für E-Zigaretten 5 Euro. Mit den vorgeschlagenen Steuerschritten würde sich das Liquid auf 9,80 Euro verteuern. In Italien kostet das gleiche mit Verbrauchsteuern belegte Produkt nur 5,90 Euro.

- Der Preis für eine Packung Heat-not-Burn-Produkte kostet auf Basis des derzeitigen Steuertarifs 6 Euro und würde sich im ersten Steuerschritt auf knapp 10 Euro verteuern. In Polen kostet dieselbe Packung ca. 3,15 Euro.

- Die überzogene Steuersätze werden die Konsumenten auf den Schwarzmarkt treiben und zum vermehrten Einkauf im Ausland führen.

- Für die Organisierte Kriminalität ersteht ein neues lukratives Geschäftsfeld.

Praxis Besteuerung von E-Zigaretten innerhalb der EU

LAND	STEUER €/1 ml	LIQUID	BESONDERHEIT
PT	0,32	Nikotin	
FI	0,30	alle	
EE	0,20	alle	
SE	0,20	Nikotin	
SI	0,18	Nikotin	
HU	0,17	Nikotin	
CY	0,12	alle	
LT	0,12	alle	
RU	0,12	Nikotin	
EL	0,10	alle	
IT	0,08	Nikotin	0,04 € /ml Nicht-Nikotin
PL	0,06	alle	
LV	0,01	alle	0,005 €/mg Nikotin
HR	0,00	alle	

Quelle: Weltbank 2019

Nur angemessene Steuersätze für neuartige Produkte gewähren konstante Steuereinnahmen

- Nur deutlich niedrigere Steuersätze, die über den gesamten Fünfjahreszeitraum bis 2026 graduell steigen, sorgen für ein konstant generiertes Steuersubstrat bei E-Zigaretten.
- Darüber hinaus bieten sie einen Anreiz für die Konsumenten zum Wechsel zu potenziell weniger schädlichen Alternativen und dienen auch dem gesundheitspolitischen Ziel der Risikoreduzierung.
- Keine Besteuerung von E-Zigaretten auf Basis pro mg Nikotin
- Volumenbezogene Besteuerung auf Basis von ml bei nikotinhaltigen Liquids
- Dies ist gängige Praxis in den EU-Ländern zur Besteuerung von E-Zigaretten. In keinem EU-Land wird mehr auf Basis von mg Nikotin versteuert.

Nikotinhaltige Liquids

Tarifempfehlung zur Entwicklung des Regelsteuersatzes

Jahr	Spezifischer Steuersatz (Euro/ml)
Status 15.02.2021	0
01.07.2022	0,02
01.01.2023	0,04
01.01.2024	0,06
01.01.2025	0,08
01.01.2026	0,10

Nur angemessene Steuersätze für neuartige Produkte gewähren konstante Steuereinnahmen

- Heat-not-Burn-Produkte als potenziell risikoreduzierte Alternative sollten nicht durch eine Zusatzsteuer in Höhe der Zigarette belegt werden.
- Heat-not-Burn-Produkte werden bereits als Pfeifentabak besteuert. Die Besteuerung sollten mit fünf moderaten Steuerschritten analog zum Anstieg bei der Zigarette erfolgen.

Heat-not-Burn-Produkte

Tarifempfehlung zur Entwicklung des Regelsteuersatzes

Jahr	Spezifischer Steuersatz (Euro/Kg)	Wertbezogener Steuersatz (% des Kleinverkaufspreises)
Status 15.02.2021	15,66	13,13
01.01.2022	14,66	14,23
01.01.2023	13,66	15,33
01.01.2024	12,66	16,43
01.01.2025	11,66	17,53
01.01.2026	10,66	18,63

Fazit

Die faktische Gleichbesteuerung der neuartigen Erzeugnisse auf dem Niveau der Zigarette ist in keiner Weise nachhaltig. Sie würde

- zu erheblichen Steuermindereinnahmen führen
- den Konsum von nicht in Deutschland versteuerten/illegalen Produkten fördern
- den Umstieg auf weniger schädliche Alternativen verhindern

Neuartige Erzeugnisse sollten deshalb auf einem deutlich niedrigeren Niveau als die Zigarette besteuert werden (Tabakerhitzer 50 %, E-Zigarette 30 % der Gesamtsteuer auf Zigaretten).

Bündnis für Tabakfreien Genuss e.V.

Stellungnahme

anlässlich der

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

Im Rahmen von § 47 Abs. 1 und 3 GGO wurde uns Gelegenheit gegeben, zum vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Auf diese Stellungnahme einschließlich der zugehörigen Anlage möchten wir an dieser Stelle verweisen und die wichtigsten Punkte im Folgenden kurz zusammenfassen.

I.
In Deutschland findet der Einstieg in den Nikotinkonsum praktisch ausschließlich durch Tabak statt.[1]

Finanziell lohnt sich der Umstieg von Tabak zur unumstritten erheblich weniger schädlichen E-Zigarette nicht.[2] Gegenwärtig ist Nikotinkonsum mittels E-Zigarette im Vergleich zum Konsum mittels Feinschnittzigarette mehr als doppelt so teuer (108% teurer). Plakativ heißt das, dass man sich den Umstieg weg von Tabak hin zur E-Zigarette „leisten“ können muss.

Das Tabaksteuermodernisierungsgesetz bewirkt entgegen seines Namens nicht, dass dieses Preisgefälle abgebaut wird und für Tabakkonsumenten ein finanzieller Anreiz geschaffen wird, auf die erheblich weniger schädliche E-Zigarette umzusteigen. Das Gegenteil ist vorgesehen: In letzter Stufe sieht der Entwurf vor, dass der Nikotinkonsum mittels E-Zigarette annähernd fünfmal so teuer werden würde wie der Konsum mittels Feinschnittzigarette (483%).

Wir haben diesen Sachverhalt in einer Grafik dargestellt, die wir dieser Eingabe beifügen. Dort finden Sie auch Erläuterungen und Quellen zu der Berechnung.

II.
Bereits aus diesem Grund ist das Tabaksteuermodernisierungsgesetz verfassungswidrig. Es ist mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, dass ein Gesetz, welches eine gesundheitspolitische Lenkungswirkung entfalten soll (siehe A. II. 3., Blatt 18 des Entwurfs), die Attraktivität von Feinschnittzigaretten im Vergleich zum Nikotinkonsum mittels E-Zigarette steigert.

Eine solche Wirkung erschiene allenfalls vertretbar, wenn E-Zigaretten in der Regel den Einstieg in den Nikotinkonsum bilden würden und Tabakkonsum gleichzeitig gewissermaßen aussterben würde. Nur dann käme es allein auf eine Lenkungswirkung zu Lasten der

[1] Siehe dazu Seite 5 unserer Stellungnahme m.w.N.; 0,3% der E-Zigarettennutzer waren vorher nicht Tabakraucher, Dt. Ärzteblatt (14), 2018
[2] Siehe dazu Seite 3 ff. unserer Stellungnahme m.w.N.

E-Zigarette an. Das ist aber, wie bereits ausgeführt, für Deutschland nicht der Fall und auch nicht zu erwarten. E-Zigaretten-Konsumenten sind zu 99,7% ehemalige Raucher.[3]

Verweise auf andere Konsumgewohnheiten bzw. Erfahrungen, insbesondere aus den USA, gehen am Sachverhalt in Deutschland und Europa vorbei. Denn im Gegensatz zu den USA, wo die E-Zigarette lange Zeit unreguliert war, ist die E-Zigarette in Europa vor allem in Bezug auf Produktsicherheit, Nikotinobergrenze, Werbung und Jugendschutz stark reguliert.

Verfolgt ein Steuergesetz – wie hier – auch Lenkungsziele, so muss der Lenkungszweck gleichheitsgerecht ausgestaltet sein (vgl. BVerfGE 95, 121 <148>; 99, 280 <296>; stRsp). Der Gesetzgeber muss „tatsächliche Ungleichheiten des zu ordnenden Lebenssachverhalts […] berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen“ (BVerfGE 110, 141 <167>).

Soll Nikotin in E-Zigaretten also besteuert werden und damit eine gesundheitspolitische Lenkungswirkung erzeugt werden, so muss berücksichtigt sein, dass die E-Zigarette in Deutschland nicht der Einstieg ist in den Nikotinkonsum, sondern zu 99,7% ein weit weniger schädliches Substitut zum Tabakzigarettenkonsum ist.

Dadurch dass das Tabaksteuermodernisierungsgesetz den Preisnachteil von E-Zigaretten gegenüber Tabakzigaretten vervielfacht, fehlt es bereits an der Eignung, die gesundheitspolitische Lenkungswirkung zu entfalten.

Das Tabaksteuermodernisierungsgesetz bewirkt hingegen mehr Leid und mehr frühzeitigen Tod, denn es wird eine Vielzahl von Menschen davon abhalten, Nikotin verbrennungsfrei mittels E-Zigarette anstelle von Tabakzigaretten zu konsumieren.[4]

Vom Wechsel abgehalten werden nicht nur – aber ganz besonders – diejenigen, die sich den Umstieg weg von Tabak hin zur E-Zigarette nicht werden leisten können. Damit liegt auf der Hand, dass das Tabaksteuermodernisierungsgesetz insbesondere sozial schwache Menschen benachteiligt und dadurch eine Wirkung entfaltet, die mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar ist.

III.

Das Tabaksteuermodernisierungsgesetz sieht eine Besteuerung des Nikotins in E-Zigaretten in Höhe von 75% im Vergleich zu Nikotin aus Tabakzigaretten vor. Die hierbei zugrunde gelegten Annahmen berücksichtigen aber nicht, dass das Nikotin aus E-Zigaretten im Vergleich zu Nikotin aus Tabak eine geringere Bioverfügbarkeit hat. Ein von uns in Auftrag gegebenes Gutachten von Herrn Univ.-Prof. Dr. Bernhard-Michael Mayer vom Institut für pharmazeutische Wissenschaften, Pharmakologie und Toxikologie der Universität Graz hat gezeigt, dass 3 mg Nikotin aus E-Zigaretten etwa 1 mg Nikotin aus Tabak entspricht.[5]

In der Folge wäre die im Tabaksteuermodernisierungsgesetz gewählte Tarifhöhe für Nikotin in E-Zigaretten zu dritteln. Dabei würde jedoch noch immer die bis zu 95% geringere

[3] ebd.:, Dt. Ärzteblatt (14), 2018
[4] Siehe dazu Seite 6 ff. unserer Stellungnahme m.w.N.
[5] Siehe Seite 2 ff. unserer Stellungnahme

Schädlichkeit und das um 99,5% geringere Krebsrisiko unverhältnismäßig gering berücksichtigt bleiben.[6]

IV.
Untersuchungen zur Besteuerungspraxis in Irland, Schweden, Lettland, Litauen, Estland und Großbritannien zeigen, dass bereits eine 10%-ige Verteuerung von E-Zigaretten langfristig ein Absinken der Verkäufe um mehr als 11%zur Folge hat. Die erfolgreichen Tabak-Stoppversuche sinken um 10% und die Tabakverkäufe steigen um 11%.[7]
Der Gesetzesentwurf sieht eine Verteuerung um bis zu 160% vor.

Für die stark KMU geprägte deutsche Branche wäre dies eine unüberwindbare Herausforderung. Die Folge wäre, dass der Handel mit Liquid absehbar nicht länger Grundlage einer erfolgreichen Betätigung sein könnte.

Dies gilt umso mehr wegen der aufgrund der COVID-19-Pandemie insgesamt angespannten wirtschaftlichen Lage. Die Branche ist überproportional von Lockdown-Maßnahmen betroffen, da bei Weitem nicht alle Länder den E-Zigaretten-Fachhandel als notwendig zur Deckung des täglichen Bedarfs anerkannt haben.

Bereits der vorgesehene Tarif von anfangs 2 Cent pro mg Nikotin verhindert die notwendige Konsolidierung des Handels nach Ende der infektionsschutzrechtlichen Schließungen des Einzelhandels.

Diese erdrosselnde Wirkung wäre mit Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

V.
Neben den bisher genannten sprechen eine Vielzahl weiterer Argumente gegen das Tabaksteuermodernisierungsgesetz.

So ist es nicht nachvollziehbar, weshalb bei der Besteuerung von Nikotin aus E-Zigaretten ein deutscher Alleingang in dieser Höhe gewählt werden soll. Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) warnte jüngst, dass ohne eine Harmonisierung auf EU-Ebene absehbar sei, dass ein nicht mehr zu kontrollierender Schwarzmarkt mit nicht versteuerten nikotinhaltigen Flüssigkeiten entstehen wird.[8]

Darüber hinaus überschätzt der Referentenentwurf die prognostizierten Steuereinnahmen erheblich und sieht gleichzeitig einen hohen administrativen Aufwand durch die Steuerentrichtung mittels Steuerzeichen vor.

---

[6] Siehe Seite 4 ff. unserer Stellungnahme
[7] Siehe Seite 6 ff. unserer Stellungnahme
[8] Gewerkschaft der Polizei, 01.03.2021: “Neues Tabaksteuerrecht wird „Startup“ für Kriminelle”

Bündnis für Tabakfreien Genuss e.V.

40g Feinschnitt
Preis ca. 5,95€
ergeben ca. 57 Zigaretten

Preis pro Zigarette
10,44 Cent

10ml - 20mg Nikotin/ml
Preis ca. 5€
vergleichbar mit ca. 23 Zigaretten

Preis pro Zigarette
21,74 Cent

Geplante Steuererhöhung um 12,10%

Preiserhöhung durch Steuer

0,72€

Neuer Preis pro Zigarette

11,70 Cent

Geplante Steuereinführung: 4 Cent pro mg Nikotin (enthält 200mg Nikotin)

Preiserhöhung durch Steuer

8€

Neuer Preis pro Zigarette
(äquivalent)

56,52 Cent

Erläuterungen*

1. Preisberechnungen

a. Berechnung Preis einer Feinschnitt-Zigarette:

- Tabakgewicht in einer Fertigzigarette: 0,7g.[1]
- 40g Feinschnitt ergeben 57 Zigaretten.
- 40g Feinschnitt kosten 5,95 Euro.[2]
- Der Preis einer Feinschnitt-Zigarette mit 0,7g beträgt: 10,44 Cent.
- Die Steuererhöhung auf eine Kleinverkaufspackung (Pouch) 40g bis zum Jahre 2026 (5 Stufen) beträgt insgesamt 72,30 Cent (durchschnittliche Steuererhöhung).[3]
- 40 g Feinschnitt kosten bei vollständiger Weitergabe der Steuererhöhung an den Konsumenten 6,67 Euro.
- Der Preis einer Feinschitt-Zigarette beträgt nach der Steuererhöhung 11,70 Cent.

b. Berechnung Preis E-Zigarettenliquid im Vergleich:

- 6,57 ml Liquid entspricht einer Zugmenge von 180 Zügen.[4]
- Handelsübliche 10 ml Liquids entsprechen somit einer Zugmenge von 274 Zügen.
- Eine Tabakzigarette liefert durchschnittlich 12 Züge.[5]
- 10 ml Liquid entsprechen der Zugmenge von rund 23 Tabakzigaretten.
- 10 ml Liquid kosten aktuell rund 5 Euro.
- Die Kosten für Liquid, das der Zugmenge einer Zigarette entspricht, betragen rund 21,74 Cent.
- Die Steuererhöhung auf ein 10 ml Liquid mit 20mg/ml (Nikotingesamtgehalt 200mg) beträgt ab dem Jahr 2024 (2 Stufen) insgesamt 8 Euro.[6]
- 10 ml Liquid kosten bei vollständiger Weitergabe der Steuererhöhung an den Konsumenten 13 Euro.
- Die Kosten für Liquid, das der Zugmenge einer Zigarette entspricht, betragen nach der Steuererhöhung 56,52 Cent.

Ergebnis: Im Vergleich ist E-Zigaretten-Liquid aktuell bereits um 108 Prozent teurer als Tabak-Feinschnitt. Nach dem geplanten Steuerentwurf wären es 383 Prozent. Hinzu kommen die Kosten für Geräte und Zubehör, die ein Dampfer für die Nutzung benötigt.

2. Berechnungsgrundlage des Referentenentwurfs beruht auf Fehlannahme:

- Die Bioverfügbarkeit von Nikotin beträgt bei E-Zigaretten im Vergleich zu Tabakzigaretten etwa 60 Prozent.[7]
- Nutzer von E-Zigaretten konsumieren aufgrund der geringeren Bioverfügbarkeit, der langsameren Anflutung und verminderten Wirksamkeit dreimal mehr Nikotin als Tabakkonsumenten.
- 1 mg Nikotin in Tabakrauch entspricht etwa 3 mg Nikotin in Liquids.

Ergebnis: Die Annahme im Referentenentwurf, wonach 1 mg Nikotin in Tabakrauch 1 mg Nikotin in Liquids entspricht, ist nicht zutreffend.

3. Geringere Schädlichkeit der E-Zigarette im Vergleich zu Tabak

- E-Zigaretten sind um bis zu 95 Prozent weniger schädlich als Tabakzigaretten.[8]
- Das Krebsrisiko von E-Zigaretten beträgt nur 0,5 Prozent des Krebsrisikos von Tabakzigaretten.[9]
- Liquiddampf enthält einen Bruchteil der giftigen Stoffe im Rauch einer Tabakzigarette (<1 Prozent).[10]

Ergebnis: Die deutlich geringeren Schädlichkeit einer E-Zigarette im Vergleich zur Tabakzigarette, lässt nur einen Schluss zu: Nämlich, dass die E-Zigarette einen deutlichen Preisvorteil gegenüber Tabak-Rauchen erfahren müssen. Bei Umsetzung des vorgeschlagenen Tabaksteuermodernisierungsgesetz wäre das Dampfen aber mehr als 4,5 mal so teuer, wie das Rauchen.

***) Berechnung auf 1 Zigarettenäquivalent. Werte teilweise gerundet.**

---

[1] Beispiel Gewicht Tabakanteil, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2011). Link
[2] Beispiel 40 Gramm Pouch Feinschnitt-Tabak. Link (Abruf der Seite am 19.03.2021)
[3] Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG) - 11.02.2021 15:17 Uhr. Link (Seite 15)
[4] 'Real-world' compensatory behaviour with low nicotine concentration e-liquid: subjective effects and nicotine, acrolein and formaldehyde exposure (2018). Link (Seite 1878)
[5] Comparison of Puff Volume With Cigarettes per Day in Predicting Nicotine Uptake Among Daily Smokers (2016). Link (Seite 51)
[6] Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG) - 11.02.2021 15:17 Uhr. Link (Seite 19)
[7] Vergleich des Nikotinbedarfs von Rauchern und Nutzern von E-Zigaretten, Prof. Dr. Bernd-Michael Mayer, Universität Graz (2021). Link
[8] E-cigarettes: an evidence update - A report commissioned by Public Health England, McNeill et al., (2015). Link (Seite 6, 12f., 80)
[9] Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018 - A report commissioned by Public Health England, McNeill et al. (2018). Link (Seite 19, 174)
[10] La cigarette électronique cause beaucoup moins d'inflammation que le tabac. Observatoire de la Prévention, Juneau, Martin (2021). Link; La cigarette électronique réduit drastiquement l'exposition aux toxiques du tabac. Observatoire de la Prévention, Juneau, Martin (2020). Link

UNIVERSITÄT GRAZ
Institut für Pharmazeutische Wissenschaften
Pharmakologie und Toxikologie
Humboldtstraße 46/I, A-8010 Graz, Österreich
Leiter: O. Univ.-Prof. Dr. Bernhard-Michael Mayer
Tel. +43-316-380-5567 E-Mail: bernhard-michael.mayer@uni-graz.at

Bündnis für Tabakfreien Genuss e.V.
z. Hd. Herrn Dustin Dahlmann
Unter den Linden 21
D-10117 Berlin

Graz, am 26.Februar 2021

Vergleich des Nikotinbedarfs von Rauchern und Nutzern von E-Zigaretten

Sehr geehrter Herr Dahlmann!

Im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz - TabStMoG) haben Sie mich um ein wissenschaftliches Gutachten hinsichtlich der möglicherweise unterschiedlichen Wirkungsweise von Nikotin in E-Zigaretten und Tabakzigaretten gebeten, um die Bemessungsgrundlage einer neuartigen Steuer auf nikotinhaltige Flüssigkeiten, die zur Verwendung in elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten) geeignet sind, abschätzen zu können. In weiterer Folge werde ich diese nikotinhaltigen Flüssigkeiten gemäß allgemeinem Sprachgebrauch als "Liquids" bezeichnen. In meinen Ausführungen beziehe ich mich auf den Referentenentwurf vom 11. Februar 2021.

Zusammenfassung

In Tabakrauch ist Nikotin an feste und zähflüssige Partikel gebunden, die in tiefe Abschnitte der Lunge gelangen, wo Nikotin rasch und nahezu vollständig resorbiert wird und in den Blutkreislauf gelangt. Im Unterschied dazu besteht das Aerosol von E-Zigaretten aus Flüssigkeitströpfchen, die sich im Mund- und Rachenraum auflösen, sodass Nikotin bereits in oberen Abschnitten der Atemwege resorbiert wird, wodurch die Substanz wesentlich langsamer anflutet und in geringerem Ausmaß aufgenommen wird. Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass die Bioverfügbarkeit von Nikotin aus E-Zigaretten im Vergleich zu Tabakzigaretten etwa 60 % beträgt und dass Nutzer von E-Zigaretten dreimal mehr Nikotin täglich konsumieren als Raucher, um die durch geringere Bioverfügbarkeit und langsamere Anflutung verminderte Wirksamkeit zu kompensieren.
Die Annahme im Referentenentwurf, wonach 1 mg Nikotin in Tabakrauch 1 mg Nikotin in Liquids entspricht, ist daher nicht zutreffend.

KARL-FRANZENS-UNIVERSITÄT GRAZ

Im Folgenden finden Sie eine detaillierte Begründung dieser Schlussfolgerung anhand der publizierten Fachliteratur.

Tabakzigaretten

In Tabakrauch liegt Nikotin vorwiegend an feste und zähflüssige Partikel gebunden vor, die in tiefe Abschnitte der Lunge gelangen [1], wo Nikotin in den Alveolen sehr schnell resorbiert wird und in den Blutkreislauf gelangt [2]. Den Anteil eines Stoffes, der nach Applikation in das Blut gelangt bezeichnet man als Bioverfügbarkeit. Beim Rauchen werden 85 - 90 % des eingeatmeten Nikotins resorbiert, bei anderen Applikationsformen ist die Bioverfügbarkeit in unterschiedlichem Ausmaß reduziert und beträgt z.B. bei oraler Verabreichung nur etwa 20 % der applizierten Nikotindosis [1].

In der Suchtforschung geht man davon aus, dass für die befriedigende Wirkung von suchterzeugenden Substanzen die Geschwindigkeit deren Anflutung im Gehirn entscheidend ist. Je schneller die Aufnahme, desto höher das Suchtpotential und die von Konsumenten erwünschte Wirkung [3]. Daher sind Tabakzigaretten hervorragende Werkzeuge für die Etablierung von Suchtverhalten und dessen Befriedigung: nahezu vollständige Resorption von Nikotin sorgt für ausreichende systemisch wirksame Mengen und die schnelle Anflutung des Suchtstoffs erzeugt den von Konsumenten erwünschten "Kick" [4,5].

E-Zigaretten

E-Zigaretten verdampfen Flüssigkeiten und generieren daher keinen Rauch mit festen und zähflüssigen Partikeln, sondern - ähnlich wie medizinische Inhalatoren zur inhalativen Arzneimittel-Therapie - ein Aerosol mit Flüssigkeitströpfchen. Formal bezeichnet man solche Aerosole als Nebel. Umgangssprachlich wird die Emission von E-Zigaretten zumeist als Dampf bezeichnet. Dampf entsteht jedoch erst nach Verdampfung der Aerosol-Partikel in der Umgebungsluft [6]. Die Flüssigkeitströpfchen im Aerosol bestehen aus unterschiedlichen Anteilen von Propylenglykol und Glycerin und enthalten gelöstes Nikotin sowie, in den meisten Fällen, Aromastoffe. Im Unterschied zu den Partikeln in Tabakrauch lösen sich die Tröpfchen bei Kontakt mit Gewebe, vor allem dem Epithel der Mundschleimhaut und der oberen Atemwege, sofort auf, sodass die gelösten Stoffe nicht in tiefe Abschnitte der Lunge gelangen. Durch Resorption oberhalb der Lunge wird auch die Wirkung inhalativer Arzneistoffe beeinträchtigt, ein Problem, das durch Entwicklung neuartiger medizinischer Inhalatoren und fachgerechte Unterweisung der Patienten über korrekte Inhalationstechnik minimiert werden soll [7].

Beim Konsum von E-Zigaretten wird daher ein mehr oder minder großer Anteil des eingeatmeten Nikotins nicht über die Alveolen sondern die Schleimhäute in Mund und Rachen resorbiert. Der Anteil des Nikotins, der direkt in die Lunge gelangt, ist vermutlich von der

Zugtechnik abhängig, dazu liegen aber zurzeit keine Daten vor. Pharmakokinetische Untersuchungen zeigen jedoch, dass sowohl die Geschwindigkeit der Anflutung von Nikotin in den systemischen Kreislauf als auch die maximalen Plasmakonzentrationen von Nikotin im Vergleich zum Rauchen signifikant verzögert bzw. erniedrigt sind (aktueller Übersichtsartikel: [8]). Die vergleichsweise langsame Anflutung von Nikotin vermindert die Suchtbefriedigung von Rauchern, ein Effekt der durch Erhöhung der Konzentration von Nikotin im Liquid - und damit einhergehender Erhöhung der Nikotinmenge pro Zug - teilweise kompensiert werden kann [9].

Vergleich basierend auf der relativen Bioverfügbarkeit von Nikotin

Zur Bioverfügbarkeit von Nikotin aus Tabakrauch stehen umfassende Daten zur Verfügung, in der Literatur findet man aber auch zwei detaillierte Studien, in denen die relative Bioverfügbarkeit von Nikotin aus dem Aerosol von E-Zigaretten ermittelt wurde [10,11].

In Hajek *et al.* (2017) (siehe Tabelle 3 in [10]) wurde die Fläche unter der Nikotin-Plasmaspiegelkurve (Area Under the Curve) von 0-30 Minuten (AUC_{0-30}) für Tabakzigaretten und 9 Typen von E-Zigaretten bestimmt. Für Tabakzigaretten betrug die AUC_{0-30} im Mittel 316,6 min x mg/ml, für E-Zigaretten wurden Werte zwischen 161,0 und 244,9 min x mg/ml gemessen. In Summe betrug die AUC_{0-30} für Nikotin aus E-Zigaretten 185,6±11,4 min x mg/ml (Mittelwert ± S.E.M.), was einer relativen Bioverfügbarkeit von 59,0 % entspricht.

In Ebajemito *et al.* 2020 (siehe Tabelle 3 in [11]) wurde die AUC von Nikotin von 0-120 Minuten ermittelt, weshalb die Absolutwerte der AUC (min x mg/ml) deutlich größer als in Hajek et al. 2017 sind. Für zwei Marken konventioneller Zigaretten betrug die AUC_{0-120} im Mittel 691,5 min x mg/ml, für 6 verschiedene Setups von E-Zigaretten wurden Werte zwischen 298 und 628 min x mg/ml gemessen, der Mittelwert ± S.E.M. beträgt 406,0±51,3 min x mg/ml. Im Vergleich zu Tabakrauch war die relative Bioverfügbarkeit von Nikotin somit 58,7 %.

In Anbetracht der vielfältigen Typen untersuchter Modelle von E-Zigaretten und Liquid-Formulierungen ist die Übereinstimmung der Ergebnisse dieser beiden Studien erstaunlich. Eine relative Bioverfügbarkeit von 58,9 % impliziert, dass 1 mg Nikotin in Tabakrauch etwa 1,7 mg Nikotin in Liquids entspricht. Allerdings reflektiert dieser Wert die reale Situation nur unzureichend, da auch die verminderte Suchtbefriedigung von Rauchern aufgrund vergleichsweise langsamer Anflutung von Nikotin zu berücksichtigen ist. Bisher vorliegende Umfrageergebnisse zeigen einhellig, dass E-Zigaretten das Verlangen von ehemaligen Rauchern in geringerem Ausmaß befriedigen als Tabakzigaretten (siehe z.B. [12]), die Stärke dieses Effekts lässt sich jedoch experimentell kaum oder gar nicht ermitteln. Daher werde ich für die Berechnung des Äquivalenzwertes Daten zum zahlenmäßig gut erfassten täglichen Nikotinverbrauch von Rauchern und Nutzern von E-Zigaretten heranziehen.

Vergleich basierend auf dem Nikotinverbrauch von Konsumenten

Zahlreiche Studien belegen, dass sowohl Raucher als auch Nutzer von E-Zigaretten ihren Nikotinkonsum unbewusst an ihren Bedarf anpassen und ihre Nikotinplasmaspiegel weitgehend konstant halten (siehe z.B. [13-15]). Eine 2018 von der deutschen Konsumentenvereinigung IG-ED veröffentlichte Umfrage unter fast 3.000 "Dampfern" zeigt, dass die Anzahl der vor dem Umstieg gerauchten Zigaretten eine relativ präzise Vorhersage des Nikotinbedarfs von Umsteigern erlaubt [16]. Demnach haben Konsumenten individuell unterschiedlichen Bedarf an Nikotin, der nach dem Umstieg weitgehend unverändert bleibt und beim "Dampfen" aufrechterhalten wird. Die jeweils konsumierte Menge an Nikotin kann daher als zuverlässiges Maß für den Vergleich des Nikotinbedarfs von Rauchern und Nutzern von E-Zigaretten herangezogen werden.

Konsumverhalten von Rauchern

Im Referentenentwurf (Seite 18, vorletzter Absatz) nimmt man an, dass Raucher durchschnittlich 15 Zigaretten pro Tag konsumieren. Diese Annahme beruht auf Daten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, wonach 64 % der Raucher 10 bis 24 Zigaretten täglich konsumieren, und ist somit nur eine sehr grobe Schätzung. Präzise aktuelle Daten für Deutschland liefert das Statistische Bundesamt. Demnach wurden im Jahr 2020 in Deutschland täglich 202 Millionen versteuerte Zigaretten geraucht [17]. Bei einer in der DEBRA-Studie [18] zugrunde gelegten Raucherquote von aktuell 27,5 Prozent in der Bevölkerungsgruppe 14+ (72,6 Millionen Bundesbürger) hat somit jeder Raucher - ohne Berücksichtigung des Schwarzmarkts - durchschnittlich 10,1 Zigaretten pro Tag geraucht. Bei *statista.de* findet man auch die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zur Anzahl der täglich gerauchten Zigaretten. Demnach haben im Jahr 2020 zwei Drittel (66 %) der Raucher in Deutschland 6 bis 20 Zigaretten täglich konsumiert [19]. In dieser Umfrage wurden fünf Kategorien abgefragt, nach Gewichtung der Mittelwerte dieser Kategorien auf die jeweiligen Häufigkeiten erhält man einen Wert von 12,5 Zigaretten pro Tag. Die im Vergleich zu 10,1 etwas größere Zahl reflektiert wahrscheinlich den Konsum illegal importierter Zigaretten. Somit erscheint die Annahme berechtigt, dass Raucher in Deutschland durchschnittlich 12 Zigaretten täglich rauchen. Gemäß der gesetzlich festgelegten maximalen Nikotinemission von 1 mg/Zigarette konsumieren Raucher demnach - **12 mg Nikotin pro Tag** bzw. **4,38 g Nikotin pro Jahr**.

Konsumverhalten der Nutzer von E-Zigaretten

In der neueren Fachliteratur (seit 2017) findet man drei Publikationen mit den erforderlichen Informationen zum täglichen Verbrauch an Liquid und Nikotin von vier europäischen

Kohorten (zweimal Belgien, Niederlande und Griechenland) [20-22]. Die relevanten Ergebnisse sind hier tabellarisch zusammengefasst:

Studie	Volumen (ml/Woche)	Nikotinkonzentration (mg/ml)	Nikotin (mg/Woche)
Adriaens *et al.*, 2017[1]	41,4	8,05[a]	333
Diamantopoulou *et al.*, 2019[2]	35,7	7,2	257
Smets *et al.*, 2019 (NL)[3]	22	8,9	195,8
Smets *et al.*, 2019 (B)[3]	62,9	3,3	207,6
Mittelwerte ± S.E.M.	40,5±8,50	6,9±1,23	248,3±31,17

[1][20], Tabelle 3; [2][21], Tabelle 2; [3][22], Tabelle 2; [a]gewichteter Mittelwert.

Die Ergebnisse von Smets *et al.* (2019) [22] sind besonders interessant, da sie mit zwei Kohorten erhalten wurden, die signifikant unterschiedliches Konsumverhalten zeigten. Die Kohorte aus den Niederlanden verbrauchte vergleichsweise wenig Liquid (22 ml/Woche) mit einer mittleren Nikotinkonzentration von 8,9 mg/ml, während die Kohorte aus Belgien fast dreimal so viel Liquid konsumierte (62,9 ml), jedoch mit einer viel niedrigeren Nikotinkonzentration von 3,3 mg/ml. Die Menge an konsumiertem Nikotin war in beiden Kohorten nahezu identisch. Diese Ergebnisse bestätigen, dass Nutzer von E-Zigaretten die Nikotinaufnahme unbewusst an ihren Bedarf anpassen und niedrige Nikotinkonzentrationen der benutzten Liquids durch erhöhten Verbrauch an Liquid kompensieren. Das täglich konsumierte Volumen an Liquid ist daher für die gegenständliche Diskussion irrelevant.
Die gemittelten Ergebnisse der publizierten Studien zeigen, dass Nutzer von E-Zigaretten durchschnittlich **35,5 mg Nikotin pro Tag** bzw. **12,96 g Nikotin pro Jahr** konsumieren. Dieser Wert stimmt gut mit dem Ergebnis der Umfrage der IG-ED in Deutschland überein [16], sodass die vorliegende Schätzung trotz erheblicher individueller Unterschiede relativ robust zu sein scheint.

Berechnung der äquivalenten Nikotinmenge

Die Abschätzung der äquivalenten Nikotinmenge durch das Bundesministerium der Finanzen findet man im Referentenentwurf auf Seite 18 (letzter Absatz):

"Es wird davon ausgegangen, dass 1 ml nikotinhaltige Substanz einer durchschnittlichen Konzentration von 10 mg/ml Nikotin 10 Tabakzigaretten ersetzt."

Die Behörde geht also davon aus, dass 1 mg Nikotin in Tabakrauch 1 mg Nikotin in Liquids entspricht. Diese schlichte Annahme mag plausibel und naheliegend erscheinen, widerspricht aber den Tatsachen.

Für die Berechnung der Äquivalenz ist es wesentlich, die Unterschiede in der Aufnahmekinetik von Nikotin zu berücksichtigen. Tatsächlich zeigen die publizierten Daten zum Verhalten der Konsumenten, dass 12 mg Nikotin im Tabakrauch äquivalent zu 35,5 mg Nikotin in Liquids sind, bzw. **1 mg Nikotin in Tabakrauch etwa 3 mg Nikotin in Liquids** entspricht.

Der erhöhte Nikotinverbrauch bei der Nutzung von E-Zigaretten beruht auf deutlich verminderter Disposition des Aerosols in tiefen Abschnitten der Lunge. Die schlechtere Lungengängigkeit hat verringerte Bioverfügbarkeit und verzögerte Resorption von Nikotin und damit geringere Suchtbefriedigung zur Folge, weshalb Nutzer von E-Zigaretten einen etwa dreimal höheren Nikotinbedarf haben als Raucher.

Mit freundlichen Grüßen

(Univ.-Prof. Dr. Bernhard-Michael Mayer)

Referenzen

1. Nazaroff, W. W., Hung, W. Y. & Sasse, A. G. B. M. Predicting regional lung deposition of environmental tobacco smoke particles. *Aerosol Sci. Technol.* **19**, 243-254 (1993) DOI: 10.1080/02786829308959633

2. Hukkanen, J., Jacob III, P. & Benowitz, N. L. Metabolism and disposition kinetics of nicotine. *Pharmacol. Rev.* **57**, 79-115 (2005) DOI: 10.1124/pr.57.1.3

3. Busto, U., Bendayan, R. & Sellers, E. M. Clinical pharmacokinetics of non-opiate abused drugs. *Clin. Pharmacokinet.* **16**, 1-26 (1989) DOI: 10.2165/00003088-198916010-00001

4. Henningfield, J. E. & Keenan, R. M. Nicotine delivery kinetics and abuse liability. *J. Consult. Clin. Psychol.* **61**, 743-750 (1993) DOI: 10.1037//0022-006x.61.5.743

5. Benowitz, N. L. Pharmacology of nicotine: Addiction, smoking-induced disease, and therapeutics. *Annu. Rev. Pharmacol. Toxicol.* **49**, 57-71 (2009)

6. Martuzevicius, D., Prasauskas, T., Setyan, A., O'Connell, G., Cahours, X., Julien, R. & Colard, S. Characterisation of the spatial and temporal dispersion differences between exhaled e-cigarette mist and cigarette smoke. *Nicotine Tob. Res.* **21**, 1371-1377 (2019) DOI: 10.1093/ntr/nty121

7. Yildiz-Peköz, A. & Ehrhardt, C. Advances in pulmonary drug delivery. *Pharmaceutics* **12**, 911 (2020) DOI: 10.3390/pharmaceutics12100911

8. Jacobson, K., Martinez, J., Larroque, S., Jones, I. W. & Paschke, T. Nicotine pharmacokinetics of electronic cigarettes: A pooled data analysis from the literature. *Toxicol. Rep.* **8**, 84-95 (2021) DOI: 10.1016/j.toxrep.2020.12.016

9. St Helen, G., Nardone, N., Addo, N., Dempsey, D., Havel, C., Jacob, P. & Benowitz, N. L. Differences in nicotine intake and effects from electronic and combustible cigarettes among dual users. *Addiction* **115**, 757-767 (2020) DOI: 10.1111/add.14884

10. Hajek, P., Przulj, D., Phillips, A., Anderson, R. & McRobbie, H. Nicotine delivery to users from cigarettes and from different types of e-cigarettes. *Psychopharmacology* **234**, 773-779 (2017) DOI: 10.1007/s00213-016-4512-6

11. Ebajemito, J. K., McEwan, M., Gale, N., Camacho, O. M., Hardie, G. & Proctor, C. J. A randomised controlled single-centre open-label pharmacokinetic study to examine various approaches of nicotine delivery using electronic cigarettes. *Sci. Rep.* **10**, 19980 (2020) DOI: 10.1038/s41598-020-76610-4

12. Weaver, S. R., Heath, J. W., Ashley, D. L., Huang, J., Pechacek, T. F. & Eriksen, M. P. What are the reasons that smokers reject ENDS? A national probability survey of U.S. Adult smokers, 2017-2018. *Drug Alcohol Depend.* **211**, 107855 (2020) DOI: 10.1016/j.drugalcdep.2020.107855

13. Scherer, G. & Lee, P. N. Smoking behaviour and compensation: a review of the literature with meta-analysis. *Regul. Toxicol. Pharmacol.* **70**, 615-628 (2014) DOI: 10.1016/j.yrtph.2014.09.008

14. Dawkins, L. E., Kimber, C. F., Doig, M., Feyerabend, C. & Corcoran, O. Self-titration by experienced e-cigarette users: blood nicotine delivery and subjective effects. *Psychopharmacology (Berl)* **233**, 2933-2941 (2016) DOI: 10.1007/s00213-016-4338-2

15. Dawkins, L., Cox, S., Goniewicz, M., McRobbie, H., Kimber, C., Doig, M. & Kosmider, L. 'Real-world' compensatory behaviour with low nicotine concentration e-liquid: subjective effects and nicotine, acrolein and formaldehyde exposure. *Addiction* **113**, 1874-1882 (2018) DOI: 10.1111/add.14271

16. Interessengemeinschaft E-Dampfen e.V. (IG-ED). Nikotinempfehlung. (2018) https://ig-ed.org/2018/05/nikotinempfehlung/

17. Statistisches Bundesamt. Annähernder Verbrauch von Tabakwaren. (2021) https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Verbrauchsteuern/Tabellen/tabakwaren.html

18. DEBRA Study. Deutsche Befragung zum Rauchverhalten. (2020) http://www.debra-study.info

19. statista. Wie viele Zigaretten rauchen Sie pro Tag? (2020) https://de.statista.com/prognosen/999859/deutschland-zigarettenkonsum-von-rauchern

20. Adriaens, K., Van Gucht, D. & Baeyens, F. Differences between dual users and switchers center around vaping behavior and its experiences rather than beliefs and attitudes. *Int. J. Environ. Res. Public Health* **15**, 12 (2018) DOI: 10.3390/ijerph15010012

21. Diamantopoulou, E., Barbouni, A., Merakou, K., Lagiou, A. & Farsalinos, K. Patterns of e-cigarette use, biochemically verified smoking status and self-reported changes in health status of a random sample of vapeshops customers in Greece. *Intern. Emerg. Med.* **14**, 843-851 (2019) DOI: 10.1007/s11739-018-02011-1

22. Smets, J., Baeyens, F., Chaumont, M., Adriaens, K. & Van Gucht, D. When less is more: Vaping low-nicotine vs. high-nicotine E-liquid is compensated by increased wattage and higher liquid consumption. *Int. J. Environ. Res. Public Health* **16**, 723 (2019) DOI: 10.3390/ijerph16050723

Bündnis für Tabakfreien Genuss e.V.

Bündnis für Tabakfreien Genuss e.V.
BfTG e.V. • Unter den Linden 21 • D-10117 Berlin

Tel.: +49 (0)30 209 240 80
Fax: +49 (0)30 209 242 00

E-Mail: info@BfTG.org
www.TabakfreierGenuss.org

Vorstand:
Dustin Dahlmann (Vorsitz)
Thomas Mrva, Frank Hackeschmidt
Amtsgericht Hamburg VR 23543
Postbank • BIC: PBNKDEFF
IBAN: DE07 7001 0080 0660 5818 03

Bündnis für Tabakfreien Genuss e.V. • Unter den Linden 21• 10117 Berlin

Übersendung nur per E-Mail
Bundesministerium der Finanzen
Referatspostfach III B 4
IIIB4@bmf.bund.de

Berlin, 01.03.2020

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

als einziger Verband ohne Mitglieder aus der Tabakindustrie, vertreten wir ausschließlich die Interessen der E-Zigaretten-Branche. Vielen Dank für die Möglichkeit uns zu dem oben genannten Referentenentwurf zu äußern.

Zusammengefasst halten wir fest:

- Die Annahme, dass 1ml nikotinhaltiges Liquid 10 Tabakzigaretten ersetzen, ist nicht korrekt;
- Die vorgeschlagene Tarifhöhe ist verfassungswidrig;
- Eine Besteuerung von E-Liquid greift der Harmonisierung durch die EU unnötig vor;
- Die prognostizierten Steuereinnahmen sind erheblich überschätzt;
- Der Erfüllungsaufwand wurde nicht ernsthaft erhoben;

Für Rückfragen können Sie mich jederzeit gerne kontaktieren.

Mit freundlichen Grüßen

Dustin Dahlmann
(Vorsitzender)

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)

(Bearbeitungsstand des Referentenentwurfs: 11.02.2021, 15:17 Uhr)

A. Allgemeine Anmerkungen

1. Umfang der Stellungnahme

Die durch den vorliegenden Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen des Tabaksteuergesetzes betreffen neben nikotinhaltigen Flüssigkeiten zur Verwendung in E-Zigaretten (im Folgenden: Liquid) außerdem die Fortschreibung des Tabaksteuermodells ab dem 1. Januar 2022 sowie die Besteuerung von sog. Heat-not-Burn-Produkten entsprechend wie Zigaretten.

Als einzige tabakunabhängige Vertretung der E-Zigaretten-Branche nehmen wir im Folgenden allein Stellung zu dem Vorschlag, nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten ab dem 1. Juli 2022 zum Steuergegenstand im Sinne des Tabaksteuergesetzes zu machen, womit diese Produkte dann als solche der Tabaksteuer unterfielen.

2. Zur Erfassung von Liquid als Steuergegenstand

Die vorgeschlagene Erfassung von Liquid als Steuergegenstand ist eine im Grundsatz zu akzeptierende politische Entscheidung.

Die konkrete gesetzliche Ausgestaltung dieser politischen Entscheidung ist jedoch inakzeptabel. Sie basiert auf falschen Annahmen, einer völlig unzureichenden Folgenabschätzung und ist insbesondere im Ergebnis verfassungswidrig.

a. Fehlerhafte Annahme: Vergleich des Nikotinbedarfs von Rauchern und Nutzern von E-Zigaretten

Der Referentenentwurf geht davon aus, dass 1 ml nikotinhaltige Substanz mit einer durchschnittlichen Konzentration von 10 mg/ml Nikotin 10 Tabakzigaretten ersetzt. Anders ausgedrückt: 1 mg Nikotin in Tabakrauch entspreche 1 mg Nikotin in einem Liquid.

Wir haben hierzu anlässlich des vorliegenden Referentenentwurfs Herrn Univ.-Prof. Dr. Bernhard-Michael Mayer, Institut für pharmazeutische Wissenschaften, Pharmakologie und Toxikologie, Universität Graz, um eine wissenschaftliche Stellungnahme gebeten, die wir gerne im Anhang zu dieser Stellungnahme überreichen.

Herr Univ.-Prof. Mayer kommt darin zu dem Ergebnis, dass die Bioverfügbarkeit von Nikotin aus E-Zigaretten im Vergleich zu Tabakzigaretten etwa 60% beträgt und dass Nutzer von E-Zigaretten dreimal mehr Nikotin täglich konsumieren als Raucher, um die durch geringere Bioverfügbarkeit und langsamere Anflutung von Nikotin verminderte Wirksamkeit im Vergleich zu Tabakzigaretten zu kompensieren.

Dies hat erkennbar erhebliche Auswirkungen auf die im Referentenentwurf gewählte Tarifhöhe.

Die Besteuerung darf nicht an der konsumierten Menge an Nikotin erfolgen, denn wie gezeigt bestehen hier wesentliche Unterschiede zwischen Rauchtabakkonsum und dem Nikotinkonsum mittels E-Zigarette. Vielmehr ist eine Gewichtung von Nikotin vorzunehmen. 3 mg Nikotin konsumiert durch E-Zigarette entspricht demnach 1 mg Nikotin in einer Tabakzigarette.

Legt man die gesetzgeberische Absicht einer Besteuerung von Liquid in Höhe von 75% der Besteuerung von Zigaretten zugrunde, wäre der vorgesehene Steuertarif im Ergebnis zu dritteln.

b. Vorgeschlagene Tarifhöhe ist verfassungswidrig

Eine Besteuerung von Liquid in Höhe von 75% der Besteuerung einer vergleichbaren Zigarettenmenge ist verfassungswidrig.

aa. Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der Referentenentwurf eine Besteuerung von Liquid auch unter Verweis auf ein bestehendes Gefährdungspotenzial begründet (siehe A. II. 3., Blatt 18).

Verfolgt ein Steuergesetz – wie hier – auch Lenkungsziele, so muss der Lenkungszweck gleichheitsgerecht ausgestaltet sein (vgl. BVerfGE 95, 121 <148>; 99, 280 <296>; stRsp).

Der Gesetzgeber muss „tatsächliche Ungleichheiten des zu ordnenden Lebenssachverhalts […] berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise beachtet werden müssen“ (BVerfGE 110, 141 <167>).

Die Ausgestaltung ist nicht gleichheitsgerecht und wäre eine verfassungswidrige Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG zu Lasten unserer steuerpflichtigen Mitglieder.

Auch wenn die Grundannahme des Entwurfs zutreffen dürfte, wonach mit dem Konsum von Liquid ein gesundheitliches Gefährdungspotenzial verbunden sei, spiegelt sich in der vorgesehenen Höhe der Besteuerung im Vergleich zu Tabakzigaretten nicht hinreichend das erheblich geringere Gefährdungspotenzial von Liquidkonsum mittels E-Zigarette im Vergleich zu Rauchtabakkonsum wider.

Der Konsum von Nikotin mittels E-Zigaretten erfolgt komplett tabakfrei. E-Zigaretten sind laut der britischen Gesundheitsbehörde *Public Health England* (PHE) um 95 Prozent weniger schädlich als Tabak (Harm Reduction).[1]

PHE fasst die Kernpunkte zu den gesundheitlichen Risiken von E-Zigaretten wie folgt zusammen[2]:

[1] E-cigarettes: an evidence update - A report commissioned by Public Health England, McNeill et al., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/733022/Ecigarettes_an_evidence_update_A_report_commissioned_by_Public_Health_England_FINAL.pdf

[2] Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018: executive summary Updated 2 March 2018, https://www.gov.uk/government/publications/e-cigarettes-and-heated-tobacco-products-evidence-review/evidence-review-of-e-cigarettes-and-heated-tobacco-products-2018-executive-summary#fnref:4

„One assessment of the published data on emissions from cigarettes and e-cigarettes calculated the lifetime cancer risks. It concluded that the cancer potencies of e-cigarettes were largely under 0.5% of the risk of smoking.

Comparative risks of cardiovascular disease and lung disease have not been quantified but are likely to be also substantially below the risks of smoking. Among e-cigarette users, 2 studies of biomarker data for acrolein, a potent respiratory irritant, found levels consistent with non-smoking levels.

There have been some studies with adolescents suggesting respiratory symptoms among e-cigarette experimenters. However, small scale or uncontrolled switching studies from smoking to vaping have demonstrated some respiratory improvements.

E-cigarettes can release aldehydes if e-liquids are overheated, but the overheating generates an aversive taste.

To date, there is no clear evidence that specific flavourings pose health risks but there are suggestions that inhalation of some could be a source of preventable risks.

To date, the levels of metals identified in e-cigarette aerosol do not give rise to any significant safety concerns, but metal emissions, however small, are unnecessary.

Biomarkers of exposure assessed to date are consistent with significant reductions in harmful constituents and for a few biomarkers assessed in this chapter, similar levels to smokers abstaining from smoking or non-smokers were observed.

One study showed no reductions across a range of biomarkers for dual users (either for nicotine replacement therapy or e-cigarette dual users).

To date, there have been no identified health risks of passive vaping to bystanders.

Reporting of some academic studies has been misleading.“

Auch das *Bundesinstitut für Risikobewertung* (BfR) bestätigt, dass die Gesundheitsgefahr, die von einer E-Zigarette ausgeht, bei bestimmungsgemäßem Gebrauch im Vergleich zur herkömmlichen Zigarette kleiner ist. Begründet wird dies damit, dass weniger krebserzeugende Stoffe als bei einer Zigarette entstehen, die bei bis zu 900 Grad Celsius brennt.[3]

Der gefährliche Tabakrauch mit seinen über 4.000 Substanzen, von denen mindestens 250 giftig und zum Teil insbesondere krebserregend sind, entfällt. Liquiddampf enthält einen Bruchteil dieser problembehafteten Stoffe (<1 Prozent).[4]

Renommierte Institutionen wie das internationale Forschungsnetzwerk *Cochrane*[5] oder *Cancer Research UK*[6], die weltweit größte Einrichtung gegen Krebs, weisen auf diese positive Eigenschaft hin.

---

[3] Das Wissenschaftsmagazin des Bundesinstituts für Risikobewertung Ausgabe 1/2020, S. 12, https://www.bfr.bund.de/cm/350/bfr-2-go-ausgabe-1-2020.pdf

[4] Juneau, Martin (2021) La cigarette électronique cause beaucoup moins d'inflammation que le tabac. Observatoire de la Prévention 17.02.2021. observatoireprevention.org; DKFZ (2008) Tabakrauch - ein Giftgemisch. Fakten zum Rauchen. dkfz.de

[5] Electronic cigarettes for smoking cessation, Hartmann-Boyce et al., Cochrane Database of Systematic Reviews, Version published: 14.10.2020, https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD010216.pub4/full

[6] E-cigarette safety, https://www.cancerresearchuk.org/health-professional/awareness-and-prevention/e-cigarette-hub-information-for-health-professionals/safety#E-cigs_safety3

Das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ), auf das sich der Gesetzentwurf bezieht, stellt klar, dass für Raucher davon auszugehen sei, dass der Umstieg von Tabak- auf E-Zigarette das Erkrankungsrisiko senkt. Das DKFZ fordert eine Regulierung, die „Raucher nicht davon abhält, vollständig von Tabak- auf E-Zigaretten umzusteigen.“[7]

Namhafte Gesundheitsexperten aus Deutschland und anderen Staaten setzen sich für die aktivere Nutzung des Harm-Reduction-Ansatzes bei der Tabak-Entwöhnung und damit für den Umstieg von Tabak auf E-Zigarette ein.[8]

Als wissenschaftlich gesichert anzusehen ist, dass der Konsum elektronischer Zigaretten weniger schädlicher ist als Tabakkonsum. Dies verpflichtet den Gesetzgeber aufgrund des sich aus den grundrechtlichen Schutzpflichten sowie indirekt auch aus Art. 20a GG abzuleitenden Vorsorgeprinzip dazu, innerhalb des Systems der Tabaksteuer eine Lenkungswirkung zu Lasten von Tabak und zu Gunsten von Liquid zu erzeugen.

Die Tarifhöhe muss folglich, um mit Blick auf die angestrebte Lenkungswirkung nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu verstoßen, so gewählt sein, dass sie nicht eine Lenkungswirkung zu Lasten von Liquid und zu Gunsten von Rauchtabak erzeugt.

Vorliegend ist dabei die Besonderheit zu beachten, dass der Nikotinkonsum mittels E-Zigarette wirtschaftlich betrachtet, bereits ohne Erfassung von Liquid als Steuergegenstand, weniger attraktiv ist als der Rauchtabakkonsum, insbesondere aus Feinschnitt.

Tabak ist in Deutschland mit nahezu 100 Prozent der Einstieg in den Nikotin-Konsum.[9] Die E-Zigaretten-Konsumenten rekrutieren sich folglich nahezu ausschließlich aus der Gruppe der Tabakkonsumenten. Die gesundheitlichen Vorteile des Dampfens, die Reduzierung des Tabakkonsums sowie der geringere Preis, sind die stärksten Beweggründe für Raucher zur E-Zigarette zu wechseln, so Eurobarometer und DKFZ.

---

[7] E-Zigaretten und Tabakerhitzer – ein Überblick, Schaller et al., Oktober 2020, Seite 81, https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/E-Zigaretten-und-Tabakerhitzer-Ueberblick_Oktober_2020.pdf

[8] Schaller, Katrin u.a. (2017) E-Shishas und E-Zigarette. Dtsch Arztebl 114(3). https://www.aerzteblatt.de/app/print.asp?id=185658; dpa/tmn: Wie gefährlich ist die E-Zigarette? (2020) Münchner Merkur 29.07.2020. https://www.merkur.de/leben/gesundheit/wie-gefaehrlich-sind-e-zigaretten-wirklich-zr-13412028.html Winkhardt, Andrea (2021) Ärzte und Wissenschaftler zu Rauchprävention und E-Zigarette - das 2. Karlsruher Gesundheitsgespräch. Video (Minute 0:55-1:19, 1:20-2:20), https://www.youtube.com/watch?v=QOuRwscG1GY ; Stöver, Heino u.a. (2020) Neue Wege zur Eindämmung des Rauchens. Positionspapier. https://www.frankfurt-university.de/fileadmin/standard/Hochschule/Fachbereich_4/Forschung/ISFF/Veranstaltungen/Webinar_E-Zigaretten_2020/Positionspapier_E-Zigarette_final_28102020.pdf

[9] Reimer, Jens u.a. (2016) Konsumgewohnheiten und Motive von E-Zigaretten-Konsumenten in Deutschland. Studie gefördert durch das Bundesministerium für Gesundheit. S. 24, 43. bundesgesundheitsministerium.d https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Berichte/161005_Anlage_5-Abschlussbericht_ZIS.pdf ; Europäische Kommission (2021) Special Eurobarometer 506. Factsheet Germany https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2240 ; Schaller, K. u.a. (2020), E-Zigaretten und Tabakerhitzer - ein Überblick. S. 7. https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/E-Zigaretten-und-Tabakerhitzer-Ueberblick_Oktober_2020.pdf; Westernhaus. Christine (2021) Ausstiegs- oder Einstiegsdroge für Nikotinsüchtige? Radiobeitrag 14.01.2021. https://www.deutschlandfunkkultur.de/e-zigarette-ausstiegs-oder-einstiegsdroge-fuer.976.de.html?dram:article_id=490834; Stöver, Heino (2020) E-Zigaretten als Mittel zur Tabakentwöhnung anerkennen. Statement vom 20.10.2020. https://idw-online.de/de/news756203; Science Media Center Germany (2020) Wie sollen E-Zigaretten künftig reguliert werden? Transkript. https://www.sciencemediacenter.de/fileadmin/user_upload/Press_Briefing_Zubehoer/Transkript_Wie_sollten_E-Zigarette_reguliert_werden_Press_Briefing_22012020.pdf

Laut einer Untersuchung von Wissenschaftlern des National Bureau of Economic Research würde eine E-Zigarettensteuer von $1,65 pro ml (ca. € 1,36 pro ml) in den USA zu einem mehr von ca. 2,5 Millionen täglichen Rauchern führen, was einem Raucheranstieg von ca. 1 Prozent entspricht.[10] Bezogen auf aktuelle Daten der hiesigen Debra-Studie mit einem Raucheranteil von 27,5 Prozent in der Bevölkerung, würde eine Preissteigerung von 1,36 Euro pro ml hierzulande zu einem Zuwachs von über 230.000 Rauchern führen.[11] Diese 1,36 EUR hätten demnach eine Lenkungswirkung zu mehr Rauchtabakkonsum und damit zu einer gesteigerten Gesundheitsgefahr.

Eine Untersuchung von Daten von 35.000 US-Händlern ergab, dass bei einem Preisanstieg für E-Zigaretten um 10 Prozent nicht nur der E-Zigarettenabsatz sinkt, sondern der Tabakverkauf um 11 Prozent steigt. „We estimate that for every e-cigarette pod no longer purchased as a result of an e-cigarette tax, 6.2 extra packs of cigarettes are purchased instead.“, so das National Bureau of Economic Research in einer zweiten Studie.[12]

In Italien ist die – wie in Deutschland - KMU getragene E-Zigarettenbranche mit der Einführung einer Liquidsteuer von fast 60 Prozent 2014 in eine tiefe Krise gestürzt und die Zahl der Neugründungen ging um 99 Prozent zurück.[13] Im Gegensatz dazu stiegen die Tabakumsätze um drei Prozent.[14] Mit der Begründung, dass die Steuer unverhältnismäßig zum Gefährdungspotential der E-Zigarette sei, wurde die Steuer schließlich als verfassungswidrig eingestuft und 2018 um 80 Prozent gesenkt.[15] Sie liegt heute bei 8 Cent je Milliliter.[16] Laut dem italienischen Abgeordneten Sebastiano Barbanti, Mitglied der parteiübergreifenden Arbeitsgruppe zu E-Zigaretten, sollte die E-Zigarettensteuer 2015 85 Mio. Euro einbringen. Jedoch wurden nur € 5 Mio. eingenommen, so das italienische Finanzamt. Barbanti führt das auf die Einführung einer hohen E-Zigarettensteuer und das Ausweichen der Konsumenten auf andere Märkte zurück. Die Verluste an nicht eingenommenen Steuern im Zuge der starken Steueranhebung werden von der Parlamentariergruppe für 2015 und 2016 auf € 200 Mio. geschätzt.[17,18]

---

[10] Courtemanche, C.J. et al. (2020): *The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use.* Journal of Risk and Uncertainty 60. https://link.springer.com/article/10.1007/s11166-020-09330-9

[11] Deutsche Befragung zum Rauchverhalten Debra (01/2021): *Prävalenz aktueller Tabakraucher*innen in Deutschland.* www.debra-study.info/ [Zuwachs 1 Prozent d. dt. Raucheranteils ermittelt anhand 83,02 Mio. dt. Bevölkerung]

[12] Cotti, Chat u.a. (2020) The Effects of E-Cigarette Taxes on E-Cigarette Prices and Tobacco Product Sales. National Bureau of Economic Research Working Paper 26724. https://www.nber.org/papers/w26724

[13] Vaperanks.com (16.10.2013): *Italy's Crumbling E-Cigarette Industry or How Excessive Taxation Can Ruin a Booming Business*. https://vaperanks.com/italys-crumbling-e-cigarette-industry-or-how-excessive-taxation-can-ruin-a-booming-business/

[14] LiVieUniCT (10.10.2014): *Guerra alle sigarette elettroniche. A rimetterci sono i fumatori* (dt.: Krieg gegen E-Zigaretten – Die Verlierer sind Tabak-Raucher). https://catania.liveuniversity.it/2014/10/10/guerra-alle-sigarette-elettroniche-a-rimetterci-sono-i-fumatori/
Vaperanks.com (16.10.2014): *War on Electronic Cigarettes Leads to Tobacco Cigarette Sales Recovery in Italy.* https://vaperanks.com/war-on-electronic-cigarettes-leads-to-tobacco-cigarette-sales-recovery-in-italy/

[15] Ansa.it (15.05.2015): *Court says 'super tax' on e-cigarettes unconstitutional*. https://www.ansa.it/english/news/2015/05/15/court-says-super-tax-on-e-cigarettes-unconstitutional_4ff8a4dd-60c3-420b-8ed3-760b17dde1e6.html

[16] Weltbank (2020): *E-Cigarettes: Use And Taxation.* http://documents1.worldbank.org/curated/en/356561555100066200/pdf/E-Cigarettes-Use-and-Taxation.pdf

[17] Julien Sellier (26.08.2016): *Italy: €200 million shortfall over 2 years because of vaping products.* https://www.vapingpost.com/2016/08/26/italy-e200-million-shortfall-over-2-years-because-of-vaping-products/

[18] Morgantini, A. (19.09.2016): *Lobby, in Parlamento scende in campo quella della sigaretta elettronica: in prima fila Abrignani, Paglia, Sangalli….* https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/09/19/lobby-in-parlamento-scende-in-campo-quella-della-sigaretta-elettronica-in-prima-fila-abrignani-paglia-sangalli/3042671/

Der Gesetzesentwurf sieht – *verglichen mit der überholten italienischen Steuer* von *2014* – eine mehr als doppelt so hohe Besteuerung vor. Im Vergleich zur aktuellen Besteuerung in Italien ist die im Entwurf vorgesehene Steuer sogar 10-mal so hoch.

Aus unserer Sicht wäre es nur folgerichtig, die wirtschaftliche Attraktivität von E-Zigaretten gegenüber Tabak mit dem Mittel des Steuerrechts so zu erhöhen, dass sich der Umstieg auf die E-Zigarette für die Konsumenten als direkte finanzielle Entlastung darstellen würde. Eine solche Lenkungswirkung der Tabaksteuer wäre vernünftig und käme der Gesundheit einer Vielzahl von Menschen zugute.[19]

Jedenfalls aber darf für Liquid nur ein Steuertarif gewählt werden, der den Status quo beibehält, d.h. den bereits bestehenden Preisnachteil der E-Zigarette gegenüber Tabak nicht weiter erhöht.

Dies bedeutet im Ergebnis, dass der Steuertarif für Liquid regelmäßig der Höhe nach einer gleichzeitigen Steuererhöhung für Tabak entsprechen müsste. Soll also die Tabaksteuer für Liquid eingeführt werden, müsste gleichzeitig die Tabaksteuer für Rauchtabak in gleicher Weise erhöht werden.

Nur so ist zu vermeiden, dass das System der Tabaksteuer eine nicht zu rechtfertigende Lenkungswirkung zu Lasten der E-Zigarette und zu Gunsten des Rauchtabaks erzeugt.

Diesen Grundsatz beachtet der vorliegende Gesetzesentwurf nicht. Er verstärkt den Preisnachteil von E-Zigaretten gegenüber Rauchtabak (und zwar erheblich!) und ist daher verfassungswidrig.

Im Übrigen widerspricht der Entwurf dem Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung, die Raucherquote zu senken (3.1 c./d.)

Selbst das DKFZ, die WHO sowie die Weltbank plädieren für einen deutlichen Preisunterschied zwischen E-Zigaretten und Tabakprodukten, um den Tabakkonsum nachhaltig abzusenken. Das verhindert, dass Raucher, die zur risikoärmeren E-Zigarette gewechselt haben, zum Tabak zurückkehren.[20]

bb. Erdrosselungswirkung bei einem Tarif von 4 Cent pro mg Nikotin, Art. 2 Abs. 1 Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG

Der E-Zigaretten-Handel ist davon abhängig, dass Raucher anstelle von Zigaretten auf E-Zigaretten zurückgreifen (s.o.).

Eine Steuer in Höhe von 75% des Niveaus der Tabaksteuer für Zigaretten hätte zur Folge, dass der Konsum von Nikotin mittels E-Zigarette wirtschaftlich betrachtet gegenüber Tabakkonsum übermäßig unattraktiv wird.

Untersuchungen zur Kreuzpreiselastizität in Irland, Schweden, Lettland, Litauen, Estland und Großbritannien zeigen, dass bereits eine 10-prozentige Verteuerung von E-Zigaretten langfristig ein Absinken der Verkäufe um mehr als 11 Prozent zur Folge haben.[21]

---

[19] vgl. DKFZ aaO

[20] DKFZ (2020) E-Zigaretten und Tabakerhitzer - eine Überblick. S. 61. www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/E-Zigaretten-und-Tabakerhitzer-Ueberblick_Oktober_2020.pdf; Weltbank (2019) E-Cigarettes. Use and Taxation. S. 14, v. a. Nr. 5. worldbank.org/curated/en/356561555100066200/pdf/E-Cigarettes-Use-and- Taxation.pdf; WHO (2016) Electronic Nicotine Delivery Systems. S. 6. www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_11_EN.pdf

[21] Dr. Chaloupka, F. et al. (2016): *Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union*. Nicotine & Tobacco Research 18(10)

Der Gesetzesentwurf sieht eine Verteuerung um bis zu 160% vor.

Sehr konkret wurden die negativen Folgen einer unverhältnismäßigen E-Zigarettensteuer zuletzt in Estland sichtbar: Sowohl der Schwarzmarkt als auch grenzüberschreitender Handel wuchsen so stark, dass den Forderungen der parlamentarischen Smoke-free Estonia Gruppe nachgegeben und ein Aussetzen der Steuer beschlossen wurde. "Estonia ranks third in Europe in tobacco deaths. Proven and less harmful alternative tobacco products are helping people quit cigarettes. By offering alternatives, we help maintain the health of the Estonian people," so der Smoke-free Estonia Vorsitzende Kruusimäe. Die Steuer lag ursprünglich bei 20 Cent pro ml und wird vorerst bis Ende 2022 nicht erhoben.[22]

Für die stark KMU geprägte deutsche Branche wäre diese eine unüberwindbare Herausforderung. Die Folge wäre, dass der Handel mit Liquid absehbar nicht länger Grundlage einer erfolgreichen Betätigung sein könnte.

Dies gilt umso mehr wegen der sich aufgrund der COVID-19-Pandemie insgesamt angespannt darstellenden wirtschaftlichen Lage. Der E-Zigarettenfachhandel ist der deutlich stärkste Vertriebskanal der Branche. Mehr als die Hälfte der Händler (52 Prozent) vertreiben ausschließlich über den Fachhandel. Weitere 37 Prozent nutzen sowohl stationären Vertrieb als auch Online-Handel. Der Anteil der reinen Online-Händler ist in den letzten Jahren deutlich gesunken (2020: 11 Prozent).[23] Die Branche ist damit überproportional von Lockdown-Maßnahmen betroffen, da bei Weitem nicht alle Bundesländer den E-Zigaretten-Fachhandel als notwendig zur Deckung des täglichen Bedarfs anerkannt haben.

Bereits der vorgesehene Tarif von anfangs 2 Cent pro mg Nikotin verhindert die notwendige Konsolidierung des Handels nach Ende der infektionsschutzrechtlichen Schließungen des Einzelhandels.

Diese erdrosselnde Wirkung wäre mit Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

c. Besteuerung von Liquid greift Harmonisierung durch die EU unnötig vor

Über die E-Zigaretten Steuer wird auf EU-Ebene in diesem Jahr mit der Novellierung der Richtlinie 2011/64/EU über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren entschieden.[24] EU-weit harmonisierte Regelungen zur Besteuerung stehen also unmittelbar aus, ein deutscher Alleingang greift vor und liegt dabei weit außerhalb des derzeitigen europäischen Durchschnitts. Dieser liegt zzt. bei 15 Cent pro ml Liquid.[25]

Der Gesetzesentwurf sieht mit bis zu € 0,80 je ml einen Steuertarif vor, der damit mehr als fünfmal so hoch liegt wie im europäischen Durchschnitt.

Die Vorwegnahme einer europarechtlichen Harmonisierung kann erhebliche Kostennachteile bedeuten, insbesondere dann, wenn sich Anpassungserfordernisse an das europäische Recht ergeben.

---

[22] Estonian Public Broadcasting – ERR (17.12.2020): *Amendment to exempt e-cigarette liquids from excise duty passed.* www.news.err.ee
[23] Branchenumfrage BfTG 2020, tabakfreiergenuss.org
[24] Kommssion der Europäischen Union (2020): *Revision of excise rules for tobacco – Directive 2011/64/EU*. https://ec.europa.eu/taxation_customs/
[25] Weltbank (2020): *E-Cigarettes: Use And Taxation*. www.worldbank.org

d. Überschätzung der prognostizierten Steuereinnahmen

Der Gesetzesentwurf überschätzt die prognostizierten Steuereinnahmen erheblich. Dies ist mit Blick auf die dem Gesetzgeber aufgrund der umfangreichen Informationspflichten nach § 25 TabakerzV zur Verfügung stehenden Marktdaten erstaunlich.

Die im Entwurf genannten Zahlen betreffend den Konsum von Nikotin mittels E-Zigarette liegen jedenfalls weit über den von uns angenommenen Werten.

Der Anteil von nikotinhaltigen Produkten in Deutschland liegt unserer Einschätzung nach bei höchstens 30% des Gesamtumsatzes der Branche, also bei ca. € 135 Mio. Damit steht bereits in Frage, ob die Besteuerung von Liquid überhaupt fiskalisch zu begründen wäre, da der administrative Aufwand die Einnahmen übersteigen dürfte.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass entgegen der dem Gesetzesentwurfs zu entnehmenden Annahme von einem Umsatzwachstum in den nächsten Jahren keineswegs ausgegangen werden kann.

Die vom Bundesministerium für Gesundheit geförderte Studie "Deutsche Befragung zum Rauchverhalten (DEBRA-Studie)" erhebt seit 2016 regelmäßig alle zwei Monate u.a. die Konsumentenzahlen von Rauchern und E-Zigarettennutzern im Alter von über 14 Jahren.[26] Im Juli 2019 konsumierten 2,3 Prozent der Befragten E-Zigarette. Im November 2020 waren es nur noch 0,9 Prozent.

Ausgehend von 72,6 Mio Bundesbürgern im Alter 14+ wären 0,9 Prozent gleich 650.000 E-Zigarettennutzer. 2019 waren es noch 1,6 Mio Nutzer.[27]

Unberücksichtigt lässt der Gesetzesentwurf auch die Auswirkungen der bevorstehenden erheblichen Werbebeschränkungen für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter aufgrund des entsprechend geänderten Tabakerzeugnisgesetzes.

Der Markt zeigt derzeit einen Abwärtstrend und es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, die Zahl der Konsumenten für die kommenden Jahre vorauszusagen.

Die im Entwurf veranschlagten Zahlen zur Marktentwicklung entbehren somit aus den vorgenannten Gründen einer realistischen Grundlage und können nicht zur Berechnung des Steueraufkommens herangezogen werden.

Durch zu hohe Steuerbelastung und in Folge deutlich gestiegene Liquidpreise wird es außerdem zu Ausweichbewegungen auf den Schwarzmarkt oder Bestellungen im Ausland kommen – und wie bereits ausgeführt – zu mehr Rauchtabakkonsum. Dies zeigen die Erfahrungen in anderen europäischen Mitgliedsstaaten. Neben Italien (s.o.) ist das Zurückbleiben hinter erwarteten Steuereinnahmen auch für Griechenland und Ungarn dokumentiert.

Griechenland führte eine E-Zigarettensteuer von 10 Cent pro ml ein. Laut dem griechischen Marktführer Nobacco stieg dadurch der Schwarzmarkt auf 50 Prozent des Gesamtmarktes an.

---

[26] Deutsche Befragung zum Rauchverhalten (DEBRA-Studie), http://www.debra-study.info/
[27] Bevölkerungspyramide, Statistisches Bundesamt, https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#!y=2050&g

Zum Vergleich: Der Anteil des Schwarzmarktes am Gesamt-Tabakmarkt wurde auf 27 Prozent geschätzt. Die griechischen Einnahmen aus der E-Zigarettensteuer fielen erheblich von € 6,5 Mio. (2017) auf € 4,8 Mio. 2018. Ausweichbewegungen der griechischen Konsumenten ließen die Einnahmen erheblich schrumpfen. Marktbeobachter schätzen das potenzielle Steuervolumen bei E-Zigaretten für 2018 auf etwa € 9,1 Mio. – von dem nur ca. die Hälfte (€ 4,8 Mio.) realisiert werden konnte.[28]

2019 reduzierte das ungarische Parlament die E-Zigarettensteuer von 55 Forint/ml (15 Cent/ml) auf 20 Forint/ml (5,6 Cent/ml), um den illegalen Import eindämmen.[29] 2017 nahm Ungarn umgerechnet € 1,2 Mio. an E-Zigarettensteuern ein, denen theoretische Einnahmen von € 9,5 Mio. entgegenstanden. 2018 nahm Ungarn umgerechnet € 1,9 Mio. an E-Zigarettensteuern ein, denen theoretische Einnahmen von € 8,6 Mio. entgegenstanden. Ungarn verlor demnach 2017 ca. 87 Prozent und 2018 ca. 77 Prozent der theoretischen anfallenden Einnahmen aus der E-Zigarettensteuer. Marktbeobachter schätzten den Schwarzmarktanteil im Januar 2020 zudem auf 80 - 85 Prozent.[30]

3. Steuerentrichtung mittels Steuerzeichen nicht praktikabel

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Tabaksteuer für Liquids durch die Verwendung von Steuerzeichen und damit entsprechend der Tabaksteuer für Tabak zu entrichten ist.

Die Verwendung von Steuerzeichen hat direkte Auswirkungen auf die Produktkennzeichnung.

Dies berücksichtigt die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse lediglich für Tabakerzeugnisse. Für Liquid enthält diese Richtlinie keine entsprechenden Vorgaben, so dass die Verwendung von Steuerzeichen insb. bei importierten Liquid zu nicht lösbaren Konflikten mit der Produktkennzeichnung führen wird.

Die Steuer sollte daher entsprechend der Kaffeesteuer entrichtet werden, d.h. nicht mittels Steuerbanderole.

B. Zum Erfüllungsaufwand

Der Gesetzesentwurf unterschätzt erkennbar den die E-Zigaretten-Branche treffenden Erfüllungsaufwand. Es lässt sich aufgrund der nicht vorhandenen Erfahrung nur erahnen, welche organisatorischen Prozesse komplett neu strukturiert werden müssen und welche Maschinen anzuschaffen sind. Nach unserem Wissen geht es vor allem um:

1. Tresor für Steuermarken;
2. Steuerlager;

---

[28] The National Herald (22.07.2018): *Greek Vaping Tax Sends e-Cig Market Up in Smoke.* https://www.thenationalherald.com/archive_general_news_greece/arthro/greek_vaping_tax_sends_e_cig_market_up_in_smoke-47907/

[29] Daily News Hungary (03.12.2019): *Hungarian parliament restricts e-cigarette sales to state-run shops.* Daily News Hungary https://dailynewshungary.com/hungarian-parliament-restricts-e-cigarette-sales-to-state-run-shops/
Balaton Zeitung (04.12.2019): *Ungarn: Verkauf von E-Zigaretten und Liquids nur in staatlichen Shops.* https://www.balaton-zeitung.info/13436/ungarn-verkauf-von-e-zigaretten-und-liquids-nur-in-staatlichen-shops/

[30] Bence Gaal (27.01.2020): *E-cigarette liquid prices to fall.* Budapest Business Journal, https://bbj.hu/business/industry/pharma/e-cigarette-liquid-prices-to-fall

3. Maschinen zum Aufbringen von Steuermarken (Lieferzeit für spezielle Maschinen liegt ca. bei 6-12 Monaten);
4. Umverpackungen (hier werden Anpassungen notwendig);
5. Kosten für Nachweispflichten, womöglich Reihenuntersuchungen des Nikotingehalts; Die Gesamthöhe ist abhängig vom Produktportfolio und der Anzahl der Ausprägungen. Eine Analytik kostet ca. 400€ /Probe;
6. Zollfreilager / Logistik;
7. Steuermarken;
8. Vorfinanzierung der Steuermarken;
9. Abhängig vom Zeitpunkt der Einführung Entsorgung vorproduzierter Verpackungen und Produkten.

Anders als die großen Tabakkonzerne kann die klein- und mittelständisch geprägte Branche diese einmaligen Investitionen, den fortlaufenden organisatorischen Mehraufwand und die Vorfinanzierung der Steuermarken nicht stemmen. Dies gilt erst Recht mit Blick auf den erheblichen Konsolidierungsbedarf nach dem Ende der COVID-19-Pandemie.

Anzumerken ist, dass die dem Entwurf zu entnehmende Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft erkennbar nicht den daran gestellten Anforderungen nach § 44 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien genügt.

Bei einer ordnungsgemäßen Ermittlung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft wäre das Ergebnis nicht zuletzt, dass der E-Zigaretten-Branche mindestens ein Jahr mehr Zeit zur Vorbereitung der Besteuerung von Liquid einzuräumen wäre.

Der mit dieser Besteuerung verbundene Aufwand steht einer Besteuerung vor dem Jahr 2023 entgegen.

Ausstieg aus Tabaksucht

S+ Wie Pharmakonzerne gegen die E-Zigarette vorgehen

Der Arzneihersteller Pfizer unterstützte das "Aktionsbündnis Nichtrauchen" mit einer geheimen Spende. Dahinter steckt der Kampf um einen milliardenschweren Markt.

Von **Manfred Dworschak**
23.08.2019, 18.00 Uhr

Foto: JESSICA CHRISTIAN / POLARIS / LAIF

Das Aktionsbündnis Nichtrauchen trägt die noblen Absichten schon im Namen: Die vereinigten Kämpfer gegen die Tabaksucht, das müssen ja wohl die Guten sein. 15 Institutionen gehören zu dem Verein, darunter die Bundesärztekammer, das Deutsche Krebsforschungszentrum

in Heidelberg und wichtige Fachgesellschaften der Herz- und Lungenärzte.

Alle haben unbestritten ihre Verdienste. Die Vorsitzende des Aktionsbündnisses, Martina Pötschke-Langer, stieg in Jahren zäher Kämpfe zur führenden Aktivistin gegen das Rauchen auf. Zuletzt ging die Ärztin aber auch, mit befremdlichem Furor, gegen die weit weniger schädliche E-Zigarette vor.

Nun stellt sich heraus: Das Aktionsbündnis Nichtrauchen, kurz ABNR, hat schon vor dieser Zeit heimlich Geld von der Pharmaindustrie angenommen - und seitdem setzt es sich für deren Interessen ein.

Im Jahr 2005 ging eine Großspende des US-Konzerns Pfizer ein: 180.000 Euro, gedacht für den Aufbau eines Lobbybüros in Berlin. Das belegen interne Dokumente, die dem SPIEGEL vorliegen.

Die Spende wurde nirgendwo öffentlich ausgewiesen. Sie taucht nur in einer internen Jahresbilanz auf, ohne Angabe der Herkunft. Aber die Empfänger wussten Bescheid: "Diese Projektmittel wurden von den damaligen Mitgliedern des ABNR gebilligt", schreibt der Toxikologe Friedrich Wiebel, seinerzeit dessen Sprecher, auf Anfrage des SPIEGEL. In einer Stellungnahme des Aktionsbündnisses heißt es, man habe aber 2005 und auch danach "die Annahme von Pharmageldern sehr kontrovers diskutiert".

Dass die Spende nie publik gemacht wurde, ist leicht nachvollziehbar. Das Aktionsbündnis setzte mit der Annahme einer solchen Summe seinen Ruf aufs Spiel. Es ist noch nicht lange her, dass Mediziner und Gesundheitsforscher sich schon einmal empfänglich für Unternehmensspenden zeigten - damals kam das Geld von der Tabakindustrie.

Die Pharmaindustrie verfolgt natürlich ebenfalls ihre Interessen. Sie verkauft allerhand nikotinhaltige Produkte, die Rauchern beim Ausstieg aus der Sucht helfen sollen: Pflaster, Kaugummis und Sprays, bekannt unter Markennamen wie Nicorette oder Nicotinell. Neben Pfizer waren 2005 auch noch Konzerne wie GlaxoSmithKline oder Novartis an dem Geschäft beteiligt. Der weltweite Umsatz mit dem Nikotinersatz liegt geschätzt bei knapp zweieinhalb Milliarden Dollar.

Richtig gut verkauft sich inzwischen ein Medikament namens Champix, das direkt gegen die Nikotinsucht wirken soll. Der Hersteller Pfizer setzt damit bereits über eine Milliarde Dollar im Jahr um - mehr als mit Viagra.

Darf sich ein unabhängiges Aktionsbündnis von so einem Konzern ein Lobbybüro bezahlen lassen? Die Empfänger verbuchten das wohl eher als Sünde der lässlichen Art. Denn die Spende von Pfizer ist nur eine Episode in der langen Geschichte einer gedeihlichen Kooperation.

Anfangs ging es nur um die erwähnten Nikotinersatzprodukte. Die Hersteller hatten da ein klares Ziel: Die Krankenkassen sollten die Kosten der Pflaster und Kaugummis übernehmen. Auch das Aktionsbündnis warb - und wirbt - unermüdlich dafür. Dennoch ließ sich die Kostenerstattung bislang nicht durchsetzen. In Deutschland zählen diese Ausstiegshelfer zu den "Lifestyle-Produkten", die jeder selbst bezahlen muss - wie Appetitzügler oder Haarwuchsmittel.

51%

betrug die Wachstumsrate bei E-Zigaretten

im Einzelhandel 2017 im Vergleich zum Vorjahr; weltweit. Zum Vergleich: Nikotinersatzprodukte **4 %**, Zigaretten **3 %**

Quelle: Foundation for a Smoke-Free World

In den vergangenen Jahren aber geriet das Geschäft der Pharmakonzerne von ganz anderer Seite unter Druck. Spätestens ab 2013 zeichnete sich der Aufstieg der E-Zigarette ab. Seither haben Raucher, die der Tabaksucht entkommen wollen, neue Hilfsmittel zur Hand: kleine Geräte, die aromatisierte Flüssigkeiten ("Liquids") verdampfen, meist versetzt mit Nikotin.

Der Konsument zieht da an einem Röhrchen und bläst Wolken aus - alles wie bei der Tabakzigarette, nur bei Weitem nicht so gefährlich für Leben und Gesundheit. Denn in den

Dampfgeräten wird nichts verbrannt. So entstehen auch nicht all die krebserregenden Stoffe, die sich im Tabakrauch finden.

Auch Dampfer, keine Frage, inhalieren nicht die reine Luft eines Kurorts - zumal wenn sie dabei eine Nikotindosis vergleichbar dem Tabakrauchen aufnehmen. Dennoch ist die E-Zigarette um etwa 95 Prozent weniger schädlich. Auf diesen Schätzwert kam die britische Gesundheitsbehörde "Public Health England". Eine Forschergruppe um den amerikanischen Gesundheitsökonomen David Levy hat errechnet, was geschähe, wenn sich alle Raucher in den USA zum Dampfen bekehrten. Ihr Befund: Binnen zehn Jahren könnten bis zu 6,6 Millionen vorzeitige Todesfälle vermieden werden.

Kein Wunder also, dass der Umsatz der Dampfprodukte stetig ansteigt - nach letztem Stand allein im Jahr 2017 weltweit um mehr als 50 Prozent. Und wo mehr gedampft wird, leidet das Geschäft mit dem Nikotinersatz.

In Deutschland ist die E-Zigarette inzwischen das meistgenutzte Hilfsmittel bei der Tabakentwöhnung. Neun Prozent der Ausstiegswilligen versuchten es damit, nur sieben Prozent griffen zu den Angeboten der Pharmaindustrie. Das ergab die "Deutsche Befragung zum Rauchverhalten".

Obendrein hilft das Dampfen, wie sich jetzt zeigt, fast doppelt so gut beim Ausstieg aus dem Tabakkonsum. Eine britische Studie unter Leitung des Suchtforschers Peter Hajek konnte das belegen. 886 Raucher, die aufhören wollten, wurden dafür nach dem Zufallsprinzip auf zwei Gruppen verteilt. Die eine Hälfte bekam E-Zigaretten, die andere herkömmliche Nikotinersatzprodukte. Nach einem Jahr hatten sich 18 Prozent der Dampfer das Tabakrauchen vollständig abgewöhnt, bei der Vergleichsgruppe waren es nur 9,9 Prozent.

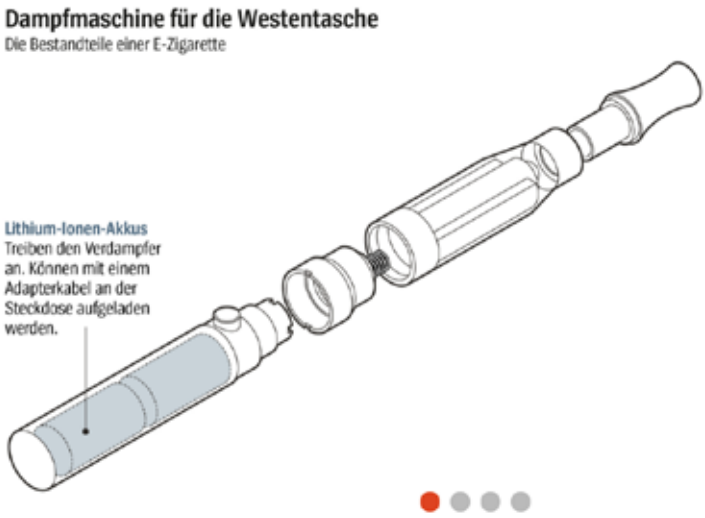
"Dieser Befund hat ziemlich eingeschlagen", sagt Heino Stöver, Leiter des Instituts für Suchtforschung Frankfurt am

Main. "Hajeks Studie ist methodisch einwandfrei, unter Experten gilt sie als Meilenstein."

Viele Entwöhnte brauchen zwar weiterhin das Nikotin, das sie nun über den Dampf inhalieren - aber sie sterben nicht mehr an ihrer Sucht. Dem puren Nikotin fehlt zudem die suchtsteigernde Wirkung das Tabakrauchs; in seiner Wirkung ist es eher dem Koffein ähnlich, von dem man ebenfalls abhängig werden kann.

Das "Aktionsbündnis Nichtrauchen" jedoch zieht aus der erfreulichen Befundlage einen eigenartigen Schluss: Es redet weiterhin, wie seit Jahren, die E-Zigarette schlecht.

Das Dampfzeug müsse genauso streng reguliert werden wie die Tabakwaren - so steht es in einem aktuellen Positionspapier. Auch für höhere Steuern sprach sich das ABNR mehrfach aus.



Noch vor wenigen Jahren kämpfte das Bündnis zudem für die Einstufung von Dampfgeräten und Liquids als Arzneimittel. Damit wäre die neue Technik sofort erledigt gewesen. Zwar haben sich inzwischen auch Tabakkonzerne in die für sie bedrohliche Konkurrenz eingekauft, doch besteht der Markt noch heute vorwiegend aus einer Vielzahl kleinerer Hersteller, die sich ein teures Zulassungsverfahren nicht leisten könnten.

Fast hat es den Anschein, als agiere da ein Aktionsbündnis zur Dämonisierung des Dampfens. "Die Kampagne gegen die E-Zigarette ist die größte seit Gründung des ABNR", sagt der Berliner Gesundheitswissenschaftler Dietmar Jazbinsek, der die Organisation gut kennt; er war oft als Experte auf Versammlungen geladen.

Derzeit fordert das Aktionsbündnis ein vollständiges Werbeverbot für die E-Zigarette. Darüber lässt sich diskutieren - doch die Begründung ist fragwürdig: Das Dampfen, heißt es, verderbe die Jugend, es sei eine Einstiegsdroge fürs Rauchen.

"Dafür gibt es keinen Beleg", sagt der Frankfurter Suchtforscher Stöver. Auch er findet jedoch, wie fast alle Fachleute, dass E-Zigaretten nicht in die Hände von Minderjährigen gehören.

Nachhaltiges Interesse am Dampfen zeigt aber ohnehin nur eine winzige Minderheit. Nach den letzten Zahlen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung haben 2016 nur 0,4 Prozent der Jugendlichen täglich eine E-Zigarette gedampft - und viele von ihnen sind vorher schon Tabakraucher gewesen. Die Zahl dürfte seither noch gesunken sein, weil der Verkauf von E-Zigaretten an Jugendliche seit April 2016 verboten ist.

Auch für Erwachsene gilt: Fast alle regelmäßigen Dampfer haben vorher geraucht. Sie nutzen die Alternative, um vom Tabak loszukommen oder den Konsum wenigstens einzuschränken. "Für Menschen, die es anders nicht schaffen, kann das eine große Hilfe sein", sagt Heino Stöver. "Viele Pfeile haben wir da ohnehin nicht im Köcher."

In der Öffentlichkeit hat sich ein anderes Bild durchgesetzt. Das zeigte zuletzt eine Umfrage des Münchner Instituts für Therapieforschung: 55 Prozent der Deutschen halten das Dampfen für mindestens ebenso schädlich wie das Tabakrauchen - in grober Verkennung der Fakten. Dass es so

weit kam, dürfte im Wesentlichen das Verdienst des Aktionsbündnisses und seiner Vorsitzenden Pötschke-Langer sein.

Eines aber empfiehlt das ABNR bis heute mit Nachdruck: den Ausstieg mithilfe einer Therapie - und den Medikamenten der Pharmaindustrie. Ist es Zufall, dass die Interessen sich so harmonisch fügten?

Als die Großspende von Pfizer einging, hatte die Zusammenarbeit bereits begonnen. Ein ständiger Vertreter des Pharmakonzerns saß damals sogar im "Steuerungsgremium" des Aktionsbündnisses. Das ist der engste Kreis, da werden Gesetzesinitiativen beraten, Strategien ausgeheckt und Kontakte in die Politik angebahnt. Der Mann von Pfizer bekam also eine Menge mit.

Sein Job war es, den Verkauf der Nicorette anzukurbeln. Als 2006 der Konkurrent Johnson & Johnson diesen Geschäftsbereich übernahm, wechselte auch der Vertreter zum neuen Arbeitgeber. Dem Aktionsbündnis blieb er weiterhin eng verbunden. Bis zu seinem Ausscheiden 2013 erschien sein Name auf internen Verteilern.

Tabakkontrolle

Rangliste der Maßnahmen* gegen das Rauchen in 35 europäischen Ländern

* Erhöhung der Tabaksteuer, Rauchverbote in öffentlichen Gebäuden, Aufklärungskampagnen, Werbeverbote, Warnhinweise auf Verpackungen und Behandlungsangebote für Abhängige

Quelle: Association of European Cancer Leagues

von 100 möglichen Punkten:

1.	Großbritannien	81
2.	Irland	70
3.	Island	69
4.	Frankreich	64
5.	Norwegen	63
6.	Finnland	60
...	...	...

30.	Slowakei	41
31.	Tschechien	40
31.	Griechenland	40
33.	Luxemburg	37
33.	Deutschland	37
35.	Österreich	36

Dieser arglose Umgang mit der Industrie war über die Jahre bestimmend im ABNR. Die gleiche Kultur der Lässigkeit herrscht bis heute in weiten Teilen des Medizinbetriebs - und sie erstreckt sich auf Zuwendungen aller Art.

Für die Pharmakonzerne gehört die Landschaftspflege in Expertenkreisen zum Alltagsgeschäft: hier ein Zuschuss für einen Kongress, dort ein Vortragshonorar oder mal eben die Kosten für eine Reise. Die Beträge sind nicht immer spektakulär, aber es läppert sich. Forscher, die sonst für jeden Euro Antragsformulare ausfüllen müssen, freuen sich auch über kleine Summen, die ihnen umstandslos zufließen.

Das Aktionsbündnis Nichtrauchen teilt auf Anfrage mit, seine kritische Haltung zur E-Zigarette sei ausschließlich wissenschaftlich begründet. Es nehme außerdem seit 2009 keine Spenden von der Pharmaindustrie mehr entgegen.

Einige angeschlossene Institutionen tun das aber nach wie vor mit großer Selbstverständlichkeit. Im vergangenen Jahr strichen ABNR-Mitglieder allein von Pfizer und GlaxoSmithKline (GSK) weit über 300.000 Euro ein.

Beispiel: die Deutsche Gesellschaft für Pneumologie und Beatmungsmedizin. Der Pharmariese GSK weist 185 965 Euro als Zuwendung für ihren letztjährigen Kongress aus; das Geld ging an die Agentur, die ihn organisiert hat. Die Deutsche Gesellschaft für Kardiologie wiederum, ebenfalls Mitglied im Aktionsbündnis, bekam 2018 von Pfizer 104 050 Euro spendiert, darunter 84 200 Euro für ihren Jahreskongress. Und siehe da: Kürzlich erst zweifelte sie in einer Pressemeldung wieder den Nutzen der E-Zigarette zur Rauchentwöhnung an. Beide Gesellschaften bestreiten jeglichen Einfluss der Zuwendungen auf ihre Arbeit.

Einen geradezu spektakulären Erfolg konnte Pfizer unlängst in den USA verbuchen. Der Leiter der Arzneimittelbehörde FDA, Scott Gottlieb, warf sich nach seinem Amtsantritt im Mai 2017 zu einem entschiedenen Gegner des Dampfens auf; er warnte vor einer regelrechten "Epidemie" der Nikotinsucht unter Jugendlichen.

Im April trat FDA-Chef Gottlieb plötzlich von seinem Posten zurück - im Juni wechselte er in den Vorstand von Pfizer.

Seltsame Seitenwechsel gab es auch hierzulande: Im Mai 2017 rückte Stefanie Seltmann, eine Vertraute von ABNR-Chefin Pötschke-Langer, zum "Director External Communications" in der Deutschland-Zentrale von Pfizer auf. Zuvor hatte Seltmann jahrelang die Pressestelle des Deutschen Krebsforschungszentrums geleitet.

Man solle das Aktionsbündnis Nichtrauchen nicht pauschal verdammen, meint der Berliner Experte Jazbinsek, im Gesundheitsschutz vertrete die Organisation durchaus vernünftige Positionen. "Bei der E-Zigarette aber", so sein Urteil, "hat man sich verrannt."

Mag sein, dass da auch das Trauma eines unvergessenen Sündenfalls nachwirkt. "Einige Mitglieder wie die Gesellschaft für Pneumologie und Beatmungsmedizin haben früher auf höchster Ebene engste Kontakte zur Tabakindustrie gepflegt und die Gefahren des Rauchens verharmlost", sagt Jazbinsek.

"Die geben sich heute besonders kritisch und tun so, als wären E-Zigaretten unheimlich gefährlich."

Dumm nur, dass zum Beweis der Läuterung nun ausgerechnet die beste Ausstiegshilfe für Raucher verteufelt wird. S

DEUTSCHES KREBSFORSCHUNGSZENTRUM IN DER HELMHOLTZ-GEMEINSCHAFT

Forschen für ein Leben ohne Krebs

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 Rauchtabakprodukte 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 Prozent[11] und bei Jugendlichen – die besonders preisempfindlich reagieren – sogar um bis zu 13 Prozent[3]. 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 geschaffen[17]. 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 Nichtrauchen 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 an[5]. 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].

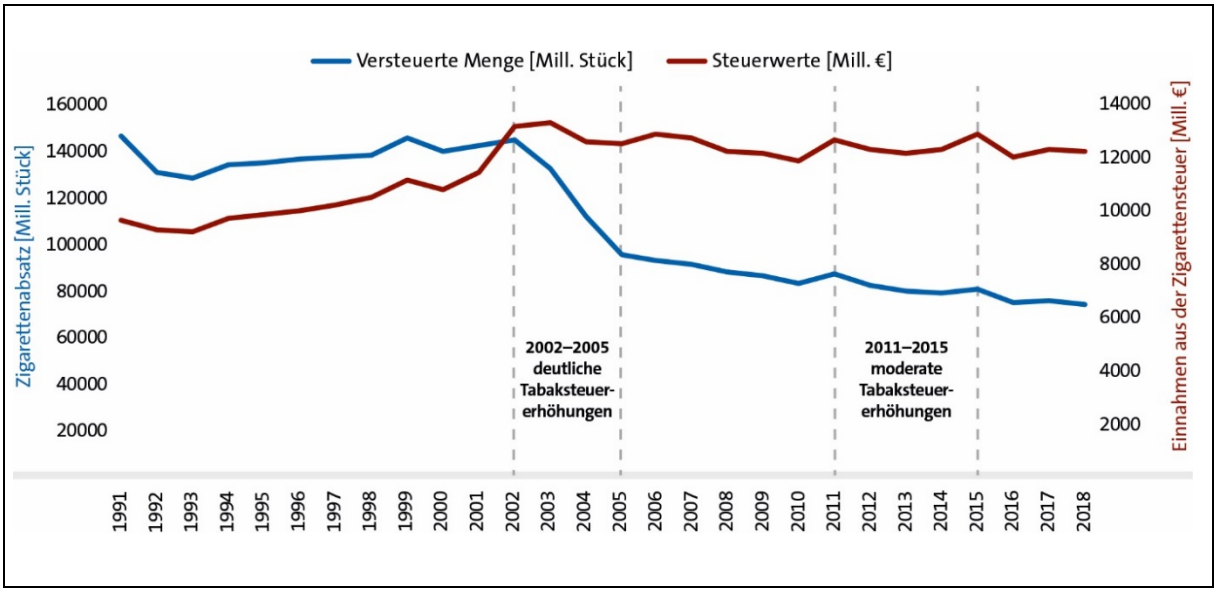


Abbildung 1: Zigarettenabsatz und Einnahmen aus der Tabaksteuer[7]

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].

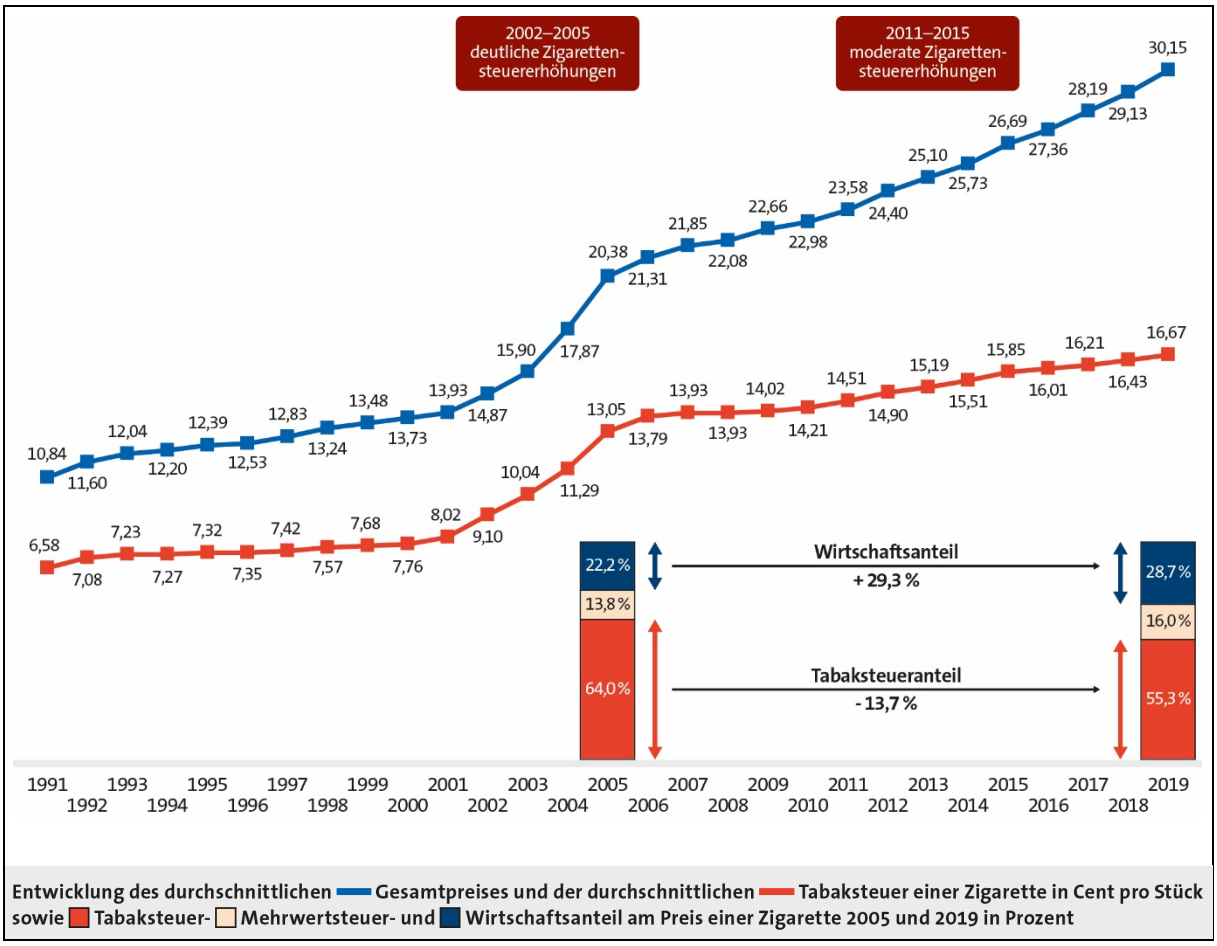


Abbildung 2: Entwicklung des durchschnittlichen Gesamtpreises und der durchschnittlichen Tabaksteuer einer Zigarette in Cent pro Stück sowie Tabaksteuer- Mehrwertsteuer- und Wirtschaftsanteil am Preis einer Zigarette 2005 und 2019 in Prozent[8]

Gleiche Besteuerung aller Rauchtabakprodukte notwendig

Starke Unterschiede in der Steuerhöhe für verschiedene, aber vergleichbare Rauchtabakerzeugnisse 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 Fabrikzigarette[14]. 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 Prozent[2]. Nur eine gleich hohe Besteuerung vergleichbarer Rauchtabakprodukte kann derartige Ausweichreaktionen verhindern[4].

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 Lungenerkrankungen[8].

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 Rauchtabak, 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 Rauchtabak und passende Hüllen anbietet, die, möglicherweise mit einem speziellen Gerät, vom Konsumenten oder der Konsumentin mit wenigen Handgriffen zusammengefügt werden. Dieser spezielle Rauchtabak 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 substituiere. 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 verwendet[10]. 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-Zigaretten[1]. 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 halten[13]. 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 übereinstimmt[6].

Die Weltbank empfiehlt eine Besteuerung aller Liquids für E-Zigaretten unabhängig vom Nikotingehalt, auch nikotinfreie[16].

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 verteuern.[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, Behesda, 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

LMU KLINIKUM
Klinik und Poliklinik für
Psychiatrie und Psychotherapie

Klinik und Poliklinik für Psychiatrie und Psychotherapie
Nussbaumstraße 7, 80336 München

Direktor
Prof. Dr. med. Peter Falkai

Ihr Ansprechpartner
PD Dr.Tobias Rüther
Oberarzt der Klinik
Privatstationen – Privatambulanz
Spezialambulanz für Tabakabhängigkeit / Forschungsgruppe Tabakabhängigkeit
Tel. +49 89 4400-55545
Fax +49 89 4400-55770
tobias.ruether@
med.uni-muenchen.de
www.lmu-klinikum.de

Stellungnahme als Sachverständiger im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)“ (BT-Drucksache 19/28655) **14.05.2021**

In meiner Eigenschaft als Suchtmediziner und Forscher auf dem Gebiet der Tabakabhängigkeit und E Zigarette / neuerer Konsumformen von Nikotin [1] wurde ich als Sachverständiger in oben genannter öffentlicher Anhörung gebeten.
Die Ausgangslage ist in wenigen Sätzen beschrieben:

- Tabakkonsum stellt die bedeutendste vermeidbare gesundheitliche Gefährdung des Menschen dar. Weltweit sterben jährlich etwa sechs Millionen Menschen vorzeitig an den Folgen [2]. Raucher verlieren durch ihre Erkrankung durchschnittlich zehn Lebensjahre [3]. In Deutschland sterben pro Jahr etwa 127.000 Menschen an Tabakkonsum. 13 % aller Todesfälle in einem Jahr sind auf das Tabakrauchen zurückzuführen, wobei 28 % der Todesfälle bereits während des erwerbsfähigen Alters eintreten [4].
- Die meisten Tabakkonsumenten (70 %) sind abhängige Raucher [5]. Tabakabhängigkeit, WHO-Klassifikation ICD-10: F17.2 [6], ist eine psycho-neurobiologische Erkrankung, in den allermeisten Fällen mit Beginn im Jugend - bzw. Adoleszentenalter.
- Die körperliche Abhängigkeitskomponente des Tabakrauches wird zum allergrößten Teil durch den Suchtstoff Nikotin bedingt.
- Das enorme Schadenspotenzial des Tabakrauches und die verheerenden Folgen des Rauchens werden durch die Verbrennungsprodukte des Tabaks und nicht durch das im Tabakrauch enthaltene Nikotin hervorgerufen [7, 8]. Nikotin weist im Vergleich zu den anderen Inhaltsstoffen des Tabakrauchs nur moderate Wirkungen auf das kardiovaskuläre System auf [9] und steht nicht auf der Liste karzinogener Substanzen der Weltgesundheitsorganisation WHO [10].

Vorstand

Ärztlicher Direktor:
Prof. Dr. med. Karl-Walter Jauch (Vorsitz)

Kaufmännischer Direktor:
Markus Zendler

Pflegedirektor:
Marcus Huppertz

Vertreter der Medizinischen Fakultät:
Prof. Dr. med. dent. Reinhard Hickel (Dekan)

Institutionskennzeichen:
260 914 050

Umsatzsteuer-ID:
DE813536017

Das Klinikum der Universität München ist eine Anstalt des Öffentlichen Rechts

Raucher rauchen wegen des Nikotins und sterben an den Verbrennungsprodukten!

- Abhängige Raucher haben ohne eine professionelle Behandlung eine sehr geringe Chance auf Heilung, d.h. Beendigung des Konsums [11].
- Es existieren sehr gute, evidenzbasierte Möglichkeiten (Verhaltensinterventionen, medikamentöse Behandlungen) den Tabakkonsum zu beenden, sie werden jedoch leider zu wenig in Anspruch genommen [11].
- Tabakabhängigkeit zeichnet sich durch enorme Rückfallquoten aus. Sechs bis acht Aufhörversuche benötigt ein Raucher rechnerisch zur Erhaltung der lebenslangen Abstinenz [12]. Viele Raucher geben Aufhörversuche frustriert auf.
- E-Zigaretten-Konsum weist im Vergleich zum Tabak-Konsum eine erheblich geringere Schadstoffbelastung für den Konsumenten auf [13-15]. Ähnliches gilt, wenn auch in geringerem Maße, für Tabakerhitzer [13, 16].
- E-Zigaretten, nicht jedoch Tabakerhitzer, zeigen in aktuellen Metaanalysen starke Hinweise auf ein Potential zur Entwöhnung von der Tabakzigarette [17].
- E-Zigaretten weisen im Vergleich zur Tabakzigarette zumindest bei den meisten Modellen ein langsameres Anfluten des Nikotins nach Inhalation auf [18, 19]. Dies weist auf ein geringeres Suchtpotenzial dieser Produkte hin, da davon ausgegangen wird, dass das Suchtpotenzial einer Substanz in hohem Maße von der Geschwindigkeit ihrer Verfügbarkeit im Gehirn abhängt [20].

Folgende suchtmedizinische und organmedizinische Aspekte möchte ich als Sachverständiger bei oben genannter Veranstaltung ansprechen:
In einigen Ländern (z. B. Australien) konnte durch eine gute Tabakkontrollpolitik, die eine Kombination an Interventionen beinhaltete, die Raucherquote bis auf 9 % [21] gesenkt werden. Auch in Deutschland ist die Raucherquote rückläufig, jedoch mit ca. 29 % [22] deutlich höher als der europäische Durchschnitt [23]. Steuererhöhungen waren dabei ein wichtiges Instrument [24]. Der Effekt von Steuererhöhungen auf eine Reduktion des Tabakkonsums ist bewiesen. Deutliche Steuererhöhungen für Tabakzigaretten sind also aus wissenschaftlicher Sicht wichtig und zu fordern. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass um die Raucherquote deutlich zu senken eine wirklich wirksame Steuererhöhung stärker als im Gesetzentwurf vorgesehen ausfallen muss (mindestens 10 %)[24].
In der Suchtmedizin hat sich in den letzten Jahren eine pragmatische, patientenorientierte, realistische und undogmatische Sicht wissenschaftlich durchgesetzt. Beispielsweise zeigen sich bei der Behandlung der Opiatabhängigkeit seit der Einführung der Substitution im Sinne einer Risiko-Reduktion (harm reduction) erstmals große Erfolge. Viel Leid für Patienten aber auch für die Gesellschaft konnte verringert werden, nachdem anerkannt wurde, dass es Patientengruppen gibt, die lebenslang an dieser Suchterkrankung leiden und deshalb nicht vollständig auf den Suchtstoff, sehr wohl aber auf die schädigenden Begleitumstände verzichten können.
Zweifellos ist ein vollständiger Umstieg eines Rauchers auf eine E Zigarette oder einen Tabakerhitzer mit einer deutlich geringeren Schadstoffaufnahme verbunden. Wie oben erwähnt, hat der Suchtstoff Nikotin ein eher geringes Schadenspotenzial im Vergleich mit den anderen Schadstoffen, die im Tabakrauch aber auch bei den neueren Produkten inhaliert werden. Eine Besteuerung von E Zigaretten nach ihrem Nikotingehalt ist aus suchtmedizinischer aber auch aus organmedizinischer Sicht nicht zielführend.

Auch eine Verteuerung von E Zigaretten auf das Niveau von konventionellen Zigaretten halte ich für problematisch.
Folgende Argumente sprechen gegen diese Art der geplanten Besteuerung:

- Raucher, aber auch Konsumenten von E-Zigaretten und Tabakerhitzern konsumieren hauptsächlich wegen ihrer Abhängigkeit von Nikotin und nehmen den Konsum von Schadstoffen im Tabakrauch bzw. im Aerosol billigend in Kauf. Mehrere Studien zeigen, dass bei reduziertem Nikotingehalt von E Zigaretten aber auch von Tabakzigaretten ein kompensatorisches Mehr-Konsumieren mit konsekutiver erhöhter Schadstoffaufnahme stattfindet [25-27]. Insofern wäre die Verteuerung von Produkten mit höheren Nikotingehalt sogar eher kontraproduktiv für Gesundheitsaspekte. Nikotinpräparate sind seit Jahrzehnten over the counter (OTC) in der Apotheke erhältlich und zeigen die Sicherheit der Substanz. Analog dazu wäre der Konsum von weniger Zigaretten bzw. anderer Inhalationsformen d.h. wenig Aerosol mit höherem Nikotingehalt aus medizinischer Sicht sogar wünschenswerter. Auch Tabakzigaretten werden ja nicht nach Nikotingehalt besteuert, dies aus gutem Grund: Die Einführung der Light-Zigarette hatte gezeigt, dass diese durch häufiges und tieferes Inhalieren sogar ein höheres Schadenspotenzial aufweist [27].
- Die im Gesetzentwurf angeführte Analogie von Nikotingehalt in Zigaretten mit dem Nikotingehalt in Liquids kann meines Erachtens nicht aufrechterhalten werden. Zum einen ist das Rauchverhalten von Rauchern bzw. das Konsumverhalten von E-Zigaretten-Verwendern und damit die Nikotinaufnahme beim Verwenden der Produkte interindividuell sehr unterschiedlich. Zudem wird der Nikotingehalt von Tabakzigaretten nach dem sogenannten ISO-Verfahren festgestellt [28]. Dieses Verfahren berücksichtigt leider viele Faktoren wie zum Beispiel Inhalationsart und -tiefe, sowie die von der Tabakindustrie im Zigarettenfilter angebrachten „Luftlöcher“ etc. nicht [29]. So kann auch bei Zigaretten letztlich keine genaue Aussage darüber getroffen werden, wie viel Nikotin sich ein Raucher mit einer Zigarette zuführt.
- In zunehmendem Maße ist Tabakrauchen bzw. Tabakabhängigkeit ein Phänomen von Menschen mit geringerem Einkommen sowie niedrigem Bildungsniveau bzw. Bildungschancen. Aus Studien, aber auch aus meiner persönlichen Erfahrung als Leiter einer großen Spezialambulanz für Tabakabhängigkeit mit über ca. 600 Raucher*innen im Jahr ist mir bekannt, wie wichtig der Preis für die Auswahl des Produktes ist: Zum Beispiel geben Tabakabhängige, die von sozialer Unterstützung leben ca. ein Viertel ihres monatlichen Einkommens für Tabakprodukte aus. Hier wäre es ein völlig falsches Signal, risikoärmere Produkte analog zu Tabakprodukten stark zu verteuern.
- Aufgrund des Jugendschutzes und des -zwar im Vergleich zur Tabakzigarette geringeren, jedoch vorhandenen- Schädigungspotenzials von E-Zigaretten und Tabakerhitzern sollten diese Produkte natürlich auch spürbar teurer werden, aber eben im Vergleich zur deutlich schädlicheren Tabakzigarette günstiger. Hier sollte meines Erachtens auch darauf geachtet werden, dass eine Steuererhöhung dann auch an den Verbraucher weitergegeben wird.

München, den 13.05.2021

Priv.-Doz. Dr. med. Tobias Rüther
Oberarzt der Klinik / Leiter der Forschungsgruppe Tabakabhängigkeit
Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie, Suchtmedizin
Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Suchtmedizin (DGS)

Literatur:

- 1. Rüther, T., *Präventions-und Therapieansätze bei Tabakabhängigkeit*. 2020, Ludwig Maximilians Universität München: München.
- 2. World Health Organization, *WHO report on the global tobacco epidemic. Warning about the dangers of tobacco*. 2017, World Health Organization Geneva
- 3. Doll, R., et al., *Mortality in relation to smoking: 50 years' observations on male British doctors.* BMJ, 2004. **328**(7455): p. 1519.
- 4. Schaller K;. Kahnert S.; Graen M.A, M.U.Q.N., *Tabakatlas Deutsxhland 2020*, ed. D. Krebsforschungszentrum. 2020, Heidelberg.
- 5. Hughes, J.R., J.E. Helzer, and S.A. Lindberg, *Prevalence of DSM/ICD-defined nicotine dependence.* Drug Alcohol Depend, 2006. **85**(2): p. 91-102.
- 6. Dilling, H., W. Mombour, and M.H. Schmidt, *Internationale Klassifikation psychischer Störungen: ICD-10 Kapitel V (F) - Klinisch-diagnostische Leitlinien*. Vol. 10. überarbeitete Auflage. 2015, Berlin: Hogrefe.
- 7. Mayer, B., *How much nicotine kills a human? Tracing back the generally accepted lethal dose to dubious self-experiments in the nineteenth century.* Arch Toxicol, 2014. **88**(1): p. 5-7.
- 8. Benowitz, N.L., *Clinical pharmacology of nicotine: implications for understanding, preventing, and treating tobacco addiction.* Clin Pharmacol Ther, 2008. **83**(4): p. 531-41.
- 9. Benowitz, N.L. and A.D. Burbank, *Cardiovascular toxicity of nicotine: Implications for electronic cigarette use.* Trends Cardiovasc Med, 2016. **26**(6): p. 515-23.
- 10. World Health Organization. *IARC Monographs on the Identification of Carcinogenic Hazards to Humans*. 2020 11.02.2020]; Available from: https://monographs.iarc.fr/.
- 11. *Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften e.V. . S3-Leitlinie "Rauchen und Tabakabhängigkeit: Screening, Diagnostik und Behandlung"* AWMF-Register Nr. 076-006. 2021.
- 12. Gradl, S., et al., *Evaluation eines modernen Tabakentwöhnungsprogramms.* Verhaltenstherapie und Verhaltensmedizin, 2009(2): p. 169-185.
- 13. Stephens, W.E., *Comparing the cancer potencies of emissions from vapourised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke.* Tob Control, 2017.
- 14. Nowak, D., R.A. Jorres, and T. Rüther, *E-cigarettes--prevention, pulmonary health, and addiction.* Dtsch Arztebl Int, 2014. **111**(20): p. 349-55.

- 15. Goniewicz, M.L., et al., *Comparison of Nicotine and Toxicant Exposure in Users of Electronic Cigarettes and Combustible Cigarettes.* JAMA Netw Open, 2018. **1**(8): p. e185937.
- 16. Simonavicius, E., et al., *Heat-not-burn tobacco products: a systematic literature review.* Tob Control, 2019. **28**(5): p. 582-594.
- 17. Hartmann-Boyce, J., et al., *Electronic cigarettes for smoking cessation.* Cochrane Database Syst Rev, 2020. **10**: p. Cd010216.
- 18. Rüther, T., et al., *Nicotine delivery efficiency of first- and second-generation e-cigarettes and its impact on relief of craving during the acute phase of use.* Int J Hyg Environ Health, 2018. **221**(2): p. 191-198.
- 19. Hajek, P., et al., *Nicotine delivery and users' reactions to Juul compared with cigarettes and other e-cigarette products.* Addiction, 2020. **115**(6): p. 1141-1148.
- 20. de Wit, H., B. Bodker, and J. Ambre, *Rate of increase of plasma drug level influences subjective response in humans.* Psychopharmacology (Berl), 1992. **107**(2-3): p. 352-8.
- 21. World Health Organization, *The Tobacco Atlas, 3rd Edition* ed. W.H. Organization. 2010, Geneva, Honkong: World Health Organization.
- 22. Piontek, D., et al., *Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2015. Tabellenband: Tabakkonsum und Hinweise auf klinisch relevanten Tabakkonsum nach Geschlecht und Alter im Jahr 2015*. 2016, München: IFT Institut für Therapieforschung. .
- 23. Mons, U. and H. Brenner, *Demographic ageing and the evolution of smoking-attributable mortality: the example of Germany.* Tob Control, 2017. **26**(4): p. 455-457.
- 24. *Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ): Deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um zum Nichtrauchen zu motivieren. Aus der Wissenschaft – für die Politik,*. 2019, Heidelberg.
- 25. Kosmider, L., et al., *Compensatory Puffing With Lower Nicotine Concentration E-liquids Increases Carbonyl Exposure in E-cigarette Aerosols.* Nicotine Tob Res, 2018. **20**(8): p. 998-1003.
- 26. Dawkins, L.E., et al., *Self-titration by experienced e-cigarette users: blood nicotine delivery and subjective effects.* Psychopharmacology (Berl), 2016. **233**(15-16): p. 2933-41.
- 27. *US Department of Health Human Services: National Cancer Institute: Risks associated with smoking cigarettes with low machine-measured yields of tar and nicotine*. 2001, Bethesda, MD: National Institutes of Health.
- 28. Fowles, J. and E. Dybing, *Application of toxicological risk assessment principles to the chemical constituents of cigarette smoke.* Tob Control, 2003. **12**(4): p. 424-30.
- 29. Hammond, D., et al., *Cigarette yields and human exposure: a comparison of alternative testing regimens.* Cancer Epidemiol Biomarkers Prev, 2006. **15**(8): p. 1495-501.

Städtisches Klinikum Karlsruhe

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

Klinik für Gefäß- und Thoraxchirurgie Gefäßzentrum

Direktor
Prof. Dr. med. Martin Storck

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

Gefäßambulanz / KV-Ambulanz
Tel. 0721 974-62304 Fax-2319
Mo-Fr 9-12 Uhr

Carotissprechstunde
Do 10-12 Uhr
Wundzentrums-Ambulanz
Di 10-12 Uhr
Thoraxsprechstunde
Mi 10-12 Uhr

Aortensprechstunde
Sektion endovaskuläre Aortenchirurgie
OA Dr. G. Rothenbacher
Mo 13-15 Uhr
Di 9-12 Uhr

Clinical Cancer Center TUMORZENTRUM Karlsruhe

Ihre Nachricht Unsere Nachricht Datum: 12.5.2021

Stellungnahme als Sachverständiger anlässlich der

Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabakssteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG) BT-Drucksache 19/28655

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

Die Diskussion um das geplante Tabaksteuermodernisierungsgesetz wurde in ähnlicher Form bereits in der letzten Anhörung des gleichen Ausschusses am 07. September 2020 geführt. Meine schriftliche Stellungnahme zum damaligen Verfahren liegt vor (1), und die wissenschaftliche Datenlage zu meiner damaligen Einschätzung hat sich in der Zwischenzeit noch verstärkt. Daher komme ich zu nahezu identischen Schlussfolgerungen:

- Die Höhe der Besteuerung sollte sich nach dem Risikopotential richten und zugleich eine Schwelle für den Ersteinstieg schaffen.
- Eine Quasi-Gleichbesteuerung von Verbrennungszigaretten und verbrennungsfreien Alternativen mit über 90%ig reduziertem Schadstoffgehalt wäre ein falsches Signal an Raucher, die einen Umstieg oder Ausstieg mithilfe solcher Produkte in Betracht ziehen.
- Eine faire Regulierung berücksichtigt die jeweils berechtigten Interessen von Prävention (d.h. Jugend- und Nichtraucherschutz) und Risikominderung (d.h. weniger schädliche Alternativen für erwachsene Raucher).

Der aktuelle Gesetzentwurf beinhaltet Aspekte einer grundsätzlich zu begrüßenden Höherbesteuerung gesundheitsschädlicher Produkte wie die Verbrennungszigarette, deren schädliche Wirkung seit Jahrzehnten dokumentiert ist. Die neuartigen, verbrennungsfreien Produkte (E-Zigarette, Tabakerhitzer) sollen im vorliegenden Entwurf ebenfalls einer Höherbesteuerung unterzogen werden, wobei aus medizinischer Sicht eine Differenzierung bezüglich der zu erwartenden gesundheitsschädlichen Wirkung erfolgen sollte. Diese ist im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch nicht erkennbar; im Gegenteil, der Entwurf sieht eine Quasi-Gleichbesteuerung von Verbrennungszigaretten und der signifikant schadstoffreduzierten E-Zigaretten und Tabakerhitzer vor. Somit verspielt der Entwurf die Möglichkeit einer gesundheitspolitisch wün-

schenswerten Lenkungswirkung weg von der wesentlich gesundheitsschädlicheren Verbrennungszigarette. Aus medizinisch-wissenschaftlicher Sicht ist spätestens seit der Publikation der hoch angesehenen Cochrane–Analyse im Oktober 2020, welche die international vorliegenden, randomisierten Studien gemeinsam auswertet, das Potential der E-Zigarette für den Rauchstopp etabliert und dieses möglicherweise gegenüber der medikamentösen Nikotinersatztherapien überlegen (2). Der eigentliche und sogar höher zu bewertende Vorteil von E-Zigaretten und Tabakerhitzern liegt aber in ihrer hohen Akzeptanz unter Rauchern und ihrem Potential, das Sinken von Raucherquoten zu beschleunigen (3-5).

Die im Vergleich zu Verbrennungszigaretten 90- bis 95%ige Schadstoffreduktion, sowohl bei E-Zigaretten als auch bei Tabakerhitzern, ist toxikologisch unumstritten und wurde mehrfach von unabhängigen Universitäten und Behörden bestätigt, u.a. dem Bundesinstitut für Risikobewertung, der britischen Gesundheitsbehörde Public Health England und der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften (6-9). Auch das Deutsche Krebsforschungszentrum erkennt die Schadstoffreduktion in E-Zigaretten und Tabakerhitzern im Vergleich zu Verbrennungszigaretten an (10). Empfehlungen der völligen Abstinenz folgen dem Prinzip „quit oder die", d.h. die Betroffenen werden möglicherweise mit ihrem gesundheitsschädlichen Verhalten allein gelassen.

Ausschließliche Forderungen nach Abstinenz ignorieren die klinische Versorgungs-Realität. Wer konkret in der Therapie mit Patienten, die an Raucherfolgeschäden erkrankt sind, beschäftigt ist, wie ein Gefäßchirurg, Kardiologe oder Pneumologe, weiß, dass ein über Jahre oder Jahrzehnte angeeignetes Verhalten, auch wenn es bekanntermaßen gesundheitsschädlich ist, in den allermeisten Fällen nicht einfach per Anweisung (oder Besteuerung) überwunden werden kann. Die sichtbaren Folgen sind die seit Jahren vor allem unter Rauchern mittleren und höheren Alters unverändert hohen Raucherquoten und 127.000 Rauchertote pro Jahr, d.h. knapp 350 Rauchertote pro

Tag. Es bedarf daher dringend schadensbegrenzende Maßnahmen, welche die Tabakkontrolle und Prävention ergänzen.

Das Prinzip der Risikoreduktion durch kompletten Umstieg von Rauchern auf verbrennungsfreie Alternativen wurde von mir bereits in der letzten Stellungnahme ausführlich dargelegt. Während Langzeitbeobachtungen naturgemäß noch keine Zeiträume jenseits der Markteinführung von solchen Produkten umfassen können (E-Zigaretten: ca. 10 Jahre, Tabakerhitzer: ca. 5 Jahre), liegen mit der umfassenden Epidemiologie zur Nutzung von Tabakbeuteln („Snus") in Skandinavien längst überzeugende Hinweise zum Potential für Risikominderung durch Alternativprodukte ohne Tabakverbrennung vor (11).

Für E-Zigaretten und Tabakerhitzer liegen inzwischen eine Vielzahl von Risiko-Modellierungen auf Bevölkerungsebene bzw. des individuellen Krebsrisikos vor, u.a. von der niederländischen Gesundheitsbehörde RIVM, die von einem im Schnitt 10- bis 100-fach reduzierten Krebsrisiko ausgehen (12-15).

Ein Verweis auf das Fehlen von Langzeitstudien darf vor diesem Hintergrund den Einsatz verbrennungsfreier Alternativen für die Risikominderung beim Rauchen (und deren differenzierte Regulierung auch im Fall von Steuern) nicht verhindern.

Die Besteuerung sollte dem gesundheitlichen Risiko folgen, und nicht einen gegenteiligen Effekt begünstigen, nämlich das dauerhafte Weiterrauchen aus Kostengründen, was ohnehin schon benachteiligte, einkommensschwächere Schichten besonders stark treffen könnte.

Die Nutzung von neuartigen Produkten unter den besonders schützenswerten Jugendlichen bedarf ständiger Beobachtung. Das häufig vorgebrachte Argument jedoch, dass die E-Zigarette eine Einstiegsdroge für Nichtraucher und insbesondere für Jugendliche sei, widerlegen auch die regelmäßigen Umfrageerhebungen der DEBRA-Studie der Universität Düsseldorf und der BZgA (16-17). Vielmehr wird die Hypothese der E-Zigarette als Einstiegsprodukt in das spätere Zigarettenrauchen durch die Tatsache der kontinuierlich sinkenden, mittlerweile historisch niedrigen Raucherquote unter Jugendlichen wiederholt widerlegt.

Weniger als 20% der 17 Millionen Raucher in Deutschland probieren noch ernsthaft den Rauchstopp (3). Die daraus resultierende, seit Jahren konstante Raucherquote zeigt, dass bisherige Maßnahmen gegen die gesundheitlichen Folgen des Rauchens nur noch eine Minderheit der Raucher erreichen. Das wird auch die begrüßenswerte Entwicklung zur leichteren Erstattung von Rauchstopptherapien nicht grundlegend ändern, denn deren Akzeptanz und Wirksamkeit in der Praxis sind begrenzt. Es bedarf daher komplementärer Strategien.

Gerade die große Gruppe von höchstgradig gesundheitlich gefährdeten Langzeitrauchern ist eine gerechte Besteuerung zu fordern, die ihnen nicht die Chance nimmt, nachweislich effektive Instrumente der Risikominderung, möglicherweise gar des Rauchstopps, aus Gründen einer zu hohen Besteuerung zu nutzen. Der selbstfinanzierte Konsum von E-Zigaretten und Tabakerhitzern belastet außerdem das Gesundheitssystem nicht, sondern hat ein Potential zur Verringerung von gesundheitlichen Folgeschäden des Konsums von Verbrennungsprodukten mit langfristiger Entlastung des Gesundheitssystems.

Aus klinischer Perspektive besteht die Forderung an den Gesetzgeber, gesundheitsschädliche Produkte so zu regulieren, dass die gesundheitspolitisch gewünschte Wirkung erzielt wird. Eine Quasi-Gleichbesteuerung der hochschädlichen Verbrennungszigaretten und verbrennungsfreier Alternativen mit deutlich reduziertem Schadenspotential verspielt die Chance einer solchen Lenkungswirkung

Quellen:

1) Stellungnahme Prof. Storck, 07 SEP 2020, zu „EU-Tabaksteuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten“ (BT-Drucksache 19/18978). https://www.bundestag.de/resource/blob/711050/40b859307b0d526dbefa1b562b944f13/05-Storck-data.pdf
2) Hartmann-Boyce et al. Electronic cigarettes for smoking cessation. Cochrane Database of Systematic Reviews 2021, Issue 4. Art. No.: CD010216. DOI: 10.1002/14651858.CD010216.pub5. Accessed 11 May 2021. – Kurzversion: https://www.cebm.ox.ac.uk/files/reports/plainlanguagebriefingapril2021.pdf
3) Kotz et al. Smoking cessation attempts and common strategies employed—a Germany-wide representative survey conducted in 19 waves from 2016 to 2019 (The DEBRA Study) and analyzed by socioeconomic status. Dtsch Arztebl Int 2020; 117: 7–13. DOI: 10.3238/arztebl.2020.0007
4) Beard et al. Association of prevalence of electronic cigarette use with smoking cessation and cigarette consumption in England: a time-series analysis between 2006 and 2017; Addiction 115 (2019) 961-974. DOI: 10.1111/add.14851
5) Stoklosa et al. Effect of IQOS introduction on cigarette sales: evidence of decline and replacement; Tob. Control 29 (2019) 381-387. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2019-054998
6) McNeill et al., Vaping in England: an evidence update including mental health and pregnancy, March 2020. A report commissioned by Public Health England. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869401/Vaping_in_England_evidence_update_March_2020.pdf
7) National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2018. Public health consequences of e-cigarettes. Washington, DC: The National Academies Press. doi: https://doi.org/10.17226/24952 /
8) Mallock et al., Levels of selected analytes in the emissions of “heat not burn” tobacco products that are relevant to assess human health risks, Arch Toxicol (2018). https://doi.org/10.1007/s00204-018-2215-y
9) Dusautoir et al., Comparison of the chemical composition of aerosols from heated tobacco products, electronic cigarettes and tobacco cigarettes and their toxic impacts on the human bronchial epithelial BEAS-2B cells, Journal of Hazardous Materials, Volume 401, 2021, 123417, ISSN 0304-3894, https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2020.123417
10) Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg (2020). E-Zigaretten und Tabakerhitzer – ein Überblick. https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/E-Zigaretten-und-Tabakerhitzer-Ueberblick_Oktober_2020.pdf
11) Clarke et al. Snus: a compelling harm reduction alternative to cigarettes. Harm Reduct J 16, 62 (2019). https://doi.org/10.1186/s12954-019-0335-1 e
12) Slob et al. A Method for Comparing the Impact on Carcinogenicity of Tobacco Products: A Case Study on Heated Tobacco Versus Cigarettes. Risk Analysis. First published: 01 May 2020. https://doi.org/10.1111/risa.13482
13) Stephens WE., Comparing the cancer potencies of emissions from vapourised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke, *Tobacco Control* 2017;0:1–8, 2017. doi:10.1136/tobaccocontrol-2017-053808.
14) Levy et al. Potential deaths averted in USA by replacing cigarettes with e-cigarettes. Tobacco Control 2017; https://tobaccocontrol.bmj.com/content/27/1/18

15) Mendez et al. A Magic Bullet? The Potential Impact of E-Cigarettes on the Toll of Cigarette Smoking, *Nicotine & Tobacco Research*, , ntaa160
16) Orth, B. & Merkel, C. (2020). Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2019. Rauchen, Alkoholkonsum und Konsum illegaler Drogen: aktuelle Verbreitung und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. https://doi.org/10.17623/BZGA:225-DAS19-DE-1.0
17) Kotz & Kastaun. DEBRA, Deutsche Befragung zum Rauchverhalten. https://www.debra-study.info/

VdR Verband der deutschen Rauchtabakindustrie e.V.
German Smoking Tobacco Association

VdR | Mauerstraße 13 | 10117 Berlin
Nur per Mail

An den Deutschen Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik
11011 Berlin

12. Mai 2021

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts“
(Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)
BT-Drs. 19/28655 vom 19.04.2021

Anlage

I. Stellungnahme des VdR zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (TabStMoG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die im Rahmen der Anhörung zum TabStMoG gewährte Möglichkeit zur Stellungnahme und erlauben uns, auf einige für uns wesentliche Aspekte einzugehen. Zudem finden Sie im Anhang unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf.

1. **Das vorliegende TabStMoG verfolgt in erster Linie das Ziel der Aufkommenssicherung bzw. -erhöhung. Dieses Ziel erfordert ein ausgewogenes Modell bei der Besteuerung, das im Gesetzentwurf für klassischen Tabak noch gegeben ist, jedoch die Belastungsgrenze erreicht hat. Weiterreichende Steuererhöhungen – gleich ob aus fiskalischen oder gesundheitspolitischen Beweggründen – würden wie schon in der Vergangenheit ein Abwandern in den Schwarzmarkt befördern. Das Ziel wäre verfehlt.**

Schon länger waren eine Überarbeitung der EU-Richtlinie über Verbrauchsteuern auf Tabak sowie eine Fortsetzung des im Jahr 2011 eingeführten und im Februar 2016 ausgelaufenen Tabaksteuermodells erwartet worden. Als im Februar 2021 der Referentenentwurf zum TabStMoG veröffentlicht wurde, war dennoch die Überraschung groß, schließlich hatte die Bundesregierung noch am 20.01.2021 auf eine Kleine Anfrage der Linken geantwortet, dass eine Initiative der Bundesregierung zur Erhöhung der Tabaksteuer nicht vorliege. Außerdem hatte die EU-Kommission angekündigt, verschiedene Initiativen und Maßnahmen inklusive der Tabakbesteuerung noch in diesem Jahr aufeinander abstimmen zu wollen.

Über die Intention des unerwartet plötzlichen und mit Blick auf die Bundestagswahl im September 2021 spät eingeleiteten Gesetzgebungsverfahrens, das auf eine Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedstaaten verzichtet und einen nationalen Alleingang favorisiert, kann nur spekuliert werden. Es drängt sich allerdings der Eindruck auf, dass insbesondere fiskalische Motive im Vordergrund stehen. Der Regierungsentwurf selbst konstatiert, dass das Tabaksteuermodell ab dem 01.01.2022 fortzuführen sei, „um die Tabaksteuereinnahmen auch zukünftig zu verstetigen“. Der Entwurf gibt zudem darüber Aufschluss, dass von 2022 bis 2026 Steuermehreinnahmen von insgesamt 12,18 Milliarden Euro generiert werden sollen.

Die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen haben erwiesen[1], dass Erhöhungen der Tabaksteuer nur dann ein vermehrtes Aufkommen garantieren, wenn sie angemessen und moderat ausfallen. Andernfalls droht eine Abwanderung der Konsumenten in den Schwarzmarkt mit allen erdenklichen negativen Konsequenzen für die mittelständisch geprägten Unternehmen der Tabakindustrie, das angestrebte Aufkommen aus der Tabaksteuer sowie die avisierten Ziele der Gesundheitspolitik.

Diese zentrale Erkenntnis findet auch Ausdruck im Gesetzentwurf, der „auf die Verhinderung einer stärkeren Abwanderung von Konsumenten zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren“ verweist, und gilt vom Grundsatz gleichermaßen für traditionelle wie für neuartige Tabakprodukte.

In der Gruppe der klassischen Tabakprodukte unterstreicht der Gesetzentwurf zu Recht darüber hinaus die notwendige Beachtung der Pufferfunktion von Feinschnitttabak durch eine gezielt geschaffene Steuer- und Preisdifferenz zu Zigaretten, die wesentlicher Bestandteil eines austarierten Modells sein muss.

Die Absicht, eine Abwanderung in den Schwarzmarkt zu verhindern und damit das Steueraufkommen sowie die Stabilität der Wirtschaft ohne unnötige Marktverschiebungen zulasten des Mittelstandes zu gewährleisten, wird in dem Gesetzentwurf durch das Ziel der Schaffung eines Gleichgewichts zwischen konstanten Steuereinnahmen und der öffentlichen Gesundheit flankiert. Die im Gesetzentwurf artikulierten Ziele verdeutlichen damit, dass die gesundheits- und finanzpolitischen Aspekte in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen müssen.

Es wäre fatal, wenn – ohne die Notwendigkeit einer realitätsgerechten Gesundheitspolitik in Frage stellen zu wollen – die Ziele der Aufkommensgenerierung sowie des damit einhergehenden und ohne Zweifel erforderlichen Erhalts einer stabilen mittelständischen Tabakindustrie – vollends oder auch nur teilweise ausgeblendet würden. In anderen Worten: Die gesundheitspolitischen Ziele müssen berücksichtigt werden, dürfen aber in einem fiskalisch motivierten Gesetz nicht dazu führen, dass das eigentliche Ziel der Aufkommensgenerierung aus den Augen verloren wird – zumal eine Verfehlung des fiskalpolitischen Zieles auch automatisch immer mit einer Verfehlung gesundheitspolitischer Ziele einhergeht.

Aus Sicht des VdR wird der vorliegende Gesetzentwurf diesen Anforderungen für klassische Tabakprodukte grundsätzlich gerecht, auch wenn die geplanten Erhöhungsschritte sowie die zeitlich dicht aufeinander folgenden Stufen die Grenze der Belastungsfähigkeit einzelner Kategorien der klassischen Tabakprodukte erreichen (siehe hierzu im Einzelnen unten). Weitergehende

[1] Zwischen dem 01.01.2002 und dem 01.09.2005 wurde die Tabaksteuer wiederholt erhöht, um mit den Mehreinnahmen die Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus bzw. Teile der Gesundheitsreform zu finanzieren. Die Erhöhungen führten jedoch wider Erwarten nicht zu einem steigenden, sondern zu einem sinkenden Aufkommen. Die Verbraucher wichen auf den illegalen Tabakhandel aus. Nach einer Studie des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts (HWWI) stieg der Anteil der nicht versteuerten Zigaretten von 16 auf 20 Prozent in 2008. Das entsprach etwa 23 Mrd. Zigaretten, die in Deutschland nicht versteuert wurden und jährlich etwa vier Mrd. Euro Steuerverlust ausmachten; http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Policy/HWWI_Policy_Paper_1-28.pdf.

Erhöhungsschritte würden das Tabakmodell mit den oben dargestellten Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesundheit in ein Ungleichgewicht bringen.

2. Aktuelle Vorschläge zur Besteuerung neuartiger Produkte auf Kosten der klassischen Tabakprodukte erfordern Klarstellungen und Richtigstellungen, da die Stimmigkeit des Modells zur Besteuerung klassischer Tabakprodukte aufgegeben zu werden droht. Wer eine Senkung der Besteuerung neuartiger Produkte und gleichzeitig (als Ausgleich) eine Erhöhung der Besteuerung klassischer Tabakprodukte fordert, verkennt die Zusammenhänge eines austarierten funktionierenden Modells und riskiert dessen Zusammenbruch.

Die aktuelle Diskussion hat eine unerwartete Wendung genommen. Publik gewordene Vorschläge sehen eine im Vergleich zum Gesetzentwurf weniger hohe Besteuerung neuartiger Produkte (Heat-not-Burn-Produkte sowie nikotinhaltige Substanzen in E-Zigaretten) und stattdessen eine höhere Besteuerung klassischer Tabakprodukte vor. Begründet werden die Vorschläge mit gesundheitspolitischen Erwägungen.

Grundsätzlich positioniert sich der VdR nicht zur Besteuerung neuartiger Produktkategorien. Vielmehr würde der VdR dies als anmaßend empfinden. Daher beabsichtigt der VdR auch nicht, die im Gesetz enthaltenen Besteuerungssätze zu neuartigen Produkten zu kommentieren.

Allerdings zwingen die aktuellen Entwicklungen den VdR einige Klarstellungen vorzunehmen und fälschlicherweise aufgestellte Behauptungen, die zulasten der traditionellen Tabakindustrie aufgestellt werden, richtig zu stellen:

- E-Zigaretten sind NICHT bereits um ein Vielfaches teurer als Tabakerzeugnisse. Vielmehr übersteigen die Kosten für industriell hergestellte Zigaretten die für industriell gemischte Liquids um 61 Prozent und die Kosten für Feinschnitt die für selbstgemischte Liquids sogar um 948 Prozent.

- Auch in Zukunft bleiben herkömmliche Zigaretten deutlich teurer als E-Zigaretten. Die höhere Besteuerung von E-Zigaretten wird – anders als behauptet – nicht zu einer Verschiebung des Absatzes zugunsten der klassischen Tabakprodukte führen, da diese in Zukunft auch höher besteuert werden.

3. Zusammenfassung

Bei den weiteren Erörterungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sollte daher im Bewusstsein bleiben, dass…

- die Aufkommensgenerierung beim TabStMoG im Vordergrund steht – ohne die notwendigen Ziele der Gesundheitspolitik zu ignorieren.
- dass das heutige Aufkommen durch die klassische Tabakindustrie generiert wird,
- durch Steuererhöhungen bei klassischen Tabakprodukten lediglich eine Verstetigung der Steuereinnahmen erreicht werden kann. Das geplante erhöhte Aufkommen kann größtenteils nur durch die vorgesehene Besteuerung neuartiger Produkte generiert werden.
- die Belastungsgrenze der Tabakindustrie durch den vorliegenden Gesetzentwurf erreicht ist.
- weitere Erhöhungen der Besteuerung klassischer Tabakprodukte das austarierte Modell und damit auch das Ziel der Aufkommensvermehrung gefährden.
- eine mögliche Senkung der Besteuerung neuartiger Produkte deshalb auch auf keinen Fall mit einer erhöhten Besteuerung klassischer Produkte einhergehen darf, auch weil es keinen inneren notwendigen Zusammenhang zwischen beiden Schritten gibt.

A. Anhang

a. Vergleich von Feinschnitt und selbst gemischtem Liquid

	Preis heute	**Preis nach der 1. Erhöhung**	**Preis nach der letzten Erhöhung**
Feinschnitt	**Preis pro Päckchen (30g): 4,78 Euro/Päckchen**[2].	**Preis pro Päckchen (30g): 4,91 Euro/Päckchen**[3]**.**	**Preis pro Päckchen (30g): 5,5 Euro/Päckchen**[4].
	Preis für 25 selbstgedrehte Zigaretten:[5][6] **3,98 Euro.**	Preis für 25 selbstgedrehte Zigaretten:**4,14 Euro**	Preis für 25 selbstgedrehte Zigaretten: **4,58 Euro.**
Selbst gemischter Liquid (10 ml zu 6 mg/ml)	Gesamtpreis[7]: 0,048 Euro Aroma+ 0,297 Euro Nikotinshot+ 0,072 Euro Base= **0,417 Euro = 42 ct.**	Gesamtpreis: 0,42 + 1,20 = **1,62 Euro.**	Gesamtpreis: 0,42 + 2,40 = **2,82 Euro.**
<u>Ergebnis</u>	0,42 Euro für den 6 mg/ml Liquid wesentlich günstiger als 3,98 Euro Feinschnitt für 25 Tabakzigaretten **Liquid günstiger als Feinschnitt.**	1,62 Euro für den 6 mg/ml Liquid günstiger als 4,14 Euro Feinschnitt für 25 Tabakzigaretten **Liquid günstiger als Feinschnitt auch nach der 1. Erhöhung.**	2,82 Euro für den 6 mg/ml Liquid günstiger als 4,58 Euro Feinschnitt für 25 Tabakzigaretten **Liquid günstiger als Feinschnitt auch nach der 2. Erhöhung.**

[2] Hier wird der gewichtete durchschnittliche Kleinverkaufspreis zu Grunde gelegt. Er betrug im Jahr 2020 159,43 Euro je Kilogramm Feinschnitt. Das sind 4,78 Euro/Päckchen (vgl.: Statistisches Bundesamt - Absatz von tabakwaren 2020).

[33] Unter der Annahme, dass Preissteigerungen nur aus der Steuererhöhung von durchschnittlich 13,3 ct/Päckchen resultiert. Bezüglich der Steuererhöhung vgl. Entwurf TabStModG-E, BR Drs. 243/21, S. 11.

[4] Unter der Annahme, dass Preissteigerungen nur aus Steuererhöhungen resultieren. Die durchschnittlichen Steuererhöhungen bis 2026 ergeben aufsummiert zusätzlich 59 ct/Päckchen; vgl. Entwurf TabStModG-E, BR Drs. 243/21, S. 11.

[5] Zugrunde gelegt ist die durch die Europäische Union und das Tabaksteuergesetz verwendete fiskalische Umrechnungsformel 1000g Feinschnitt = 1000 Zigaretten. Daraus resultiert ein Preis von 15,93 ct/selbstgedrehte Zigarette.

[6] Hinzu kommen die Kosten für Blättchen und Filter

[7] Bei einem 10 ml Liquid zu 6 mg/ml mit einem 9 prozentigen Aroma-Anteil (vgl. https://www.rauchershop.eu/faq/liquid-selbst-mischen-die-anleitung) ist ein Aroma-Anteil zwischen 3 und 15 Prozent üblich. Daher wird hier der Durchschnitt von 9 Prozent gewählt.
Rezept; vgl. https://www.rauchershop.eu/liquidrechner:
- Aroma: 1 ml
- Nikotinshot (20 mg/ml): 3 ml
- Nikotinfreie Base: 6 ml

Preise; vgl. www.elevapo.de oder www.alibaba.com:
- Aroma: 1 l = 48 Euro
- Nikotinshot (20 mg/ml): 100 ml = 9,90 Euro
- Nikotinfreie Base: 1 l für 11,99 Euro.

b. Vergleich von Zigaretten und industriellem Liquid

	Preis heute	**Preis nach der 1. Erhöhung**	**Preis nach der letzten Erhöhung**
Zigaretten	Preis pro Zigarette: 30,90 ct[8].	Durchschnittliche Steuererhöhung im Jahr 2022: 0,32 ct pro Zigarette.	Durchschnittliche Steuererhöhung aufsummiert bis zum Jahr 2026[9]: 1,68 ct pro Zigarette.
	Preis für 25 Zigaretten: **7,73 Euro.**	Preis für 25 Zigaretten: **7,83 Euro.**	Preis für 25 Zigaretten: **8,25 Euro.**
Industrieller Liquid (10 ml zu 6 mg/ml)	**4,79 Euro**	4, 79 + 1,20[10] = **5,99 Euro**	4,70 + 2,40 = **7,19 Euro**
<u>Ergebnis</u>	Industriell gemischter Liquid mit 6 mg/ml Nikotin mit 4,79 Euro günstiger, als 25 Zigaretten mit 7,73 Euro. **Liquid günstiger als Zigaretten.**	Industriell gemischter Liquid mit 6 mg/ml Nikotin mit 5,99 Euro günstiger, als 25 Zigaretten mit 7,83 Euro. **Liquid günstiger als Zigaretten.**	Industriell gemischter Liquid mit 6 mg/ml Nikotin mit 7,19 Euro günstiger, als 25 Zigaretten mit 8,25 Euro. **Liquid günstiger als Zigaretten.**

[8] Durchschnittspreis 2020; vgl. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37838/umfrage/zigarettenpreis-und-tabaksteuer-in-deutschland/.

[9] Laut TabStModG-E, BR Drs. 243/21, S. 9:

- 2023 Erhöhung von 8,1 ct/20 Zigaretten = 0,405 ct/Zigarette = 10,125 ct/25 Zigaretten.
- 2024 Erhöhung von 8,4 ct/20 Zigaretten = 0,42 ct/Zigarette = 10,5 ct/25 Zigaretten.
- 2025 Erhöhung von 8,5 ct/20 Zigaretten = 0,425 ct/Zigarette = 10,625 ct/25 Zigaretten.
- 2026 Erhöhung von 8,7 ct/20 Zigaretten = 0,435 ct/Zigarette = 10,875 ct/25 Zigaretten.

Aufsummiert: Erhöhung von 42,125 ct/25 Zigaretten in den Jahren 2023 bis 2026. (7,83 Euro + 0,42 Euro = 8,25 Euro).

VdR Verband der deutschen Rauchtabakindustrie e.V.
German Smoking Tobacco Association

Anlage I

12. Mai 2021

**Stellungnahme des VdR zum Referentenentwurf
eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (TabStMoG)**

Der VdR begrüßt grundsätzlich, dass sich die Systematik der geplanten Steuererhöhungen an dem Modell von 2011 anlehnt, obgleich die geplanten Erhöhungsschritte an der Grenze der Belastungsfähigkeit einzelner Tabakkategorien liegen. Das Modell von 2011 hat gezeigt, dass fiskalpolitische Lenkungsziele sowie gesundheitspolitische Erwägungen in Einklang gebracht werden können, ohne unnötige Marktverwerfungen zu Lasten der mittelständischen Unternehmen und ihrer Tabakspezialitäten zu verursachen.

Auch wenn der Zeitpunkt und die Geschwindigkeit dieser Gesetzesinitiative überrascht haben, können wir die grundsätzlichen Ziele des Entwurfes für eine gerechte und - im Rahmen des politisch gewollten - lenkende Besteuerung unter Beachtung der Belastungsfähigkeit der einzelnen Tabakkategorien nachvollziehen. Insgesamt halten wir den Referentenentwurf in seiner Systematik für stimmig.
Positiv ist unter anderem zu bewerten, dass der Referentenentwurf in seiner Gesetzesbegründung die Pufferfunktion des Feinschnitts gegenüber dem Schwarzmarkt sowie die Unterscheidung zwischen Genusstabaken und anderen klar hervorhebt.

In der Annahme, dass das vorliegende Gesetz den Zielen der Einnahmensicherung des Staates sowie gesundheitspolitischen Erwägungen gerecht werden und gleichzeitig keine unnötigen Marktverschiebungen zulasten des Mittelstandes bewirken soll,
erlauben wir uns, einige inhaltliche Anmerkungen und Änderungswünsche zum TabStMoG zu formulieren:

1. **Zu § 2 Abs. 1. Nr. 2 TabStMoG-E – Mindeststeuer auf Zigarren und Zigarillos marktgerecht gestalten**

Änderungsvorschlag:
Die Erhöhungen für die Mindeststeuer auf Zigarren und Zigarillos sollten in mehreren kleineren Schritten vorgenommen werden.
Sinnvoll ist aus unserer Sicht eine Ausweitung auf 4 Schritte à 0,4 Cent Mindeststeueranhebung pro Stück. Dies würde zu folgenden Schritten führen:

a) 6,160 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises ab dem 1.1.2022
b) 6,560 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises ab dem 1.1.2023
c) 6,960 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises ab dem 1.1.2024
d) 7,360 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises ab dem 1.1.2025

Begründung:
Der Entwurf sieht vor, dass die Mindeststeuer für Zigarren und Zigarillos zum 1.1.2022 auf 6,632ct und zum 1.1.2023 auf 7,504ct je Stück angehoben wird.

Diese sprunghaften Erhöhungen erfolgen damit in einem kurz bemessenen Zeitraum rasch aufeinander. Sie bedeuten eine erhebliche Belastung und würden zu vermeidbaren Marktverwerfungen führen.
Zahlreiche Produkte, die heute noch in der Regelbesteuerung liegen, würden dadurch in die Mindeststeuer gedrückt. Insbesondere bei preissensiblen Kunden würden die erforderlichen Preisanhebungen dieser Produkte zu einem Markenwechsel zu günstigeren Produkten führen.
Im Ergebnis würde weder das Ziel einer planbaren Sicherung der Steuereinnahmen noch ein gesundheitspolitisches Lenkungsziel erreicht.

Die vom VdR vorgeschlagene Ausweitung des Modells für Zigarren und Zigarillos auf vier Jahre würde sowohl Marktverwerfungen verhindern als auch den Zielen der Einnahmensicherung, des Gesundheitsschutzes sowie der Beachtung der

Steuergerechtigkeit Rechnung tragen. An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass der Markt für Zigarren und Zigarillos kein Jugendschutzproblem aufweist.

2. Zu § 2 Abs. 1 Nr. 3 TabStMoG-E – Sinnvolle Steuerschritte bei der Mindeststeuer für Feinschnitt

Änderungsvorschlag:

Die Erhöhungsschritte für die Mindeststeuer auf Feinschnitt sollten kleiner ausfallen, um die Produkte dieser Kategorie nicht zu überfordern und Marktverzerrungen zu vermeiden. Sinnvoll aus Sicht der mittelständischen Tabakwirtschaft sind fünf jährliche Anhebungen um je 4,50 Euro pro kg Feinschnitt. Dies würde zu folgenden Schritten führen:

a) mindestens 102,18 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts ab dem 1.1.2022
b) mindestens 106,68 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts ab dem 1.1.2023
c) mindestens 111,18 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts ab dem 1.1.2024
d) mindestens 115,68 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts ab dem 1.1.2025
e) mindestens 120,18 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts ab dem 1.1.2026

Begründung:

Der Entwurf sieht Anhebung der Mindeststeuersätze auf Feinschnitt von bis zu 5,49 Euro je Kilogramm vor.

Dies würde die Kategorie überfordern und überproportional viele Produkte, die sich heute noch in der Regelbesteuerung befinden, in den Bereich der Mindeststeuer drängen.

Dies kann nicht Ziel einer ausgewogenen Gesetzgebung sein. Im Gegensatz hierzu würden die von uns vorgeschlagenen Erhöhungsschritte von 4,50 Euro je Kilogramm sowohl den gesetzten fiskal- und gesundheitspolitischen Zielen Rechnung tragen, als auch den Herstellern betroffener Produkte die Möglichkeit geben, durch (nicht markverzerrende) Anpassungen im Bereich der Regelsteuer zu verbleiben.

3. Zu § 2 Abs. 1. Nr. 4 TabStMoG-E – Belastungsfähigkeit des klassischen Pfeifentabaks nicht überschreiten

Änderungsvorschlag:
Die Erhöhungsschritte für die Mindeststeuer auf Pfeifentabak sollten kleiner sein. Sinnvoll aus Sicht der mittelständischen Tabakwirtschaft sind zwei jährliche Anhebungen um je 1,50 Euro pro kg Pfeifentabak. Dies würde zu Erhöhungen der Mindeststeuer auf 23,50 Euro und 25 Euro führen.

Begründung:
Der vorliegende Entwurf sieht zwei Erhöhungsschritte der Mindeststeuer auf Pfeifentabak um je 2 Euro vor.

Besonders im Markt für klassischen Pfeifentabak sind hunderte verschiedener Kleinstmarken vorzufinden. Da es sich – wie die Gesetzesbegründung zu diesem Referentenentwurf richtig anmerkt – bei klassischem Pfeifentabak um Genussprodukte handelt, welche von Erwachsenen meist im gehobenen Alter konsumiert werden, stehen der Jugendschutz sowie die Gesundheitspolitik hier nicht im Fokus.

Die Vielfalt der Produkte in dieser Kategorie macht diese allerdings auch besonders preissensibel.

Eine Anhebung um 2 Euro in einem Schritt würde auch hier zu Marktverwerfungen führen.

Dem Ziel des BMF, auch in dieser sehr kleinen Kategorie die Steuereinnahmen nachhaltig zu sichern, werden aus Sicht des VdR hingegen eher die zwei Anhebungen von je 1,50 Euro pro Kilogramm gerecht.

4. zu § 2 Abs. 4 TabStG – Mindeststeueranpassungen umsetzbar gestalten

Änderungsvorschlag:
Der Stichtag zur Umsetzung neuer Mindeststeuersätze auf Zigaretten und Feinschnitt sollte auf den 1.7. des jeweiligen Jahres gesetzt werden.

Entsprechend sollten die in Absatz 1 Nr. 1f) und 3f) genannten Enddaten der jeweiligen Steuerschritte auf den 1.7.2027 gesetzt werden.

Begründung:
Die in § 2 Abs. 4 geregelte Frist für die Neuberechnung der Mindeststeuer für Feinschnitt und Zigaretten soll laut Entwurf weiterhin auf den 15.02. festgelegt werden.

Dies führt regelmäßig zu Schwierigkeiten insbesondere für mittelständische Hersteller von Tabakwaren.

Der zur Berechnung des Mindeststeuersatzes notwendige gewichtete durchschnittliche Kleinverkaufspreis kann jeweils erst zu Beginn des neuen Jahres ermittelt und den Produzenten mitgeteilt werden. Erfahrungsgemäß werden diese Werte am zweiten Arbeitstag des neuen Jahres veröffentlicht. Vom Zeitpunkt dieser Veröffentlichung bis zur Wirksamkeit der neuen Mindeststeuersätze vergehen daher regelmäßig weniger als sechs Wochen.

Jede Veränderung von Steuersätzen führt zwingend zu Umstellungen in der Produktion. Es müssen neue Steuerzeichen bestellt werden, Packungen müssen neue Strichcodes erhalten und der Handelsweg muss neu ausgehandelt und umgesetzt werden. Diese Vorgänge benötigen Zeit.

Es besteht insbesondere für sehr kleine Hersteller die Gefahr, dass betroffene Produkte nicht bis zum 15.2. entsprechend umgestellt sind und die Produktion zeitweise eingestellt werden muss.

Aus diesen Zeitgründen - aber auch zur Entlastung der Steuerzeichenstelle in Bünde - plädieren wir für eine Verlängerung dieses Umstellungszeitraumes auf den 1.7. des jeweiligen Jahres.

Für weitere Nachfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Wir freuen uns, wenn unsere Anmerkungen Eingang in den Entwurf zum Tabaksteuermodernisierungsgesetz finden.

Herzliche Grüße

Michael von Foerster
Hauptgeschäftsführer

Maximilian van Ackeren
Abteilungsleiter Mittelstand

CDR Centre for Drug Research

Goethe-Universität | 60629 Frankfurt am Main
Fachbereich Erziehungswissenschaften | Centre for Drug Research

GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

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)

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

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 2020[1], zum anderen auf einen kürzlich fertiggestellten und demnächst im Alternativen Drogen- und Suchtbericht[2] 2021 erscheinenden, gemeinsam mit Prof. Heino Stöver verfassten Artikel, der sich eingehend mit dem Gesetzentwurf der

[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 Zigarettenschmuggel. 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)

***Tabak*steuer 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 Nikotinsteuer hat es in sich: Die Sticks für Tabakerhitzer sollen direkt genauso hoch besteuert werden wie Verbrennungszigaretten. E-Zigaretten, genauer: nikotinhaltige Liquids[3] – 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 Nikotinbeuteln, 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 Bundestages[4]
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 2021[5])
11.2.2021 - Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2021)
22.4.2021 – 1. Lesung im Bundestag

3. Der Plan

Sticks für Tabakerhitzer werden weiterhin als Rauchtabak eingestuft[6], 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 Pfeifentabak 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 Besteuerungsregime[7]. 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 Pfeifentabak keine überwiegend zu Genusszwecken verwendeten Tabakwaren 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 Tabakerhitzern 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, das 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 Rauchtabak- oder rauchloses Tabakprodukt eingestuft werden, wird gemäß § 12 TabkerzG 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 Rauchtabakprodukte eingestuft. Es ist den Herstellern unbenommen, welche Zulassung sie beantragen, jedoch besteht begründeter Zweifel, dass es sich bei den Aerosolen, die von Tabakerhitzern 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 Produkten[8] 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 sicher ermessen, in welch schwierige Lage der – bereits durch die pandemiebedingten Schließungen und die skandalisierende Berichterstattung über Todesfälle in den USA durch E-Zigaretten (die sogenannte Evali[9]-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 betrugen die Steuereinnahmen statt der geplanten 200 Mio. € lediglich 15 Mio. €. (Caliciuiri 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-Berichterstatter 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 verfügbaren 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 Dampfprodukte[13]:

[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/AdWfdP_2019_Tabaksteuererhoehungen_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)
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 (vd-eh.de)
VdeH (2021c): Illusorische E-Zigarettensteuer: Desaster für Gesundheit und Wirtschaft. Artikel vom 02.03.2021, https://vd-eh.de/illusorische-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/gesundheit/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