



Universität Hamburg

DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

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

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

PD Dr. Tobias Effertz

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

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

28.02.2021
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.

Die letzte Veränderung des Tabaksteuertarifs erfolgte im Jahr 2016, so dass eine gesetzliche Anpassung dieser drei Punkte aus Public-Health- und speziell Tabakkontroll-sicht vor dem Hintergrund steigender gesundheitlicher Kosten des Rauchens und der Vermarktung neuartiger Tabak- und Nikotinprodukte aus Public Health Sicht richtig ist. Allerdings sind die in dem vorliegenden Entwurf geplanten Tabaksteuererhöhungen unzureichend, da sie nicht die durch das Rauchen verursachten Kosten im Gesundheitswesen und die damit verbundenen Produktivitätsausfälle abzudecken.

2.

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

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

² Effertz T. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und -kosten. Projektbericht, Mai 2020, Universität Hamburg, Institut für Recht der Wirtschaft

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

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

Dies ist unter gesundheitsökonomischen Gesichtspunkten zu wenig. Hätte man steuerpolitisch Gesundheitskosten internalisierende Steuersätze nicht durchsetzen wollen, wäre vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie zumindest eine spürbarere Steuererhöhung richtig gewesen: 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. Dabei bleibt unklar, ob dies auch die indirekt durch das Rauchen tangierten Steuereinnahmen betrifft: So erzielen Raucher aufgrund gesundheitlich bedingter Produktivitätseinbußen ein niedrigeres Gehalt und damit weniger Einkommenssteuer. Gleichzeitig belasten sie alle Sozialversicherungszweige im Vergleich zu Nichtrauchern stärker³. Über die Bundeszuschüsse an den Sozialversicherungen sind auch anteilig die Steuerzahler an diesen Kosten beteiligt. Darum führen niedrigere Gesundheitskosten auch zu höheren Steuereinnahmen und geringeren Steuerzuschüssen zu den Sozialversicherungen.

3.

Für Feinschnitt lässt sich ähnliches feststellen: Ausgehend 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 als Kleinverkaufspreis pro selbstgedrehter Zigarette mit einer durchschnittlichen Tabaksteuerbelastung von 5,7 Cent und damit deutlich niedrigeren Tabaksteuern als bei regulären Zigaretten.

Nach dem Entwurf des BMFs soll die Steuer auf etwa 6,8 Cent pro selbstgedrehter Zigarette erhöht werden. Insgesamt erhöht sich die durchschnittliche Tabaksteuendifferenz zwischen regulären und Feinschnittzigaretten von etwa 11,2 Cent auf 11,9 Cent. Dieser Schritt wird mit der sogenannten „Pufferfunktion“ des Feinschnitts begründet: Raucher sollen die Möglichkeit erhalten, weiterhin erschwänglich ihrem Konsum nachgehen zu können. Dies hat nichts mehr mit Gesundheitsschutz zu tun, sondern „baut Rauchern eine Brücke“ den Rauchstopp zu vermeiden und den günstigeren Feinschnitt zu konsumieren, damit von diesen weiter Tabaksteuern eingenommen werden 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 beinhaltet 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 bereits seit vielen Jahren als stärkster Einwand gegen hohe Tabaksteuern in der politischen Diskussion etabliert, ohne bislang wissenschaftlich belegt worden zu sein. Die Tabakindustrie liefert selber Daten aus Deutschland zu diesem Themenkomplex, in dem sie regelmäßig das Ausmaß nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten anhand gesammelter weggeworfener Zigarettenstapel abschätzt. An dieser Methodik wurde bereits zum Zeitpunkt der Expertenanhörung zur letzten Tabaksteuererhöhung im Finanzausschuss des Dt. Bundestages am 30.11.2010 starke Kritik geübt, da diese so angelegt ist, das Problem „nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten“ größer darzustellen, als es tatsächlich ist⁴. Gleichzeitig haben weitere Studien bislang keinen Zusammenhang zwischen Zigarettenpreisen und „nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten“ nachweisen können⁵. Insbesondere kam es zu keinem Anstieg der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten als etwa die Zigarettenindustrie mehrmals den Preis autonom erhöhte, ohne, dass dies mit einer Tabaksteuererhöhung einherging. Der Gesamteffekt einer starken Steuererhöhung auf die Menge nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten ist auch vor dem Hintergrund unklar, dass viele Raucher komplett aufhören und damit weder versteuerte noch nicht versteuerte Zigaretten benötigen. Damit wird ein Ausweichszenario der Raucher auf nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten vom BMF fehlerhaft überbewertet.

5.

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

Nach aktuellen Berechnungen auf Basis dieser und anderer vergangener Steuererhöhungen⁶ lässt sich zeigen, dass bei einer gleichmäßigen Aufteilung auf fünf Jahre sogar eine die Gesundheitskosten des Rauchens internalisierenden Steuersatzhöhe realisierbar wäre, ohne dass das aktuelle Tabaksteueraufkommen nennenswert absinken würde. Dadurch würde die resultierende höhere Pro-Kopf-Steuerlast der Raucher das Tabaksteueraufkommen volatiler werden. Allerdings wird auch dieses Risiko deutlich überbewertet und stünde einer Realisierung höherer Steuersätze auf Zigaretten aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht entgegen.

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

⁵ Effertz T, Schlittgen R. 2012: Zigarettenpreise, Tabaksteuern und der Anteil an Schmuggelzigaretten in Deutschland, Das Gesundheitswesen, 75(6) e95-100 und Effertz T. 2020. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und -kosten. Projektbericht, Mai 2020, Universität Hamburg, Institut für Recht der Wirtschaft.

⁶ Effertz T. 2020. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und -kosten. Projektbericht, Mai 2020, Universität Hamburg, Institut für Recht der Wirtschaft

6.

Die Besteuerung von „Heat-not-Burn-Tabak“ in gleicher Höhe wie reguläre Tabakzigaretten ist grundsätzlich richtig, 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 sinnvoll ist es, eine Besteuerung von in E-Zigaretten genutzten Liquids einzuführen. Dies schließt ebenfalls eine Lücke in der Besteuerungssystematik von Tabakerzeugnissen und gleichartigen Produkten. Es ist 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 aus Sicht des Gesundheitsschutzes richtig, beide Produkte 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 unvollständigen 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 geänderten Inhalationsverhalten kompensiert wurden⁷.

Damit ist im Entwurf eine kontroverse Begründung angelegt: nämlich die Steuerlast des E-Zigarettenliquids über dessen beinhaltenen Nikotinmenge mit der durchschnittlichen Nikotinmenge in Zigaretten abzugleichen. Dies erscheint aus suchtmmedizinischer wie toxikologischer Sicht ein 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 nicht nach dem Nikotingehalt erfolgt, sondern nach der in Verkehr gebrachten, gekauften und damit 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 mit 20 mg/ml Nikotin führen. Zumindest für 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 steuerliche Last an die Konsumenten weitergegeben wird, ist unklar, da der Liquidpreis momentan eine hohe Gewinnspanne umfasst und damit die E-Zigarettenindustrie einen großen Preissetzungsspielraum besitzt. Es ist aus betriebswirtschaftlichen Gründen naheliegend, dass über diesen Preissetzungsspielraum Produkte mit niedrigem Nikotingehalt die stark nikotinhaltigen Liquids subventionieren und sich dadurch die Preise innerhalb der Produktpalette wieder 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, höhere 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, 28.02.2021

PD Dr. Tobias Effertz