

Anhörung der Verbände zum
Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen eines
Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes
(TabStMoG)

Stellungnahme IGT

2. März 2021

IGT

INTERESSENGEMEINSCHAFT
TABAKWIRTSCHAFT E. V.

Inhaltsverzeichnis

I. ZUSAMMENFASSUNG.....	3
II. EINLEITUNG.....	6
1. NEUARTIGE ERZEUGNISSE UND HARM REDUCTION.....	6
1.1 EINE BRANCHE IM UMBRUCH: SCHADSTOFFREDUZIERTER PRODUKTE VERÄNDERN DEN TABAKMARKT	6
1.2 DAS KONZEPT DER SCHADENSMINIMIERUNG (HARM REDUCTION)	8
2. REGULIERUNGSRAHMEN.....	9
2.1 STEUERRECHTLICHER KONTEXT: DIE ZUSAMMENHÄNGE EUROPÄISCHER UND DEUTSCHER TABAKSTEUER-REGULIERUNG	9
2.2 STEUERLICHE REGELUNGEN IN ANDEREN LÄNDERN	10
3. DER AKTUELLE STAND DER DISKUSSIONEN ZU NEUEN PRODUKTKATEGORIEN IN DEUTSCHLAND	11
III. POSITIONIERUNG IGT.....	13
IV. KRITIK	15
1. STEUERMODELL – MISSVERHÄLTNIS ZWISCHEN HERKÖMMLICHEN UND NEUARTIGEN ERZEUGNISSEN....	15
1.1 VORGESEHENE BESTEUERUNG HERKÖMMLICHER TABAKERZEUGNISSE	15
1.2 VORGESEHENE BESTEUERUNG NEUARTIGER ERZEUGNISSE.....	15
1.3 EIN STEUERLICHES MISSVERHÄLTNIS AUCH AUS EUROPÄISCHER PERSPEKTIVE	17
1.4 BERECHNUNGSWEISE DER STEUERSÄTZE	17
2. GESUNDHEITSPOLITISCHE LENKUNGSWIRKUNG	17
3. RECHTLICHE WÜRDIGUNG	19
4. PROBLEMATIKEN DES LEGALEN UND ILLEGALEN GRENZÜBERSCHREITENDEN TABAKWARENHANDELS ..	20
4.1 GRUNDPROBLEMATIK: WACHSENDE PREISDIFFERENZ ZUM AUSLAND	20
4.2 PRIVATE KÄUFE IM AUSLAND.....	20
4.3 ANREIZE FÜR DIE ORGANISIERTE KRIMINALITÄT	21
V. FAZIT UND APPELL	22
VI. ANHANG.....	23

I. Zusammenfassung

Der Tabakmarkt befindet sich im tiefgreifendsten Wandel seiner Geschichte. Durch technologische Innovationen ist es heute erstmals möglich, RaucherInnen, die sonst weiterrauchen würden, Alternativen anzubieten, die im Vergleich zu Zigaretten deutlich weniger Schadstoffe (90 bis 95 Prozent) emittieren. E-Zigaretten und die sogenannten Heat-not-Burn-Produkte (HnB, auch erhitzter Tabak genannt) vermeiden die schädliche Verbrennung und bieten damit nach Ansicht von GesundheitsexpertInnen Aussicht auf eine signifikante Reduktion von Gesundheitsrisiken für ihre NutzerInnen.

Dies ist gesundheitspolitisch relevant, da die deutsche Tabakkontrollpolitik wichtige Erfolge im Bereich der Prävention des Raucheinstiegs bei Jugendlichen verzeichnet, für die Gruppe erwachsener RaucherInnen aber an Wirkungsgrenzen stößt, sodass die Raucherquote stagniert. Das Konzept der Schadensminimierung (Harm Reduction) ergänzt dahingehend die bestehenden Regulierungsinstrumente und zielt darauf ab, RaucherInnen, die sonst weiterrauchen, zu einem Umstieg von besonders schädlichen Verbrennungsprodukten zu weniger schädlichen Alternativprodukten zu bewegen. Es ist besonders zielführend, wenn sich der gesundheitspolitische Lenkungsgedanke von Harm Reduction ganzheitlich in allen relevanten Regulierungsbereichen niederschlägt, auch im Steuerrecht mit seiner starken Lenkungswirkung.

Der Referentenentwurf des Tabaksteuermodernisierungsgesetzes (TabStMoG) vom 11. Februar 2021 wird seinem Namen dahingehend nicht gerecht: Das Bundesministerium der Finanzen schlägt in dem Entwurf zur Anpassung des Tabaksteuergesetzes (TabStG) Steuererhöhungen für verschiedene Produktkategorien vor und führt dabei mit erhitztem Tabak (HnB-Produkten) und nikotinhaltigen Substanzen, die zur Verwendung in E-Zigaretten geeignet sind (Liquids), auch neue Steuergegenstände ein. Er bevorteilt Verbrennungsprodukte wie Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt) gegenüber den neuartigen schadstoffreduzierten Produkten und würde damit eine gegenteilige Lenkungswirkung erzeugen. Ein solches Vorgehen ist fiskalpolitisch nicht zielführend. Vor allen Dingen verfehlt es aber den konsumlenkenden gesundheitspolitischen Auftrag von Verbrauchsteuerpolitik.

Würden die Pläne des Referentenentwurfs umgesetzt, würde Deutschland einen im Vergleich zu den europäischen Mitgliedstaaten – aber auch weltweit – beispiellos radikalen Weg der besonders hohen, an Verbrennungsprodukte angelehnte Besteuerung schadstoffreduzierter Erzeugnisse einschlagen. Die Produkte würden unabhängig von ihrem Gefährdungspotenzial besteuert. Das Prinzip der Schadensminimierung würde damit auf den Kopf gestellt.

Die Lenkungswirkung der Steuer würde fehlschlagen, da sie eine stärkere Gesundheitsgefährdung von KonsumentInnen zur Folge hätte: Ehemalige RaucherInnen, die bereits auf schadstoffreduzierte Erzeugnisse umgestiegen sind, würden aus finanziellen Gründen wieder zu den gesundheitsschädlichen Verbrennungsprodukten wie Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen zurückkehren. RaucherInnen, die nicht aufhören, jedoch einen Umstieg auf schadstoffreduzierte Produkte erwogen haben oder dies in Zukunft tun würden, würde der finanzielle Anreiz genommen, diesen Wechsel tatsächlich zu vollziehen. Eine steuerliche Gleichbehandlung wäre ein fatales Signal an KonsumentInnen, die fälschlicherweise auf ein vergleichbares Risiko von Verbrennungsprodukten einerseits und den Alternativprodukten andererseits schließen könnten.

Nicht weniger fatal wäre das Signal an Forschung und Innovation in dem noch jungen und mit rund 1,5 Prozent am Gesamtmarkt in Deutschland kleinen Segment selbst. Zukunftsweisende Regulierung sollte Unternehmen nicht rückwirkend für Investitionen bestrafen oder zukünftige verhindern. Hingegen würde der Markt der tradierten, besonders schädlichen Verbrennungsprodukte wie Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen auf der Basis der Pläne des Bundesministeriums der Finanzen über Jahre hinweg zementiert.

Der vorliegende Regulierungsvorschlag lässt leider auch Kohärenz hinsichtlich seines Besteuerungsansatzes für die unterschiedlichen zu besteuern den Produkte vermissen. Er enthält

einen erkennbar durch Erfahrungswissen geprägten marktgerechten Vorschlag zur stetigen schrittweisen Fortentwicklung des Steuermodells bei Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt), der eine Abwanderung preissensibler VerbraucherInnen ins Ausland oder gar in die Illegalität zu vermeiden sucht.

In direktem Widerspruch hierzu steht die vorgeschlagene Besteuerung für HnB-Produkte und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten (Liquids): Sie vernachlässigt die im Referentenentwurf wenige Seiten zuvor dokumentierten Befürchtungen des Bundesfinanzministeriums von Marktverwerfungen bei drastischen Preissprüngen: So soll die Steuer auf HnB-Produkte um circa 300 Prozent erhöht werden und betrüge damit gewichtsbasiert das achtfache der Tabaksteuer auf Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt). Im Bereich der E-Zigaretten würde die Besteuerung (ausgehend von der Mehrwertsteuerbasis) schon im ersten Schritt einer Erhöhung um knapp 400 Prozent entsprechen. Damit wäre die Besteuerung von HnB-Produkten sowie E-Zigaretten-Liquids auch um ein Vielfaches höher als im europäischen Durchschnitt.

Die Konsequenzen sind unschwer abzusehen: Zum einen kann eine deutlich intensiviere Abwanderung des legalen Bezugs ins Ausland als gesichert angenommen werden. Zum anderen besteht die konkrete Gefahr, dass finanzielle Anreize für die Organisierte Kriminalität entstehen, ihre Aktivitäten im Bereich von Fälschungen und Schmuggel deutlich auszubauen.

Die vorgeschlagenen Steuererhöhungen für neuartige Erzeugnisse wie HnB-Produkte und E-Zigaretten sind also gesundheits-, fiskal- und sicherheitspolitisch in höchstem Maße kontraproduktiv, was wir im Rahmen dieser Stellungnahme ausführlich darlegen. Aber sie haben auch europapolitische Implikationen.

Das Tabaksteuerrecht ist innerhalb der Europäischen Union harmonisiert, wird weitgehend durch Richtlinie zu Verbrauchsteuern im Allgemeinen sowie die Tabaksteuer-Direktive (Tobacco Excise Directive 2011/64/EU, kurz „TED“) im Besonderen bestimmt. Dies schließt nicht nur die Kategorisierung unterschiedlicher Produkte ein, sondern regelt auch recht weitreichend die Anwendungsmöglichkeiten darauf basierender Steuerregime in den Mitgliedstaaten.

Nahezu zehn Jahre nach ihrer letzten Revision durchläuft die TED momentan eine Überarbeitung zur Anpassung an die aktuellen Anforderungen, deren Abschluss für das Jahr 2022 avisiert ist. Ziel sind EU-weit geltende Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Binnenmarkt gerade im Hinblick auf die neuartigen Produkte. Deutschland hat diesen Revisionsprozess bislang stets unterstützt, und auch andere Mitgliedstaaten sehen derzeit nicht zuletzt deshalb von nationalen Regelungen ab, um eine Einigung auf europäischer Ebene nicht zu erschweren. Der nun gestartete Alleingang Deutschlands mit einer Systematik, die sich diametral von denen aller anderen entsprechenden Regelungen in Europa unterscheidet, wäre auch vor dem Hintergrund der angestrebten Harmonisierung des Binnenmarktes nicht nachvollziehbar.

Wir möchten deswegen an Sie appellieren:

1. die aus politischen ebenso wie fachlichen Gründen sinnvolle EU-weite Harmonisierung und Modernisierung der Tabakbesteuerung im Zuge der TED-Revision abzuwarten;
2. den Erfahrungen Ihres eigenen Hauses zu vertrauen und massive Steuererhöhungen zu vermeiden, die fatale Lenkungssignale senden, eine Abwanderung in ausländische Märkte und in hohem Maße in die Illegalität zur Folge hätten und damit die avisierten Steuereinnahmen bei Weitem verfehlen würden;
3. vielmehr wie bei herkömmlichen Tabakprodukten auch für neuartige Erzeugnisse ein marktgerechtes Steuermodell moderater, gleicher Erhöhungen in mehreren Stufen einzuführen; mit dem eine lenkende Wirkung von RaucherInnen zu schadstoffreduzierten Produkten erreicht werden kann, ohne dass es zu Marktverwerfungen kommt und
4. damit den noch jungen Markt schadstoffreduzierter Produkte so zu regulieren, dass durch hohen Innovationsdruck Produkte mit immer geringerer Schädlichkeit entwickelt werden.

II. Einleitung

1. Neuartige Erzeugnisse und Harm Reduction

1.1 Eine Branche im Umbruch: Schadstoffreduzierte Produkte verändern den Tabakmarkt

Der Markt für Tabakprodukte befindet sich am Anfang eines für die Branche bislang einzigartigen Wandels. Gerade in den letzten fünf Jahren hat sich der Markt diversifiziert. Getragen wird der Wandel von dem Verständnis, dass herkömmlicher Tabakprodukte wie Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen erhebliche Gesundheitsrisiken für ihre KonsumentInnen mit sich bringen: Rauchen ist tödlich. Grund hierfür ist die Verbrennung des Tabaks beim Konsumvorgang.

Seit vielen Jahren forschen Tabakkonzerne aber auch andere Firmen und WissenschaftlerInnen an alternativen Wegen der Nikotinzufuhr für RaucherInnen, die weiterrauchen. In den letzten Jahren haben technologische Innovationen konkrete neuartige Erzeugnisse ermöglicht, die in einer zunehmenden Zahl in den Handel gebracht und von KonsumentInnen angenommen werden. Dazu gehören beispielsweise sogenannte Heat-not-Burn-Produkte (HnB), bei deren Konsum Tabak erhitzt und nicht verbrannt wird (umgangssprachlich erhitzter Tabak), oder tabakfreie Erzeugnisse wie E-Zigaretten mit Liquids.

Anders als in anderen Ländern entwickelt sich der Markt dieser Produktkategorien in Deutschland nur sehr langsam. HnB-Produkte stehen dabei mengenmäßig für einen Anteil von etwa 1,5 Prozent der in Deutschland versteuerten Tabakwaren¹; auf E-Zigaretten entfallen umsatzbezogen etwa 1,4 Prozent des versteuerten Tabakwarenmarktes inklusive dieser Produktart.²

HnB-Produkte

Bei HnB-Produkten wird bei der Erhitzung einer Tabakmischung in einem elektrischen Gerät ein nikotinhaltiges Aerosol erzeugt, ohne dass es dabei zu einer Verbrennung kommt. Die derzeit gängige Portionierungsform sind Tabaksticks. Jedoch existieren neben den weiterhin im Referentenentwurf genannten Formen und Tabakaufbereitungen (Kapseln, Patronen) auch gänzlich andere.

Das Prinzip von HnB-Produkten und die bei ihrem Konsum entstehenden Emissionen wurden in zahlreichen Studien untersucht. Neben herstellereigenen Untersuchungen wurden in den letzten Jahren auch die Ergebnisse einer Vielzahl an Studien unabhängiger Einrichtungen, staatlicher Überwachungsbehörden und wissenschaftlicher Gremien veröffentlicht, die die Unterschiede zwischen herkömmlichen Verbrennungsprodukten und neuartigen Erzeugnissen untersucht und bewertet haben: Die Verbrennung von Tabak führt zu einer Freisetzung schädlicher und als potentiell schädlich deklarerter Stoffe. Während der Anteil an freigesetztem Nikotin beim Konsum von HnB-Produkten sehr nah an dem einer Zigarette liegt (intendiert, damit RaucherInnen dazu wechseln), setzt das Erhitzen des Tabaks wegen der im Vergleich zur Verbrennung deutlich niedrigeren Temperaturen signifikant weniger der schädlichen und potentiell schädlichen Stoffe als Zigaretten frei (90 bis 95 Prozent).³

¹ Eigene Schätzung auf Basis der Tabaksteuerstatistik: Vgl. Tabaksteuerstatistik 2020. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Verbrauchssteuern/Publikationen/Downloads-Verbrauchssteuern/absatz-tabak-jahr-2140911207004.pdf?__blob=publicationFile.

² Eigene Schätzung auf Basis der Tabaksteuerstatistik und den Branchenangaben von E-Zigarettenanbietern.

³ Vgl. Mallock, Nadja et al. (2018). Levels of selected analytes in the emissions of "heat not burn" tobacco products that are relevant to assess human health risks. *Archives of Toxicology* 92(6): 2145 – 2149 (<https://link.springer.com/article/10.1007/s00204-018-2215-y>); Pieper, Elke et al. (2018). Tabakerhitzer als neues Produkt der Tabakindustrie: Gesundheitliche Risiken, in: Bundesgesundheitsblatt 2018, 61. (<https://link.springer.com/article/10.1007/s00103-018-2823-y>); Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2018). Drogen- und Suchtbericht 2018 (https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Berichte/Drogen-_und_Suchtbericht_2018.pdf).

Zwar sind HnB-Produkte nicht risikolos, allerdings sind aufgrund der erheblich reduzierten Schadstofffreisetzung beim Konsum verminderte gesundheitliche Risiken zu erwarten.⁴ Dies wird unter anderem auch durch das Bundesamt für Risikobewertung (BfR) bestätigt.⁵

In Deutschland ist gemäß § 12 TabakerzG im Vorfeld einer Markteinführung neuartiger Tabakerzeugnisse eine Überprüfung durch das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) erforderlich. Diese Überprüfung setzt gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 5 TabakerzV eine positive Bewertung hinsichtlich des Risiko-Nutzen-Profiles der Produkte durch das BfR voraus.

E-Zigaretten

E-Zigaretten enthalten – mit Ausnahme sogenannter Hybridsysteme⁶ – keinen Tabak, sondern eine meist nikotinhaltige Flüssigkeit, das so genannte „Liquid“. Das Liquid wird mit Hilfe einer elektrischen Heizeinheit in der E-Zigarette erhitzt und in Form eines nikotinhaltigen Aerosols inhaliert. Eine Verbrennung wie bei Zigaretten oder Tabak zum Selbstdrehen findet bei E-Zigaretten also ebenfalls nicht statt.

Auch in Bezug auf diese Produkte zeigt die aktuelle wissenschaftliche Studienlage, dass sie ein signifikant niedrigeres Schädigungspotenzial als Verbrennungsprodukte besitzen. So kommt beispielsweise eine Studie der britischen Gesundheitsbehörde Public Health England zu dem Ergebnis, dass das Potenzial, durch den Konsum von E-Zigaretten an Krebs zu erkranken, bei unter 0,5 Prozent des Krebspotenzials beim Konsum von Zigaretten liegt.⁷

Im Fall von E-Zigaretten muss in Deutschland im Vorfeld einer Markteinführung eine Meldung an das sogenannte Common Entry Gate der Europäischen Kommission erfolgen.

HnB-Produkte und E-Zigaretten vereint das Fehlen eines Verbrennungsprozesses und somit ihr signifikant niedrigeres Schädigungspotenzial, das dadurch begründet ist, dass die beim Konsum inhalierten Aerosole erheblich geringere Anteile schädlicher und potentiell schädlicher Stoffe enthalten als der Rauch von Verbrennungsprodukten wie Zigaretten oder Tabak zum Selbstdrehen. Obwohl HnB-Produkte und viele E-Zigaretten Nikotin enthalten, welches süchtig macht und nicht vollkommen unschädlich ist, ist Nikotin laut GesundheitsexpertInnen nicht der vorrangige Grund rauchbedingter Krankheiten.⁸ WissenschaftlerInnen gehen so weit, darzulegen, dass Nikotin – je nach Konsumform – entweder von allen oder von vielen der schädlichen Auswirkungen befreit werden könnte, wenn es vom inhalierten Rauch verbrannten Tabaks entkoppelt werden könnte.⁹

Für RaucherInnen ist es das Beste, mit dem Rauchen aufzuhören. Für die, die weiterrauchen, stellen HnB-Produkte und E-Zigaretten eine bessere Alternative dar – auch wenn sie, wie dargelegt, nicht unschädlich sind und weiterhin süchtig machen.

⁴ Vgl. Slob, Wout; Soeteman-Hernández, Lya G.; Bil, Wieneke; Staal, Yvonne C.M.; Stephens, W. Edryd; Talhout, Reinskje (2020). A Method for Comparing the Impact on Carcinogenicity of Tobacco Products: A Case Study on Heated Tobacco Versus Cigarettes. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/risa.13482>).

⁵ Vgl. Pieper et al. (2018). Tabakerhitzer als neues Produkt der Tabakindustrie.

⁶ Hybridprodukte bestehen aus einer Tabakportion und einem Liquidreservoir.

⁷ Vgl. McNeill A, Brose LS, Calder R, Bauld L & Robson D (2018). Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England.

⁸ Vgl. Abrams, David B. et al. (2018). Harm Minimization and Tobacco Control: Reframing Societal Views of Nicotine Use to Rapidly Save Lives, Annual Review of Public Health 39. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684963/Evidence_review_of_e-cigarettes_and_heated_tobacco_products_2018.pdf.

⁹ Vgl. Niaura (2016). S. 6.

1.2 Das Konzept der Schadensminimierung (Harm Reduction)

Rauchen zählt als einer der Hauptrisikofaktoren für nicht übertragbare Krankheiten (Non-Communicable Diseases, NCDs), zu denen unter anderem Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs und chronische Atemwegserkrankungen gehören. Da NCDs weitestgehend lebensstilabhängig sind, spielen Präventionsmaßnahmen in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle.¹⁰ Weltweit versuchen Regierungen durch unterschiedliche Präventions- und Entwöhnungsmaßnahmen, die Zahl der RaucherInnen zu reduzieren. Beispiele solcher Ansätze sind Warnhinweise, Einschränkungen der Werbung oder Rauchverbote. Verbrauchsteuern gelten mit ihrer hohen Lenkungswirkung als besonders zielführend.

Allerdings stoßen die angewandten Ansätze mittlerweile offenbar an Wirkungsgrenzen. Die Tabakkontrollpolitik in Deutschland etwa hat in den letzten Jahrzehnten insbesondere darin gute Erfolge erzielt, junge Menschen vom Einstieg in das Rauchen abzuhalten. Dass die Raucherprävalenz in Deutschland dennoch seit Jahren auf einem unerwünscht hohen Niveau stagniert¹¹, gibt Hinweise darauf, dass der bestehende Katalog gesetzlicher Regelungen, präventiver Maßnahmen sowie von Entwöhnungsprogrammen für bestimmte Rauchergruppen keine abschließende Wirkung zeigt. Der politische Handlungsbedarf bleibt ob der gesundheitlichen Auswirkungen des Rauchens aber bestehen. Dies führt unweigerlich zu der Frage nach neuen regulativen und fiskalpolitischen Wegen.

Vor dem Hintergrund bieten Alternativprodukte die Chance, das wissenschaftlich breit anerkannte Konzept der Schadensminimierung (Harm Reduction) auch im Bereich der Tabakkontrollpolitik umzusetzen. Dieses Konzept beschreibt praktische Strategien zur Minimierung negativer Konsequenzen von riskanten Verhaltensweisen, die Betroffene nicht unterlassen können oder wollen.¹² Für Harm Reduction besteht vor allem dann Potenzial, wenn die Primärprävention – die Verhinderung von risikobehaftetem Verhalten – nicht den erwarteten Erfolg herbeiführt.

Das Konzept der Schadensminimierung sollte zum Umgang mit den beschriebenen Wirkungsgrenzen in der Tabakkontrollpolitik eingesetzt werden, könnte nach Ansicht von GesundheitsexpertInnen die bestehenden Strategien im Umgang mit dem Rauchen sinnvoll ergänzen.¹³ Demnach sollten Anreize für RaucherInnen, die weiterrauchen, geschaffen werden, auf bessere Alternativen umzusteigen. Dies scheint dringend geboten, da der Anteil der RaucherInnen, die versuchen, mit dem Rauchen aufzuhören, in den letzten Jahren auf nur noch 20 Prozent gesunken ist.¹⁴

Abschließend muss nochmals ausdrücklich betont werden, dass mit dem Ziel, das hohe gesundheitliche Schutzniveau in Deutschland zu erhalten und weiter zu erhöhen, alle bestehenden Maßnahmen der Tabakkontrolle weiter genutzt werden sollten. Dazu gehören selbstverständlich die lang etablierten und nachweislich wirksamen Maßnahmen wie Warnhinweise, Werbeeinschränkungen, Rauchverbote und Verbrauchsteuern. Harm Reduction sollte wegen des hohen Potenzials, das WissenschaftlerInnen und Sachverständige dem Konzept bescheinigen, als Ergänzung des Maßnahmenkatalogs gesehen werden, auch bei der Besteuerung.

¹⁰ Vgl. WHO (2018). Noncommunicable Diseases (NCD) Country Profiles. https://www.who.int/nmh/countries/deu_en.pdf; Deutsche Allianz Nichtübertragbare Krankheiten (2016). Prävention nichtübertragbarer Krankheiten – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. https://www.dank-allianz.de/files/content/dokumente/DANK-Grundsatzpapier_ES.pdf.

¹¹ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2019). Rauchen. (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/r/rauchen.html>).

¹² Vgl. Single, Eric (2009). Defining harm reduction. (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09595239500185371>)

¹³ Vgl. Stöver, Heino et al. (2020). Neue Wege zur 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.

¹⁴ Vgl. Kotz, Daniel; Batra, Anil; Kastaun, Sabrina (2020). Rauchstoppversuche und genutzte Entwöhnungsmethoden. Eine deutschlandweite repräsentative Befragung anhand sozioökonomischer Merkmale in 19 Wellen von 2016-2019. (DEBRA-Studie), <https://www.aerzteblatt.de/archiv/211741/Rauchstoppversuche-und-genutzte-Entwoehnungsmethoden>.

2. Regulierungsrahmen

2.1 Steuerrechtlicher Kontext: Die Zusammenhänge europäischer und deutscher Tabaksteuer-Regulierung

Die Tabaksteuer ist eine EU-weit harmonisierte Steuer. Das heißt, die Richtlinien zu den Verbrauchsteuern im Allgemeinen (2020/262/EU des Rates vom 19. Dezember 2019, Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems, kurz „Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie“) und zur Tabaksteuer im Speziellen (2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011, „Tobacco Excise Directive“, kurz „TED“) stecken den Rahmen ab, in dem sich der nationale Gesetzgeber bewegen kann.

Die EU-weite Kategorisierung von Tabakprodukten und ihre Definitionen sowie die Ausgestaltung der Steuersätze in Form von Vorschriften zur Steuerstruktur und Mindeststeuern dienen dem Ziel einer europaweiten Harmonisierung. Sie sollen einerseits das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes ermöglichen und andererseits ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleisten.¹⁵

Das bestehende europäische und damit auch das deutsche Kategoriensystem in der Tabaksteuer kennen grundsätzlich die drei Kategorien Zigaretten, Zigarren/Zigarillos und Rauchtabak. Die Kategorie Rauchtabak umfasst dabei Feinschnitt und Anderen Rauchtabak/Pfeifentabak, der auch als sogenannter Auffangtatbestand fungiert: Wenn ein vorliegendes Produkt mit der Verbrauchsteuer besteuert werden soll, aber nicht in einer der erstgenannten Kategorien klassifiziert werden kann, trägt es die Pfeifentabakbesteuerung. Dies ist derzeit bei HnB-Produkten der Fall, wie die Unterabteilung Europa des deutschen Bundestages erst im März 2020 bestätigt hat.¹⁶

Die aktuelle Fassung der TED ist mittlerweile fast zehn Jahre alt. Sie deckt deshalb die neuen Produktentwicklungen auf dem sich wandelnden Tabakmarkt nicht mehr vollständig ab und ist deshalb auch Gegenstand des aktuell stattfindenden Revisionsprozess der Richtlinie auf europäischer Ebene. Dieser soll absehbar im Jahr 2022 abgeschlossen sein. Es ist vorgesehen, dass sich hieraus Änderungen an der Richtlinie, insbesondere hinsichtlich der Erfassung neuartiger Produkte, ergeben. In den einstimmig angenommenen Schlussfolgerungen des Rates *„zu der Struktur und den Sätzen der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren“*¹⁷ haben die Mitgliedstaaten anerkannt, dass die bisherige Richtlinie an neue Produkte im Markt angepasst werden müsse. Hierbei erscheint es den Mitgliedstaaten *„dringend erforderlich [...], den Rechtsrahmen der EU auszubauen, um derzeitige und künftige Herausforderungen in Bezug auf das Funktionieren des Binnenmarkts zu bewältigen, indem die Begriffsbestimmungen und die steuerliche Behandlung von neuartigen Erzeugnissen (wie Flüssigkeiten für E-Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse), einschließlich nikotinhaltiger oder anderer Erzeugnisse, die Tabak ersetzen, harmonisiert werden, damit Rechtsunsicherheit und regulatorische Unterschiede in der EU vermieden werden.“*¹⁸

Weiterhin bestätigen die Mitgliedstaaten, *„dass die Kohärenz und die Synergie der steuer- und finanzpolitischen Ziele der Richtlinie 2011/64/EU mit anderen Politikbereichen und Rechtsvorschriften der EU verbessert werden müssen, wobei alle relevanten Aspekte der Eindämmung des Tabakkonsums, einschließlich der öffentlichen Gesundheit, der Zollvorschriften, der Bekämpfung des illegalen Handels, der Steuerhinterziehung und des Umweltschutzes, zu berücksichtigen sind.“*¹⁹

Sie betonen ferner den Umstand, *„dass bei Verbrauchsteuersätzen in der ganzen EU mehr Konvergenz notwendig ist, da die gegenwärtige Situation in einigen Mitgliedstaaten zu erheblichen*

¹⁵ Vgl. Richtlinie 2011/64/EU, Erwägungsgrund Nr. 2.

¹⁶ Vgl. Unterabteilung Europa des Deutschen Bundestags: Einzelfragen zur Auslegung der Richtlinie 2011/64/EU über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, Ausarbeitung, AZ PE 6 -3000 -013/20. <https://www.bundestag.de/resource/blob/691862/f64c99cf04cbfa5c5603bb95f51674d4/PE-6-013-20-pdf-data.pdf>.

¹⁷ Schlussfolgerungen des Rates zu der Struktur und den Sätzen der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (8483/20). <https://data.council.europa.eu/doc/document/ST-8483-2020-INIT/de/pdf>.

¹⁸ Ebd., Nr. 6.

¹⁹ Ebd., Nr. 7.

grenzüberschreitenden Strömen führt“ und zeigen sich besorgt, „dass große Unterschiede bei den Steuern auf (und den Preisen für) Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten den illegalen Handel mit billigeren Tabakerzeugnissen über die Binnengrenzen der EU hinweg erleichtern.“²⁰

Deutschland hat den Schlussfolgerungen des Rates zur Überarbeitung der TED zugestimmt.²¹ Die Bundesregierung hat wiederholt betont, von einer Anpassung des Tabaksteuergesetzes (TabStG) abzusehen, bis der Prozess auf europäischer Ebene abgeschlossen ist.²²

2.2 Steuerliche Regelungen in anderen Ländern

Andere EU-Mitgliedstaaten haben mit nationalen Steuerregelungen reagiert, als neuartige Erzeugnisse neu auf den Markt kamen. Insgesamt gibt es heute in 16 Mitgliedstaaten eigenständige Kategorien und damit konkrete Regelungen für HnB-Erzeugnisse. Alle übrigen Staaten, darunter auch Deutschland, verorten HnB-Produkte übergangsweise (bis die TED vollständig harmonisierte Definitionen für die neuen Produkte bereithält) in der Kategorie für Anderen Rauchtobak.²³ In Deutschland fällt unter diese Kategorie auch Pfeifentobak.

In allen 16 Mitgliedstaaten, die spezielle Definitionen beziehungsweise Kategorien für HnB-Produkte geschaffen haben, wird zudem zwischen dem neuartigen Erzeugnis und Zigaretten differenziert. In allen betroffenen Staaten unterscheidet sich der Steuersatz deutlich vom Satz für Zigaretten. Diese unterschiedliche steuerliche Behandlung wurde in den Ratsschlussfolgerungen vom 1. Juni 2020 (Erwägungsgrund 6) anerkannt: *“[...] wobei den einschlägigen bewährten Verfahren und Erfahrungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich sowie gegebenenfalls den Zielen der Richtlinie 2011/64/EU – unter anderem dem Ziel, dass die verschiedenen Arten von Tabakerzeugnissen, die sich durch ihre Merkmale und Verwendungszwecke unterscheiden, definiert werden sollten – Rechnung zu tragen ist“*.

Diese Mitgliedstaaten haben die jeweiligen Definitionen zudem an die Definition der Weltzollorganisation im überarbeiteten Harmonisierten System 2022 angelehnt, das von allen 160 Vertragsparteien einstimmig beschlossen wurde. Der Text der neuen HS-Position 24.04 lautet: *„Products containing tobacco, reconstituted tobacco, nicotine, or tobacco or nicotine substitutes, intended for inhalation without combustion; other nicotine containing products intended for the intake of nicotine into the human body.“*²⁴ Dabei ist das Fehlen der Verbrennung ein zentrales Abgrenzungskriterium.

Als letztes Mitgliedsland verabschiedete Österreich am 11. Dezember 2018 eine Anpassung des Tabaksteuerrechts im Hinblick auf HnB-Produkte. Seit der Ankündigung der EU-Kommission, die TED überarbeiten zu wollen, wurden keine nationalstaatlichen Regelungen mehr getroffen. Erst vor kurzem hat Frankreich sich dagegen entschieden, eine nationale Steuerkategorie für HnB-Produkte zu schaffen. Stattdessen wurde betont, dass der richtige Weg für die Einführung einer solchen Kategorie auf europäischer Ebene in der Anpassung der TED läge.²⁵

Auch für die Liquids von E-Zigaretten wurden in anderen EU-Mitgliedstaaten Steuern über die Mehrwertsteuer hinaus eingeführt. Alle 14 Mitgliedstaaten erheben eine Steuer, die sich an der Flüssigkeitsmenge des Liquids orientiert. Zuletzt hat Lettland zum 1. Januar 2021 seine Verbrauchsteuer von einem gemischten System (Liquidmenge in ml und Nikotinkonzentration in

²⁰ Ebd., Nr. 14, 15.

²¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage (19/21517) des Abgeordneten Till Mansmann (FDP).

²² Vgl. Bundestag Drucksache 19/25320. Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Antrag der Abgeordneten Stefan Schmidt, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Dr. Danyal Bayaz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten.

²³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2020). Steuerrechtliche Behandlung von neuartigen Rauch- und Tabakprodukten in der Europäischen Union, Sachstand, AZ WD 4 - 3000 - 015/20.

²⁴ <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/hs-nomenclature-2022/ng0262b1.pdf?db=web>

²⁵ Vgl. Französisches Parlamentsfernsehen. 3ème séance: Projet de loi de finances pour 2021 (première partie) (suite) - Vendredi 16 octobre 2020 - Vidéos de l'Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr) ab 3:30:00 h.

mg), das sich als sehr komplex bei der Administration und Vereinnahmung der Steuer herausgestellt hatte, ebenfalls auf eine ausschließlich volumenbasierte Besteuerung umgestellt.²⁶

3. Der aktuelle Stand der Diskussionen zu neuen Produktkategorien in Deutschland

Im Zuge der zunehmenden Diversität des Tabakmarktes und der wachsenden Bedeutung von neuartigen Erzeugnissen gab es in Deutschland in den vergangenen Jahren vereinzelte Diskussionen über den regulatorischen Umgang und auch die Besteuerung von HnB-Produkten und E-Zigaretten. Eine ausführliche Bewertung wurde im Kontext eines Antrags der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 6. Mai 2020 vorgenommen.²⁷ Darin forderte sie, die Bundesregierung solle sich im EU-Rat dafür einsetzen, die TED schnellstmöglich zu einer „Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte“ weiterzuentwickeln. Insbesondere sollten so aus Sicht der Grünen neue Steuerkategorien geschaffen werden, die Produktentwicklungen wie HnB-Produkte oder E-Zigaretten berücksichtigen. Darüber hinaus forderten die Grünen, dass die Höhe der Steuersätze sich an der jeweiligen potentiellen Schadstoffbelastung der Produkte für KonsumentInnen orientieren solle. Damit brachten die Grünen ihre Unterstützung für die Schaffung eines risikodifferenzierten Steuermodells auf EU-Ebene im Sinne des Konzepts der Schadensminimierung zum Ausdruck.

Im Zuge der Antragsberatungen kam es am 7. September 2020 zu einer Anhörung vor dem Finanzausschuss, in der sich Gesundheits- und FinanzexpertInnen aus wissenschaftlichen Gesichtspunkten zum Antrag äußerten. In dem Rahmen ergab sich ein überwiegend einheitliches Meinungsbild der ExpertInnen, nach dem eine differenzierte Steuerpolitik auf europäischer Ebene angestrebt werden solle. Dies nicht zuletzt, um „eine wichtige Datengrundlage für zukünftige Anpassungen und Weiterentwicklungen der Richtlinie [zu] liefern“²⁸.

Von den ExpertInnen angemahnt wurde weiterhin eine „auch an gesundheitlichen Zielen ausgerichtete Tabakbesteuerung [...], da diese erwiesenermaßen geeignet ist, zu einer effektiven Reduktion des Tabakkonsums und der damit verbundenen Krankheitslast und Kosten beizutragen.“ Unter den konkreten Zielen einer Neuordnung der Besteuerung wurde die Verhinderung des „Umstiegs auf schädlichere Produkte (z.B. von E-Zigaretten auf Tabakzigaretten)“ sowie eine „Erleichterung des Umstiegs auf weniger schädliche Produkte (z.B. von Tabakzigaretten auf E-Zigaretten)“ genannt.

In diesem Kontext steht die Warnung vor einer zu starken Besteuerung im Raum, da „ökonomische Analysen aus den USA belegen, dass eine hohe Besteuerung auf E-Zigaretten zwar den Konsum von E-Zigaretten reduziert, aber gleichzeitig zu einem höheren Konsum von konventionellen Zigaretten führt – aus Public-Health-Perspektive ein Effekt, der unbedingt vermieden werden sollte“. Das Preisdifferenzial wurde in der Anhörung insgesamt als zentral wichtig angesehen. So wurde angemerkt, dass „[e]ine Quasi-Gleichbehandlung der Besteuerung von Verbrennungszigaretten und über 90%ig-risikoreduzierten Alternativen ein falsches Signal an die Raucher [wäre], die zum Umstieg oder Ausstieg bereit wären.“²⁹

Hinsichtlich der zu beachtenden Faktoren der Gestaltung einer Tabakwarenbesteuerung wurde unterstrichen, dass „unerwünschte Ausweichreaktionen der Höhe der Tabaksteuern Grenzen“ setzen. Diese seien beachtlich, weil Phänomene wie „Cross-Border-Shopping“ oder „gar Schmuggel“ sowohl für die Gesellschaft als auch den Fiskus nicht vorteilhaft wären.³⁰

²⁶ Vgl. <https://www.bundestag.de/resource/blob/690132/ea15e31a880dac31203da7ea98159c59/WD-4-015-20-pdf-data.pdf>.

²⁷ Vgl. Bundestag, Drucksache 19/18978. Antrag: EU-Tabaksteuerrichtlinie zu einer Steuerrichtlinie für Rauch- und Dampfprodukte weiterentwickeln und an gesundheitlichen Auswirkungen ausrichten, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/189/1918978.pdf>.

²⁸ <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/Anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2EwNy9BbmvhZlJ1bmdlbi83MTA1NzltNzEwNTcy&mod=mod705628>.

²⁹ Ebd.

³⁰ Ebd.

Mit Blick auf die Genese der aktuellen Besteuerung wurde erklärt, dass gesundheitliche Erwägungen bislang nur eine untergeordnete Rolle gespielt hätten: „Weil es sich bei den im Tabaksteuergesetz genannten Tabakwaren aber ausschließlich um Produkte handelt, die durch Verbrennung konsumiert werden und die gesundheitsschädlichen Substanzen insbesondere durch den Verbrennungsprozess entstehen, gab es bislang keinen zwingenden Grund, steuerlich nach unterschiedlichen gesundheitlichen Folgen zu differenzieren. [...] Seitdem freilich die in Tabakerhitzern verwendeten Tabaksticks ebenfalls der Tabaksteuer unterworfen werden, stellt sich die Situation anders dar. [...] Sowohl die Regulierung als auch die Besteuerung von herkömmlichen Rauchwaren und alternativen Dampfprodukten wie E-Zigaretten und Tabakerhitzern sollte deshalb dem Ziel folgen, den Konsumenten Anreize zu geben, von den schädlichsten zu den am wenigsten schädlichen Produkten zu wechseln.“³¹

Der Antrag der Grünen wurde im Dezember 2020 abgelehnt, mehrere Fraktionen unterstrichen jedoch den Bedarf einer steuerrechtlichen Behandlung neuartiger Produkte und verwiesen auf die aktuelle Revision der TED. Die Unionsfraktion etwa unterstrich in ihrer Ablehnung die Bedeutung des laufenden Prozesses auf europäischer Ebene. „Grundsätzlich adressiere der Antrag eine relevante Thematik“, allerdings sei es wichtig, „keinen Schnellschuss vorzunehmen, sondern die im ersten Quartal 2021 [aus heutiger Perspektive Q IV/2021, Anm. d. A.] anstehende Abstimmung auf europäischer Ebene mitzugestalten. Es dürfe nicht zu einem Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen in den Mitgliedstaaten kommen.“³²

Diese in der Beschlussempfehlung vorgetragene Haltung betont auch die Bundesregierung bereits seit mehreren Jahren. So beantwortete sie zahlreiche Anfragen mit dem Verweis, dass die europäische Regelung abgewartet werden solle:

- Schriftliche Frage (19/2083) des Abgeordneten Stefan Schmidt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Besteuerung von Tabakerhitzern vom 7. Mai 2018;
- Kleine Anfrage (19/4895) von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Steuerrechtlichen Behandlung von „Heat-not-Burn“-Produkten vom 10. Oktober 2018;
- Kleine Anfrage (19/11029) der FDP zu den Plänen der Bundesregierung vom 21. Juni 2019;
- Kleine Anfrage (19/14543) der FDP zu unterschiedlichen Steuersätzen für Tabakprodukte und nachhaltige Regulierung vom 28. Oktober 2019;
- Kleine Anfrage (19/16325) von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie vom 19. Dezember 2019;
- Kleine Anfrage (19/17234) der FDP zur Umsatzsteuer auf sonstige Verbrauchsteuern vom 4. März 2020;
- Schriftliche Frage (19/21517) der FDP zur Überarbeitung der TED vom 3. August 2020

Zuletzt antwortete die Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (19/26014) der Linken zu Tabakindustrie und Tabakkontrolle am 20. Januar 2021, also im Monat vor Veröffentlichung des Referentenentwurfs, dass eine Initiative zur Erhöhung der Tabaksteuer nicht vorliege.

³¹ Ebd.

³² Bundestag Drucksache 19/25320: Beschlussempfehlung.

III. Positionierung IGT

Wir sind davon überzeugt, dass das Prinzip der Schadensminimierung der richtige Weg zur Ergänzung der bestehenden Strategien im Umgang mit dem Rauchen ist und treiben deswegen mit Nachdruck den Wandel der Industrie in diesem Sinne voran. Aus einem weitgehend statischen Sektor, der über Jahrzehnte keinerlei relevante Produktentwicklungen hervorbrachte, wird ein Markt im Wandel, der sich zunehmend diversifiziert und in dem Wettbewerb mehr und mehr durch anspruchsvolle Technologien erfolgt. Allein in die Entwicklung sogenannter Heat-not-Burn-Produkte hat unser Mitgliedsunternehmen Philip Morris, das international führende Tabakunternehmen, bislang USD 8,1 Milliarden investiert. Auch viele andere Organisationen forschen an der Entwicklung schadstoffreduzierter Erzeugnisse und haben in den vergangenen Jahren eine große Zahl sehr unterschiedlicher Produkte auf den Markt gebracht.

Es ist eine Herausforderung für den Gesetzgeber, die Veränderungen in der Regulierung angemessen widerzuspiegeln, vor allem aber ist die Entwicklung eine historische Chance. Ein kohärenter Regulierungsansatz würde Anreize für RaucherInnen, die weiterräumen, dahingehend setzen, dass sie zu weniger schädlichen Produkten wechseln. Gleichzeitig würde er die Forschung hin zu risikoreduzierten Produkten vorantreiben.

Aus unserer Sicht wird diesen hohen Anforderungen nur ein Regulierungsrahmen gerecht, der evidenzbasiert zwischen Risikoprofilen unterschiedlicher Produktkategorien unterscheidet. Das Risikoprofil ermöglicht einen Bewertungsmaßstab, der für alle relevanten Bereiche der Tabakregulierung in gleichem Maße anwendbar ist: Auf Werbevorschriften oder Warnhinweise etwa und natürlich auch auf die Besteuerung.

Mit der im vergangenen Jahr verabschiedeten, zwischen verschiedenen Produkten differenzierenden Regulierung im Bereich der Außenwerbung sowie der kostenlosen Abgabe von Produktmustern hat Deutschland erste Schritte in diese Richtung unternommen. Die weniger weitreichenden Vorgaben für neuartige Erzeugnisse würden mit ihrem geringeren Schadstoffgehalt begründet, der zu einer erheblich verringerten Exposition der KonsumentInnen gegenüber schädlichen und potenziell schädlichen Substanzen führt.

Ein auf dem gesundheitlichen Risikoprofil unterschiedlicher Produktkategorien basierendes progressives Steuermodell muss aus unserer Sicht zentraler Baustein einer modernen Tabakkontrollpolitik sein. Die Besteuerung käme ihrer politischen Lenkungsfunction nach und könnte bei entsprechender Bemessung der einzelnen Steuersätze gleichzeitig die angestrebte Kontinuität der Steuereinnahmen sicherstellen.

Der nun vorliegende Entwurf eines Tabaksteuermodernisierungsgesetzes dagegen wird seinem Namen nicht gerecht, bevorteilt Verbrennungsprodukte sogar gegenüber den neuartigen schadstoffreduzierten Produkten und erzeugt damit eine gegenteilige Steuerungswirkung. Ein solches Vorgehen ist fiskalpolitisch nicht zielführend. Vor allen Dingen verfehlt es aber den konsumlenkenden gesundheitspolitischen Auftrag von Verbrauchsteuerpolitik.

Eine steuerliche Gleichbehandlung wäre ein fatales Signal an KonsumentInnen, die fälschlicherweise auf ein vergleichbares Risiko von Verbrennungsprodukten wie Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen einerseits und den neuartigen Produkten andererseits schließen könnten. Nicht weniger fatal wären die Auswirkungen auf den Markt selbst. Bereits erfolgte Investitionen in die Entwicklung neuartiger Erzeugnisse würden rückwirkend bestraft, zukünftige verhindert. Der Markt der besonders schädlichen Verbrennungsprodukte hingegen, etwa von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, würde auf Jahre hinaus zementiert.

Eine derart drastische Erhöhung der Besteuerung von HnB-Produkten und E-Zigaretten, wie laut Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen geplant, würde massive Marktverwerfungen zur Folge haben. Diese Erfahrungen haben bereits die Regierungen von Italien und Portugal gemacht, wo der Markt für E-Zigaretten nach einer Besteuerungsoffensive in den Jahren 2014 (Italien) beziehungsweise 2015 (Portugal) praktisch zusammenbrach und nur durch eine spätere massive Reduktion der Steuern wieder stabilisiert werden konnte.

Unser Vorschlag: Schrittweise Anhebung des Steuerniveaus

In Anbetracht des geringen Entwicklungsstandes des deutschen Marktes sowie vor dem Hintergrund des Diskussionsfortschritts über harmonisierte Regelungen für die Besteuerung von neuartigen Produkten auf EU-Ebene schlagen wir vor, das Steuerniveau sowohl für HnB-Produkte als auch für Liquids für E-Zigaretten und – sofern dies im Vorfeld der TED ebenfalls gewünscht ist – Tabakfreie orale Nikotinprodukte ausgehend vom derzeitigen Basisniveau in den nächsten fünf Jahren schrittweise moderat anzuheben. Der Umfang der einzelnen Schritte sollte dabei in etwa vergleichbar sein mit den im Entwurf für Zigaretten vorgesehen Erhöhungsschritten. Für HnB-Produkte liegt es nahe, diese vorerst in der Kategorie Anderer Rauchtobak zu belassen und die empfohlenen moderaten Steuerschritte im Tarif Pfeifentobak umzusetzen. Unsere konkreten Vorschläge zu den jeweiligen Steuertarifen pro Produktkategorie finden sich im Anhang.

Ein entsprechendes Modell hat sich in den letzten Jahren bewährt, indem es – wie auch in der Begründung des Stufenkonzeptes bei Verbrennungsprodukten des Referentenentwurfs festgestellt – trotz eines allgemeinen Konsumrückgangs zuverlässig für konstante Steuereinnahmen sorgte und keinerlei Marktverwerfungen auslöste. Ein Stufenmodell für neuartige Erzeugnisse würde auch eine mögliche Rückorientierung von KonsumentInnen neuartiger Erzeugnisse zu erheblich schädlicheren Verbrennungsprodukten vermeiden. Gleichermaßen würde es dafür sorgen, dass weiterhin Anreize für KonsumentInnen von Zigaretten oder Tabak zum Selbstdrehen bestünden, auf weniger schädliche Produkte umzusteigen. Weiterhin würde den in der Begründung der moderaten Preiserhöhungen für Verbrennungsprodukte explizit niedergeschriebenen Befürchtungen vor Abwanderungen zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren begegnet.

Bezüglich der Schaffung einer dedizierten Steuerkategorie für neuartige Erzeugnisse (als Grundlage der Besteuerung) unterstützen wir die bisherige Sichtweise der Bundesregierung, auf eine EU-weite Regelung zu warten. Die Revision der TED ist bereits im Gange und soll aus heutiger Sicht im Jahr 2022 abgeschlossen werden. Dieser Prozess, dem sich Deutschland bereits in einem Ratsbeschluss verschrieben hat, soll, wie dargelegt, eine europaweit harmonisierte Anpassung der Besteuerung ermöglichen. Durch eine gemeinsame europäische Regulierung wären stetige Steuereinnahmen auch aus dem Sektor neuartiger Produkte ohne die Gefahr von Marktverwerfungen durch eine Zunahme von grenzüberschreitenden Käufen und/oder illegal erworbenen Produkten zu erwarten.

Ein nationaler Alleingang wäre auch vor dem Hintergrund einer anzustrebenden engen Zusammenarbeit zur Harmonisierung des Binnenmarktes im Zuge der TED-Revision mit der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten nicht nachvollziehbar. Nachdem die bestehenden Regelungen in EU-Mitgliedstaaten das Konzept der Schadensminimierung berücksichtigen und sich damit diametral von den deutschen Vorschlägen unterscheiden, würde es absehbar deutlich problematisch werden, einen gemeinsamen Kompromiss, gar eine gemeinsame Position zu finden.

IV. Kritik

Am 16. Februar 2021 hat das Bundesministerium der Finanzen den Referentenentwurf eines TabStMoG vorgelegt. Zu den konkreten Vorschlägen, die aus dem Entwurf erwachsen, wollen wir an dieser Stelle im Rahmen der Beteiligung der Verbände gern im Detail eingehen.

1. **Steuermodell – Missverhältnis zwischen herkömmlichen und neuartigen Erzeugnissen**

1.1 Vorgesehene Besteuerung herkömmlicher Tabakerzeugnisse

Laut des Referentenentwurfs basieren die Steuererhöhungen für herkömmliche Tabakerzeugnisse wie Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt) auf einem bewährten Ansatz: So soll das vom 1. Januar 2011 bis 14. Februar 2016 erstmals angewandte sogenannte Tabaksteuermodell fortgeschrieben werden. Der Entwurf sieht über einen Zeitraum von fünf Jahren gestaffelte Steuerschritte (2,3 Prozent beziehungsweise 4,3 Prozent pro Jahr für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen) vor, beginnend im Jahr 2022. Die jährliche durchschnittliche Steuererhöhung wird mit EUR 0,08 bis 0,087 je 20 Zigaretten und EUR 0,133 bis 0,157 pro 40g Tabak für Zigaretten zum Selbstdrehen berechnet. Der Referentenentwurf beinhaltet außerdem geringfügige Steuererhöhungen für die weiteren Steuerkategorien mittels der Anpassung von Mindeststeuersätzen.

Der Entwurf wird im Hinblick auf herkömmliche Tabakerzeugnisse den Zielsetzungen der Regulierung an stabile beziehungsweise steigende Steuereinnahmen sowie gesundheitspolitische Anforderungen gerecht und ist deswegen aus unserer Sicht akzeptabel. Vor dem Hintergrund unserer vorgeschlagenen Steuererhöhungsschritte für HnB-Produkte in der Kategorie für Anderen Rauchtobak/Pfeifentobak verweisen wir auf den nachfolgenden Abschnitt und die zugehörige Empfehlung eines Steuertarifs im Anhang.

1.2 Vorgesehene Besteuerung neuartiger Erzeugnisse

Anders verhält es sich im Hinblick auf die nach dem Referentenentwurf geplante Besteuerung von neuartigen Erzeugnissen: Diese sieht für HnB-Produkte eine Steuer in der Höhe der Zigarettensteuer vor. Auch die angedachte Einführung einer Steuer auf Liquids zur Nutzung in E-Zigaretten bewegt sich auf einem äußerst hohen Niveau. Besonders gravierend ist dies aus Gesichtspunkten des Gesundheitsschutzes, da es in der Konsequenz eine Umkehr des Prinzips der Schadensminimierung bedeuten würde.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, HnB-Produkte weiterhin in der Steuerkategorie des sogenannten Anderen Rauchtobaks mit dem Steuertarif Pfeifentobak zu belassen; daneben aber führt er eine Art „Zusatzsteuer“ auf HnB-Produkte ein, die im Ergebnis zu einer steuerlichen Gleichstellung von HnB-Produkten und Zigaretten führen soll.

Tatsächlich würde die Steuer auf HnB-Produkte allerdings nicht nur gleich, sondern sogar um fast ein Viertel höher sein als bei Zigaretten. So geht der Referentenentwurf davon aus, dass die Steuer an den Verbraucher weitergegeben werden soll³³. Beispielsweise würde der theoretische Weitergabepreis einer Packung der momentan im deutschen Markt führenden HnB-Produkte bei etwa EUR 9,90 liegen, was zu einer deutlich höheren Tabaksteuerbelastung führt als in der Beispielrechnung des Referentenentwurfs. Auch wäre der theoretische Weitergabepreis damit sogar ungefähr 40 Prozent teurer als eine Zigarettenpackung aus dem teuren Segment der am meisten verbreiteten Premiummarke.

³³ Vgl. Referentenentwurf TabStMoG S.4, F. Weitere Kosten, Für die Wirtschaft.

Auch im Vergleich zu anderen Verbrennungsprodukten zeigen sich erhebliche Unverhältnismäßigkeiten: So entspricht die Tabaksteuer einer Stückerinheit des HnB-Produktes zum theoretischen Weitergabepreis von EUR 9,90/Packung in etwa der Tabaksteuer, die auf fünf bis sechs große Zigarren entfällt. Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Vergleich mit Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt): So entfällt auf eine Packung des HnB-Produktes mit 20 Stück circa das 1,4-fache der Tabaksteuer einer Kleinverkaufspackung mit 40g Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt). Betrachtet man dies pro Konsumeinheit, so würde auf eine HnB-Stückerinheit EUR 0,21 Tabaksteuer entfallen, während auf eine selbstgedrehte Zigarette (umgerechnet mit 0,7g pro Stück) lediglich EUR 0,05 an Tabaksteuer fällig wären.

Zur Erinnerung: Auf HnB-Produkte sind bereits heute Tabaksteuern fällig. Während bei Verbrennungsprodukten wie Zigaretten oder Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt) lediglich eine Steuererhöhung von circa 3 Prozent vorgesehen ist, soll die Steuer bei den signifikant weniger schädlichen HnB-Produkte um circa 300 Prozent gesteigert werden, also rund 100-mal höher. Darüber hinaus beträgt die Tabaksteuer auf HnB-Produkte dann gewichtsbasiert etwa das Achtfache der Tabaksteuer auf signifikant schädlicheren Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt).

Innerhalb der Kategorie des Anderen Rauchtobaks, so sieht der Referentenentwurf vor, sollen HnB-Produkte damit gesondert behandelt werden. Zu diesem Zweck definiert der Entwurf die Produkte wie folgt: „Erhitzter Tabak ist stückweise und einzeln umhüllt portionierter Rauchtobak, der dazu geeignet ist, durch Inhalation eines in einer Vorrichtung erzeugten Aerosols oder Rauches konsumiert zu werden.“ Anders als im Fall der 16 anderen EU-Mitgliedstaaten, die sich für eine separate Steuerkategorie für diese Produkte entschieden haben, ist diese Definition allerdings nicht im Einklang mit dem Harmonisierten System 2022 der Weltzollorganisation. Insbesondere würde die vorgeschlagene Definition des Referentenentwurfs auch Produkte umfassen, die eine Verbrennung beinhalten, was nicht mit der Definition der Weltzollorganisation kohärent ist.

Zudem ist die Definition sehr eng gefasst. Damit schafft sie zum einen Umgehungsmöglichkeiten, gleichzeitig benachteiligt sie gewisse Produkte. Insbesondere ist dabei zu betonen, dass Produkte mit anderen Merkmalen und Technologien, beispielsweise Hybridsysteme oder offene Systeme, so nicht von der Definition erfasst würden, was zu Problemen in Bezug auf Lücken und Diskriminierung führen würde.

Die überzogene Höhe der vorgeschlagenen Steuer für nikotinhaltige Substanzen kann an folgendem Beispiel veranschaulicht werden: Bei einem Liquid für E-Zigaretten mit einer Konzentration von 15mg/ml entfällt im ersten Schritt auf eine einzelne Einheit mit 10 ml Inhalt EUR 3,00 Steuer. Dies entspricht in etwa der Tabaksteuerbelastung auf 57 Zigaretten (umgerechnet mit 0,7g pro Stück) aus einem Päckchen Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt) zu 40g. Mit der angepeilten Verdoppelung des Steuertarifs für nikotinhaltige Substanzen im zweiten Schritt würde sich dieses Verhältnis entsprechend verdoppeln. Die Steuer würde in diesem Beispiel dann auf EUR 6,00 für ein einzelnes Fläschchen mit 10 ml Inhalt steigen.

1.3 Ein steuerliches Missverhältnis auch aus europäischer Perspektive

Die zuvor genannten Beispiele zeigen, dass die geplanten hohen Steuersätze auf die neuartigen Erzeugnisse zu preislichen Unverhältnismäßigkeiten zwischen nachweislich schadstoffreduzierten Produkten und deutlich schädlicheren Verbrennungsprodukten führen würden.

Das gilt im Übrigen auch aus europäischer Perspektive: Die angestrebte Besteuerung von HnB-Produkten und E-Zigaretten würde Deutschland im europäischen Vergleich zu einem absoluten Spitzensteuerland machen: Bei HnB-Produkten wäre der vorgeschlagene Steuersatz dreifach so hoch wie im europäischen Durchschnitt.³⁴ Bei E-Zigaretten liegt das vorgeschlagene Modell allein im ersten Steuerschritt vierfach so hoch wie der europäische Durchschnitt.

1.4 Berechnungsweise der Steuersätze

Die Steuervorschläge für HnB-Produkte und für nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung von E-Zigaretten sind beide äußerst ungewöhnlich.

Auf HnB-Produkte soll zusätzlich zu der bestehenden Steuer der Auffangkategorie Anderer Rauchtobak/Pfeifentobak eine Zusatzsteuer erhoben werden. Sie soll laut Referentenentwurf in Höhe der Steuer auf Zigaretten abzüglich der Steuer für Pfeifentobak erfolgen. So soll ein gleiches Besteuerungsniveau von Zigaretten und HnB-Produkten hergestellt werden.

Für nikotinhaltige Substanzen soll ein auf dem Nikotingewicht basierender Steuersatz von EUR 0,02 pro mg zwischen Juli 2022 und Dezember 2023 sowie EUR 0,04 pro mg ab Januar 2024 festgelegt werden. Der vorgeschlagene Satz wird vom Bundesministerium der Finanzen mit der interessanten behelfsmäßigen Äquivalenzannahme berechnet, dass 1 ml nikotinhaltige Substanz mit einer durchschnittlichen Konzentration von 10 mg/ml Nikotin 10 Zigaretten ersetzt und mit einer Steuerlast von circa 75 Prozent im Vergleich zur Verbrauchsteuer auf Zigaretten belegt. Ein Steuerbetrag von EUR 0,02 und 0,04 pro mg Nikotin kann auf EUR 0,30 bzw. 0,60 pro ml Liquid mit einer Nikotinkonzentration von 1,5 Prozent (15 mg/ml) umgerechnet werden.

Beide Ansätze sind nicht nur innerhalb der EU, sondern weltweit beispiellos und aus unserer Sicht weder fiskalpolitisch noch wissenschaftlich nachvollziehbar.

Von den 16 Mitgliedstaaten in der EU, die eine eigene Steuerkategorie für HnB-Produkte haben, wenden 14 eine spezifische Verbrauchsteuer an und verwenden das Gewicht der Tabakmischung als einzige Steuergrundlage. Weltweit gibt es außerdem kein Land, das E-Zigaretten ausschließlich nach der mg-Konzentration von Nikotin besteuert. Alle Länder wenden einfache Beträge pro ml der Flüssigkeit an.

2. Gesundheitspolitische Lenkungswirkung

Gemäß den Ausführungen des Referentenentwurfs sollen mit den Steuererhöhungen unter anderem gesundheitspolitische Ziele verfolgt werden. Durch die vorgeschlagene Erhöhung der Steuer auf HnB-Produkte auf das Niveau von Zigaretten und die Einführung einer hohen Steuer auf nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten wird der Ansatz der Schadensminimierung jedoch nicht nur missachtet, sondern ins Gegenteil verkehrt.

Die Produkte werden unabhängig von ihrem Gefährdungspotenzial besteuert. Dies ist umso fragwürdiger, als dass neuartige Tabakprodukte anders als Verbrennungsprodukte ein Zulassungsverfahren durchlaufen und im Zuge dessen einer Risiko-Nutzen-Analyse unterworfen sind.

³⁴ Vgl. Auflistung der jeweiligen Mitgliedstaaten-Steuersätze auf HnB-Erzeugnisse. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2020). Sachstand. Steuerrechtliche Behandlung von neuartigen Rauch- und Tabakprodukten in der Europäischen Union, AZ WD 4 - 3000 - 015/20.

Die Lenkungswirkung der Steuer würde umgedreht und damit gesundheitspolitisch fehlschlagen, da sie eine stärkere Gesundheitsgefährdung der KonsumentInnen zur Folge hätte: Ehemalige RaucherInnen, die bereits auf schadstoffreduzierte Erzeugnisse umgestiegen sind, würden aus finanziellen Gründen wieder zu den Verbrennungsprodukten wie Zigaretten oder Tabak zum Selbstdrehen zurückkehren. RaucherInnen, die einen Umstieg auf schadstoffreduzierte Produkte erwogen haben oder dies in Zukunft tun würden, würde der finanzielle Anreiz genommen, diesen Wechsel tatsächlich zu vollziehen.

Eine aktuelle Studie aus den USA belegt am Beispiel der E-Zigarette, dass höhere Steuern auf schadstoffreduzierte Produkte die Raucherprävalenz bei Erwachsenen wieder erhöht.³⁵ Dies zeigte sich auch in Italien, das 2014 eine Steuer auf nikotinhaltige Liquids für E-Zigaretten einführte. Obwohl die Steuer deutlich unter der von Deutschland nun anvisierten Höhe lag, musste sie zur Abmilderung weiterer schwerer unerwünschter Entwicklungen bereits 2018 wieder um 90 Prozent gesenkt werden.³⁶

In diesem Zusammenhang ist der Hinweis relevant, dass insbesondere finanziell schwächer gestellte Nutzergruppen von schadstoffreduzierten Erzeugnissen durch Steuererhöhungen auf ebendiese Produkte zurück in das Segment von Verbrennungsprodukten gedrängt würden. RaucherInnen dieser Gruppe werden insofern besonders benachteiligt, da ihnen die finanziellen Möglichkeiten zum Wechsel genommen würden. Die bestehenden, sozial bedingten gesundheitlichen Ungleichheiten würden so weiter verstärkt. Dies wäre insbesondere deswegen eine gänzlich falsche Entwicklung, da sowohl der aktuelle Jahresbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung³⁷ als auch der Tabakatlas 2020 des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ)³⁸ bestätigt haben, dass das Rauchverhalten in Deutschland immer mehr zu einer sozialen Frage wird.

Die Gleichsetzung der Steuerhöhen hätte weiterhin eine Irreführung zur Folge: Sie könnte den Eindruck hervorrufen, dass ein Umstieg zu HnB-Produkten oder E-Zigaretten keinerlei gesundheitliche Vorteile mit sich bringe. Es wären absurderweise Verbrennungsprodukte wie Zigaretten oder Tabak zum Selbstdrehen, die einen besonders vorteilhaften Eindruck vermittelten. Demgegenüber wird in Ländern wie Großbritannien von Seiten von Regierungsbehörden aktiv über die Chancen und Risiken, die mit schadstoffreduzierten Produkten verbunden sind, aufgeklärt, um den KonsumentInnen, die weiterrauchen, eine besser informierte Konsumententscheidung zu ermöglichen.

Um eine entscheidende gesundheitspolitische Lenkungswirkung mit dem Ziel der Verringerung von Krankheitslasten zu erreichen, sollte es für die KonsumentInnen weiterhin finanzielle Anreize geben, Produkte zu nutzen, die nachweislich geringere Anteile schädlicher und potentiell schädlicher Stoffe emittieren als Verbrennungsprodukte. Um solche Anreize zu schaffen, sollte die Besteuerung deutlich zwischen stark gesundheitsgefährdenden Produkten wie Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen und schadstoffreduzierten Produkten wie HnB-Produkten und E-Zigaretten unterscheiden.

Der Vollständigkeit halber sollte zudem angemerkt werden, dass der Nikotingehalt, anders als im Referentenentwurf suggeriert, kein taugliches Differenzierungskriterium ist. Denn, wie bereits dargelegt, macht Nikotin süchtig, ist aber nicht ursächlich für rauchbedingte Krankheiten.

³⁵ Vgl. Pesko, Michael F., Courtemanche, Charles J., Maclean, Johanna Catherine (2020). The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use, in *Journal of Risk and Uncertainty* (2020) 60:229-258. <https://www.nber.org/papers/w26017>.

³⁶ Vgl. Sigmazine (2018). Sigarette elettroniche, ridotta drasticamente la tassa sui liquidi. <https://www.sigmazine.it/2018/11/sigarette-elettroniche-riduzione-tassa/>.

³⁷ Vgl. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung beim Bundesministerium für Gesundheit (2020): Jahresbericht 2020, https://www.drogenbeauftragte.de/assets/Jahresbericht_2020/DSB_2020_final_bf.pdf.

³⁸ Vgl. Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) (2020): Tabakatlas Deutschland 2020, <https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/Tabakatlas-Deutschland-2020.pdf>.

3. Rechtliche Würdigung

Die im Referentenentwurf vorgesehene gesonderte Besteuerung von HnB-Produkten verstößt sowohl gegen zwingendes EU-Recht (TED 2011/64/EU und Verbrauchsteuer-Richtlinie 2020/262/EU) als auch gegen deutsches Verfassungsrecht.

Der vorgelegte Entwurf übergeht das Kategoriensystem des EU-Gesetzgebers und missachtet die bestehende Besteuerungssystematik. So wird im europäischen Regelwerk etwa festgelegt, dass in den Mitgliedstaaten jeweils landesweit nur ein Steuersatzregime je Kategorie gestattet ist, welches für alle dieser Kategorie zugeordneten Produkte gilt.

Ein Systemwechsel zu einer nach Risiko differenzierenden Besteuerung sollte auf der europäischen Ebene im Rahmen des derzeit laufenden Revisionsprozesses der TED angestrebt werden. Er würde eine harmonisierte und konsistente Ausrichtung aller Tabaksteuertatbestände an ein neu eingeführtes Bewertungskriterium erfordern. Die EU-Kommission warnt in einem aktuellen Arbeitspapier vor der drohenden Zersplitterung der Rechtslage in den Mitgliedstaaten und der Folge unnötiger administrativer Kosten bei einer uneinheitlichen Besteuerung von HnB-Produkten³⁹. Daher gäbe es einen „*überwältigenden Konsens*“, dass ein harmonisiertes Vorgehen auf EU-Ebene erforderlich sei.

Der Revisionsprozess der TED soll nach aktuellem Stand im Jahr 2022 abgeschlossen sein. Er dient dem ausdrücklichen Zweck, das EU-Recht für Tabaksteuern an neue Produktentwicklungen anzupassen und eine entsprechende EU-weite Harmonisierung zu erwirken. Er wäre dafür geeignet, hinsichtlich der Abgrenzung unterschiedlicher Produktkategorien als Besteuerungsgrundlage eine Systementscheidung zu treffen.

In diesem Zusammenhang ist ein Verweis auf die Ausarbeitung der Unterabteilung Europa des Deutschen Bundestags vom 2. März 2020 „Einzelfragen zur Auslegung der Richtlinie 2011/64/EU über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren“ relevant. Demnach hatte sich die Bundesregierung bislang auch aufgrund der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen für ein gemeinsames Tätigwerden der Mitgliedstaaten bei der Überarbeitung der Tabaksteuer-Richtlinie eingesetzt, „mit dem Ziel, die Besteuerung neuer Tabak- und Rauchprodukte dem Verwendungszweck entsprechend harmonisiert umzusetzen“⁴⁰. Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund das Bundesministerium der Finanzen in seinem Referentenentwurf von diesem politischen und rechtlichen Verständnis abrückt.

³⁹ Vgl. Commission Staff Working Document vom 10. Februar 2020. S. 65f.

⁴⁰ BT-Drs. 19/4895, S. 10 f.

4. Problematiken des legalen und illegalen grenzüberschreitenden Tabakwarenhandels

Als Ziel des Referentenentwurfs hinsichtlich der Besteuerung herkömmlicher Tabakprodukte wird unter anderem vorgebracht, dass eine stärkere Abwanderung von KonsumentInnen zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren verhindert werden soll. In der Gesetzesbegründung wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass es „erfahrungsgemäß“ zu einer geringeren Abwanderung von VerbraucherInnen kommt, wenn die Anpassung der Steuerhöhe moderat ausfällt. Es wird also für Zigaretten ein direkter Zusammenhang zwischen starker Erhöhung und starker Abwanderung festgestellt. Diese Annahme stützt sich unter anderem auf Erfahrungswerte des deutschen Fiskus im Kontext der drastischen Erhöhungen der Tabaksteuer in den Jahren 2002 bis 2005. In Folge wanderten so viele VerbraucherInnen in günstigere Erzeugnisse wie Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt) sowie in legale und illegale Angebote im Ausland ab, dass die erwarteten Steuereinnahmen bei Weitem verfehlt wurden – nicht zu sprechen von den damit verbundenen gesundheitspolitischen Implikationen.

Unklar ist, warum dieser Kausalmechanismus bei der angedachten Anpassung der Steuern für HnB-Produkte und E-Zigaretten nicht berücksichtigt wird. Tatsächlich sprechen nicht zuletzt die im Entwurf dargelegten Annahmen des Bundesministeriums der Finanzen dafür, dass die Abwanderung im Bereich neuartiger Erzeugnisse infolge der avisierten drastischen Steuererhöhung massiv ausfallen würde.

Im Folgenden werden die Auswirkungen des Referentenentwurfes auf den grenzüberschreitenden Handel sowie die Illegalität mit all seinen fiskal- und sicherheitspolitischen Konsequenzen beleuchtet.

4.1 Grundproblematik: Wachsende Preisdifferenz zum Ausland

Die geplanten Steuererhöhungen würden dafür sorgen, dass die Preise für die neuartigen Erzeugnisse deutlich ansteigen würden. So würde der theoretische Weitergabepreis für HnB-Produkte bei den vorgeschlagenen Zusatzsteuern beispielsweise um bis zu EUR 4,00 pro Packung steigen. Ähnlich hoch würde bereits im ersten Steuerschritt die Preiserhöhung für E-Zigaretten ausfallen – mit einem Anstieg von bis zu EUR 4,00 zuzüglich Mehrwertsteuer je 10ml-Einheiten, je nach Nikotingehalt.

Wir haben dargelegt, dass diese Preise deutlich über denen von Verbrennungsprodukten und insbesondere von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen liegen würden. Ein solches Preisniveau von fast EUR 10,00 pro Packung oder Einheit würde aber auch die Preise entsprechender Produkte im (angrenzenden) Ausland deutlich überschreiten. So kostet eine Packung HnB-Produkte des Marktführers in Polen beispielsweise aktuell umgerechnet etwa EUR 3,35. Das Produkt wäre in Deutschland damit drei Mal so teuer.

4.2 Private Käufe im Ausland

Wie bereits dargelegt, wichen die KonsumentInnen während der drastischen Tabaksteuererhöhungen in den Jahren 2002 bis 2005 vermehrt auf ausländischer Ware aus. Die Grenzverkäufe für Zigaretten stiegen um 60 Prozent.

Bereits heute liegt die Einfuhr der HnB-Produkte des Marktführers aus dem Ausland nach unseren Erkenntnissen bei hohen 20 Prozent und damit nochmals höher als bei Zigaretten. Es steht zu erwarten, dass mit einer Erhöhung der Besteuerung der Anteil nochmals signifikant steigen könnte. Die Umsetzung des Referentenentwurfes würde demnach zu einer deutlich stärkeren Abwanderung von Verkäufen ins Ausland führen – und damit zu einem Wegfall bisheriger und potenzieller hiesiger Steuereinnahmen.

Die Einfuhr von HnB-Produkten ist unter dem momentanen Regime der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie (2020/262/EU) für den persönlichen Gebrauch in höherem Maße als im Falle von Zigaretten (umgerechnet etwa 16 Stangen im Vergleich zu vier Stangen bei Zigaretten) erlaubt. Die innereuropäische Einfuhr von E-Zigaretten und Liquids ist unbeschränkt, da diese aus europäischer Sicht nicht als steuerpflichtige Waren gelten.

Es ist daher davon auszugehen, dass durch die im Referentenentwurf vorgesehene drastische Steuererhöhung eine erhebliche Anzahl von KonsumentInnen Produkte jenseits der Grenzen erwerben. Im Angesicht von Preisdifferenzen muss zudem damit gerechnet werden, dass nicht mehr nur KonsumentInnen aus unmittelbaren Grenzregionen im benachbarten Ausland einkaufen. Vielmehr würden auch weniger preissensible VerbraucherInnen erwägen, längere Fahrtstrecken zum Einkauf im Ausland in Kauf zu nehmen.

Die EU-Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm eine Überprüfung der Freimengen gemäß Artikel 32 im Zuge der Revision der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie angekündigt. Vor dem Hintergrund wäre es für Deutschland ratsam, auch diese im Sinne ganzheitlicher europäischer Regelungen für Verbrauchsteuern abzuwarten.

4.3 Anreize für die Organisierte Kriminalität

Zu den Überlegungen zum Konsum nicht in Deutschland versteuerter Ware durch KonsumentInnen kommen sicherheitspolitische Erwägungen in Bezug auf die Gefahren durch die Organisierte Kriminalität. Schon heute ist der Markt für illegale Tabakwaren für die entsprechenden Gruppen von großem Interesse, da hier nach dem Prinzip „low risk – high profit“⁴¹ operiert werden kann. Durch eine massive Erhöhung der Steuern auf neuartige Erzeugnisse wird eine erhebliche fiskalpolitische Fehlstellung erzeugt und ein noch größeres Einfallstor für Geldströme geschaffen, die am deutschen Fiskus vorbeifließen. Denn die drastischen Steuererhöhungen würden Anreize für illegale Aktivitäten in bislang ungekanntem Ausmaß im Bereich der Herstellung sowie des Schmuggels und Verkaufs illegaler Produkte bieten.

Die angestrebten Steuerregelungen bieten der Organisierten Kriminalität gefährliche Anreize, in den Ausbau ihrer Aktivitäten zu investieren. Besonders gut verdeutlichen lässt sich diese Gefahr am Beispiel von reinem Nikotin in Liquids: Hier liegt der geplante Steuersatz bei EUR 0,04 pro mg Nikotin. Ein einziger Liter 99,9 Prozent reinen Nikotins hätte dementsprechend einen steuerlichen Gegenwert von rund EUR 40.000. Hier böte sich illegalen ProduzentInnen beziehungsweise HändlerInnen eine Aussicht auf solch extreme Gewinnmargen, dass anzunehmen ist, dass Fälschung und Schmuggel nicht mehr nur auf „Hinterhof-“ oder „Manufakturbene“ betrieben werden würden. Stattdessen würden sich Investitionen lohnen, um im industriellen Stil zu verfahren.

Es bleibt festzuhalten, dass der Referentenentwurf sein Ziel, (zusätzlichen) illegalen Handel für Verbrennungsprodukte zu verhindern, bei neuartigen Erzeugnissen wegen des drastischen Steueranstiegs ins Gegenteil kehren würde. In seiner jetzigen Form käme er im Bereich der neuartigen Erzeugnisse einem Konjunkturpaket für gefälschte Produkte und die damit Handel betreibende Organisierte Kriminalität und per se für nicht in Deutschland versteuerte Ware gleich.

⁴¹ Sinn, Arndt. The link between illicit tobacco trade and organised crime, Speech at the European Economic and Social Committee. <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/link-between-illicit-tobacco-trade-and-organised-crime>.

V. Fazit und Appell

In den letzten Jahren haben technologische Innovationen den Markt tiefgreifend verändert. Neuartige Erzeugnisse ermöglichen es zum ersten Mal, dass RaucherInnen, die weiter rauchen, eine weniger schädliche Alternative zur Zigarette nutzen können. Dies eröffnet eine Chance und Verpflichtung für eine moderne Tabakkontrollpolitik. Da die bestehenden Maßnahmen bei erwachsenen RaucherInnen mittlerweile an Wirkungsgrenzen stoßen, sollte das Konzept der Schadensminimierung (Harm Reduction) bestehende Regulierungsinstrumente ergänzen, auch im Steuerrecht.

Der vorliegende Referentenentwurf gewährleistet dies allerdings nicht, stellt ihn vielmehr auf den Kopf und lässt Kohärenz hinsichtlich seines Besteuerungsansatzes für die unterschiedlichen zu besteuerten Produkte vermissen. Er teilt sich auf in einen erkennbar durch Erfahrungswissen geprägten marktgerechten Vorschlag zur stetigen schrittweisen Fortentwicklung des Steuermodells für herkömmliche Tabakprodukte, welcher eine Abwanderung preissensibler VerbraucherInnen ins Ausland oder gar die Illegalität zu vermeiden sucht.

In direktem Widerspruch hierzu steht die vorgeschlagene Besteuerung für HnB-Produkte und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten. Die vorgeschlagenen Erhöhungen sind – wie in dieser Stellungnahme ausführlich dargelegt – gesundheits-, fiskal-, sicherheits- und europapolitisch in höchstem Maße kontraproduktiv.

Wir möchten deswegen im Sinne aller Marktbeteiligten, der Herstellerunternehmen, des Handels und der KonsumentInnen, der Marktüberwachungsbehörden, von Zoll und Polizei sowie im Sinne seriös planbarer Steuereinnahmen abschließend erneut an Sie appellieren:

1. die aus politischen ebenso wie fachlichen Gründen sinnvolle EU-weite Harmonisierung und Modernisierung der Tabakbesteuerung im Zuge der TED-Revision abzuwarten;
2. den Erfahrungen Ihres eigenen Hauses zu vertrauen und massive Steuererhöhungen zu vermeiden, die fatale Lenkungssignale senden, eine Abwanderung in ausländische Märkte und in hohem Maße in die Illegalität zur Folge hätten und damit die avisierten Steuereinnahmen bei Weitem verfehlen würden;
3. ein Steuermodell mit stufenweisen moderaten Erhöhungen für neuartige Erzeugnisse einzuführen, wie es für Zigaretten und für Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt) geplant ist; so dass die lenkende Wirkung auf RaucherInnen zu schadstoffreduzierten Produkten durch ein deutliches Preisdifferenzial schnell effektiv erreicht werden kann und
4. damit den noch jungen Markt schadstoffreduzierter Produkte so zu regulieren, dass durch hohen Innovationsdruck Produkte mit immer geringerer Schädlichkeit entwickelt werden.

VI. Anhang

Empfehlungen Steuertarife

Zigaretten	1.1.2022	1.1.2023	1.1.2024	1.1.2025	1.1.2026
EUR je tausend Stück	100,70	103,20	105,80	108,40	111,10
Anteil am Kleinverkaufspreis	21,64%	21,59%	21,54%	21,49%	21,44%
mindestens EUR je tausend Stück abzgl. Umsatzsteuer	220,39	226,32	232,44	238,66	245,09

Zigarren und Zigarillos	1.1.2022	1.1.2023	1.1.2024	1.1.2025	1.1.2026
EUR je tausend Stück	14,00	14,00	14,00	14,00	14,00
Anteil am Kleinverkaufspreis	1,47%	1,47%	1,47%	1,47%	1,47%
mindestens EUR je tausend Stück abzgl. Umsatzsteuer	66,32	75,04	75,04	75,04	75,04

Feinschnitt	1.1.2022	1.1.2023	1.1.2024	1.1.2025	1.1.2026
EUR je Kilogramm	50,19	51,95	53,77	55,65	57,60
Anteil am Kleinverkaufspreis	15,26%	15,76%	16,26%	16,76%	17,26%
mindestens EUR je Kilogramm abzgl. Umsatzsteuer	101,97	106,66	111,56	116,69	122,05

Pfeifentabak (inkl. HnB-Produkte)	1.1.2022	1.1.2023	1.1.2024	1.1.2025	1.1.2026
EUR je Kilogramm	14,66	13,66	12,66	11,66	10,66
Anteil am Kleinverkaufspreis	14,23%	15,33%	16,43%	17,53%	18,63%
mindestens EUR je Kilogramm	24,00	26,00	26,00	26,00	26,00

Nikotinhaltige Liquids	1.7.2022	1.1.2023	1.1.2024	1.1.2025	1.1.2026
EUR je Milliliter	0,02	0,04	0,06	0,08	0,10

Tabakfreie orale Nikotinprodukte*	1.7.2022	1.1.2023	1.1.2024	1.1.2025	1.1.2026
EUR je Kilogramm	4,31	8,65	13,15	17,72	22,42

Anmerkung: Die Raten für die neuartigen Produkte resultieren aus dem Ziel, die Höhe der einzelnen Steuerschritte der jeweiligen Produkte vergleichbar zu gestalten mit der Höhe der Schritte für Zigaretten.

* sofern dies im Vorfeld der TED ebenfalls gewünscht ist