

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 Tariffhöhe 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“



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 Fertizigarette: 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 Feinschnitt-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 (Nikotinesamtgehalt 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 geringere 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](#)



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.

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-Plasma-spiegelkurve (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 $185,6 \pm 11,4$ min x mg/ml (Mittelwert \pm 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 \pm S.E.M. beträgt $406,0 \pm 51,3$ 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 <i>et al.</i> , 2017 ¹	41,4	8,05 ^a	333
Diamantopoulou <i>et al.</i> , 2019 ²	35,7	7,2	257
Smets <i>et al.</i> , 2019 (NL) ³	22	8,9	195,8
Smets <i>et al.</i> , 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; ^agewichteter 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/Verbrauchssteuern/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 vapes shops 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

Übersendung nur per E-Mail

Bundesministerium der Finanzen
Referatspostfach III B 4
IIIB4@bmf.bund.de

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

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 Tariffhöhe.

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 Tariffhöhe 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 zusammen²:

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/E-cigarettes_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

Renommiertere 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](https://www.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.de](https://www.bundesgesundheitsministerium.de) 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 Rauchtobakkonsum 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}

¹⁰Courtemanche, 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 Rauchtobak 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 Rauchtobaks erzeugt.

Diesen Grundsatz beachtet der vorliegende Gesetzesentwurf nicht. Er verstärkt den Preisnachteil von E-Zigaretten gegenüber Rauchtobak (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\(10\)](http://www.bftg.org/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, tabakfreiengenuss.org

²⁴ Kommission 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 Gesetzesentwurf 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 Arzneiersteller Pfizer unterstützte das "Aktionsbündnis Nichtraucher" 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 Nichtraucher 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 Nichtraucher, 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 Gesundheitsökonom 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

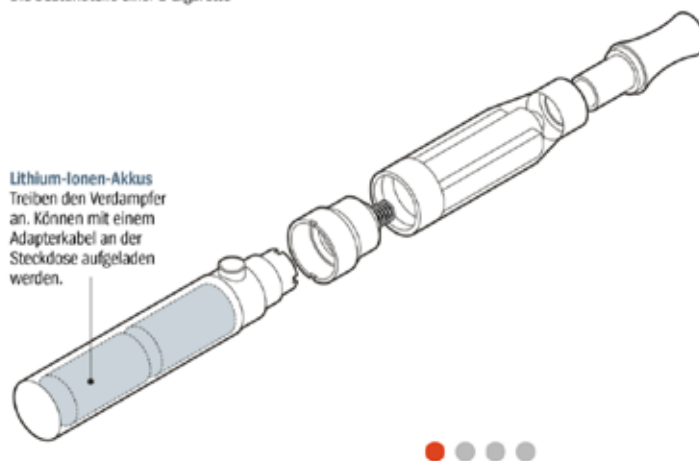
Main. "Hajeks Studie ist methodisch einwandfrei, unter Experten gilt sie als Meilenstein."

Viele Entwöhnte brauchen zwar weiterhin das Nikotin, das sie nun über den Dampf inhalieren - aber sie sterben nicht mehr an ihrer Sucht. Dem reinen Nikotin fehlt zudem die suchtsteigernde Wirkung des 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.

Dampfmaschine für die Westentasche
Die Bestandteile einer E-Zigarette



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 Dampfens, 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 Dampfens 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 Dampfens 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	30. Slowakei	41
2. Irland	70	31. Tschechien	40
3. Island	69	31. Griechenland	40
4. Frankreich	64	33. Luxemburg	37
5. Norwegen	63	33. Deutschland	37
6. Finnland	60	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 Nichtraucher 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**