

Arbeitspapier Tabaksteuer / Einwegprodukte

Berlin, 09.11.2023

Arbeitspapier Tabaksteuer / Einwegprodukte

Als Vertretung der Verbraucherinnen und Verbraucher von schadensminimierten Alternativprodukten zum klassischen Rauchen sehen wir sowohl die Probleme, als auch die mögliche Lösung für das Thema Einwegprodukte, im Kontext der Tabaksteuergesetzgebung. Entsprechend ist eine breitere Betrachtung notwendig. Wir freuen uns über die Gelegenheit, unseren Standpunkt in die Debatte einbringen zu können.

Problemstellung

Mit dem Tabaksteuermodernisierungsgesetz (TabStMoG) wurden erstmals Flüssigkeiten für E-Zigaretten, als sogenannte Substitute, der Tabaksteuer unterworfen. War im ersten Referentenentwurf noch geplant, nur nikotinhaltige Flüssigkeiten zu besteuern, änderte sich dies im finalen Entwurf und damit auch im beschlossenen Gesetz. Dies sorgt für eine ganze Reihe von Problemen:

1. Weite Teile des nicht zur Tabakindustrie gehörigen mittelständischen Fachhandels fußen ihr Geschäft auf DIY Produkte. Zu diesen gehörten und gehören auch die Basisflüssigkeiten für E-Zigaretten, die den Hauptteil (etwa 80-90%) der Gesamtflüssigkeit ausmachen. Während diese Produkte im Fachhandel nun 300-400Euro in den typischen 1L Gebinden kosten, gibt es die exakt gleichen Produkte außerhalb des Fachhandels völlig legal und unbesteuert für etwa 10-15 Euro.
2. Einweggeräte haben es aufgrund der geringen Füllmenge von max. 2ml sehr leicht, die Steuerbelastung im Preis zu „verstecken“, was sie sehr attraktiv für den Handel macht. Allerdings betrifft dies in großer Mehrheit nicht den Fachhandel, sondern von Tabakgroßhändlern belieferte Kioske, Tankstellen und Supermärkte.

Arbeitspapier Tabaksteuer / Einwegprodukte

Berlin, 09.11.2023

3. Dies hat zu erheblichen Verwerfungen im Fachhandel geführt. Nutzerinnen und Nutzer kaufen sich die Produkte bevorzugt am Graumarkt¹ oder Tabakhandel, Fachhandelsverkaufsstellen schließen – viele unabhängige Betriebe gehen in Konkurs. Der Branchenverband VdeH hat für seine angeschlossenen Mitglieder für das Jahr 2022 ein Absinken der Zahl an Fachhandels-Verkaufsstellen um ein Drittel angegeben². Allerdings sind gerade die familiengeführten Kleinbetriebe im Fachhandel oft nicht in Handelsverbänden organisiert. Als Verbraucherverband gehen wir aufgrund eigener Marktbeobachtungen von Geschäftsaufgaben bei etwa zwei Dritteln der mittelständischen Fachhandelsgeschäfte und kleinerer Produzenten im Jahr 2022 aus.
4. Die Verdrängung des Fachhandels hat auch ein größer werdendes Jugendschutzproblem verursacht. Während der Fachhandel, aufgrund der in Deutschland dem Produkt E-Zigarette stets sehr kritisch gegenüberstehenden Medien und Politik, sich stets beobachtet gefühlt hat, gibt es beim Verkauf über Kioske, Supermärkte und Tankstellen in großer Breite eine hohe Sorglosigkeit beim Verkauf an Jugendliche und Kinder.
5. Aufgrund des dadurch stetig anwachsenden Angebots außerhalb eines halbwegs kontrollierbaren Fachhandels, ist ein erheblicher Kontrollverlust eingetreten. Viele der „neuen“ Verkaufsstellen bemerken dies natürlich und setzen gezielt auf Schwarzmarktumsatz vollständig unsteuerter und teilweise in Gänze nicht verkehrsfähiger Produkte.
6. Nahezu niemand in diesen Verkaufsstellen außerhalb des Fachhandels ist sich der doch sehr spezifischen Marketing- und Werbeverbote bewusst. Aufgrund der wahrnehmbar mangelhaften Kontrolldichte werden sie aber auch bei Kenntnis i.d.R. ignoriert.
7. Wegen der breiten Verschiebung in Grau- und Schwarzmärkte werden die geschätzten Einnahmeziele der Tabaksteuer im Bereich E-Zigarette verfehlt. Aufgrund der Marktentwicklung gehen wir als Verbraucherverband davon aus, dass in den kommenden Jahren die Schere zwischen Schätzung und Einnahmen noch weiter auseinander gehen wird.

¹ <https://bvra.info/aktuell/verbraucher-fuehlen-sich-von-politik-betrogen/>

Arbeitspapier Tabaksteuer / Einwegprodukte

Berlin, 09.11.2023

8. Durch die inzwischen den Markt dominierenden Einwegprodukte ist ein erhebliches Umweltschutzproblem entstanden.
9. Ein nationales Verbot entsprechender Einwegprodukte wird durch den Regelungsrahmen des europäischen Binnenmarktes verunmöglicht.
10. Eine Reaktion der EU auf die Situation ist beabsichtigt, wird aber bis zur Rechtskraft mindestens noch 2 Jahre benötigen.
11. Das Beispiel Italien zeigt, dass eine schlechte Steuerpolitik im Bereich E-Zigarette den Markt komplett in den Schwarzmarkt drängen kann. Nach 2 Jahren markterdrückender Besteuerung war 95% des Marktes in den Schwarzmarkt verdrängt. Auch nach Rücknahme der hohen Steuern blieb dieser Wert konstant, der legale Markt kam nicht zurück, eine Katastrophe für Gesundheits- und Verbraucherschutz und ein Totalausfall bei den Steuereinnahmen. Auf eine solche Situation bewegen wir uns in Deutschland gerade zu. Eine Situation bei der es nur Verlierer gibt - Staat, Gesundheitsschutz, Jugendschutz, Verbraucher.
12. Eine Besteuerung, bei welcher der Abstand zu den Preisen klassischen Rauchtabaks nicht ausreichend ist, sorgt zudem für weniger Umstiegsdruck, also konstant hohe Raucherraten.

Lösungsvorschlag

Inspiziert von der aktuellen Debatte zur Tabaksteuerreform in der Schweiz³ schlagen wir folgendes Lösungspaket vor:

- I. Eine Differenzierung zwischen Nachfüllflüssigkeiten und vorbefüllten E-Zigaretten (ggf. auch Pods) in der Tabaksteuer.
- II. Einfrieren des geplanten Steueranstieges beim Stand 2024, also 0,20€ pro ml für reguläre Nachfüllflüssigkeiten.

Arbeitspapier Tabaksteuer / Einwegprodukte

Berlin, 09.11.2023

- III. Beschränkung auf nikotinhaltige Flüssigkeiten bei regulären Nachfüllflüssigkeiten als Steuergegenstand.
- IV. Nur bei Einwegprodukten Besteuerung von allen Flüssigkeiten, unabhängig vom Nikotingehalt.
- V. Aufnahme eines festen Hebesatzes für Einwegprodukte. Eine Verdopplung des Endkundenpreises für Einwegprodukte erfordert dabei in etwa einen Multiplikator von etwa 30. Beim Steuerstand 2024 von 0,20€ und einem maximalen (und üblichen) Füllvolumen von 2ml wäre der Steueranteil allein dann schon 6€, was heute dem Endkundenpreis im unteren Preissegment entspricht.

Begründung

zu I

Eine Differenzierung zwischen klassischen E-Zigarettenprodukten und Einweggeräten über die Tabaksteuer stellt einen direkten nationalen Hebel zur Adressierung des Einweggeräteproblems dar, welches nicht mit EU-Recht kollidiert. Zudem gibt es bei der Adressierung des Problems einen politischen Konsens bis weit in die Oppositionsparteien, womit die politischen Erfolgsaussichten als durchaus realistisch zu betrachten sind. Die Schweiz, die mit den Beratungen zu einer Tabaksteuerreform etwas später als Deutschland einstieg, tat dies inmitten des Disposable-Trends und hat entsprechend schon in den ersten Referentenentwürfen auf diese Situation sehr klug reagiert. Eine so zeitnahe Überarbeitung der Tabaksteuer nach ihrer erst kürzlich erfolgten Reform mag ungewöhnlich sein, aber seitdem haben sich auch die Markt- und Rahmenumstände geändert, was auch die politischen Väter und Mütter des TabStMoG nicht brüskieren sollte.

Arbeitspapier Tabaksteuer / Einwegprodukte

Berlin, 09.11.2023

zu II

Sowohl Gesundheitsverbände, als auch Verbraucherverbände, Handelsverbände und sogar die Zollgewerkschaften haben im Gesetzgebungsprozess des TabStMoG diverse Warnungen ausgesprochen. Die Verschiebung in Grau- und Schwarzmärkte und das Sterben des Fachhandels waren genau so absehbar, wie das Verfehlen der Einnahmen- und im Gesetzesentwurf formulierten Gesundheitsziele. Tatsächlich dürfte der jetzt erheblich(!) zu geringe Preisabstand zwischen tödlichen Rauchtobakprodukten und signifikant weniger schädlichen Alternativprodukten seinen Anteil zu den aktuell beängstigend hohen Raucherraten in Deutschland beigetragen haben. Eine zeitnahe Erhöhung beim Rauchtobak ist leider aufgrund politischer Einflussnahmen der Tabakindustrie nicht realistisch, deswegen ist es um so wichtiger bei den schadensreduzierten Produkten den weiteren Preisanstieg auszubremsen, da dieser die völlig falschen gesundheitspolitischen Anreize setzt.

zu III

Die Ausweitung auf nikotinfreie Flüssigkeiten allein hat neben dem allgemeinen Preisanstieg für einen Massenexodus in den sog. Graumarkt gesorgt. Produkte wie Glycerin, Propylenglykol und selbst Wasser⁴ sind für E-Zigaretten zweckgebunden steuerpflichtig und damit 30- bis 40-mal teurer als im freien Handel außerhalb der Zweckbindung. Aufgrund der vielfältigen Einsatzzwecke im Bereich Lebensmittel und Kosmetik sind ein Vergällen oder zielführende Kontrollen bei den entsprechenden Flüssigkeiten schlicht undurchführbar.

zu IV

Da Einwegprodukte das Ziel der hier besprochenen politischen Problematik sind, sollten diese konsequenterweise und auch in Abgrenzung zu den klassischen Nachfüllflüssigkeiten konsequent unabhängig vom Nikotingehalt besteuert werden. Das Jugendschutzproblem, welches diese Einwegprodukte aufwerfen, beruht vor allem

Arbeitspapier Tabaksteuer / Einwegprodukte

Berlin, 09.11.2023

auf sehr gezieltem Marketing an Jugendliche und Kinder auf den sozialen Medien wie z.B. TikTok, aber noch mehr und vor allem auf dem Convenience Faktor. In der aktuellen gesundheitspolitischen Debatte werden oft Aromen als Grund verortet, dies geht allerdings vollständig am eigentlichen Problem vorbei. Aromenvielfalt gab es seit dem ersten Marktzugang des Produktes E-Zigarette. Eine gesteigerte Nutzung bei Jugendlichen sah man aber nur an genau zwei Stellen in diesen 2 Jahrzehnten, einmal in den USA beim Marktzugang des Produktes Juul und jetzt weltweit beim Boom der Einwegprodukte. Die Korrelationen könnten kaum eindeutiger sein.

zu V

Um einen entsprechenden Effekt für den Jugendschutz zu erreichen, muss für den Endkundenpreis mindestens eine Verdopplung eintreten, was im Übrigen aus Sicht des BVRA e.V. eigentlich auch für klassische Rauchtabakprodukte gelten sollte.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.



Simon Bauer

1. Geschäftsführender Vorstand