

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29547 –**

Tabaksteuermodernisierungsgesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (TabStMoG) strebt die Bundesregierung an, die Besteuerung von Tabakwaren und neuartigen Produkten erheblich auszuweiten. Neben einer signifikanten Erhöhung der bereits bestehenden Tabaksteuersätze auf Zigaretten, Zigarren und Zigarillos, Feinschnitt sowie Pfeifentabak ist dabei auch vorgesehen, eine völlig neue Besteuerung sowohl sogenannter Heat-not-Burn-Produkte als auch nikotinhaltiger Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten einzuführen.

Bereits bezüglich des Referentenentwurfs des TabStMoG war unter anderem aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) deutliche Kritik zu vernehmen. Dabei zeigte sich das BMWi besorgt, dass der Gesetzesentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) aufgrund einer überproportionalen Erhöhung der Tabaksteuer (TabSt) für Tabakwaren, die nicht Zigaretten sind, zu Marktverwerfungen führen könnte. Darüber hinaus wies es darauf hin, dass sich im Sinne der Tobacco Harm Reduction eine zurückhaltendere Erhöhung der Besteuerung neuartiger Tabakprodukte empfehlen würde. Den damit verbundenen Kompromissvorschlägen folgte das vom Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz geführte BMF gleichwohl nicht (Wirtschaftswoche, März 2021, Steuer für E-Zigaretten).

Schwerwiegende Kritik äußerte auch die Gewerkschaft der Polizei (GdP) und bescheinigte dem Gesetzesentwurf den „Effekt einer ‚Startup-Finanzierung‘ für neue Zweige der organisierten Kriminalität“, während die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ) von einem „Konjunkturpaket für die organisierte Kriminalität“ spricht (GdP, 1. März 2021, Stellungnahme zum Referentenentwurf; BDZ, 2. März 2021, Stellungnahme zum Referentenentwurf). In der Begründung des Regierungsentwurfes wird zudem die Annahme vertreten, dass 1 Milligramm Nikotin in Tabakrauch mit 1 Milligramm in Liquids gleichzusetzen sei, mithin 1 Milliliter nikotinhaltiger Substanz zur Verwendung in E-Zigaretten mit einer Konzentration von 10 mg/ml Nikotin zehn Tabakzigaretten substituieren könne. Diese These wird von Experten infrage gestellt (Prof. Dr. Bernd Mayer, Universität Graz, Februar 2021, Vergleich des Nikotinbedarfs von Rauchern und Nutzern von E-Zigaretten; BfTG, März 2021, Stellungnahme zum Referentenentwurf; VdeH, Februar 2021, Stellungnahme zum Referentenentwurf).

Insgesamt ist aus Sicht des BMWi, verschiedener Verbände und der Fragesteller die Eignung des Gesetzentwurfs zur Erreichung der angestrebten Ziele fraglich. Vor diesem Hintergrund ergibt sich nach Auffassung der Fragesteller an vielen Stellen dringender Klärungsbedarf.

1. Inwiefern wurde durch die Bundesregierung die Kritik des BMWi am Referentenentwurf des TabStMoG aufgegriffen und in den Regierungsentwurf überführt?

Falls trotz der Hinweise des BMWi keine Änderungen erfolgten, wieso hat die Bundesregierung davon abgesehen?

Die Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) wurde wie die anderen Stellungnahmen geprüft und ist in die Gesamtabwägung zum Gesetzesvorhaben eingeflossen. Der vom Kabinett am 24. März 2021 beschlossene Gesetzentwurf ist Ergebnis dieser Gesamtabwägung.

2. Wann fiel im BMF die Entscheidung zur Erarbeitung einer Initiative mit dem Ziel der Anpassung des Tabaksteuergesetzes, und zu welchem Zeitpunkt begann die Erarbeitung der entsprechenden Initiative durch die Bundesregierung, beziehungsweise wann wurde die zuständige Stelle des BMF mit der Erarbeitung des Referentenentwurfes ursprünglich beauftragt?

Die Regelungen des Tabaksteuergesetzes werden kontinuierlich evaluiert. Es erfolgt eine fortlaufende Beobachtung des Tabakwarenmarktes, einschließlich des Marktes für neuartige Produkte. Aus den daraus gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnissen können interne Modellberechnungen, Überlegungen und Prognosen in unterschiedlichen Formen angestellt und abgeleitet werden. Am 15. Februar 2021 hat das federführende Bundesfinanzministerium die Ressortabstimmung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG) eingeleitet. Das Bundeskanzleramt war im Rahmen der sog. Frühkoordination eingebunden. Bis zu diesem Zeitpunkt fand kein Austausch mit anderen Bundesressorts statt.

3. Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko, dass durch die beabsichtigte Veränderung der Besteuerung von Tabakwaren und neuartigen Produkten Anreize für die organisierte Kriminalität entstehen oder verstärkt werden, ihre Tätigkeit insbesondere im Bereich der neuartigen Erzeugnisse auszuweiten?
4. Kann die Bundesregierung die Befürchtung der GdP-Zoll nachvollziehen, dass durch die Verschärfung der Preisdifferenzen infolge des TabStMoG zwischen Deutschland und seinen Nachbarländern weitere strukturelle Anreize für Konsumenten geschaffen werden, zur Umgehung der deutschen Steuerlast in das benachbarte Ausland zu reisen?

Die Fragen 3 und 4 werden zusammen beantwortet.

Der deutsche Zoll ist personell gut aufgestellt und geübt im Umgang mit der Einführung von neuen bzw. zusätzlichen Verbrauchsteuern. Der Zollfahndungsdienst ist sowohl national als auch international gut aufgestellt, um den Tabaksmuggel in größeren Mengen wirkungsvoll zu bekämpfen. Dabei arbeitet er auf internationaler Ebene eng mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der EU-Kommission, insbesondere OLAF und Europol zusammen.

5. Wie würde sich nach Kenntnis der Bundesregierung eine Ausweitung der Planstellen zur personellen Unterstützung der Sachgebiete B und D der Hauptzollämter um rund 60 Stellen – wie von der BDZ vorgeschlagen – rechnerisch auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung auswirken?

Eine Ausweitung der personellen Unterstützung der Sachgebiete B und D der Hauptzollämter um zusätzliche 60 Arbeitskräfte (AK) (30 AK gD und 30 AK mD, vgl. Stellungnahme der BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft vom 2. März 2021) würde zusätzlich zu dem im Referentenentwurf vorgesehenen Erfüllungsaufwand zu einem weiteren jährlichen Erfüllungsaufwand der Verwaltung von rund 3.605.000 Euro führen.

Unter Berücksichtigung zusätzlicher 60 AK würde für den Bund im Bereich der Zollverwaltung daher insgesamt ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 1.310.000 Euro (gleichbleibend) sowie jährlich wiederkehrender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 6.814.000 Euro (Erhöhung um 3.605.000 Euro) entstehen.

6. Wieso hat sich die Bundesregierung dazu entschieden, entgegen der Empfehlung der EU-Studie der Kommission zur Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie die Tabaksteuer (TabSt) bei nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an der Nikotinkonzentration festzumachen, anstatt sie ausschließlich nach Maßgabe des Volumens zu erheben (Studie zur Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, Europäische Kommission, doi: 10.2778/3893)?

Die steuerliche Bemessungsgrundlage der Nikotinkonzentration erlaubt eine zielgerichtete Besteuerung des gesundheitsgefährdenden, süchtig machenden Stoffes Nikotin. Hoch konzentrierte Substanzen sollen eine hohe Besteuerung erfahren. Nikotinfreie Substanzen sollen weiterhin steuerfrei bleiben. Die Überlegungen der EU-Kommission, ob und wie E-Zigaretten, bzw. ihre Bestandteile einem Besteuerungsregime zu unterwerfen sind, dauern noch an. Eine Festlegung auf eine steuerliche Bemessungsgrundlage ist seitens der EU noch nicht erfolgt. Durch eine Einführung einer Besteuerungsgrundlage auf Basis der Nikotinkonzentration würde sich Deutschland bei den Überlegungen zur Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie entsprechend positionieren.

7. Inwiefern hat die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs die Erfahrungen verschiedener europäischer Nachbarländer berücksichtigt, wo beispielsweise im Falle der Italienischen Republik bereits eine Besteuerung in Höhe von rund der Hälfte des in Deutschland vorgesehenen Steuersatzes zu einem Zusammenbruch des legalen E-Zigarettenmarktes führte und ca. 75 Prozent der Fachhandelsgeschäfte schließen mussten (WirtschaftsWoche, März 2021, Steuer für E-Zigaretten; LondonlovesBusiness, September 2020, What does the EU vaping tax mean for the UK)?

Durch den unterschiedlichen Besteuerungsansatz (Volumen/Nikotinkonzentration) ist ein pauschaler Vergleich der Steuersätze anderer Mitgliedstaaten mit den hiesigen nicht möglich. Nikotinfreie Substanzen sollen laut Gesetzentwurf in Deutschland weiterhin steuerfrei bleiben. Bei der Selbstfertigung durch die Konsumenten stellen nikotinfreie Mischkomponenten oftmals den größeren Anteil der gesamten Substanz dar. Dadurch minimiert sich die Steuerbelastung erheblich. Darüber hinaus kann sie durch die Auswahl nikotinreduzierter Substanzen, sowie die Einstellung technischer Parameter der verwendeten Vorrich-

tung im Hinblick auf die Verbrauchsmenge je Konsumvorgang weiter reduziert werden.

8. Wie begründet und leitet die Bundesregierung ihre Prognose her, wonach trotz der Einführung einer Besteuerung von Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten nach Maßgabe des TabStMoG entgegen bisheriger Erfahrungen aus anderen EU-Ländern die Anzahl der Konsumenten und der jährliche Konsum nach wie vor ansteigen werden?

Im Zeitraum zwischen 2011 bis 2018 gab es innerhalb der Branche sehr starke Umsatzzuwächse in Höhe von durchschnittlich 40 Prozent. Zwar kam es danach durch Bekanntwerden von Todesfällen in den USA auf Grund missbräuchlicher Verwendung von E-Zigaretten für den Cannabiskonsum sowie auf Grund der coronabedingten Lockdown-Maßnahmen zu Rückgängen, dennoch beinhaltet die noch junge Branche grundsätzlich weiterhin großes Wachstumspotential. Das Eintreten einer Marktsättigung ist noch nicht beobachtbar. Eine Besteuerung wird dieses bestehende Potential nicht substanziell beeinträchtigen oder gar beseitigen.

9. Welche Kenntnisse liegen der Bundesregierung über die Struktur der Konsumenten von E-Zigaretten vor?

Im Rahmen der vom Bundesministerium für Gesundheit beauftragten Studie „Deutsche Befragung zum Rauchverhalten (DEBRA)“ wird fortlaufend der Konsum von Tabak und alternativen Nikotinprodukten in der Bevölkerung Deutschlands untersucht, u. a. auch die Prävalenz aktueller E-Zigarettennutzerinnen und -nutzern (vgl. <https://www.debra-study.info/>)

- a) Von wie vielen dieser Konsumenten kann nach Kenntnis der Bundesregierung gemäß des aktuellen Stands der Forschung ausgegangen werden, dass sie zuvor Raucher waren?

Auswertungen der DEBRA-Studie zufolge rauchen von den aktuellen E-Zigarettenkonsumentinnen und -konsumenten ca. 79 Prozent gleichzeitig Tabak und haben 14 Prozent früher Tabak geraucht; die übrigen 7 Prozent haben noch nie Tabak geraucht.

- b) Wie stellt sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Konsum von Dampfprodukten durch Jugendliche dar?

Zur Beantwortung wird auf das im Rahmen der DEBRA-Studie erarbeitete Informationsblatt „Aktueller E-Zigarettenkonsum unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen“ (vgl. unter: https://www.debra-study.info/wp-content/uploads/2021/03/DEBRA_Factsheet-01-v3-2.pdf) verwiesen.

10. Wie ist die Bundesregierung zu der Annahme gelangt, dass 1 Milliliter nikotinhaltiger Flüssigkeit zur Verwendung in E-Zigaretten lebenspraktisch zehn Tabakzigaretten ersetzen könne?
 - a) Inwiefern hat die Bundesregierung dabei die unterschiedliche Bioverfügbarkeit von Nikotin aus E-Zigaretten im Vergleich zu Tabakzigaretten einkalkuliert?

- b) Wie bewertet die Bundesregierung die Kritik an ihrer Annahme von der in der Vorbemerkung der Fragesteller bereits skizzierten wissenschaftlichen Seite?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Die Annahme einer Äquivalenz von einem Milliliter nikotinhaltiger Substanz zu zehn Tabakzigaretten ist ein Durchschnittswert. Individuell treten durch zahlreiche Einflussfaktoren große Unterschiede auf. Ein Einflussfaktor ist hierbei die Bioverfügbarkeit. Hinzutreten weitere Einflussfaktoren, wie die individuell unterschiedliche Intensität beim Inhalieren, die Art und ggf. die Einstellung des Verdampfergerätes sowie die Nikotinkonzentration.

Diverse marktübliche Systeme erlauben den Konsum mit individuell unterschiedlich einstellbaren Geräteleistungen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.