

BVRA e.V. | Schönhauser Allee 163 | 10435 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

Referat III B 4

Wilhelmstraße 97

10117 Berlin

GZ: III B 4 – V 1105/20/10001 :018

Nur per E-Mail an:  
**IIIB4@bmf.bund.de**

Berlin, 25.02.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des Bundesverbands Rauchfreie Alternative e.V. möchte ich mich für die Gelegenheit bedanken, zum Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können. Aus unserer Sicht wirft dieser erhebliche Fragen auf.

Im vorliegenden Entwurf ist angedacht, nikotinhaltige Flüssigkeiten für die Verwendung in E-Zigaretten in einem ersten Schritt mit 0,02€ und in einem zweiten Schritt mit 0,04€ je Milligramm Nikotin zu besteuern. Dies mag auf den ersten Blick wenig erscheinen, da aber die Berechnungsgrundlagen im Entwurf faktisch nicht haltbar sind, stellen sich die tatsächlichen fiskalischen Konsequenzen erheblich problematischer dar.

Auch unter Einbeziehung der geplanten Erhöhung im Bereich Rauchtobak entstünde durch Umsetzung des Entwurfes eine Situation, in der das Tabakrauchen mit seinen jährlich über 120.000 Todesfällen in Deutschland in der Praxis für die Verbraucher kostengünstiger wäre, als das Substitut ohne entsprechende Krankheits- und Sterbefälle.

**Bundesverband Rauchfreie  
Alternative e.V.**

**Büro Berlin**

Schönhauser Allee 163  
10435 Berlin

info@bvra.info  
www.bvra.info

**Vertretungsberechtigung**

Simon Bauer  
(Geschäftsführender Vorstand)

Tel: 0151/54725502

**Vereinsregister**

Amtsgericht Berlin-  
Charlottenburg VR 35789 B

**EU-Transparency Register**

416230341482-46

**Der vorliegende Entwurf ist fiskalisch unvernünftig und gesundheitspolitisch kontraproduktiv. Er ist geeignet durch einen erheblichen Markteingriff, die Raucherraten zum einseitigen Nutzen großer Tabakkonzerne zu erhöhen.**

## **1. Der Bundesverband Rauchfreie Alternative e.V.**

Der BVRA e.V. vertritt die Interessen von Konsumentinnen und Konsumenten risikoreduzierter Alternativen zum tödlichen Tabakrauchen. Auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse setzen wir uns dabei für eine maßvolle Regulierung der entsprechenden Produkte ein, welche sowohl die individuelle Freiheit der Nutzerinnen und Nutzer als auch gesundheitliche und politische Problemstellungen berücksichtigt. Der Verbandsbeitritt ist ausschließlich natürlichen Personen möglich, Zuwendungen von der Tabakindustrie nehmen wir explizit nicht an.

## **2. Erwägungen zur Bemessungsgrundlage**

Jedes Jahr erkranken sterben in Deutschland unzählige Menschen am Tabakkonsum, kein einziger davon jedoch durch Nikotin. Raucher erkranken und sterben durch Verbrennungsprodukte wie Teer, Benzol, Arsen, Kohlenmonoxid, Blausäure und 4800 weiteren Stoffen im Tabakrauch. In über 100 Jahren Forschung zum Thema Rauchen war Nikotin niemals der Maßstab für rauchbedingte Erkrankungen oder Tode.

Bei Raucherinnen und Rauchern wird ein entsprechendes Suchtverhalten diagnostisch mittels des sog. "*Fagerström-Test für Zigarettenabhängigkeit*" ermittelt. Dieser nannte sich bis 2010 noch "*Fagerström-Test für Nikotinabhängigkeit*" und wurde durch den Namensgeber ganz bewusst auf Basis der Forschungslage umbenannt. Denn Nikotin allein kann offenbar die vom Tabakrauchen bekannten suchtrelevanten Wirkmechanismen nicht auslösen.

Es existiert keinerlei wissenschaftliche Datenlage, die es sinnvoll erscheinen ließe, ausgerechnet Nikotin zur vergleichenden Bemessungsgrundlage von Tabakwaren und Flüssigkeiten für E-Zigaretten zu machen.

Die Berechnungsgrundlagen im Entwurf, die darlegen sollen, wie der Durchschnittsverbrauch von Nachfüllflüssigkeiten bei den Nutzern mit dem Tabakrauchen in Relation zu bringen ist, scheinen willkürlich gewählt zu sein. Sie entbehren jeglicher Datengrundlage und bilden die Nutzungsrealität nicht mal annähernd ab.

Der individuelle Verbrauch schwankt stark zwischen Nutzergruppen und auch die verwendeten Geräte haben erheblichen Einfluss auf den Gesamtverbrauch. Im Gegensatz zu Tabak sind zu viele Faktoren an der Verbrauchsmenge beteiligt, als dass sich überhaupt ein sinnvoller Durchschnitt bilden ließe. Hier entstehen in der Praxis stark unterschiedliche Steuerbelastungen. Die aufgeführten Zahlen sind als Grundlage für Vergleiche mit dem Tabakrauchen entsprechend schlicht ungeeignet, da es ihnen an Bestimmtheit mangelt.

Mit der endgültigen Versteuerung, die für 2025 angedacht ist, steigt der „Straßenpreis“ von 1mg Nikotin in Tabakzigaretten von ca. 35 Cent auf ca. 36 Cent. Der Preis von 1mg Nikotin in Nachfüllflüssigkeiten steigt von ca. 25 Cent auf dann ca. 61 Cent. Im Ergebnis ist Nikotin, als Grundlage der Argumentation im vorliegenden Entwurf, in Nachfüllflüssigkeiten dann fast doppelt so teuer wie in Rauchtabakerzeugnissen.

Rauchen tötet jedes Jahr allein in Deutschland über 120.000 Menschen. Die jährliche Zahl der E-Zigarettentoten ist schlicht Null. Hier fehlt es vollständig an der notwendigen Verhältnismäßigkeit.

Für einen erheblichen Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher wird der geplante Entwurf das Tabakrauchen preisgünstiger machen, als den deutlich weniger gesundheitsschädlichen Konsum von E-Zigarettenliquids.

Dies betrifft insbesondere preissensitive Nutzer aus den unteren und mittleren Einkommensgruppen. Diese werden deswegen einen Rauchstopp durch Substitution mit E-Zigaretten nicht mehr erwägen, obwohl aktuelle Daten zeigen, dass die entsprechenden Erfolgsraten dabei mit 60-70% exorbitant hoch sind (PHE Evidence Update vom 23.02.2021). In diesen Gruppen sind jedoch jetzt bereits Raucherinnen und Raucher statistisch überrepräsentiert. Gesundheitserwägungen stehen in diesen Gruppen erfahrungsgemäß hinten an, durch staatliche Maßnahmen werden sie wenig bis überhaupt nicht erreicht.

**Der Entwurf ist entsprechend geeignet, die Raucherraten auf Bevölkerungsebene empfindlich zu erhöhen!**

### **3. Wirtschaftliche Erwägungen**

Die Geschäfte des Fachhandels sind bereits durch die Einbeziehung der nikotinfreien Flüssigkeiten in die Regulierung und die sehr kurz bemessenen Abverkaufsfristen (Ende März 2021) erheblich unter Druck geraten. Mitten im Abverkauf dieser Waren erreichte die Coronakrise Mitteleuropa.

Wir sehen bereits jetzt eine stetig zunehmende Zahl von Geschäftsaufgaben, da bedingt durch die Pandemieauflagen Ware in großen Stückzahlen nicht abgesetzt werden und damit gebundenes Kapital nicht frei gemacht werden kann.

Käme jetzt noch die geplante völlig überzogene Besteuerung hinzu bedeutet dies das Sterben des E-Zigaretten Fachhandels in der Fläche. Einen Fachhandel, den wir als Verbraucher aber sehr schätzen und benötigen. Seine fachliche Beratung vor Ort leistet u.a. auch einen Beitrag zum individuellen Rauchausstieg der Kundinnen und Kunden. Wir gehen dabei realistisch von Geschäftsaufgaben von etwas über 1000 mittelständischen Unternehmen aus, flankiert von über 10.000 arbeitslos werdenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Laut nationalen und auch internationalen Erhebungen zum Rauchverhalten (Debra, Ash, PATH, EU-Barometer) liegt der Anteil von ehemaligen Rauchern bei E-Zigarettennutzern grob zwischen 98 und 99%. Genau diese ehemaligen Raucherinnen und Raucher wären dann gezwungen, sofern sie nicht auf den Schwarzmarkt ausweichen, ihren Bedarf in einem Geschäft der Tabakindustrie zu decken. Dies umschließt auch, sich dem schädlichen Marketing der Tabakindustrie aussetzen zu müssen, dass klar auf die Förderung des sog. Dual-Use oder den Kompletrückfall abzielt. Der jetzt noch vorhandene Fachhandel grenzt sich dagegen vom Tabakrauchen unmissverständlich ab. Aus unserer Sicht kann aber auch aus grundsätzlichen gesundheitspolitischen Erwägungen heraus, eine einseitige Bevorzugung von Tabakkonzernen unmöglich wünschenswert sein.

Die Verbrauchssteuern im Bereich der E-Zigarette in den Ländern Italien, Estland, Ungarn und Polen haben gezeigt, dass es zu erheblichen Ausweichbewegungen der Kunden auf den innereuropäischen Binnenmarkt kommt. Die Kontrolltiefe bezüglich des Versandes von Waren, die eigentlich nicht ohne die Berücksichtigung unterschiedlicher Besteuerungen zwischen den Ländern der EU versandt werden dürfen, variiert sehr stark zwischen den Mitgliedsstaaten. Es ist nicht davon auszugehen, dass innereuropäisch eine relevante Anzahl von entsprechenden Warenbewegungen überhaupt festgestellt, geschweige denn verhindert werden können.

Unbenommen davon bliebe aber, selbst wenn man das könnte, immer noch die Problematik der Einfuhr aus Drittstaaten. Tabaksmuggel wird vor allem deswegen immer wieder entdeckt, weil Tabak vergleichsweise viel Raum einnimmt. Nikotin dagegen kann man in Flüssigkeiten so hoch dosieren, dass eine 10ml Flasche in der Größe eines USB-Sticks oder Feuerzeugs so viel Nikotin enthält wie 40 Schachteln Zigaretten. Es existieren zudem weder technische Mittel noch Diensthunde, um solche Waren im Zollverkehr aufzuspüren. Die Zollbehörden sind dabei ausschließlich auf Zufallsfunde angewiesen, was in Anbetracht der aus Drittstaaten eingeführten Warenmengen unmöglich relevante Feststellungszahlen erbringen kann. Diese Sendungen unterlaufen zudem auch jegliche Bemühungen zum Jugendschutz.

Im Ergebnis des hier geplanten erheblichen Preisdrucks besteht die Gefahr, dass einige Kunden zu Hause mit gefährlichen Giftstoffkonzentrationen hantieren, die bereits bei Hautkontakt gefährlich werden können. Im Gegensatz zu den in der EU legalen Konzentrationen unterhalb von 20mg/ml besteht dabei dann tatsächlich erhebliche Lebensgefahr für die Beteiligten und deren Angehörige, einschließlich Kinder in den jeweiligen Haushalten.

Im Rahmen von Schwarzmarktkäufen wird auch eine spürbare Zahl unreiner, gepanschter, gestreckter oder verfälschter Produkte den deutschen Markt erreichen, was zusätzliche Gesundheitsgefahren begründet. Hier sei z.B. auf die EVALI Fälle in den USA verwiesen, wo gefährliche Streckmittel in Schwarzmarktprodukten 2019/2020 über 2800 Menschen schwer erkranken ließen, 86 haben es am Ende nicht überlebt.

Soweit es sich für uns darstellt ist der E-Zigarettenmarkt sowohl international als auch in Deutschland von mittelständischen Unternehmen geprägt. Die Produkte der Tabakindustrie haben, unbenommen der diesbezüglich fokussierten Wahrnehmung der Politik, im Vergleich nur eine unbedeutende Marktrelevanz.

Mit dem hier vorliegenden Entwurf wird eine Marktsituation geschaffen, bei der das Gros des mittelständischen E-Zigarettenmarktes, aufgrund für die Marktteilnehmer unerfüllbarer Steuerverpflichtungen, vom Markt verschwindet. Die Nutzer, die sich nicht aufgrund des Preisdrucks dem Schwarzmarkt zuwenden haben dann zwei Optionen: Wieder zu rauchen, da Tabak (insb. loser Tabak) günstiger sein wird als die Nutzung von E-Zigaretten oder auf die schadensminimierten Produkte der Tabakindustrie auszuweichen. So kontrolliert diese dann den gesamten Markt über alle Produkt- und Kundengruppen hinweg. Dies erlaubt ihr in der Konsequenz weitreichende Marketingstrategien und eine noch engere Kundenbindung, was den individuellen Rauchausstieg erschweren wird.

In Anbetracht des immer wieder durch die Medien problematisierten offenen und auch "versteckten" Sponsorings von Parteiveranstaltungen und parteinaher Stiftungen durch die Tabakindustrie **ergibt sich hier selbst dann eine hochproblematische Wahrnehmung der verantwortlichen Regierungsparteien**, wenn der beschriebene Effekt unabsichtlich einträte.

Da eine Stabilisierung der Raucherraten auf hohem Niveau einer der Effekte dieser Entwicklung sein wird, verspielen die Regierungsparteien ihre gesundheitspolitische Glaubwürdigkeit nicht nur unmittelbar, sondern auch langfristig.

#### **4. Fiskalische Erwägungen**

In der EU haben 13 Staaten Steuern auf Nachfüllflüssigkeiten für E-Zigaretten erhoben. Nur drei davon, nämlich Italien, Lettland und Schweden, differenzieren dabei nach dem Vorhandensein von Nikotin. Nur Schweden bemisst u.a. anhand der Nikotinstärke, dies aber auf erheblich niedrigerem Niveau als hier im Referentenentwurf vorgeschlagen.

Bei einer Liquidflasche von 10ml und einer Stärke von 20mg/ml kommen im EU-Durchschnitt unabhängig von anderen Steuern 1,39€ spezifische Verbrauchsteuer hinzu. In Schweden sind es schon recht hohe 2,27€ und im hier vorliegenden Entwurf wären es 8€ und damit **mehr als das fünffache des EU-Durchschnitts**.

Und das alles, während politische Akteure es als einen großen Schritt für die Senkung der Raucherraten und damit für die Bevölkerungsgesundheit kommunizieren, eine Schachtel Zigaretten über einem Zeitraum von 5 Jahren hinweg, um einen absurd niedrigen Betrag von ein paar Cent zu verteuern.

In der Anhörung des Bundestagsausschusses für Finanzen zur gleichen grundsätzlichen Sachlage (19/18978) sprachen sich sechs von acht geladenen Sachverständigen unmissverständlich dafür aus, dass eine Besteuerung verschiedener hier adressierter Produkte, sich am unterschiedlichen Schadenspotential orientieren muss. Entsprechend **betonen sie, dass die Besteuerung von E-Zigaretten erheblich geringer ausfallen müsse**, als die Besteuerung des um ein Vielfaches schädlicheren Tabakrauchens. Die große Gefahr steigender Raucherraten durch eine zu hohe Besteuerung im Bereich E-Zigarette betonten sie unmissverständlich. Für die entsprechende Risikoabschätzung sprechen sowohl Forschungsdaten aus dem Bereich Public Health und Suchtforschung, als auch grundlegende ökonomische Erwägungen.

Aber selbst die beiden Vorschläge für eine Besteuerung von E-Zigaretten der beiden klar kritisch eingestellten Sachverständigen kommt nicht in die Nähe des hier vorliegenden Vorschlages, der jegliches vernünftige Maß überschreitet.

Die im Entwurf geschätzten Steuereinnahmen durch die Besteuerung von nikotinhaltigen Nachfüllflüssigkeiten sind zudem nicht realistisch. Durch den wegbrechenden mittelständischen Markt und Ausweichbewegungen der Verbraucher auf den EU-Binnenmarkt oder den Schwarzmarkt wird das Steuersubstrat weitestgehend zerstört.

Am Beispiel Italiens zeigen sich exemplarisch die tatsächlichen fiskalischen Auswirkungen. **Schätzte man dort vorab die Einnahmen aus der Besteuerung von Nachfüllflüssigkeiten auf 85 Millionen Euro, lagen die tatsächlichen Einnahmen bei 5 Millionen Euro, also weniger als 6%.** Rechnet man dies auf die geplanten Einnahmen in Deutschland um, wo die geplante Besteuerung doppelt so hoch werden soll wie ehemals in Italien, werden aus den geplanten 135 Millionen (1. Schritt) etwa 8 Millionen Euro, für 2025 (2. Schritt) werden aus 800 Millionen 48 Millionen. Wobei das in der Schätzung von Jahr zu Jahr angenommene Marktwachstum aufgrund des weitgehenden Verschwindens des mittelständischen Fachhandels sowie Ausweikkäufen im EU-Binnenmarkt zusätzlich absolut unrealistisch ist.

**So stehen im Ergebnis Einnahmen von ca. 5 bis 48 Millionen Euro einem erheblichen Wegfall der Gewerbesteuer entgegen, sowie einer weiteren Belastung des Arbeitsmarktes, nebst Ausgabenerhöhung für die Sozialkassen.** Mit einzurechnen wären auch weitere wegfallende Steuereinnahmen als Sekundäreffekt.

**Der Entwurf ist in dieser Form eine fiskalische Zeitbombe!**

#### **4.1 Eine mögliche Alternative**

Der hier vorgelegte Vorschlag führt, wie oben dargelegt, zwingend zu einem frappierenden Zusammenschrumpfen des Fachhandels inkl. erheblicher Steuerausfälle als Sekundäreffekt, sowie Ausweichen von Kundinnen und Kunden auf innereuropäische Alternativmärkte. Damit brechen auf Ebene der Kommunen Gewerbesteuern und für Bund, Länder und Kommunen Verbundsteuern wie z.B. die Mehrwertsteuer aus den entsprechenden Branchenerträgen weg. Auch die Sozialkosten für die dann erwerbslos werdende fünfstellige Anzahl von Branchenmitarbeitern werden leichtfertig ausgeblendet. Eine alleinstehende Betrachtung eventueller Einnahmen, ist aufgrund der spezifischen Lage des E-Zigarettenmarktes, den der Entwurf ja anerkennt, fiskalisch unvernünftig.

Aber selbst ohne eine Verrechnung mit anderweitig wegbrechenden Einnahmen und höheren Ausgaben für die Sozialkassen sind die geschätzten Steuereinnahmen im Marktbereich der E-Zigaretten für sich allein bereits vollständig realitätsfern. Die angenommenen jährlichen Steigerungsraten sind aufgrund der Marktsituation vollkommen absurd.

Fiskalisch sinnvoller wäre aus unserer Sicht eine Besteuerung aller Geräte und Flüssigkeiten, also aller Verwandten Erzeugnisse i.S.d. Tabakerzeugnisgesetzes in moderater Höhe (z.B. 10%). Sollte der Gesetzgeber trotz aller gewichtigen Gegenargumente an der Bindung an den Nikotingehalt festhalten wäre eine Orientierung an den Steuersätzen anderer EU-Mitgliedsstaaten insbesondere mit Hinblick auf die zu erwartende Harmonisierung angezeigt.

Dies würde den Fachhandel samt kommunaler Steuereinnahmen erhalten, die entsprechende Preisweitergaben wären wesentlich gleichmäßiger auf alle Konsumentengruppen verteilt, Konsumenten würden nicht in relevanter Zahl auf innereuropäische Märkte ausweichen oder auf gefährliche Schwarzmarktangebote aus Drittstaaten zurückgreifen.

**Die Einnahmen für den Bund wären dabei effektiv sogar höher als beim hier besprochenen Referentenentwurf**, weil hierbei der mittelständische Fachhandel vor Ort bestehen bliebe. Damit entfielen auch die absehbare Konkurswelle in der Branche und die damit einhergehenden anderweitigen Steuerausfälle und steigenden Sozialleistungen.



Unbenommen aller anderen Erwägungen müssen aber Ausfälle bei der Tabaksteuer auch durch Besteuerung eben dieser Produkte kompensiert werden. Zudem muss eine gesundheitspolitisch sinnvolle Lenkungswirkung erhalten bleiben. Die angedachte Besteuerung im Bereich Rauchtabak ist aus unserer Sicht deswegen zu niedrig angesetzt.

## **5. Fazit**

Insbesondere in den gesundheitspolitischen Debatten zum Thema E-Zigaretten wird auch immer wieder der Jugendschutz und der sog. Gateway Effekt ins Rauchen thematisiert. Diese Sorgen nehmen wir ernst, möchten aber auch klar betonen, dass sich die entsprechenden Befürchtungen weder in der nationalen noch internationalen Datenlage finden lassen (Debra, EU-Barometer, Path, ASH).

Seit vielen Jahren zeigt sich in großer Konsistenz, dass der Anteil von Menschen, die vorher niemals geraucht haben bei den E-Zigarettenutzern im Promillebereich stagniert.

Trotz über die Jahre steigender Nutzerzahlen von E-Zigaretten ist auch zu keinem Zeitpunkt eine mitlaufende Erhöhung der Raucherzahlen zu erkennen, auch nicht bei Jugendlichen. Das Gegenteil ist der Fall.

Die entsprechenden Befürchtungen bilden die Realität also nicht ab und sind als Argument für eine Besteuerung untauglich, wenn man hier den Vergleich zum erheblich gesundheitsschädlichen Tabakkonsum zieht.

**Tabak tötet, also muss auch Tabak teurer werden, nicht die Alternative zum Tabak.**

Das unterschiedliche Risikopotenzial und insbesondere die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit müssen sich auch in der Besteuerung **deutlich** wiederfinden.

**Die im Entwurf formulierten Ziele einer Besteuerung von E-Zigaretten in der vorliegenden Form werden ausnahmslos verfehlt.**

- Die Argumentation der E-Zigarette als Substitutionsprodukt für das Tabakrauchen verfängt nicht. Auch über Apotheken vertriebene Nikotinersatzprodukte sind ein solches Substitut für das Tabakrauchen, unterliegen jedoch nicht den gleichen steuerrechtlichen Erwägungen. Dabei ist der regulatorische Rahmen für diese erheblich geringer als für Verwandte Erzeugnisse i.S.v. TabakerzG/TabakerzV. Auch sind sie im Gegensatz zu Nachfüllflüssigkeiten durch Kinder problemlos zu erwerben. Ein effektiver Jugendschutz, der vor Missbrauch der Produkte schützen würde, findet in diesem Bereich nicht statt.
- Steuermehreinnahmen werden so nicht erzielt. Im Kontext der oben erläuterten weiteren Auswirkungen des hier vorliegenden Entwurfes, ist eindeutig vom Gegenteil auszugehen. Einem weit unter den Schätzungen liegendem Plus im Bereich der Tabaksteuer für E-Zigaretten stehen dann Ausfälle anderer Steuern in erheblich höherem Umfang entgegen.
- Eine Modernisierung des Tabaksteuerrechts durch Einbeziehung von Nachfüllflüssigkeiten für E-Zigaretten ist nicht zu erkennen. Eine solche kann und darf nur auf wissenschaftlicher Datenbasis erfolgen, die eine gesundheitspolitische Lenkungswirkung umfassend berücksichtigt. Dies ist beim hier vorliegenden Entwurf nicht der Fall. Sowohl die Verbrauchsannahmen als Grundlage der Bemessung einer Besteuerung als auch die geschätzten Mehreinnahmen entbehren jeder Grundlage und erscheinen willkürlich.

Selbstverständlich stehe ich Ihnen jederzeit bei Rückfragen oder für Gespräche zu diesem Thema zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Simon Bauer

Geschäftsführender Vorstand