

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ates Gürpınar, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek, Dr. Petra Sitte, Jessica Tatti, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.

Schadensminderung (Harm Reduction) und die neue Besteuerung von Liquids für E-Zigaretten

Seit dem 1. Juli 2022 sind nach Inkrafttreten des Tabaksteuermodernisierungsgesetzes (TabStMoG) Liquids für E-Zigaretten in das Tabaksteuergesetz einbezogen. Es gilt eine Steuer von 0,16 Euro pro Milliliter (ml), unabhängig vom Nikotingehalt. Das Gesetz sieht vor, dass diese Steuer schrittweise angehoben und bis 2026 verdoppelt wird.

Bei der Bemessung der Steuer ist nach Ansicht der Fragestellenden zu berücksichtigen, dass Menschen, die von konventionellen Zigaretten auf E-Zigaretten umsteigen wollen, hiervon nicht durch unverhältnismäßig hohe Steuern abgeschreckt werden. E-Zigaretten sind weniger schädlich als Tabak und helfen beim Tabak-Stopp (Berichte von Public Health England bzw. Office for Health Improvement and Disparities aus den Jahren 2015, 2018, 2021, 2022; Cochrane Review zu E-Zigaretten). Die derzeitige Steuergesetzgebung entfaltet nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller keine Lenkungswirkung weg vom Tabak. Im Gegenteil: Die Raucherquote ist von ihrem Tiefststand im Juli 2020 (25,4 Prozent) im August 2022 auf den höchsten Stand (36,2 Prozent) seit Beginn der Erhebungen gestiegen (Deutsche Befragung zum Rauchverhalten, Stand: 11/2022, www.debra-study.info). Indem sie die weniger schädliche E-Zigarette übermäßig besteuert, hat die Bundesregierung aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller Rauchen sogar noch attraktiver gemacht. Die hohe Besteuerung von Liquids ist zudem nach Meinung der Fragestellerinnen und Fragesteller unsozial: Viele Raucherinnen und Raucher kommen aus einkommensschwachen Schichten. Diese Verbrauchergruppen sind besonders preissensibel – gerade in Zeiten hoher Inflation. Das TabStMoG erschwert aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller, dass diese Menschen wechseln und mit der E-Zigarette vom Tabak loskommen. Sie können sich die weniger schädliche Alternative schlichtweg nicht leisten. Das ist nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller eine Fehlentwicklung, denn einkommensschwache Bevölkerungsgruppen weisen ohnehin schon eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit einer Gesundheitsbeeinträchtigung auf.

Eine ausgewogene Besteuerung ist auch ein Gebot des Gleichheitsgrundsatzes. Denn E-Zigaretten produzieren sowohl in der Anzahl als auch in der Konzentration nach allen Erkenntnissen, die den Fragestellerinnen und Fragestellern vorliegen, nur einen Bruchteil der schädlichen Substanzen. Sie haben nach allen den Fragestellenden vorliegenden Erkenntnissen auch nur einen kleinen Bruchteil der Schädlichkeit von konventionellen Zigaretten. Sofern also der

Gleichheitsgrundsatz beachtet werden soll, sollte nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller auch die Besteuerung nur einen Bruchteil betragen. In der abschließenden Debatte des Finanzausschusses zum Tabaksteuermodernisierungsgesetz sahen auch die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen von FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Kriterium einer Orientierung an den Gesundheitsgefahren als nicht erfüllt an.

Unklar ist, wie hoch die Steuer bei unterschiedlichen Typen von Dampferinnen und Dampfern ausfallen würde. In „Dampferforen“ wird nach Kenntnis der Fragestellerinnen und Fragesteller von sehr unterschiedlichen täglichen Verbräuchen berichtet. Der Verbrauch hängt natürlich auch von der Nikotinkonzentration im Liquid ab; je niedriger der Nikotingehalt pro Milliliter desto höher fällt i. d. R. der Verbrauch aus. Manche verbrauchen nur wenige Milliliter am Tag, andere 10 ml, 20 ml oder gar über 50 ml. Die großen Mengen scheinen in einem Zusammenhang mit dem Trend zu stehen, dass immer leistungsfähigere Geräte mit entsprechend gesteigertem Verbrauch auf den Markt kommen, die meist mit einem Liquid mit niedriger Nikotinkonzentration (typischerweise 2 oder 3 mg/ml) betrieben werden. Die Bundesregierung ging aber in ihrem Gesetzentwurf ursprünglich davon aus, dass die durchschnittliche Nikotinkonzentration 10 mg/ml beträgt und 1 ml zehn konventionelle Zigaretten ersetzt. Weiter ging die Bundesregierung davon aus, dass durchschnittliche Raucherinnen und Raucher zehn bis 24 Zigaretten am Tag rauchen, was nach dieser Rechnung 1 bis 2,4 ml Liquid entspräche. Es scheint den Fragestellerinnen und Fragestellern bei der Durchsicht entsprechender Diskussionsgruppen im Internet so, dass sehr viele Dampferinnen und Dampfer wesentlich mehr Liquid verbrauchen, als von der Bundesregierung angenommen. Die Gleichsetzung von 1 ml mit zehn konventionellen Zigaretten scheint aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller jedenfalls fehlerhaft, weil die vielen Schilderungen üblicher Verbrauchsmengen an Liquid (5 bis 20 ml pro Tag) etwa 50 bis 200 Zigaretten am Tag entsprächen und sehr hoher Liquidverbrauch (50 ml) sogar mehr als 500 Zigaretten am Tag. Die übliche Nikotinkonzentration im Liquid erscheint den Fragestellerinnen und Fragestellern nach dieser Recherche hingegen deutlich niedriger als die Annahme der Bundesregierung von 10 mg/ml.

Ein Beispiel zur Verdeutlichung: Eine Dampferin verbraucht 5 ml pro Tag mit 10 mg/ml Nikotin. Das entspricht 50 mg Nikotin. Ein anderer Dampfer verbraucht 20 ml pro Tag mit 2,5 mg/ml Nikotin. Auch das entspricht 50 mg Nikotin. Die Dampferin zahlt nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller ab 2026 jährlich 584 Euro Liquidsteuer, der Dampfer 2 336 Euro – bei gleicher Nikotinaufnahme. Zum Vergleich: Ein Päckchen Zigaretten pro Tag (etwa 1 832 Euro Tabaksteuer pro Jahr nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller) oder 50 Zigarillos pro Tag (etwa 1 204 Euro Tabaksteuer pro Jahr nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller) führen zu einer geringeren Tabaksteuerbelastung als bei genanntem Dampfer.

Zudem ist bei einer hohen Besteuerung aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller auch ein Ausweichverhalten zu erwarten. Erstens bieten hohe Steuern einen Anreiz für Schmuggel – mit allen negativen Begleiterscheinungen –, wie wir ihn bereits von konventionellen Zigaretten und Tabak kennen. Zweitens sind die typischen Inhaltsstoffe von Liquids (Glycerin und Propylenglykol) Lebensmittelzusatzstoffe (E 422 und E 1520) und haben neben der Verwendung in Lebensmitteln auch noch andere Einsatzzwecke wie in der Fütterung von Milchkühen, in der Pharmazie, Kosmetik, als Wärmeträger, zur Lederpflege, in der Malerei und sogar in Weihnachtsbaumständen. Da die Steuer nach Kenntnis der Fragestellenden nur auf „Substitute für Tabakwaren“ anfällt, nicht aber wenn Glycerin oder Propylenglykol für einen anderen Verwendungszweck verkauft werden, ist die Steuer aus ihrer Sicht relativ leicht zu umgehen.

Ein weiterer Trend, der durch die Besteuerung von Liquid nach Volumen noch verstärkt werden dürfte, sind Einweg-E-Zigaretten meist mit relativ hohem Nikotingehalt von 16 bis 20 mg/ml, die nach geltendem Recht maximal 2 ml Liquid enthalten dürfen (<https://www.cio.de/a/das-umstrittene-wegwerfprodukt,3692948>). Bei deren Preis fällt die Liquidsteuer deutlich weniger ins Gewicht als bei – meist leistungsfähigeren – Mehrweg-Geräten. Aus Gründen des Jugend- und Umweltschutzes erscheint dies den Fragestellenden widersinnig.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Sieht die Bundesregierung Änderungsbedarf an der Besteuerung von Liquids?
2. Was ist nach Kenntnis der Bundesregierung der übliche tägliche Konsum an Liquid für eine Dampferin oder einen Dampfer (bitte in drei Stufen für einen geringen Konsum, einen moderaten Konsum und einen starken Konsum angeben), und welche Untersuchungen oder Studien hat die Bundesregierung zur Bemessung der Steuer in dieser Hinsicht ggf. angestellt oder herangezogen?
3. Wie hoch bemisst sich nach Kenntnis der Bundesregierung heute und in den nächsten Jahren bis 2026 die Liquidsteuer für diese drei Konsumtypen?
4. Wie hängt der Liquidverbrauch mit der Leistungsfähigkeit der Verdampferköpfe zusammen, und wie ist hier die Entwicklung der Leistung der genutzten bzw. verkauften Geräte nach Kenntnis der Bundesregierung?
5. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung in etwa der Liquidverbrauch von heute durchaus üblichen Verdampfern im Subohmbereich, die mit 60 Watt betrieben werden (bitte z. B. mit Zügen pro Milliliter angeben)?
6. Für wie viele Züge reicht nach Kenntnis der Bundesregierung typischerweise eine konventionelle Zigarette?
7. Wie viel Liquid (unterschiedlicher Konzentration, z. B. 1, 3, 6, 12, 20 mg/ml) muss nach Kenntnis der Bundesregierung verdampft werden, um das Äquivalent der Nikotinkonzentration in Blutplasma im Vergleich zu einer konventionellen Zigarette zu erreichen, und auf welche Quellen (z. B. Studien, Untersuchungen) beruft sich die Bundesregierung?
8. Wie kommt die Bundesregierung auf die Gleichsetzung von 1 ml Liquid (10 mg Nikotin pro ml) und zehn Zigaretten (siehe Entwurf TabStMoG auf Bundestagsdrucksache 19/28655, S. 20), und auf welche Quellen (z. B. Studien, Untersuchungen) beruft sich die Bundesregierung?
Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Studien, die die Bioverfügbarkeit und die Nikotinaufnahme von Dampf und Rauch vergleichen, aus denen man diesen Wert ableiten kann?
9. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Studien, die die Bioverfügbarkeit und die Nikotinaufnahme von Dampf und Rauch vergleichen, aus denen man diesen Wert ableiten kann und insofern dem Gutachten von Prof. Dr. Bernhard-Michael Mayer vom Institut für Pharmazeutische Wissenschaften, Pharmakologie und Toxikologie der Universität Graz vom 26. Februar 2021 widersprechen?
10. Weshalb vergleicht die Bundesregierung in ihrem Entwurf zum TabStModG die Steuerbelastung von Liquids mit Fertigzigaretten und nicht mit Feinschnitt oder Zigarren bzw. Zigarillos?

11. Geht die Bundesregierung davon aus, dass Feinschnitt-, Zigarren- oder Zigarillokonsum geringere Gesundheitsschäden verursacht als mit Liquid betriebene E-Zigaretten?
12. Hat die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zum TabStMoG die Frage geprüft, welche Auswirkungen die Steueranpassung für einen relativ starker Dampfer hat und, insbesondere, ob ein Dampfer mit einem Liquidverbrauch von 30 ml am Tag (nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller: 9,60 Euro Steuern ab 2026) lieber ein Päckchen (40 g) oder zwei Päckchen (80 g) Feinschnitt am Tag konsumieren sollte (nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller: Steuern pro Päckchen etwa 3,50 Euro bis 4 Euro ab 2026), und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gelangt?
13. Hat die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zum TabStMoG die Frage geprüft, welche Auswirkungen die Steueranpassung für eine mäßige Dampferin hat und, insbesondere, ob eine Dampferin mit einem Liquidverbrauch von 10 ml am Tag (nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller: 1,60 Euro Steuern derzeit) lieber zehn Zigarillos (nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller: Mindeststeuer 0,66 Euro) konsumieren sollte, und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gelangt?
14. Hat die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zum TabStMoG die Frage geprüft, ob ein relativ starker Dampfer mit einem Liquidverbrauch von 30 ml am Tag (nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller: 9,60 Euro Steuern ab 2026) lieber ein Päckchen Zigaretten (20 Stück; nach Berechnungen der Fragestellerinnen und Fragesteller: Mindeststeuer 5,02 Euro ab 2026) konsumieren sollte, und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gelangt?
15. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung richtig, dass eine Literflasche Liquidbase (Gemisch aus Glycerin und Propylenglykol) bislang im Fachhandel für 7 bis 15 Euro verkauft wurde, mit dem jetzt geltenden Steuersatz aber einen Verkaufspreis von über 200 Euro hat und ab 2026 sogar rund 400 Euro kosten dürfte?
16. Wenn die Frage 15 bejaht wurde, ist der Bundesregierung ein anderes Produkt bekannt, für das eine Sondersteuer erhoben wird, die rund zu einer Vervierzigfachung des Preises führt, und falls die Frage 15 verneint wurde, welches Produkt hat durch eine Verbrauchsteuer eine ähnliche Teuerung erzielt?
17. Ab welcher Steigerung eines Produktpreises geht die Bundesregierung von einer erdrosselnden Wirkung einer solchen Steuer aus?
18. Hat die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zum TabStMoG die Frage geprüft, ob es ein Indiz für eine erdrosselnde Wirkung einer solchen Steuer ist, wenn kaum mehr Liquidbase in entsprechenden Packungsgrößen angeboten würde, weil die Fachhändler die Erfahrung machen, dass diese zu dem neuen Preis unverkäuflich ist, und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gelangt?

Plant die Bundesregierung, den Markt zu beobachten und im Falle deutlicher Zeichen einer solchen verfassungswidrigen Wirkung die Steuer deutlich zu senken?

19. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung weiterhin richtig, dass die Preise für Glycerin und Propylenglykol im Handel bei Bezug von fünf Litern deutlich unter 10 Euro pro Liter statt 400 Euro pro Liter für das besteuerte Produkt liegen und teils sogar als Tierbedarf dem reduzierten Mehrwertsteuersatz unterliegen?

Wie bewertet es die Bundesregierung, dass die Ausgangsstoffe für Liquids in anderen Geschäften und Onlineshops außerhalb der E-Zigarettenbranche nicht mit der hohen Liquidsteuer besteuert werden und somit die Verbraucher aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller zum Selbstmischen mit Ausgangsstoffen, die keine zum Dampfen ausreichende Reinheit aufweisen, verleitet werden?

20. Wie passt das zur Sozial-, Verbraucherschutz- und Gesundheitspolitik der Bundesregierung?
21. Wie passt dies zur Drogenpolitik der Bundesregierung, die mit der Entkriminalisierung von Cannabis den Schwarzmarkt und die Illegalität beenden will statt sie zu befördern?
22. Was genau ist nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung und den untergesetzlichen Regelungen das die Tabaksteuerpflicht auslösende Kriterium beim Verkauf von Propylenglykol, Glycerin und von Mischungen dieser beiden Stoffe sowie von Lebensmittelaromen?
23. Hat die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zum TabStMoG die Frage geprüft, ob die Besteuerung auch für den volumemäßigen Anteil an Wasser gelten soll und ob das Hinzufügen von Wasser zu bereits versteuerten Glycerin/Propylenglykol-Mischungen einen neuen Steuertatbestand auslösen soll, und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gelangt?
24. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Besteuerung von Liquids und E-Zigaretten in den anderen EU-Staaten geregelt, welche erheben keine besondere Steuer, und wie hoch ist die Steuer in den anderen EU-Staaten?
25. Wie sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Erfahrungen anderer Staaten mit dieser Besteuerung (bitte auch Italien einbeziehen), und wurden die Einnahmziele erreicht, und wie hat sich dort der Schwarzmarkt entwickelt?
26. Inwiefern wird der erwartete Mindeststeuersatz, der aufgrund der Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie auf europäischer Ebene erwartet wird, Einfluss auf die in dem Tabaksteuermodernisierungsgesetz festgelegten Steuersätze für Substitute für Tabakwaren in der Bundesrepublik Deutschland haben, insbesondere, wenn der Steuersatz deutlich unter dem Niveau der Bundesrepublik Deutschland liegt (<https://ig.exraucher.org/2021/12/27/revision-der-tabaksteuerrichtlinie-was-ist-sie-und-wie-koennte-sie-sich-auf-die-nutzer-von-sichereren-nikotinprodukten-auswirken/>), und welche Position bezieht die Bundesregierung gegenüber den EU-Institutionen bei den Beratungen?
27. Welche Höchstmengen darf eine Person aus anderen EU- oder Nicht-EU-Staaten einführen bzw. mit sich führen zum persönlichen Bedarf?
- Falls dies an den Warenwert gekoppelt ist: Gilt dieser für den Preis, der (ggf. im Ausland) tatsächlich gezahlt wurde oder für den Preis, der in Deutschland inklusive der Liquidsteuer fällig würde?
28. Wie hoch sind die Steuereinnahmen, nach Monat aufgeschlüsselt, durch den Bezug der Steuermarken für Substitute für Tabakwaren bis heute?

29. Liegen der Bundesregierung eine Hochrechnung zu diesen Zahlen und Einnahmeprognosen für Substitute für Tabakwaren vor, und wenn ja, wie lauten diese, und wie haben sich die Einnahmeprognosen seit der Erstellung des Gesetzentwurfs entwickelt?
30. Welches jährliche Umsatzvolumen des Gesamtmarktes wurde in der Vergangenheit nach Kenntnis der Bundesregierung bei den Substituten für Tabakwaren angenommen, und liegt der Bundesregierung eine Prognose für das jährliche Umsatzvolumen in der Zukunft vor, und wenn ja, wie lautet diese?
31. Denkt die Bundesregierung für den Fall, dass die Einnahmeziele aus der Steuer für Substitute für Tabakwaren nicht erreicht werden, über eine Korrektur (Verringerung) der Steuerhöhe nach, um die Einnahmen nach dem Vorbild von Italien zu erhöhen?
32. Plant die Bundesregierung Kampagnen, die zu einem Rauchstopp unter Zuhilfenahme von E-Zigaretten aufrufen, wie dies beispielsweise die britischen Gesundheitsbehörden oder die neuseeländische Regierung mit Blick auf die Entwicklung der Raucherquote erfolgreich gemacht haben?
33. Weshalb wird nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung bei der Besteuerung von Liquid nicht zwischen Wegwerfprodukten, vorbefüllten Einheiten und Nachfüllbehältern unterschieden, und wäre dies aus Gründen des Jugendschutzes und aus ökologischen Erwägungen nach Ansicht der Bundesregierung angezeigt?
34. Plant die Bundesregierung, teils große Liquidbestände, die sich Verbraucherinnen und Verbraucher angelegt haben, zu irgendeinem Zeitpunkt steuerpflichtig zu machen, und wenn ja, mit welchen Steuereinnahmen und Steuerausfällen rechnet die Bundesregierung diesbezüglich (bitte begründen)?

Berlin, den 8. Dezember 2022

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

