

Tabaksteuererhöhungen und Rauchverhalten in Deutschland

Hintergrund

Tabaksteuererhöhungen werden als wirksame und kosteneffiziente Maßnahme zur Senkung des Tabakkonsums angesehen, vor allem, wenn sie ausreichend hoch sind: So wurde bereits in den 1990er Jahren von Wirtschaftswissenschaftlern festgestellt, dass eine zehnjährige Preiserhöhung für Zigaretten in Industriestaaten zu einer durchschnittlichen Verringerung des Zigarettenkonsums um vier Prozent führt⁸ und bei Jugendlichen – die besonders preispfindlich reagieren – sogar um bis zu 13 Prozent⁴. Diese Beobachtungen wurden kürzlich durch ein Wissenschaftlerteam der International Agency for Research on Cancer (IARC) bestätigt⁶.

Auch im Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (WHO Framework Convention on Tobacco Control, WHO FCTC), der bislang einzigen Gesundheitskonvention, wird in Art. 6 (1) festgestellt⁵: „Die Vertragsparteien erkennen an, dass preisbezogene und steuerliche Maßnahmen ein wirksames und wichtiges Mittel zur Verminderung des Tabakkonsums in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere bei jungen Menschen, sind.“ Damit wurde erstmals der besondere präventive Effekt zur Senkung des Tabakkonsums vertraglich anerkannt und diese Maßnahme nicht nur als probate Einnahmequelle für den Staatshaushalt angesehen.

In Deutschland sank in den vergangenen 15 Jahren erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik der Zigarettenkonsum deutlich – vor allem Jugendliche rauchen weniger. An diesem Rückgang waren preisrelevante Tabaksteuererhöhungen maßgeblich beteiligt. Diese lassen sich in vier Phasen einteilen.

Konsum von Fabrikzigaretten und Raucherprävalenzen in Deutschland seit 1997

Von 1997 bis 2013 sank der Konsum von Fabrikzigaretten um 40 Prozent. So wurden im Jahr 1997 rund 138 Milliarden Fabrikzigaretten konsumiert. Nach einem kurzen Zwischenanstieg 1999 und 2002 auf 145 Milliarden Stück, fiel der Zigarettenkonsum binnen dreier Jahre rapide auf 96 Milliarden im Jahr 2005. Seitdem sinkt der Zigarettenkonsum langsam weiter (Abb. 1).

Auch der Anteil der Raucher sinkt seit 1997 in allen Altersgruppen (Abb. 2), am deutlichsten jedoch bei den Jugendlichen (12 bis 17 Jahre): Im Jahr 1997 rauchten 28 Prozent der Jugendlichen, im Jahr 2012 nur noch 12 Prozent³. Damit ist der Raucheranteil unter Jugendlichen in diesem Zeitraum auf weniger als die Hälfte gesunken, wobei ähnlich viele Mädchen wie Jungen rauchen. Auch bei den jungen Erwachsenen (18 bis 24 Jahre) fiel der Anteil der Raucher: Im Jahr 1997 rauchte die Hälfte der jungen Erwachsenen, im Jahr 2012

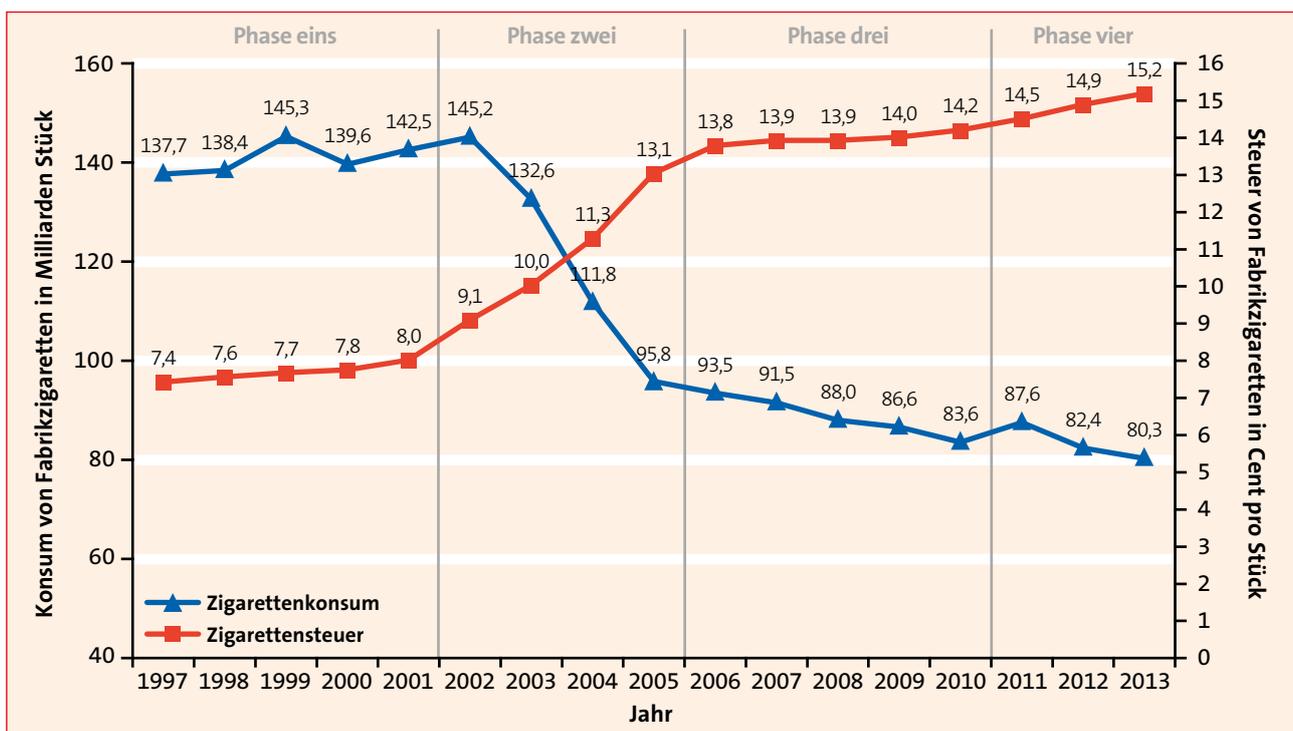


Abbildung 1: Entwicklung der Steuer und des Konsums von Fabrikzigaretten in Deutschland während der vier Phasen der Tabaksteuererhöhungen von 1997 bis 2013. Quellen: Statistisches Bundesamt 1998–2014⁹, Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2014

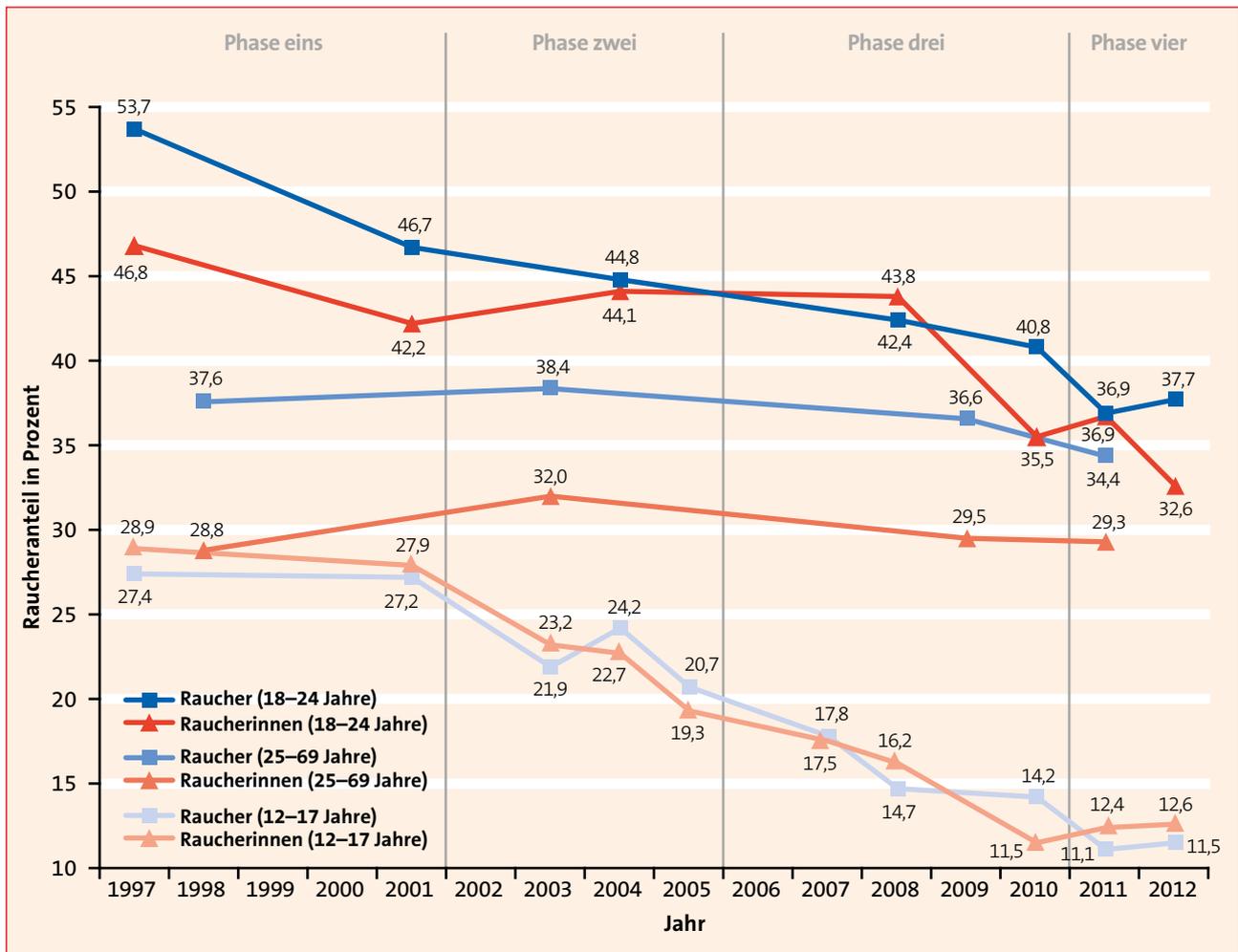


Abbildung 2: Entwicklung des Rauchverhaltens der deutschen Bevölkerung während der vier Phasen der Tabaksteuererhöhungen von 1997 bis 2012. Quellen: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2013³, Lampert et al. 2013⁷, Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2014

nur noch ein Drittel³. In dieser Altersstufe unterscheiden sich jedoch die Raucheranteile von Männern und Frauen. Zu jedem Erhebungszeitpunkt, außer im Jahr 2008 rauchten mehr junge Männer als junge Frauen. Allerdings ging der Raucheranteil unter jungen Männern im Zeitraum von 1997 bis 2011 stetig zurück, bei den jungen Frauen hingegen stieg der Raucheranteil zwischen 2001 und 2008 an, sodass zeitweise mehr junge Frauen als junge Männer rauchten. Seither sinkt in dieser Altersgruppe der Raucheranteil beider Geschlechter³. Am wenigsten änderten die Erwachsenen (25 bis 69 Jahre) ihr Rauchverhalten. Bei den Männern sank der Konsum von Fabrikzigaretten von 38 Prozent im Jahr 1998 auf 34 Prozent im Jahr 2011, der Anteil rauchender Frauen stieg zwischen 1998 und 2003 vorübergehend an, liegt aber seit 2009 unverändert bei 29 Prozent⁷.

Unterschiedliche Besteuerung von Feinschnitt und Zigaretten

Feinschnitt zum Selberdrehen von Zigaretten ist in Deutschland deutlich geringer besteuert als Fabrikzigaretten. Dadurch kostete im Jahr 2005 eine selbstgedrehte Zigarette lediglich ein Drittel einer Fabrikzigarette⁹ (Abb. 3). Infolgedessen steigen vor allem jugendliche Raucher auf Feinschnitt um: Im Jahr 2003 konsumierten sieben Prozent der jugendlichen Raucher Feinschnitttabak, zwei Jahre später, nach der Steuererhöhung auf Fabrikzigaretten, waren es bereits 19 Prozent¹. Mit den Tabak-Sticks, vorgefertigte Tabak-Röllchen, die als Feinschnitt besteuert wurden, brachten die Hersteller ein Produkt auf den Markt, das der Fabrikzigarette sehr ähnelte, jedoch viel günstiger war. Die Sticks mussten vor Gebrauch noch mit einer Stopfmaschine in eine Zigarettenhülle gedrückt und

Impressum

© 2014 Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg

Autorinnen: Dr. Verena Viarisio, Dr. Katrin Schaller, Dipl.-Biol. Sarah Kahnert, Dr. Martina Pötschke-Langer

Layout, Illustration, Satz: Dipl.-Biol. Sarah Kahnert

Zitierweise: Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) Tabaksteuererhöhungen und Rauchverhalten in Deutschland. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg, 2014

Verantwortlich für den Inhalt:

Dr. Martina Pötschke-Langer
Deutsches Krebsforschungszentrum
Stabsstelle Krebsprävention und
WHO-Kollaborationszentrum für Tabakkontrolle
Im Neuenheimer Feld 280, 69120 Heidelberg
Fax: 06221 42 30 20, E-Mail: who-cc@dkfz.de

Gefördert von der Klaus Tschira Stiftung gGmbH

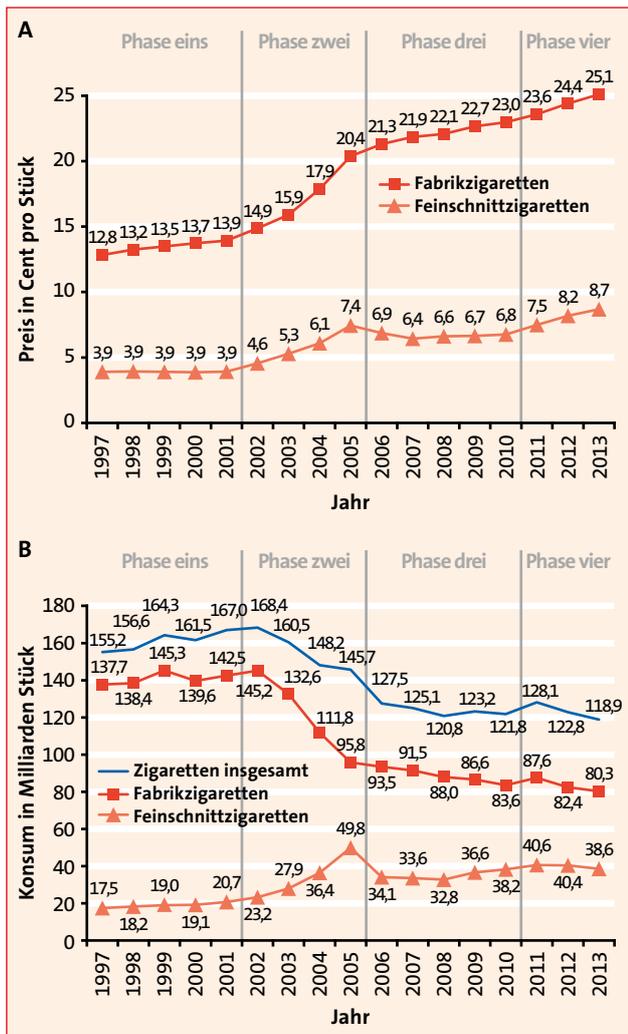


Abbildung 3: Preis (A) und Konsum (B) von Fabrik- und Feinschnittzigaretten von 1997 bis 2013. Ein Kilogramm Feinschnitt entspricht etwa 1500 Zigaretten. Quellen: Statistisches Bundesamt 1998–2014⁹, Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2014

mit einem Filter versehen werden. Die Tabak-Sticks verhalten dem Feinschnitt im Jahr 2005 zu einem Absatzplus von 37 Prozent⁹. Im gleichen Jahr entschied der Europäische Gerichtshof die Steckzigaretten wie Fabrikzigaretten zu besteuern. Zum Frühjahr 2006 wurde die Produktion der Sticks eingestellt. Daraufhin sank der Feinschnittabsatz wieder stark, ist aber nun seit einigen Jahren stabil und etwa doppelt so hoch wie vor der ersten deutlichen Tabaksteuererhöhung.

Konsum von Fabrikzigaretten und Raucherprävalenzen vor dem Hintergrund der Tabaksteuererhöhungen

Die Besteuerung von Fabrikzigaretten in Deutschland verläuft seit Ende der 1990er Jahre bis heute in vier Phasen (Abb. 1). In Phase eins, 1997 bis 2001, blieb die Tabaksteuer auf Fabrikzigaretten weitgehend gleich. In Phase zwei, 2002 bis 2005, gab es deutliche und kontinuierliche Erhöhungen der Tabaksteuer, in Phase drei, ab 2006, blieb die Tabaksteuer weitgehend gleich und in Phase vier wird die Tabaksteuer seit 2011 jährlich moderat erhöht. Im Folgenden sind die vier Phasen der Tabaksteuererhöhungen und der jeweilige Zigarettenkonsum so wie die Raucherprävalenzen der Bevölkerung dargestellt.

Phase eins: 1997 bis 2001

Weitgehend gleichbleibende Tabaksteuer

Seit Ende der 1990er Jahre bis zu der ersten deutlichen Tabaksteuererhöhung im Jahr 2002, stieg die Steuer pro Fabrikzigarette unwesentlich von 7,4 auf 8,0 Cent⁹. Jährlich wurden rund 140 Milliarden Zigaretten geraucht⁹. Der Raucheranteil unter Jugendlichen blieb in diesem Zeitraum konstant: sowohl 1997 als auch 2001 rauchten rund 28 Prozent der 12- bis 17-Jährigen³. Bei den jungen Erwachsenen von 18 bis 24 Jahren ging der Raucheranteil von 1997 bis 2001 um sechs Prozent zurück. Diese Abnahme wird teilweise einem Zeiteffekt zugeschrieben: Vor 1993 rauchten vergleichsweise weniger Jugendliche, die jetzt als junge Erwachsene immer noch nicht rauchen und somit den Raucheranteil in dieser Altersgruppe verringern.

Phase zwei: 2002 bis 2005

Deutliche und kontinuierliche Tabaksteuererhöhungen

In diesem Zeitraum wurde die Tabaksteuer auf Fabrikzigaretten um jährlich etwa 10 bis 16 Prozent erhöht⁹. Die Zigarettenhersteller gaben die Erhöhungen nicht direkt an die Kunden weiter, sodass der Zigarettenpreis nicht parallel zu den Steuererhöhungen stieg; dennoch legte er jährlich um 7 bis 14 Prozent zu: Kostete eine einzelne Zigarette im Jahr 2001 rund 14 Cent, mussten Raucher vier Jahre später, zum Ende der Steuererhöhungsphase, 20 Cent dafür bezahlen. Gegenläufig zur Preiserhöhung fiel der Zigarettenkonsum in dieser Phase von jährlich 145 auf 96 Milliarden Stück⁹. Immer weniger Jugendliche fingen an zu rauchen: Der Raucheranteil der 12- bis 17-Jährigen sank von 28 Prozent im Jahr 2001, also vor der ersten Steuererhöhung, auf 20 Prozent im Jahr 2005¹.

Weitere Tabakkontrollmaßnahmen unterstützten den Rückgang des Rauchens unter Jugendlichen: Im Jahr 2002 wurde die Tabakwerbung im Kino eingeschränkt, die Textwarnhinweise auf Zigarettenpackungen wurden vergrößert und das Gesetz zum Nichtraucherschutz am Arbeitsplatz trat in Kraft. Seit 2003 dürfen Zigaretten nicht mehr an unter 16-Jährige verkauft werden und im Jahr darauf wurde das Verteilen von Gratiszigaretten verboten.

Phase drei: 2006 bis 2010

Weitgehend gleichbleibende Tabaksteuer

Von 2006 bis 2010 stieg die Steuer pro Fabrikzigarette unwesentlich von 13,8 auf 14,2 Cent⁹. Der Gesamtkonsum sank weiterhin, jedoch nicht mehr so stark wie in Phase zwei³. Der Raucheranteil unter Jugendlichen sank von 20 Prozent im Jahr 2005 auf 18 Prozent im Jahr 2007 und 13 Prozent im Jahr 2010. In dieser Phase verringerte sich auch die Raucherprävalenz der jungen Erwachsenen, die in Phase zwei noch gleichbleibend war. Dies ist möglicherweise einem Zeiteffekt zuzuschreiben: die Jugendlichen, die in Phase zwei Nichtraucher geblieben sind und somit für den geringen Raucheranteil verantwortlich waren, sind nun, Jahre später, auch für den geringen Raucheranteil in der Gruppe der jungen Erwachsenen verantwortlich²: dieser fiel von 43 Prozent im Jahr 2008 auf 37 Prozent im Jahr 2011.

Der Trend zum Nichtrauchen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen wurde durch weitere Tabakkontrollmaßnahmen unterstützt. Im Jahr 2007 wurde der Jugendschutz

ausgebaut: Zigaretten dürfen seitdem nicht mehr an unter 18-Jährige verkauft werden und die Zigarettenautomaten wurden mit alterskodierten Chipkartensystemen ausgestattet. Die Tabakwerbung wurde in Printmedien und im Internet verboten. Grenzüberschreitende Veranstaltungen, wie zum Beispiel internationale Sportwettbewerbe, dürfen nicht mehr von Tabakfirmen gesponsert werden. Nach einer breiten öffentlichen Diskussion traten 2007 und 2008 die Nichtrauchererschutzgesetze des Bundes und der Länder in Kraft.

Phase vier: 2011 bis 2015

Moderate Tabaksteuererhöhungen

Seit dem Jahr 2011 gibt es zwar wieder Steuererhöhungen, diese sind jedoch mit jährlich etwa zwei Prozent sehr gering. Zum Januar 2015 soll die letzte geplante Tabaksteuererhöhung stattfinden. Weitere Erhöhungen sind nicht geplant. Diese Steuererhöhungen dienen dazu, Einnahmelücken im Bundeshaushalt zu füllen, haben jedoch keinen Lenkungseffekt, das heißt, sie sind zu gering um das Rauchverhalten zu beeinflussen¹⁰. Ergänzende Tabakkontrollmaßnahmen fehlen. Infolgedessen stieg der Zigarettenkonsum 2011 im Vergleich zum Vorjahr um fünf Prozent³ – das ist die größte Steigerung innerhalb des vorangehenden Jahrzehnts. Im

Jahr 2012 rauchten mit 12 Prozent erstmals seit Langem wieder mehr Jugendliche als im Vorjahr³.

Empfehlungen

Da deutliche Erhöhungen der Tabaksteuer mit einem Rückgang des Rauchens in der Gesamtbevölkerung und vor allem unter Jugendlichen einhergehen, sind sie die erfolgreichste Maßnahme in der Tabakprävention. Daher ist auch zukünftig folgendes Vorgehen zu empfehlen:

Jährliche deutliche Erhöhung der Tabaksteuer: Nur eine kontinuierliche und deutliche Erhöhung der Tabaksteuer kann nicht dauerhaft von der Tabakindustrie abgefangen werden. Hohe Zigarettenpreise motivieren Raucher zum Aufhören und hindern vor allem Jugendliche daran, mit dem Rauchen anzufangen. Da eine Erhöhung des Zigarettenpreises um 10 Prozent den Zigarettenkonsum unter Jugendlichen um bis zu 13 Prozent senken kann, sollte die Steuer jährlich um mindestens zehn Prozent pro Zigarette erhöht werden.

Gleiche Steuer für alle Tabakprodukte: Die deutlich geringere Besteuerung des Feinschnitttabaks im Vergleich zu Fabrikzigaretten führt dazu, dass Raucher auf die günstigeren selbstgedrehten Zigaretten ausweichen. Dadurch wird der Erfolg der Tabaksteuererhöhungen vermindert. Feinschnitttabak sollte daher wie Fabrikzigaretten besteuert werden.

Literatur

<p>1 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2005) Neue Ergebnisse zur Entwicklung des Rauchverhaltens von Jugendlichen. BZgA, Köln</p> <p>2 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2012) Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2011. Teilband Rauchen. BZgA, Köln</p> <p>3 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2013) Der Tabakkonsum Jugendlicher und junger Erwachsener in Deutschland 2012. BZgA, Köln</p> <p>4 Chaloupka FJ & Grossman M (1996) Price, tobacco control policies and youth smoking. NBER Working Paper No. 5740, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA)</p> <p>5 Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ) (2011) Perspektiven für Deutschland: Das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Heidelberg</p>	<p>6 International Agency for Research on Cancer (IARC) (2011) Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. Vol. 14, IARC Handbooks of Cancer Prevention, IARC, Lyon</p> <p>7 Lampert T, von der Lippe S & Müters S (2013) Verbreitung des Rauchens in der Erwachsenenbevölkerung in Deutschland. Ergebnisse der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS1). Bundesgesundheitsblatt 56: 7</p> <p>8 National Cancer Institute (1993) The impact of cigarette excise taxes on smoking among children and adults: summary report of a national cancer institute expert panel. NCI, Bethesda, Maryland, USA</p> <p>9 Statistisches Bundesamt (1998–2014) Finanzen und Steuern – Absatz von Tabakwaren 1997–2013. Fachserie 14, Reihe 9.1.1, Destatis, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden</p> <p>10 Wigger BU (2011) Zur schrittweisen Erhöhung der Tabaksteuer. Wirtschaftsdienst 91: 3</p>
--	--