



Die Zuckersteuer – Mittel zur breitenwirksamen Prävention von Adipositas?

DR. STEFAN K. LHACHIMI • THOMAS HEISE

Die Idee einer Steuer auf hochkalorische fett- und zuckerreiche Lebensmittel (oft einfach „fat tax“ genannt) oder zumindest auf Süßgetränke ist zurzeit in aller Munde. Obwohl die zugrundeliegende ökonomische Theorie sowie die bekannten Vergleichsbeispiele Alkohol- und Tabaksteuern in ihren Aussagen recht eindeutig sind, steckt der Teufel im Detail.

Jeder zweite Erwachsene in Deutschland ist übergewichtig und fast jede vierte erwachsene Person von Adipositas betroffen (*NCD-RisC 2016, RKI 2014*). Es handelt sich dabei um ein stetig zunehmendes Massenphänomen, verbunden mit großem individuellen Krankheitsleid und negativen gesamtgesellschaftlichen Folgen, das sich in Teilen schon im Kindes- oder Jugendalter manifestiert. Gerade bei der Adipositas und ihren Folgeerkrankungen, vor allem Diabetes Typ 2, sind die Zusammenhänge komplex und entziehen sich damit einfacher Erklärungsmodelle. Im vereinfacht ausgedrückten Zusammenspiel zwischen zu geringer körperlicher Aktivität und zu hoher Energiezufuhr einer Person sind kalorienreiche Lebensmittel, insbesondere fett- und zuckerhaltige Lebensmittel, nun in den Fokus der internationalen Diskussion hinsichtlich der Ursachenbekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten gerückt (*WHO 2016a*).

Beispiel: Konsum von Süßgetränken

Süßgetränke sind eine Produktgruppe, deren Geschmack, Verfügbarkeit, niedriger Preis und hohes Markenimage eine große Anziehungskraft auf Konsumenten entfaltet. Zusätzlich wird kontrovers diskutiert, ob der Mensch evolutionär nur bedingt geeignet ist, den Kaloriengehalt von Süßgetränken zu detektieren und mit einer Verringerung der Energieaufnahme aus anderen Quellen zu reagieren (*Gombi-Vaca et al. 2016; von Philipsborn et al. 2016*). In Deutschland betrug der durchschnittliche Absatz dieser Produktgruppe im Jahr 2014 etwa 296 Milliliter pro Tag und Person (*Popkin et al. 2016*). Das entspricht fast dem Volumen einer klassischen Dose eines Süßgetränks (330 ml), die gemessen an verbreiteten Produkten bis zu 53 Gramm Zucker enthält und rund ein Zehntel der empfohlenen täglichen Kalorienaufnahmemenge von Erwachsenen (auf Basis von 2.000 kcal als vereinfachte Rechengrundlage) liefert (*Action on Sugar 2014; HHS 2015*). Besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche: In der Nationalen Verzehrsstudie II aus dem Jahr 2005/06 zeigte sich, dass Jungen im Durchschnitt rund 500 Milliliter Limonade und ungefähr 460 Milliliter

Obstsäfte oder Nektar zu sich nehmen. Bei Mädchen in dieser Altersgruppe waren die Werte geringer (ca. 260 ml Limonade, 380 ml Säfte/Nektar) (MRI 2008). Wenn man sich vor Augen führt, dass es sich hier um Mittelwerte handelt und es durchaus Eltern gibt, die ihren Kindern jeglichen Limonadenkonsum mehr oder minder erfolgreich untersagen, zeigt sich, dass es einen Teil der Bevölkerung geben muss, der Süßgetränke exzessiv konsumiert.

Der Konsum von Süßgetränken gilt inzwischen als relevanter Faktor für die stetige Gewichtszunahme auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Im Jahr 2016 hat die Weltgesundheitsorganisation nun eine Süßgetränkesteuer als eine mögliche Präventionsmaßnahme zur Bekämpfung der Adipositas vorgeschlagen (WHO 2016a; WHO 2016b). Mehrere Länder haben bereits eine solche Steuer eingeführt, mit dem erklärten Ziel, der Adipositas entgegenzuwirken. So besitzt der Inselstaat Nauru, ein Land in dem 95 Prozent aller Einwohner als übergewichtig gelten, eine Importsteuer von 30 Prozent auf Süßgetränke (Government of the Republic of Nauru 2014). Aber auch Länder, die Deutschland geographisch näher liegen, wie Großbritannien (ab 2018), Frankreich und Ungarn, haben explizite Steuern auf Süßgetränke beschlossen oder bereits implementiert.

Lenkungssteuern – Staatliche Eingriffe in den Markt

Historische Beispiele zeigen, dass die zu Grunde liegende Idee einer Sondersteuer (oder höheren Besteuerung) auf einzelne Lebensmittel nicht neu ist (Badisches Ministerium des Innern 1841). Jedoch waren frühere Steuerüberlegungen eher aus staatlichem Protektionismus oder der Gewinnung von Einnahmen heraus begründet. Der Ansatz zum staatlichen Markteingriff bei einzelnen Lebensmittelgruppen aus gesundheitlichen Überlegungen ist eine relativ moderne Argumentation, die

allerdings der Besteuerung anderer gesundheitsschädlicher Genussmittel folgt, zum Beispiel Tabak oder Alkohol. Aus ökonomischer Sicht ist eine solche „Pigou-Steuer“ theoretisch sehr einfach zu begründen. Pigou-Steuern sind Lenkungssteuern: Der Staat erlässt die Steuer nicht primär, um Einnahmen zu erzielen, sondern um ein Marktversagen zu korrigieren (Heise et al. 2016). Das klassische Beispiel sind Steuern auf Umweltverschmutzung, denn ohne Strafabgabe hat ein Produzent keinen im Marktgeschehen begründeten Anreiz, seine Verschmutzung zu verringern. Weitere Beispiele für Lenkungssteuern sind die (sehr hohen) Alkoholsteuern in skandinavischen Ländern oder das „Gesetz über die Erhebung einer Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen“. Hier hat der Gesetzgeber ganz bewusst und vergleichsweise früh einem schädlichen Konsumtrend bei jungen Menschen durch eine Sondersteuer auf eine spezielle Produktgruppe entgegengewirkt.

Mechanismen einer Lebensmittelsteuer

Abbildung 1 zeigt ein logisches Modell, das die potenzielle Wirkungsweise einer Besteuerung von Lebensmittelproduktgruppen darstellt sowie relevante Unsicherheitsfaktoren einbezieht (Heise et al. 2016).

Ausgangspunkt ist die exogene Einführung oder die Erhöhung einer Lebensmittelsteuer. Unmittelbares Ziel der Steuer ist ein höherer Verkaufspreis einer bestimmten Produktgruppe. Steuern werden jedoch oft nicht im gleichen Maß an die Verbraucher weitergegeben. Versteckte Preiserhöhungen oder die unvollständige Weitergabe seitens der Produzenten oder des Handels aus wettbewerblichen Gründen können die Folge sein. So ist etwa bei Bier teilweise das in Deutschland wettbewerbswidrige Phänomen zu beobachten, dass der Einzelhandel bewusst niedrige, verlustbringende Preise auszeich-

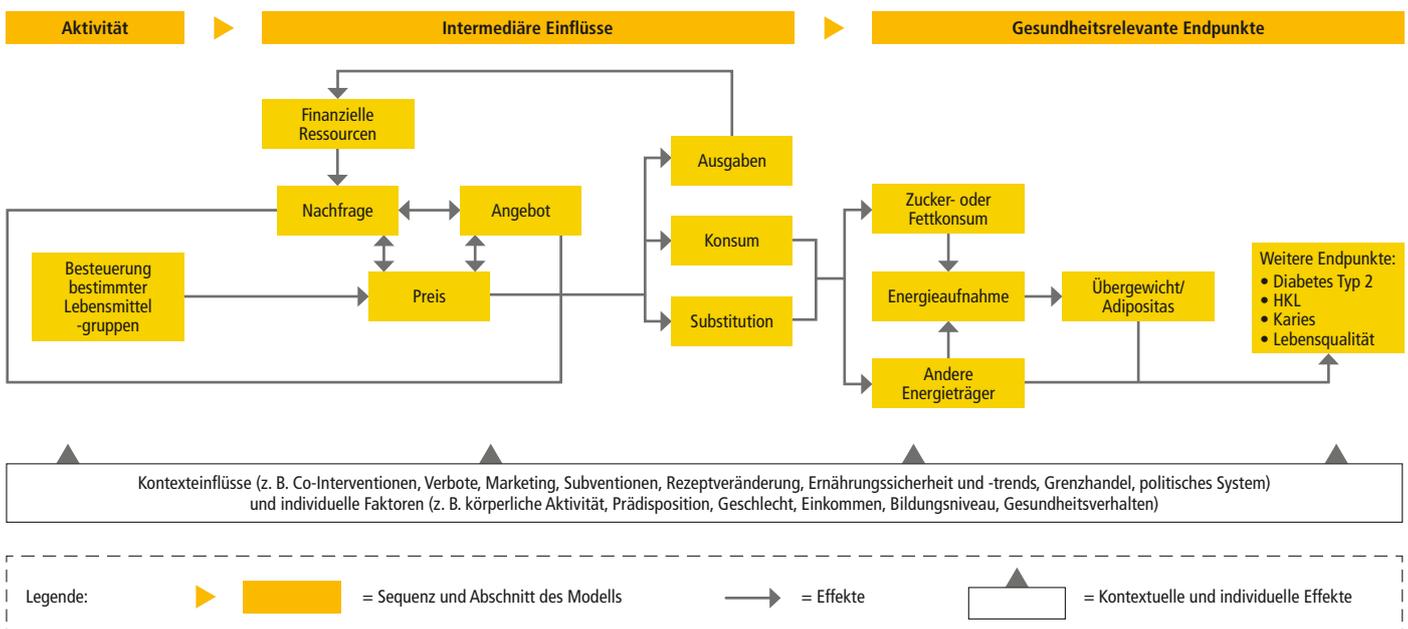


Abbildung 1: Logisches Modell der Wirkungsweise einer Lebensmittelsteuer (basierend auf Heise et al. 2016)



Foto: © iStock.com/Him255

Erfahrungen mit der „Zuckersteuer“ im Ausland sind teilweise positiv.

net, um Kunden zu locken oder an sich zu binden. Hier zeigt sich bereits, dass wahrscheinlich nur deutliche Preissteigerungen Verhaltensänderungen bewirken können. Diese müssen auch für die Konsumenten spürbar sein. Die Weltgesundheitsorganisation schlägt mindestens 20 Prozent Aufschlag vor (WHO 2016b).

Eine weitere Reaktionsmöglichkeit von Herstellern ist, die Rezeptur zu ändern, um so der Steuer zu entgehen. Das kann grundsätzlich wünschenswert sein, denn das Politikziel ist ja letztlich der Konsum von weniger Kalorien. Gleichzeitig können Rezepturveränderungen oder neuartige Produkte unvorhersehbare unerwünschte Effekte zur Folge haben, zum Beispiel wird weiterhin diskutiert, ob und in welchem Ausmaß Zuckerersatzstoffe den menschlichen Stoffwechsel negativ beeinflussen (Lohner et al. 2017).

Der Verbraucher sollte nun nach erfolgter Preiserhöhung Kauf und Konsum des Produktes einschränken. Die zu erwartenden Veränderungen im Kaufverhalten lassen sich durch Preiselastizitäten ausdrücken. Bei einer Preiselastizität von -1.16 – wie kürzlich in Mexiko für zuckerhaltige Getränke errechnet – würde ein zehnpromentiger Preisanstieg innerhalb dieser Produktgruppe zu einer durchschnittlichen Abnahme des Konsums um 11,6 Prozent führen (Colchero et al. 2015). Elastizitäten variieren allerdings stark in Abhängigkeit sozioökonomischer sowie kultureller Faktoren und sind nur bedingt auf andere Settings übertragbar. Außerdem ist das mögliche Substitutionsverhalten der Konsumenten ein stark vom Kontext abhängiger Faktor. Welche Produkte werden sie stattdessen kaufen und konsumieren? Eine Produktkategorie isoliert zu besteuern kann dabei zu einem erhöhten Konsum sehr ähnlicher Produkte führen (z. B. Fruchtsäfte an-

stelle von zuckergesüßten Getränken). Diese müssen nicht zwangsläufig gesünder sein.

Ein anderes beobachtetes Konsumverhalten, das etwa bei einer bereits zurückgenommenen Fettsteuer in Dänemark auftrat, ist der vermehrte Kauf von geringer besteuerten ausländischen Lebensmitteln über Ländergrenzen hinweg (Vallgarda et al. 2015).

Eine hinreichend hohe Steuer, die flankierend mögliches Substitutionsverhalten berücksichtigt und parallel gesündere Lebensmittel subventioniert, könnte neben dem geringeren Konsum des besteuerten Produktes das gewünschte Ziel einer reduzierten Energiezufuhr weiter unterstützen.

Ein solches Vorgehen sollte sich *ceteris paribus* (unter sonst gleichen Bedingungen) mittelbar in geringeren Zuwachsraten der Adipositas auf Bevölkerungsebene und einer Verbesserung weiterer gesundheitsrelevanter Endpunkte widerspiegeln. Da Adipositas ein multifaktorielles Problem ist, bei dem sich Ursachen und Wirkungszusammenhänge im Zeitverlauf ändern, werden die Bedingungen aber sehr wahrscheinlich nicht gleich sein. Gegen eine Abnahme der täglichen körperlichen Aktivität der Bevölkerung hilft auch die Besteuerung kalorienreicher Lebensmittel nur begrenzt.

Allerdings signalisieren Staat und Gesellschaft durch eine Sondersteuer sowohl Herstellern als auch Verbrauchern sehr deutlich, dass es sich bei den besteuerten Produkten nicht um normale Lebensmittel handelt, sondern – wie im Fall des Alkohols – um Genussmittel, deren Konsum im Übermaß schädlich sein kann (Sassi 2016).

Steuerliche Überlegungen müssen sich darüber hinaus zwangsläufig auch mit Einstellungen innerhalb der Bevölkerung und möglichen Verteilungseffekten auseinandersetzen. Wenn die Menschen Lebensmittelsteuern negativ auffassen, können sie sie als unfaire Form staatlicher Bevormundung wahrnehmen. Das gilt besonders für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, da diese bei entsprechendem Konsum – relativ gesehen – größere Anteile ihres Einkommens zum Erwerb aufwenden müssen (Heise et al. 2016; Schwendicke et al. 2017).

Internationale Beispiele und Evidenz

Estland, Frankreich, Großbritannien, Portugal, Spanien und Ungarn sind europäische Länder, in denen auf nationaler oder regionaler Ebene Süßgetränkesteuern bereits beschlossen oder eingeführt wurden. Bisherige Studien auf Basis real existierender Fälle wie in Mexiko, Frankreich und den USA legen nahe, dass eine ausreichend hohe Besteuerung zu einer Konsumabnahme führen kann. So sank laut einer Studie in Berkeley (USA) im Zeitraum 2014 und 2015 wenige Monate nach der Einführung einer Süßgetränkesteuer in Wohngebieten mit niedrigem sozioökonomischen Status der Süßgetränkekonsum um 21 Prozent im Vergleich zu

Erhebungen vor der Einführung der Steuer (Falbe et al. 2016). Mit einem anderen Datenauswertungsverfahren zeigten sich zwei Jahre nach der Implementation der mexikanischen Süßgetränksteuer (ein Peso pro Liter, entspricht rund 5 Cent) auf Landesebene ähnliche Abschwünge hinsichtlich des Konsums. Im Mittel ging dieser um 7,6 Prozent in den Jahren 2014 und 2015 zurück im Vergleich zu modellbasierten Konsumprognosen für den gleichen Zeitraum (Colchero 2017). Bezogen auf die Besteuerung lassen sich langfristige Gewöhnungseffekte und negative Substitutionseffekte der Konsumenten nicht gänzlich ausschließen. Das Beispiel Mexiko zeigt, dass man in der Adipositasprävention nicht ausschließlich auf die Wirkung einzelner Lebensmittelsteuern setzen sollte: Die Prävalenz von Übergewicht und Adipositas hat trotz bestehender Süßgetränksteuer doch wieder zugenommen (NCD-RisC 2016).

Insgesamt lassen sich durch die existierenden Studien die isolierten Effekte von Lebensmittelsteuern kaum abschätzen, denn klassische Studiendesigns zur Kausalitätsbestimmung einer Intervention, in der Regel randomisiert-kontrollierte Designs, sind auf Bevölkerungsebene nur schwer umzusetzen.

Aus Sicht der Politik ist die britische Süßgetränksteuer bereits vor ihrer Einführung ein „Erfolg“. So gab der Schatzkanzler Philip Hammond im Frühjahr diesen Jahres bekannt, dass man die Prognose für die Steuereinnahmen nach unten korrigieren müsse, da die Hersteller angekündigt hätten, ihre Rezepturen zu ändern, um Zuckergehalt und Steuerlast zu senken (Guardian 2017).

Ausblick für Deutschland

Ein oft vorgetragenes Argument ist, dass die Einführung von Sondersteuern juristisch schwierig sei und bei der Bevölkerung nicht auf Akzeptanz stoße. Zum juristischen Aspekt ist zu sagen, dass eine Re-Klassifizierung von übermäßig zuckerhaltigen Lebensmitteln vom ermäßigten zum regulären Steuersatz die Steuer mit einem Federstrich von sieben auf 19 Prozent erhöhen und damit mehr als verdoppeln würde. Der Federstrich ist fast schon wörtlich zu nehmen, da er eventuell bereits über den Weg einer Verordnung (letztlich durch den Finanzminister) umsetzbar wäre. Es wäre kein gesondertes Gesetzgebungsverfahren notwendig. Auch das Argument der mangelnden Akzeptanz durch die Bevölkerung ist nur bedingt tragfähig, wenn man bedenkt, welche speziellen Steuern in Deutschland die Zeitläufte überstanden haben. Natürlich ist hier die Schaumweinsteuer zu nennen, die ihr fiskalpolitisches Ziel (Finanzierung der kaiserlichen Flotte) schon lange überlebt hat, aber auch heute noch bereitwillig gezahlt wird. Eine weitere, weitgehend unbekanntes Lebensmittelsteuer, ist die Kaffeesteuer mit über zwei Euro pro Kilogramm Röstkaffee. Sie wurde ursprünglich in Preußen als „Luxussteuer“ eingeführt, unter anderem um die Schulden des Siebenjährigen Krieges (1756-

1763) zu tilgen. Auch der Begriff der „Butterfahrt“ rührt aus der heute überlebten Tradition, im Nachbarland die niedriger besteuerte Butter günstig zu erwerben und abgabefrei nach Deutschland zu importieren. Diese historischen Beispiele zeigen, dass die Bevölkerung auch ungewöhnliche Steuern akzeptiert.

Fazit

Auch wenn eine Süßgetränksteuer in Form einer Lebensmittelsteuer grundsätzlich einen deutlichen Beitrag zur Verlangsamung der Gewichtszunahme auf Bevölkerungsebene leisten könnte, kann sie nur eine Maßnahme unter vielen bei der Bekämpfung nicht-übertragbarer Krankheiten sein. Bezogen auf Deutschland ließen sich die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes oder spezielle Sondersteuern auf kalorienhaltige Lebensmittelproduktgruppen in Betracht ziehen. Dabei sind folgende Fragen zu beachten (Lhachimi et al. 2017):

- Soll eine Besteuerung vom Fett-, Zucker- oder Kaloriengehalt abhängen?
- Ist der Warenwert oder die Menge das entscheidende Kriterium?
- Wie wird die Weitergabe von Steuern innerhalb eines Besteuerungskreislaufes an Endkonsumenten sichergestellt?
- Wie beeinflussen produzierendes Gewerbe und Handel die Preis- und Angebotspolitik?

Beim internationalen Vergleich nationaler Implementationsstrategien zeigen sich gewisse Unterschiede bei der Beantwortung der ersten beiden Fragen, vor allem spielt der administrative Aufwand zur Steuererhebung eine zentrale Rolle. Prinzipiell ist die gleichzeitige Besteuerung mehrerer Lebensmittelproduktgruppen zu bevorzugen, um möglichem ungewollten Substitutionsverhalten entgegenzuwirken. Stufenmodelle mit unterschiedlichen Grenzwerten der zu steuernden Zutat könnten Anreize zur Rezepturveränderung beim produzierenden Gewerbe setzen.

Neben diesen im Einzelnen zu diskutierenden, wichtigen Detailfragen sind internationale Erfahrungen mit der Implementation von Sondersteuern zu berücksichtigen. Sie machen vor allem eines deutlich: Nur markante Anhebungen entsprechender Steuern werden als Preissignale bei den Konsumenten ankommen. Der gesundheitliche Nutzen der Steuerüberlegungen bliebe sonst fraglich.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Debatte in Deutschland zu urteilen, liegt die größte Gefahr darin, dass die Politik das durchaus sinnvolle, aber komplexe Präventionsinstrument „Zuckersteuer“ zwar möglicherweise umsetzt – das aber so halbherzig und eher *en passant* tut, dass sich keine hinreichende Steuereffekte entfalten kann.

>> Die Literaturliste finden Sie im Internet unter „Literaturverzeichnisse“ als kostenfreie pdf-Datei. <<



FÜR DAS AUTORENTEAM

Stefan K. Lhachimi ist Professor an der Universität Bremen und Leiter der Forschungsgruppe für Evidence-Based Public Health (EBPH). Nach einem Studium der Politikwissenschaft sowie Statistik und Public Policy arbeitete er als Gesundheitsökonom in der Politikberatung. Ein Schwerpunkt seiner Forschung liegt heute auf der möglichen Wirkung von ökonomischen Instrumenten auf die Bevölkerungsgesundheit.

Prof. Dr. Stefan K. Lhachimi
Forschungsgruppe für Evidence-Based Public Health
Universität Bremen & Leibniz-Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie – BIPS
Achterstraße 30, 28359 Bremen
www.ebph.uni-bremen.de