

Zuckersteuer: Wie lange können wir es uns noch leisten, nichts zu tun?

Sugar Tax: How long can we afford to do nothing?

Autorinnen/Autoren

Sarah Fischbacher¹, Franz-Werner Dippel², Oliver Schöffski¹

Institute

- 1 Lehrstuhl für Gesundheitsmanagement, Friedrich-Alexander-Universität (FAU) Erlangen-Nürnberg, Erlangen, Germany
- 2 Zentraleinrichtung Wissenschaftliche Weiterbildung und Kooperation (ZEWK), Berliner Modell: Ausbildung für nachberufliche Aktivitäten (BANA), Technische Universität Berlin (TUB), Berlin, Germany

Schlüsselwörter

Zuckersteuer, Adipositas, Typ-2-Diabetes, besondere Verbrauchersteuer, Verhältnisprävention

Keywords

Sugar tax, Obesity, Type-2-Diabetes, Specific Consumer Tax, Food-Environment, Policies

eingereicht 07.04.2024

akzeptiert 07.09.2024

Artikel online veröffentlicht 2024

Bibliografie

Aktuel Ernährungsmed

DOI 10.1055/a-2437-9452

ISSN 0341-0501

© 2024, Thieme. All rights reserved.

Georg Thieme Verlag KG, Rüdigerstraße 14,
70469 Stuttgart, Germany

Korrespondenzadresse

Dr. Franz-Werner Dippel
16540 Hohen Neuendorf
Germany

Tel.: +491726501845

franz-werner.dippel@t-online.de

ZUSAMMENFASSUNG

Die steigende Prävalenz von Adipositas und Typ-2-Diabetes stellt unsere Gesellschaft vor wachsende medizinische und finanzielle Herausforderungen. Mit etwa 18 Millionen stark übergewichtigen Erwachsenen und ca. 9 Millionen Menschen mit Typ-2-Diabetes befindet sich Deutschland in der Spitzengrup-

pe Europas. Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist der zunehmende Konsum von industriell gesüßten Getränken und gezuckerten Speisen. Zucker ist mittlerweile der dominierende Bestandteil stark verarbeiteter Fertigprodukte. Der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch wird auf mehr als 40 kg geschätzt. Vor diesem Hintergrund hat die Debatte über eine Besteuerung zuckerhaltiger Getränke und Fertigprodukte an Fahrt aufgenommen. Nach Ansicht von Experten ließe sich eine Zuckersteuer in Deutschland problemlos über das System der besonderen Verbrauchersteuern umsetzen. Um eine gesundheitliche Wirkung zu erzielen, sollte die Zuckersteuer alle eingesetzten Mono- und Disaccharide berücksichtigen, unabhängig davon, aus welcher Quelle sie stammen. In diesem Beitrag wird ein konkreter Vorschlag für die Ausgestaltung einer Zuckersteuer unterbreitet. Als Bemessungsgrundlage wird der prozentuale Zuckergehalt herangezogen und drei Steuerklassen zugeordnet. Die Steuersätze werden so bemessen, dass sie eine Lenkungswirkung entfalten. Um einkommensschwache Bevölkerungsschichten zu entlasten entfällt im Gegenzug die Mehrwertsteuer auf frische und naturbelassene Grundnahrungsmittel. Eine regelmäßig durchgeführte Evaluation stellt die Wirksamkeit der Zuckersteuer sicher.

ABSTRACT

The increasing prevalence of obesity and type 2 diabetes faces our society with growing medical and financial challenges. With approximately 18 million severely overweight adults and around 9 million people with type 2 diabetes, Germany is among the leading countries in Europe. A significant reason for this trend is the rising consumption of industrially sweetened beverages and sugary foods. Sugar has become the dominant component in ultra processed convenience foods. The annual per capita consumption is estimated at more than 40 kg. Against this backdrop, the debate on taxing sweetened drinks and sugary processed foods has gained momentum. According to experts, a sugar tax could easily be implemented in Germany through the system of specific consumer taxes. To achieve a health impact, the sugar tax should consider all mono- and disaccharides, regardless of their source. This article presents a practical approach for the design of a sugar tax. The basis for assessment is the percentage of sugar content, categorized

into three tax classes. The tax rates must be high enough to exert a steering effect. To unburden low-income population groups, the value-added tax on fresh and natural foods is wai-

ved in return. Regular evaluation ensures the effectiveness of the sugar tax.

Einleitung

Die steigende Prävalenz von Adipositas und Typ-2-Diabetes stellt unsere Gesellschaft vor wachsende medizinische und finanzielle Herausforderungen. Hinzu kommt das persönliche Leid, das die Komplikationen und Folgeerkrankungen dieser Doppel-Epidemie verursachen. Vor diesem Hintergrund hat die Debatte über eine Besteuerung zuckerhaltiger Getränke und Fertigprodukte an Fahrt aufgenommen. Fachgesellschaften, Ärzteverbände, Krankenkassen und Verbraucherorganisationen fordern die Zuckersteuer schon seit Jahren. Auch der Bürgerrat Ernährung unterstützt in seinem Abschlussbericht vom 20.02.2024 diese Empfehlung [1]. Die Lobby- und Interessenverbände der Lebensmittelwirtschaft halten dagegen. Wirtschaftliche Interessen bestimmen die Diskussion. Die folgenden Ausführungen zur Ausgestaltung einer Zuckersteuer sind als Beitrag zur Versachlichung der Diskussion zu verstehen. Sie sollen den Diskurs beleben und die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema voranbringen.

Alarmierende Entwicklung

Viele tausend Jahre hindurch blieb das menschliche Körpergewicht bemerkenswert stabil. Adipositas und Typ-2-Diabetes waren Ausnahmereischeinungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg stieg jedoch die Zahl der adipösen und zuckerkranken Menschen in den Industrienationen rapide an. Mittlerweile sind auch die meisten Schwellen- und Entwicklungsländer in diesen Sog geraten. Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat sich die Rate der Adipositas zwischen 1975 bis 2015 global fast verdreifacht [2]. Deutschland befindet sich, was den Anteil stark übergewichtiger Menschen angeht, in der Spitzengruppe Europas. Etwa 18 Millionen Erwachsene sind betroffen [3]. Die Internationale Diabetes Föderation (IDF) berichtet, dass bereits jeder zehnte Erwachsene weltweit an Typ-2-Diabetes leidet [4]. Die Anzahl der Personen mit einem dokumentierten Typ-2-Diabetes liegt in Deutschland aktuell bei 9 Millionen [5].

Im Griff der Süße

Die Gründe für die starke Zunahme von Übergewicht, Adipositas und Typ-2-Diabetes sind praktisch überall auf der Welt dieselben. Es ist der zunehmende Konsum von industriell gesüßten Getränken und gezuckerten Speisen. Neben Salz und Fett ist Zucker heute der dominierende Bestandteil stark verarbeiteter Fertigprodukte. Glaubt man der amtlichen Statistik, nimmt jeder Deutsche täglich rund 100 Gramm reinen Haushaltszucker (Saccharose) zu sich. Auf das Jahr gerechnet beträgt der Pro-Kopf-Verbrauch mithin rund 36 Kilogramm [6]. Hinzu kommt noch eine erhebliche Menge an Zucker aus anderen Quellen, die nicht Teil der offiziellen Statistik sind. Dazu gehören Stärkezucker (high fructose corn sirup), Honig, Dick-säfte, Fruchtsaftkonzentrate, Pflanzensirupe, Trockenfrüchte und

Zucker aus exotischen Pflanzen [7]. Gemeinsam ist all diesen Zuckervarianten, dass sie aus Glukose und Fruktose bestehen. Auch der gestiegene Konsum von Milch und ungesüßten Milchprodukten (z. B. Naturjoghurt, Kräuterquark) trägt mit seinem natürlichen Glukoseanteil nicht unerheblich zur Gesamtzuckerbelastung bei. Es ist davon auszugehen, dass sich der jährliche Zuckerkonsum in Deutschland auf einem historischen Höchststand befindet und 40 Kilogramm pro Kopf und Jahr deutlich überschreitet.

Gesundheitsrisiko Industriezucker

Mittlerweile ist die Datenlage über die gesundheitsschädlichen Wirkungen hoher Blutzuckerspiegel so erdrückend, dass kein Wissenschaftler sie ernsthaft mehr in Frage stellt [8–10]. Wie kein anderer Nährstoff entfaltet zugesetzter Zucker in Softdrinks und Fertiggerichten ganz spezifische physiologische, metabolische und endokrinologische Wirkungen im menschlichen Körper und setzt dadurch die biologischen Steuerungsprozesse der Gewichts- und Stoffwechselregulation außer Kraft. Der menschliche Organismus ist evolutionär nicht darauf vorbereitet, solche Zuckermengen zu verarbeiten. Erkrankungen an Augen, Blutgefäßen, Gehirn, Herz, Leber, Nerven und Nieren gehören deshalb zu den häufigsten Komplikationen von Menschen mit einem manifesten Typ-2-Diabetes. Diabetologen sprechen von Glukotoxizität. Dabei verbinden sich Zuckermoleküle wie Glukose, Fruktose und Galaktose mit den Aminogruppen von körpereigenen Proteinen, Lipiden oder Nukleinsäuren und beeinträchtigen dadurch deren Funktion. Die so gebildeten „advanced glycation end products“ (AGEs) führen letztlich zu irreversiblen Schäden an Zellen, Geweben und Organen und begünstigen auf diese Weise chronische Entzündungsreaktionen, oxidativen Stress und vorzeitige Alterungsprozesse [11].

Im Gegensatz dazu haben Menschen, die aufgrund eines genetischen Defekts im SGLT-1 Transporter-Gen (Natrium-Glucose-Cotransporter 1) weniger Glukose aus dem Darm aufnehmen können, eine höhere Lebenserwartung. Personen mit einer solchen SGLT-1 Missense-Mutation zeigen zudem deutlich niedrigere Raten an Adipositas, Diabetes und Herzinsuffizienz. Diese Beobachtung wird allgemein als kausaler Beweis für die gesundheitsschädlichen Wirkungen des Zuckers erachtet [12].

WHO-Empfehlungen eindeutig

In Anbetracht der erdrückenden Studienlage empfiehlt die WHO lediglich 5 % der täglichen Energiezufuhr in Form von verarbeitetem Zucker zu sich zu nehmen [13]. Bei einem angenommenen Energiebedarf von circa 2000 Kilokalorien (kcal) am Tag wären das maximal 100 kcal in Form von Zucker. Da ein Gramm reiner Zucker etwa 4,1 kcal liefert, entspricht das einer Zuckerezufuhr von lediglich 25 Gramm oder acht Zuckerwürfeln. Diese Zuckermenge ist bereits mit einem Glas Limonade (250 ml) oder zwei Riegeln Voll-

milchschokolade (40 g) oder zwei Esslöffeln Marmelade (40 g) i.d.R. erreicht.

Zuckerkrankheit umkehrbar

Schon Jahrzehnte vor der WHO warnten Ärzte und Ernährungswissenschaftler eindringlich vor den gesundheitlichen Gefahren des zunehmenden Zuckerverzehrs. John Yudkin, ein britischer Physiologe, war einer der ersten, der den Zusammenhang zwischen steigendem Zuckerkonsum und der Zunahme von Karies, Übergewicht, Adipositas, Typ-2-Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs erkannte. Sein 1972 veröffentlichtes Buch mit dem provokanten Titel „Pur-Weiß-Tödlich“ erregte international großes Aufsehen [14]. Mittlerweile haben mehrere Studien gezeigt, dass ein bereits manifester Typ-2-Diabetes durch die Umstellung auf eine hypokalorische und zuckerarme Ernährung in Remission gebracht werden kann und sich die diabetesassoziierten Risikofaktoren wie zum Beispiel Übergewicht, Bluthochdruck und Fettstoffwechselstörungen mit der Zeit zurückbilden [15, 16].

Zweifelhafte Zuckeralternativen

Die Lebensmittelindustrie hat auf die zunehmende Kritik reagiert und vermehrt Getränke und Fertiggerichte entwickelt, in denen konventionelle Süßungsmittel durch nicht nutritive Süßstoffe (NNS) ersetzt wurden. In einer neuen Richtlinie rät die WHO allerdings davon ab, zuckerfreie Substanzen zur Gewichtsregulierung einzusetzen [17]. Studien haben gezeigt, dass der langfristige Konsum von NNS mit einem erhöhten Risiko für Typ-2-Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs einhergeht. Auch Zuckeralkohole lösen das Problem nicht. In Tierstudien führt der langfristige Konsum von Sorbitol (E 420) zu Glukoseintoleranz sowie zu ungünstigen Veränderungen der Darmflora [18]. Darüber hinaus steht der Zuckeraustauschstoff Erythrit (E 968) im Verdacht, mit dem Auftreten schwerer kardiovaskulärer Ereignisse beim Menschen assoziiert zu sein und einen negativen Effekt auf die Blutgerinnung zu haben [19]. In höheren Dosierungen ist der Verzehr von Zuckeralkoholen regelhaft mit Verdauungsbeschwerden wie Blähungen und Durchfall verbunden.

Mutlose Politik

Angesichts dieser dramatischen Entwicklung ist ein „Weiter-So“ keine Option. Wenn die Adipositas- und Typ-2-Diabetes-Epidemie in Deutschland nicht weiter zunehmen soll, müssen dringend wirkungsvolle Präventionsmaßnahmen auf den Weg gebracht werden. Dazu gehört vor allem die Besteuerung gesüßter Speisen und Getränke. Eine Zuckersteuer gilt als besonders wirksam, wie Beispiele aus anderen Ländern zeigen [20]. Nach Angaben der WHO haben mittlerweile mehr als ein Drittel aller Länder weltweit bereits entsprechende Programme eingeleitet [21].

Ein Land, das dem Appell der WHO bis dato nicht nachgekommen ist, ist Deutschland. Hier ist es den einflussreichen Lobby- und Interessenverbänden der Lebensmittelwirtschaft bisher gelungen, entsprechende Gesetzgebungsvorhaben zu verhindern beziehungsweise deren Wirkung deutlich abzuschwächen. Das gilt so-

wohl für die Umsetzung der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie (NRI) als auch für die Einführung des Nutri-Scores. Die Ergebnisse eines kürzlich durchgeführten Monitorings belegen dies eindrücklich [22]. Somit kann das Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung als gescheitert betrachtet werden. Verbraucher sind den global agierenden Lebensmittelkonzernen weiterhin hilflos ausgeliefert. Studien haben gezeigt, dass Konsumenten das Risiko zuckerhaltiger Lebensmittel trotz gegebener Kennzeichnungspflicht regelmäßig falsch einschätzen [23]. Das Problem ist also nicht auf individueller Ebene lösbar.

Kein Ding der Unmöglichkeit

Kommt man daher zu dem Ergebnis der Notwendigkeit einer Zuckersteuer, schließt sich die Frage nach den konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten unmittelbar an. Ein weltweiter Vergleich zeigt, dass es nicht die eine Form der Zuckersteuer gibt [24–25]. Die verschiedenen gesellschaftlichen Strukturen sowie die unterschiedlichen Steuer- und Rechtssysteme verlangen nach individuellen Lösungen. Auch für Deutschland gibt es keine Blaupause. Entgegen manch kritischer Stimme stehen der Einführung jedoch weder steuer-, verfassungs- noch unionsrechtliche Vorgaben entgegen.

Nach Ansicht von Experten ließe sich die Zuckersteuer in Deutschland sowohl im Rahmen des Mehrwertsteuersystems als auch über das System der besonderen Verbrauchersteuern umsetzen [26]. Ein bedeutender Vorteil der Erhebung als besondere Verbrauchersteuer besteht in der größeren Gestaltungsfreiheit. Während bei der Mehrwertsteuer nach Unionsrecht nur zwei verschiedene ermäßigte Steuersätze auf Gegenstände und Dienstleistungen bestimmter Kategorien eingeführt werden dürfen (Art. 98 Abs. 1 S. 1 RL 2006/112/EG) [27], gibt es bei den besonderen Verbrauchersteuern keine vergleichbaren Einschränkungen. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Implementierung der Zuckersteuer als besondere Verbrauchersteuer. Verbrauchersteuern sind dem Begriff der indirekten Steuern zuzuordnen, da sie zwar beim Hersteller / Händler erhoben werden, es jedoch ein wesentliches Merkmal von Verbrauchersteuern ist, dass sie auf Abwälzung angelegt sind und somit den Endverbraucher über den Kaufpreis mit der Steuer belasten [28]. Belastungsträger der Zuckersteuer wäre damit der Endverbraucher, der die zuckerhaltigen Waren nachfragt und konsumiert. Verbrauchersteuern lassen sich weiter in harmonisierte Verbrauchsteuern (europaweit gültig; enthalten in Anpassung an das EU-Recht gemeinsame Grundsätze und Strukturen) und nicht harmonisierte Verbrauchersteuern (rein national gültig) untergliedern [29]. Die Zuckersteuer würde, ebenso wie die in Deutschland bereits existierende Kaffee- (KaffeeStG) oder Alkopopsteuer (AlkopopStG), zu den in der EU nicht harmonisierten Steuern gehören. Ein Zuckersteuergesetz ließe sich daher nach dem Vorbild des KaffeeStG oder AlkopopStG auf nationaler Ebene problemlos umsetzen [25, 26]. Eine Besonderheit gilt dabei für die zusätzliche Besteuerung zuckerhaltiger alkoholischer Getränke. Alkoholische Getränke unterliegen in der EU der Harmonisierung. Im Sinne einer unionsrechtskonformen Ausgestaltung muss daher beachtet werden, dass die reine Einnahmierzweckabsicht nicht ausreichend ist und es einer über den bloßen Fiskalzweck hinausgehenden Zweckverfolgung bedarf (Art. 1 Abs. 2 RL (EU) 2020/262) [30]. Dies stellt jedoch kein Hindernis dar. Angelehnt an das Alko-

popStG könnte die Besteuerung zuckerhaltiger alkoholischer Getränke mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit begründet werden.

Am Geldbeutel ansetzen

Aus der Verhaltensökonomie ist bekannt, dass Menschen auf Anreizsysteme gut ansprechen [31]. Insbesondere die Alkopopsteuer hat gezeigt, dass finanz- bzw. ordnungspolitische Maßnahmen, bei entsprechender Ausgestaltung, ihre nichtfiskalischen Förderungs- und Lenkungsziele (hier: gesundheitspolitische Lenkungsfunktion) erreichen [32]. So könnte auch die Zuckersteuer durch ihre verhaltens- und verhältnispräventive Komponente eine nachhaltige Ernährungswende in Gang bringen.

Legt man sich bei der technischen Ausgestaltung der Zuckersteuer auf den rechtlichen Rahmen der besonderen Verbrauchersteuer fest, folgt als nächster Schritt – orientiert an der grundsätzlichen Aufbaustruktur materieller Steuergesetze [33] – die Beantwortung folgender Fragen:

- Was genau soll besteuert werden (Steuergegenstand)?
- Worauf soll die Steuer berechnet werden (Bemessungsgrundlage)?
- Wie hoch soll die Steuer sein (Steuersatz)?

Konkretisierung des Steuergegenstands

Aus medizinischen Gründen bietet es sich an, zwischen gesüßten Getränken und gezuckerten Lebensmitteln zu unterscheiden.

In zahlreichen Studien konnte gezeigt werden, dass Erfrischungsgetränke ihre gesundheitsschädliche Wirkung im Vergleich zu gezuckerten Lebensmitteln besonders schnell und stark entfalten [34–36]. In die Kategorie der gesüßten Getränke fallen Soft- und Energydrinks, Teekaltgetränke, Fruchtschorlen, Sportgetränke, Milchmischgetränke und pflanzliche Milchalternativen. Zu den zuckerhaltigen Getränken gehören aber auch Fruchtsäfte (z. B. Apfel- und Orangensaft), Gemüsesäfte (z. B. Karotten- und Rote Bete Saft) sowie Smoothies (z. B. Frucht- und Vitaminshakes), deren natürlicher Zuckergehalt durch den Verarbeitungsprozess stärker bioverfügbar gemacht wurde („flüssiges Obst“). Bei übermäßigem Konsum tragen diese Getränke gleichermaßen zu den gesundheitsschädlichen Auswirkungen bei, denn für den Körper macht es keinen Unterschied, ob der Zucker aus einem Fruchtsaft oder einer Limonade kommt. Dieser breite Ansatz hat den Vorteil, dass er alle Zuckerquellen gleichermaßen berücksichtigt, unabhängig davon, ob der Zucker während des Herstellungsprozesses hinzugefügt wird oder ob er von Natur aus bereits in den Getränken enthalten ist.

Von den gesüßten Getränken abzugrenzen sind „feste und halb-feste“ Lebensmittel, denen Zucker zugesetzt wurde. Dazu zählen insbesondere Convenience-Produkte (z. B. Fertig- und Instantgerichte, Fast Food, Konserven, Mikrowellengerichte), Süß- und Zuckerwaren (z. B. Schokolade, Speiseeis) und Backwaren (z. B. Kuchen, Muffins, Donuts), um nur die Wichtigsten zu nennen. Ebenfalls in diese Gruppe fallen die natürlich süßenden Zutaten wie Honig, Pflanzensirupe, Dicksäfte, Frucht-(saft)konzentrate und Trockenfrüchte, deren natürlicher Zuckergehalt durch den Verarbeitungsprozess konzentriert beziehungsweise angereichert wurde. Nicht zuletzt gehören auch reine Zubereitungen wie zum Beispiel Haushaltszucker (Raffinade, Würfel-, Puder-, Kandis- und

Gelierzucker), Trauben- und Fruchtzucker sowie exotische Zuckerzubereitungen (z. B. Palm- und Kokosblütenzucker) in diese Rubrik. Kurzgefasst: Um den erwünschten Effekt zu erzielen, sollte die Zuckersteuer alle eingesetzten Mono- und Disaccharide berücksichtigen, unabhängig davon, aus welcher Quelle sie stammen. Von der Zuckersteuer ausgenommen werden sollten Früchte, Obst und Beeren (frisch, tiefgefroren, konserviert). Ihr natürlicher Gehalt an Glukose, Fruktose und Saccharose übersteigt nur in seltenen Fällen die Konzentration von 12,5%. Darüber hinaus enthalten sie zahlreiche bioaktive Substanzen (Vitamine, Mineralstoffe, Spurenelemente) und Ballaststoffe. Ebenfalls unbesteuert bleiben sollten Milch und Milchprodukte mit ihrem natürlichen Laktosegehalt, der regelmäßig unter 5% liegt. Beide Produktkategorien gelten als gesund, da sich der menschliche Stoffwechsel über tausende von Jahren an deren Verzehr angepasst hat.

Besteuerung des Zuckergehalts

Bei der Einführung der Zuckersteuer als besondere Verbrauchersteuer empfiehlt sich eine Ausgestaltung als mengenabhängige Steuer [25]. Als Bemessungsgrundlage der Zuckersteuer bietet sich der prozentuale Zuckergehalt, bezogen auf 100 Gramm (bei Lebensmitteln) beziehungsweise 100 Milliliter (bei Getränken), an. Bei industriell hergestellten Fertigprodukten weist die Nährwerttabelle den Gesamtzuckergehalt aus. Unter dem Punkt Kohlenhydrate werden in der Untergruppe „davon Zucker“ sämtliche Zuckerarten summiert, egal aus welcher Quelle sie stammen. Bei loser Ware des Lebensmittelhandwerks (z. B. Bäcker, Konditor, Metzger) werden die Herstellerangaben im Zutatenverzeichnis herangezogen.

Drei Steuerklassen ausreichend

Die Steuerklasse orientiert sich am Zuckergehalt. Damit ist eine Gleichbehandlung aller Produktkategorien sichergestellt. Für gesüßte Getränke hat der Bundesverband der Verbraucherzentralen (VZBV) bei der Konzeption der Lebensmittelampel seinerzeit drei Steuerklassen vorgeschlagen [37]:

- Steuerklasse I: Getränke mit einem Zuckergehalt kleiner 2,5%
- Steuerklasse II: Getränke mit einem Zuckergehalt zwischen 2,5% und weniger als 6,25%
- Steuerklasse III: Getränke ab einem Zuckergehalt von 6,25%.

Bei gezuckerten Lebensmitteln wird ebenfalls auf die Empfehlungen des VZBV zurückgegriffen und folgende Kategorisierung vorgeschlagen:

- Steuerklasse I: Lebensmittel mit einem Zuckergehalt kleiner als 5%
- Steuerklasse II: Lebensmittel mit einem Zuckergehalt zwischen 5% und unter 12,5%
- Steuerklasse III: Lebensmittel ab einem Zuckergehalt von 12,5%.

Der Schwellenwert von 12,5% bei Lebensmitteln orientiert sich am Zuckergehalt von naturbelassenem Obst, der diese Marke nur selten überschreitet. Zuckerpflanzen mit einem höheren Gesamtzuckergehalt wie beispielsweise Zuckerrüben und Zuckerrohr sind in ihrer natürlichen Form nicht Bestandteil der menschlichen Ernährung.

Die Bezugsgröße des prozentualen Zuckergehalts ermöglicht eine präzise Staffelung des Steuersatzes.

Entschlossenheit bei der Besteuerung

Die Steuerklasse I bleibt sowohl bei den gesüßten Getränken, als auch bei den gezuckerten Lebensmitteln steuerfrei. Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den Empfehlungen der WHO [13, 38].

Entscheidend für die Signal- und Lenkungswirkung ist letztlich die Höhe der Steuer in den Steuerklassen II und III. Sie muss hoch genug sein, um die Verbraucher zu einer Reduktion ihres Zuckerkonsums zu veranlassen. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gilt es dabei zu beachten, dass keine erdrosselnde Wirkung eintritt (sog. Erdrosslungsverbot) [39]. Die Einführung der Zuckersteuer darf nicht zu einem faktischen Verbot von Zucker führen.

Sinnvoll erscheint ein Steuersatz, der mit der Höhe des Zuckergehalts ansteigt. Sowohl für Getränke als auch Speisen wird deshalb ein Steuersatz in Höhe von 40 % in der Steuerklasse II und in Höhe von 80 % in der Steuerklasse III vorgeschlagen. Konkret würde das bedeuten:

- Eistee im 1-Liter-Tetrapack, mit einem Zuckergehalt von 6,2 %, steigt im Preis von 1,00 € um 40 Cent (40 %) auf 1,40 €.
- Eine Dose Cola (330 Milliliter) mit einem Zuckergehalt von 10,6 % verteuert sich um 63 Cent (80 %) von 0,79 € auf 1,42 €.
- Alkoholfreies Bier mit einem Zuckergehalt von unter 2,5 % bleibt steuerfrei.
- Vanille-Fruchtjoghurt (250 Gramm) mit einem Zuckergehalt von 11,2 % verteuert sich von 1,54 € um 62 Cent (40 %) auf 2,16 €.
- Erdbeermarmelade (230 Gramm) mit einem Zuckergehalt von 55 % steigt im Preis von 3,41 € um 2,73 € (80 %) auf 6,14 €.
- Haushaltszucker (1 kg) verteuert sich von derzeit 1,49 € um 1,19 € (80 %) auf 2,68 €.
- Steuerfrei blieben beispielsweise verzehrfertige Feinkostsalate mit einem Zuckergehalt < 5 %.

Schlupflöcher schließen

Zuckerersatzstoffe konnten die Adipositas- und Diabetes-Epidemie bisher nicht aufhalten. Einige dieser Substanzen werden sogar als Mastbeschleuniger in der Tiermast eingesetzt [40]. Um Substitutionseffekte zu vermeiden, werden deshalb auch alle Getränke und Lebensmittel, die sogenannte Zuckeralternativen enthalten, besteuert. Darunter fallen alle süßenden Substanzen mit einer E-Nummer. In der EU sind bislang elf synthetische Süßstoffe sowie acht Zuckeralkohole als Lebensmittelzusatzstoffe zugelassen. Für Speisen und Getränke, die mit Zuckeralkoholen gesüßt sind, gelten die gleichen Bemessungsgrundlagen und Steuersätze wie für Getränke und Lebensmittel mit konventionellen Süßungsmitteln. Für reine Zuckeralkohole zum Kochen und Backen (z. B. Erythrit, Xylit) wird ebenfalls der Höchststeuersatz von 80 % empfohlen. Da synthetische Süßstoffe wegen ihrer hohen Süßkraft nur in sehr geringen Konzentrationen eingesetzt werden, sollte für solchermaßen gesüßte Lebensmittel beziehungsweise Tafelsüßen (z. B. Aspartam, Cyclamat) pauschal der Höchststeuersatz von 80 % gelten.

Gesunde Mehrwertsteuer

Um die Akzeptanz der Zuckersteuer bei den Verbrauchern zu erhöhen und um einkommensschwache Bevölkerungsschichten zu entlasten, sollte im Gegenzug die Mehrwertsteuer auf frische und naturbelassene Grundnahrungsmittel entfallen. Unter Grundnahrungsmittel werden neben Obst und Beeren alle unverarbeiteten bzw. naturbelassenen pflanzlichen und tierischen Lebensmittel verstanden wie etwa Gemüse, Pilze, Kartoffeln, Vollkorngetreide, Hülsenfrüchte, Nüsse, Kerne, Samen sowie Fleisch, Geflügel, Fisch, Meeresfrüchte, Milch, Milchprodukte und Eier. Mineralwasser gilt ebenfalls als Grundnahrungsmittel. Für schonend beziehungsweise nur leicht verarbeitete Produkte sollte die Mehrwertsteuer ebenfalls entfallen. Da diesen Lebensmitteln grundsätzlich weder etwas hinzugefügt, noch etwas weggenommen wurde, bleibt deren natürliche Lebensmittelmatrix üblicherweise erhalten. Die ursprüngliche Herkunft ist in der Regel mit bloßem Auge erkennbar. Im mitteleuropäischen Kulturkreis zählen dazu zum Beispiel Brot- und Backwaren aus Vollkorngetreide.

Für industriell stark verarbeitete Fertigprodukte gilt auch ohne Zuckerzusatz weiterhin der volle Mehrwertsteuersatz in Höhe von 19 %. Hochverarbeitete Fertigprodukte, die derzeit noch mit 7 % Mehrwertsteuer belastet sind, sollten auf 19 % angehoben werden.

Verhältnisprävention stärken

Da es sich bei der Zuckersteuer um eine Lenkungssteuer handelt, mit dem Ziel, den Gesundheitszustand der Bevölkerung zu verbessern, sollten mit den Einnahmeüberschüssen präventive Gesundheitsprogramme finanziert werden. Eine solche Zweckbindung wäre nach deutschem Steuerrecht zulässig und findet sich beispielsweise auch in § 4 Satz 1 des Alkopopsteuergesetzes (AlkopopStG).

Um die Wirksamkeit der Zuckersteuer darüber hinaus zu verbessern, sollte sie von ergänzenden ordnungspolitischen Maßnahmen begleitet werden. Dazu zählen in erster Linie Werbeeinschränkungen für zuckerhaltige Kindernahrungsmittel, Warnhinweise auf den Verpackungen von Süßigkeiten und Limonaden nach dem Vorschlag des VZBV (Lebensmittelampel) beziehungsweise nach chilenischem Vorbild [41], die Einführung verbindlicher Qualitätsstandards für gesundes Essen in öffentlichen Einrichtungen (Kliniken, Heimen, Schulen und Kitas), die breite Förderung von Sportangeboten sowie die Schaffung von ökonomischen Anreizen für Anbieter gesunder Lebensmittel. Insgesamt sollte das Umfeld der Menschen so gestaltet werden, dass ihnen eine gesundheitsförderliche Lebensweise erleichtert wird. Darüber hinaus sollte der Erfolg der Zuckersteuer in regelmäßigen Abständen kontrolliert und das Steuermodell bei Bedarf entsprechend angepasst werden. Wissenschaftliche Evaluationen sollten sicherstellen, dass die gewünschten Gesundheitsziele erreicht und unerwünschte Auswirkungen vermieden werden. Um weder die Finanzverwaltung, die Unternehmen noch die Konsumenten zu überfordern, wird die Zuckersteuer schrittweise in Form eines Stufenkonzepts eingeführt. Begonnen wird mit der Besteuerung zuckerhaltiger Getränke. Nach einer Übergangsfrist werden dann auch alle zuckerhaltigen Lebensmittel eingeschlossen. Diese Vorgehensweise räumt der Industrie genügend Vorlaufzeit zur Überarbeitung ihrer Rezepturen ein.

Ausgestaltet als ideale gesundheitspolitische Lenkungssteuer ist die Zuckersteuer nicht auf die dauerhafte Erzielung von Einnahmen angelegt, sondern darauf, sich mit Erreichen des erwünschten Lenkungszwecks selbst abzuschaffen [26].

Gesundheit als Zukunftsinvestition

Auf eine Kleine Anfrage zur möglichen Einführung einer Zuckersteuer in Deutschland teilte die aktuelle Bundesregierung im Jahr 2023 mit, dass sie derzeit weder die Einführung einer Zuckersteuer noch andere Steuern auf zuckergesüßte Getränke oder andere zuckergesüßte Lebensmittel plane [42]. Damit verpasst die Bundesregierung die Chance, einen längst überfälligen Paradigmenwechsel in der Präventionspolitik einzuleiten. Die Gesundheit der Bevölkerung ist das größte Kapital einer Gesellschaft. Sie bildet die Grundlage der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sowie des Wachstums und Wohlstands. Vorrangiges Ziel staatlicher Gesundheitsfürsorge sollte es daher sein, dieses Gut zu erhalten. Präventionsmaßnahmen führen darüber hinaus zu niedrigeren Gesundheitsausgaben sowohl für den Einzelnen als auch für den Staat [43]. Die Forderung nach der Einführung einer Zuckersteuer zielt nicht darauf ab, den Konsum gezuckerter Lebensmittel und Getränke zu verbieten und den Menschen vorzuschreiben, was sie essen sollen. Vielmehr geht es darum, dem ungleichen Machtgefälle zwischen der Lebensmittelindustrie und der Bevölkerung entgegenzuwirken, um so dem Konsumenten überhaupt erst wieder die Möglichkeit zu geben, den Zuckerkonsum auf ein gesundheitsförderliches Maß zu reduzieren. Was der Einzelne am Ende daraus macht, bleibt ihm selbstverständlich weiterhin selbst überlassen.

Interessenkonflikt

Die Autorin/Autoren geben an, dass kein Interessenkonflikt besteht.

Literatur

- [1] Bürgerrat. Bürgergutachten zu Ernährung übergeben (20.02.24). Im Internet: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergergutachten-zu-ernaehrung-uebergeben/>; Stand: 26.08.24
- [2] WHO. Obesity and overweight (01.03.24). Im Internet: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>; Stand: 26.08.24
- [3] von Philipsborn P, Hauner H, Wabitsch M. Entwicklung von Übergewicht und Adipositas in Deutschland – neuere Studienergebnisse. Deutscher Gesundheitsbericht. Diabetes 2024; 63–68
- [4] IDF. Diabetes Atlas 2021 (10th edition). Im Internet: https://diabetesatlas.org/idfawp/resource-files/2021/07/IDF_Atlas_10th_Edition_2021.pdf; Stand: 26.08.24
- [5] Seidel-Jacobs E, Tönnies T, Rathmann W. Epidemiologie des Diabetes in Deutschland. Deutscher Gesundheitsbericht. Diabetes 2024; 8–13
- [6] Heuer T. Zuckerkonsum in Deutschland. Aktuell Ernährungsmed 2018; 43: S8–S11
- [7] Bäuerlein B. Der Zucker Kompass. So gefährlich ist Zucker wirklich. Die neuesten Erkenntnisse aus der Wissenschaft. 1. Auflage. Stuttgart: TRIAS Verlag; 2022
- [8] Te Morenga L, Mallard S, Mann J et al. Dietary sugars and body weight: systematic review and meta-analyses of randomised controlled trials and cohort studies. BMJ 2012; 345: e7492
- [9] Greenwood DC, Threapleton DE, Evans CEL et al. Association between sugar-sweetened and artificially sweetened soft drinks and type 2 diabetes: Systematic review and dose-response meta-analysis of prospective studies. British Journal of Nutrition 2014; 112: 725–734
- [10] Huang Y, Chen Z, Chen B et al. Dietary sugar consumption and health: umbrella review. BMJ 2023; 381: e071609
- [11] Zheng H, Wu J, Jin Z. Protein Modifications as Manifestations of Hyperglycemic Glucotoxicity in Diabetes and Its Complications. Biochemistry Insights 2016; 9: 1–9
- [12] Seidelmann SB, Feofanova E, Yu B et al. Genetic Variants in SGLT1, Glucose Tolerance, and Cardiometabolic Risk. J Am Coll Cardiol 2018; 72: 1763
- [13] WHO. Guideline: Sugars intake for adults and children (04.03.2015). Im Internet: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241549028>; Stand: 26.08.24
- [14] Yudkin J. Pure. White and Deadly: How Sugar Is Killing Us and What We Can Do To Stop It. 3. Auflage. Lünen: Systemed Verlag; 2018
- [15] Lean MEJ, Leslie WS, Barnes AC et al. Primary care-led weight management for remission of type 2 diabetes (DIRECT): an open-label, cluster-randomised trial. Lancet 2018; 391: 541–551
- [16] Martin S. Diabetes-Remission ist auch in der Praxis möglich. Ärzte Zeitung 2023; 39: 34–35
- [17] WHO. Guideline: Use of non-sugar sweeteners (15.5.2023). Im Internet: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240073616>; Stand: 26.08.24
- [18] Li CH, Wang CT, Lin YJ et al. Long-term consumption of the sugar substitute sorbitol alters gut microbiome and induces glucose intolerance in mice. Life Sci 2022; 15: 305
- [19] Witkowski M, Nemet I, Alamri H. The artificial sweetener erythritol and cardiovascular event risk. Nature Medicine 2023; 29: 710–718
- [20] Dillman Carpentier FR, Correa T, Reyes M et al. Evaluating the impact of Chile's marketing regulation of unhealthy foods and beverages: pre-school and adolescent children's changes in exposure to food advertising on television. Public Health Nutr 2020; 23: 747–755
- [21] UNC. Sugary drink taxes around the world (February 2022). Im Internet: https://www.globalfoodresearchprogram.org/wp-content/uploads/2022/02/Sugary_Drink_Tax_maps_2022_02.pdf; Stand: 26.08.24
- [22] von Philipsborn P, Huizinga O, Leibinger AR et al. Interim Evaluation of Germany's Sugar Reduction Strategy for Soft Drinks: Commitments versus Actual Trends in Sugar Content and Sugar Sales from Soft Drinks. Ann Nutr Metab 2023; 79: 282–290
- [23] Dallacker M, Hertwig R, Mata J. Parents' considerable underestimation of sugar and their child's risk of overweight. Int J Obes 2018; 42: 1097–1100
- [24] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Ausgestaltung einer Zuckersteuer in ausgewählten Ländern und ihre Auswirkung auf Kaufverhalten, Preise und Reformulierung. (08.05.2018). Im Internet: <https://www.bundestag.de/resource/blob/561136/48c40ebb6f02c5e1dbc6f0984c45ddb/wd-5-064-18-pdf-data.pdf>; Stand: 26.08.24
- [25] Jatzke H. Fett- und Zuckersteuern in Europa: Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für moderne Gesundheitsabgaben. In: Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll im 21. Jahrhundert. Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Festschrift; 2018: 673–690
- [26] Jatzke H. Zuckersteuer auf zuckerhaltige Erfrischungsgetränke. 3. Deutscher Zuckerreduktionsgipfel (2020). Im Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=J5UYCCDwe24>; Stand: 26.08.24

- [27] Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (28. November 2006). Im Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02006L0112-20220701>; Stand 26.08.24
- [28] BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 – 2267, S. 2256 Rn. 119d.
- [29] Musil A, Weber-Grellet H. Europäisches Steuerrecht (AEUV Art. 113 Rn. 27-34, Rn. 34). 2. Auflage. München: C.H. Beck-Verlag; 2022
- [30] EU-Richtlinie 2020/262 des Rates zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems. Neufassung (19. Dezember 2019). Im Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32020L0262>; Stand 26.08.24
- [31] Effertz T. Die Auswirkungen der Besteuerung von Lebensmitteln auf Ernährungsverhalten, Körpergewicht und Gesundheitskosten in Deutschland (November 2017). Im Internet: <https://adipositas-gesellschaft.de/wp-content/uploads/2020/07/Studie-gesunde-MwSt.pdf>; Stand 26.08.24
- [32] Stern. Was wurde eigentlich aus den Alkopops? (12.07.2018). Im Internet: <https://www.stern.de/neon/wilde-welt/wirtschaft/was-wurde-eigentlich-aus-den-alkopops--8165244.html>; Stand 26.08.24
- [33] Brendle-Weith, Anne-Katrin. Grundlagen des Steuerrechts (06/2017). Im Internet: https://zjs-online.com/dat/artikel/2017_6_1167.pdf; Stand 26.08.24
- [34] Geidl-Flueck B, Hochuli M, Németh A et al. Fructose- and sucrose- but not glucose-sweetened beverages promote hepatic de novo lipogenesis: A randomized controlled trial. *J Hepatol* 2021; 75: 46–54
- [35] Malik VS, Hu FB. Sugar-Sweetened Beverages and Cardiometabolic Health: An Update of the Evidence. *Nutrients* 2019; 11: 1840–1857
- [36] Pan B, Lai H, Ma N et al. Association of soft drinks and 100% fruit juice consumption with risk of cancer: a systematic review and dose – response meta-analysis of prospective cohort studies. *Int J Behav Nutr Phys Act* 2023; 20: 58–72
- [37] Spiegel Gesundheit. Große Konzerne kündigen Lebensmittelampel an (09.03.2017). Im Internet: <https://www.spiegel.de/gesundheit/ernaehrung/lebensmittel-ampel-grosse-konzerne-kuendigen-kennzeichnung-an-a-1138000.html>; Stand 26.08.24
- [38] WHO. Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases (Technical Meeting Report 5–6 May 2015). Im Internet: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241511247>; Stand 26.08.24
- [39] BVerwG, Urteil 9 C 8.13, ECLI:DE: BVerwG:2014:151014U9C8.13.0. (15.10.2014). Im Internet: <https://www.bverwg.de/151014U9C8.13.0>; Stand 26.08.24
- [40] Gonder U. Süßstoffe – bewährte Masthilfsmittel. Wissenschaftlicher Informationsdienst des Europäischen Institutes für Lebensmittel- und Ernährungswissenschaften e.V. 5. Jahrgang, Hochheim: 5. August 1999
- [41] Dorlach T. Zu fettig, zu süß – wie Chile Lebensmittel verbannt (05.05.2018). Im Internet: <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2018-04/lebensmittelkennzeichnung-chile-ungesunde-lebensmittel-gesundheitsministerium/komplettansicht>; Stand 26.08.24
- [42] Deutscher Bundestag. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Felser, Stephan Protschka, Frank Rinck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD. Drucksache 20/6190. 20. Wahlperiode, Drucksache 20/6333 (05.04.2023). Im Internet: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006333.pdf>; Stand 26.08.24
- [43] Emmert-Fees KMF, Amies-Culll B, Wawro N et al. Projected health and economic impacts of sugar-sweetened beverage taxation in Germany: A cross-validation modelling study. *PLoS Med* 2023; 20: e1004311