

„Gestaffelte Steuer auf zuckergesüßte Erfrischungsgetränke“ ist keine sinnvolle Maßnahme zur Lösung der Ausgabenprobleme der gesetzlichen Krankenkassen

Erster Bericht der Finanzkommission Gesundheit –
Empfehlung Nr. 66 zur Stabilisierung des Beitragssatzes
zur gesetzlichen Krankenversicherung ab 2027

Die durch die Finanzkommission Gesundheit (FKG) vorgeschlagene Einführung einer gestaffelten Steuer auf zuckergesüßte Erfrischungsgetränke ist weder sinnvoll noch gerechtfertigt. Die Empfehlung beruht auf einseitigen und nicht umfassend geprüften Annahmen, die relevante Faktoren für Deutschland außer Acht lassen. Es gibt keine belastbaren Belege dafür, dass solche Lenkungssteuern eine nachhaltige Verbesserung der Gesundheitssituation bewirken.

Stattdessen würde die Steuer vor allem Verbraucherinnen und Verbraucher finanziell belasten, insbesondere sozial schwächere Gruppen, und die Angebotsvielfalt einschränken. Bereits bestehende freiwillige Maßnahmen zur Zuckerreduktion zeigen hingegen deutliche Erfolge, ohne zusätzliche Kosten für die Bevölkerung zu verursachen:

Es gibt keine belastbaren Belege dafür, dass Zuckersteuern die Gesundheit verbessern. In den Ländern, die Zuckersteuern etabliert haben, gibt es keine korrespondierenden Erfolge im Gesundheitsstatus. Trotz verringerter Zuckeraufnahme gibt es vielfältig keine Reduktion von Übergewicht (insbesondere in Großbritannien).

Dies überrascht auch nicht: Denn die Empfehlung führt selbst aus, dass die Zuckersteuer in Großbritannien nur zu vernachlässigbaren Erfolgen in der Kalorienreduktion geführt hat. Die festgestellte Reduktion um ca. 18 kcal täglich entspricht faktisch 2,4 Gramm Butter.

Deutlich wird zugleich, wie zweifelhaft die tatsächlich realisierbaren Effekte mit Blick auf die erhoffte Finanzwirkung sind. Legt man die Zahlen der Empfehlung zu Grunde – die zudem auf unsicheren Modellrechnungen beruhen – bedeutet dies für das Jahr 2027 sowie die Folgejahre pro Tag und Kopf weniger als 1 Cent.

Demgegenüber stehen als Preissteigerungen erhebliche Belastungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Diese treffen zunächst alle Haushalte, aber in besonderer Weise solche mit weniger Geld.

Es drohen zudem relevante Belastungen für die Unternehmen, wobei sich besondere Herausforderungen gerade für mittelständische Unternehmen ergeben. Der Aufwand für die Steuererhebung ist vorliegend noch gar nicht betrachtet. Dabei steht die Kategorie in Deutschland für einen klaren, positiven Trend zur Zuckerreduktion – mit und ohne Süßstoffe.

Als Fazit ist festzuhalten: Die Empfehlung führt zu hohen Kosten – bei geringer Wirksamkeit und einer Vielzahl bislang nicht berücksichtigter Nachteile.

Die Ausgangslage:

Die Finanzkommission Gesundheit (FKG) hat aktuell 66 Vorschläge unterbreitet, die in der Zielsetzung die gesetzliche Krankenversicherung stabilisieren und zusätzliche Belastungen von beitragszahlenden Bürgerinnen und Bürgern sowie der Unternehmen verringern sollen.

Die Vorschläge umfassen neben Überlegungen zur Optimierung auf der Kosten- bzw. Ausgabenseite konkret die Einführung einer „gestaffelten Steuer auf zuckergesüßte *Erfrischungsgetränke*“ (Empfehlung Nr. 66). An anderer Stelle führt der Bericht aus, dass diese Empfehlung auf einer entsprechenden Bewertung von „Abgaben auf *zuckergesüßte Getränke*“ auf internationaler Ebene beruhe.

Die Bewertung aus Sicht der wafg:

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) stellt klar, dass wesentliche Annahmen, auf denen diese Empfehlung der Kommission beruht, nicht zutreffen bzw. für Deutschland relevante Faktoren außer Acht lassen.

Ohne im aufgestellten Verfahren zur Erarbeitung der Empfehlungen eine umfassende Folgenabschätzung bzw. die Anhörung der betroffenen Wirtschaftskreise vorzunehmen, stellt die Kommission in dieser Empfehlung auf einseitige Informationen sowie ein klares Vorverständnis ab. Von daher halten wir bereits die Annahmen, mit denen die Empfehlung begründet werden soll, nicht für faktenbasiert, umfassend und neutral.

Die wafg hält diskriminierende bzw. einseitige Lenkungssteuern auf einzelne Lebensmittel bzw. Nährstoffe per se für kein geeignetes Instrument der Ernährungs- bzw. Gesundheitspolitik (siehe weiterführend www.wafg.de/Irrweg-Lenkungssteuer).

Zu den Kritikpunkten im Einzelnen:

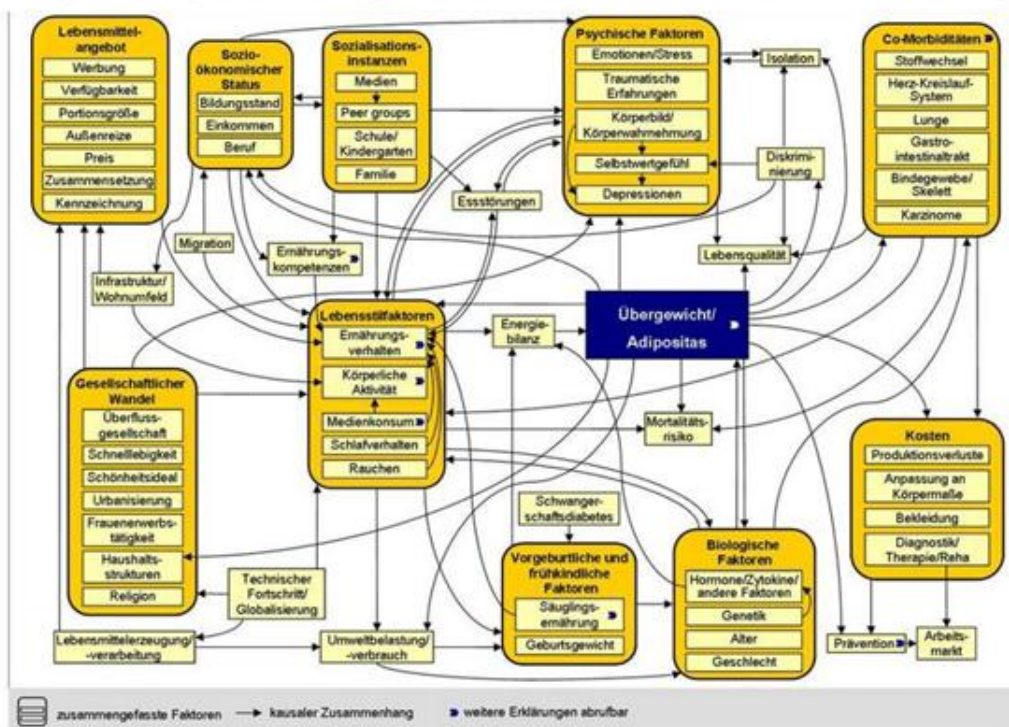
- Es gibt **keine** Belege für die unterstellte Wirksamkeit von Lenkungssteuern auf einzelne Lebensmittel bzw. Nährstoffe. Insbesondere bedürfen die erneut bemühten Verweise auf vermeintliche Erfolge in Großbritannien einer deutlich differenzierteren Betrachtung. Es spricht für sich, dass Effekte in höchst begrenzten einzelnen Alters- und Bevölkerungsgruppen herangezogen werden.
- Hinzu kommt, dass die als Ziel zunächst postulierte Senkung des Zuckerkonsums – ohne dass dies sachgerecht ist – in der Kommunikation unmittelbar mit einer **vermuteten** positiven Gesundheitswirkung gleichgesetzt wird. Belastbare Daten, die eine mit den Steuereingriffen in Großbritannien oder anderen Ländern verbundene gesamthafte Verbesserung der Gesundheitssituation in der entsprechenden Bevölkerung zeigen, kennen wir nicht. Die vorliegenden Daten zeigen zwar eine verringerte Aufnahme von Zucker über Erfrischungsgetränke in den Jahren 2015 bis 2018. Allerdings zeigt sich keine entsprechende bzw. korrespondierende positive Entwicklung bezogen auf krankhaftes

Übergewicht in der britischen Bevölkerung – im Gegenteil: die Übergewichtsraten dort steigen weiter.¹

Die Kommission führt im Übrigen selbst aus, dass die in Großbritannien erreichte Reduktion der durchschnittlichen Pro-Kopf-Kalorienaufnahme mit 18 kcal pro Tag – das entspricht zum Beispiel 2,4 Gramm Butter oder einem Bonbon – übersichtlich ausgefallen ist.

Angesichts der vielfältigen Faktoren, die bei der Ausbildung von (krankhaftem) Übergewicht relevant werden, liegt die Schlussfolgerung ohnehin nahe, dass in der Gesundheits- und Ernährungspolitik das Instrument der Lenkungssteuer (insbesondere auf einzelne Nährstoffe bzw. einzelne ausgewählte Produkte) nicht zielführend sein kann. Unstreitig ist, dass die Entstehung von (krankhaftem) Übergewicht von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren beeinflusst wird:

Übergewicht/Adipositas – das komplexe Zusammenspiel von Einflussfaktoren und Auswirkungen



©Autoren: Schneider K, Wittig F, Mertens E, Hoffmann I (2009)

Bildunterschrift: Poster auf dem 46. Wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Gesellschaft für Ernährung, Gießen, März 2009, Autoren: Katja Schneider, Friederike Wittig, Eva Mertens, Ingrid Hoffmann, Justus-Liebig-Universität Gießen

¹ Berichtet wird in Großbritannien bereits in dieser Zeitspanne für Erfrischungsgetränke eine **Zuckerreduktion** von ca. 35 % (vgl. <https://link.springer.com/article/10.1186/s12916-019-1477-4>). Demgegenüber lag die **Übergewichtsraten** in Großbritannien im Jahr 2015 bei 63 %, diese stieg trotz der Zuckerreduktion in der Kategorie allerdings bis zum Jahr 2024 auf 66 % (vgl. weiterführend www.gov.uk/government/publications/health-matters-obesity-and-the-food-environment/health-matters-obesity-and-the-food-environment--2 sowie <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/health-survey-for-england/2024/adults-overweight-and-obesity>). Wollte man von der „Wirksamkeit“ der Lenkungssteuer mit Blick auf die Gewichts- bzw. Gesundheitskonstellation ausgehen, wäre die gegenläufige Entwicklung zu erwarten gewesen.

- Die behaupteten Einsparungen zukünftiger Gesundheitskosten bedürfen ebenso einer genaueren Prüfung. Die Kommission beruft sich hier vor allem auf Modellierungsstudien zu **vermeintlichen** Effekten einer Zuckersteuer. Modellierungsstudien werfen aus statistisch-methodischer Perspektive grundlegende Fragen auf. Dies ist zu berücksichtigen, sofern Modellierungsstudien für evidenzbasierte politische Entscheidungen herangezogen werden sollen (vgl. weiterführend www.lebensmittelverband.de/de/verband/positionen/positions-papier-statistisch-methodische-bewertung-von-modellierungsstudien-zu-den-effekten-einer-zuckersteuer).

Die Kommission bezieht sich dabei insbesondere auf eine Modellierungsstudie zu den langfristigen gesundheitlichen Effekten und Kosteneinsparungen im Gesundheitssystem (Emmert-Fees et al 2023). Dazu werden über den Rückgriff auf eine lange Betrachtungszeit von 20 Jahren dann „Kosteneinsparungen“ in Höhe von 0,5 bis 3,8 Mrd. €“ prognostiziert.

Allein diese Spanne verdeutlicht die Ungewissheiten der Modellierungen. Ganz andere Zahlen zeigen sich jedoch, wenn man das somit erhoffte durchschnittliche „jährliche(n) Einsparpotential von etwa 20 bis 170 Mio. € im GKV-System“ auf Grundlage der aktuellen Bevölkerungszahl für Deutschland als Einsparung pro Einwohner berechnet. Hier kommt man pro Jahr auf einen Betrag zwischen 0,24 € und 2,03 €, pro Tag sind dies deutlich weniger als ein Cent. Auch die für das Jahr 2027 erhoffte Finanzwirkung von 0,1 Mrd. € (gegenüber 1,2 Mrd. € für Tabak und 0,6 Mrd. € für Alkoholsteuer auf Spirituosen) und die Folgejahre erhoffte Finanzwirkung pro Tag und Einwohner liegt deutlich unterhalb des Cent-Bereichs.

Diese Zahlen sind mit zu berücksichtigen, wenn auf der anderen Seite die Kosten bzw. Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger durch höhere Steuern bzw. Abgaben bei den Verbrauchspreisen zu bewerten sind. Die Medien hatten hierzu bereits überschlagen, dass sich damit ein einzelner Kasten Cola um 3,84 € für die Konsumenten verteuert.

Aus unserer Sicht rechtfertigten diese Zahlen nicht die mit einer Lenkungssteuer verbundenen Eingriffe.

- Insofern wäre es in der Gesamtbewertung der Empfehlung ohnehin eine Mangelpackung, würde man nur die von der Kommission dargestellten (vermuteten) positiven Aspekten berücksichtigen. Zunächst wirkt sich die angedachte Lenkungssteuer vor allem als **Preissteigerung** bzw. zusätzliche Belastung für die Verbraucherinnen und Verbraucher aus – und dies in Zeiten, in denen (zu hohe) Lebensmittelpreise und weiter drohende Kostensteigerungen aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation ohnehin täglich diskutiert werden. Es bleibt völlig offen, wie dies – auch mit Blick auf zahlreiche andere Fragen (z.B. die Höhe der Grundsicherung) – in eine widerspruchsfreie Politik überführt werden kann.

Fakt ist, dass sich Verbrauchssteuern bei niedrigem bzw. geringem Haushaltseinkommen für Betroffene vielfach in der Lebenswirklichkeit spürbar **belastender** auswirken. Wirtschaftlich schwächere Bevölkerungskreise werden hierdurch zunächst auf der Ausgabenseite überproportional getroffen. Offenbar ist dies von der Kommission beabsichtigt, die hierzu konstatiert: „Sozial benachteiligte Gruppen können überdurchschnittlich profitieren, da sie im Durchschnitt

einen höheren Konsum zuckergesüßter Getränke aufweisen und zugleich stärker auf Preis- und Angebotsänderungen reagieren“.

- Zugleich werfen die aktuell angedachten Lenkungs- bzw. Strafsteuern in mehrfacher Hinsicht grundsätzliche Fragen auf. So treffen diese Belastungen zunächst einmal im Rasenmäher-Effekt **alle** Verbraucherinnen und Verbraucher. Konkret also auch solche, bei denen bereits im Ausgangspunkt die von der Kommission angestrebte Konsumlenkung nicht geboten wäre.
- Fragwürdig ist die Zielsetzung der Kommission, die vorgeschlagene Maßnahme auf „zuckerhaltige Erfrischungsgetränke“ auszurichten. Wer in einem komplexen Markt mit vielfältigen Angeboten und Alternativen einzelne Produktbereiche derart **inselartig** einer die Verbraucherpreise erhöhenden Strafsteuer unterwerfen möchte, nimmt Ausweichbewegungen im Kaufverhalten (insbesondere auf andere Getränke bzw. flüssige Lebensmittel) sehenden Auges in Kauf. Dies zeigen auch die Erfahrungen in Großbritannien.

Ohnehin ist die Empfehlung hier **nicht konsistent** und auch im Detail schwer absehbar, welche Produkte konkret betroffen sein sollen. Denn zentrale Begriffe werden nicht geklärt und darüber hinaus auch unstrukturiert verwendet („Softdrinksteuer“, „zuckergesüßte Erfrischungsgetränke“ und „zuckergesüßte Getränke“). Ersichtlich hat sich die Kommission nicht mit der angesprochenen Kategorie auseinandergesetzt. Nur ein Beispiel: Wenn Säfte ausgenommen bleiben, was gilt dann für Fruchtsaftschorlen (als Erfrischungsgetränke)?

Auch an anderer Stelle zeigt sich, dass das Verständnis zur Marktsituation und der Marktentwicklung in Deutschland nur eingeschränkt vorhanden ist. So werden durch das Statistische Bundesamt strukturell nur „Produktionsdaten“ erhoben, nicht jedoch den „Konsum“ betreffende Daten ausgewertet (so aber der Bericht). Auch weitere Ungenauigkeiten bei der Marktanalyse sind augenfällig. Vor allem wird vollständig ausgeblendet, dass seit vielen Jahren in Deutschland ein klarer Trend hin zu kalorienfreien bzw. zuckerreduzierten Erfrischungsgetränken festzustellen ist – im Unterschied zu Großbritannien dabei auch mit der Stärkung von Angeboten ohne die Verwendung von Süßstoffen.

Die erwartbaren Marktverwerfungen, die eine Lenkungssteuer (ähnlich den Entwicklungen in Großbritannien, wo die Süßungskonzepte umgestellt wurden) auch in Deutschland zur Folge haben dürfte, betreffen in besonderer Weise mittelständische Unternehmen. Diese verfügen (relativ und absolut) in der Regel über geringere Ressourcen, um die damit einhergehenden Kosten und bürokratischen Hürden bewältigen zu können. Somit werden diese Unternehmen vor besondere Herausforderungen gestellt.

Zurückzuweisen sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen der Kommission zur Marktlage und -struktur in Deutschland, die gezielt den Eindruck vermitteln möchte, es seien nur fünf Unternehmen betroffen. Im Jahr 2024 waren beim Statistischen Bundesamt 170 Unternehmen der Erfrischungsgetränke- und Mineralbrunnen-Industrie gemeldet, wobei hier nur Unternehmen mit mehr als 20 Mitarbeitenden erfasst werden. Nahegelegt wird ein Eindruck, wonach nur wenige Unternehmen betroffen wären. Zugleich stellt der an dieser Stelle von der Kommission bemühte Branchenmonitor Getränkeindustrie der Hans Böckler Stiftung explizit klar, dass in Deutschland „im Markt auch viele kleine und mittlere Hersteller (lokale und regionale Anbieter)“ aktiv sind.

- Die Zuckerreduktion in der Kategorie Erfrischungsgetränke im Rahmen der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie der Bundesregierung ist **erfolgreich** und zeigt im Jahr 2024 für marktrelevante Erfrischungsgetränke einen Rückgang von durchschnittlich rund 15 Prozent Zucker im Vergleich zum Basisjahr 2018 (siehe www.bmleh.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/054-zwischenbilanz-weniger-zucker.html).

Zurückzuweisen sind die Ausführungen der Kommission, die diese Entwicklung relativieren wollen. Insbesondere ist die in Bezug genommene „Evaluation“ auf Basis von Marktdaten (Philipsborn et al. 2023 im Auftrag von DANK) aus Branchenperspektive nicht belastbar und als Grundlage für gesetzliche Eingriffsmaßnahmen schlichtweg ungeeignet (siehe weiterführend www.wafg.de/Fakten_zum_wafg-Branchenbeitrag).

Die einseitige Handlungsempfehlung der Kommission bezogen auf „zuckerhaltige Erfrischungsgetränke“ verwundert insofern nicht, als diese bereits in ihrem Vorverständnis angelegt ist:

So wird zunächst ausgeführt, dass zuckergesüßte Getränke „signifikant“ zur Zuckeraufnahme beitragen würden. Der Blick in die korrespondierende Fußnote zeigt dann, dass dieser Befund gerade nicht auf Limonaden bzw. Erfrischungsgetränke zurückzuführen ist. In besonderer Weise deutlich spiegelt sich dies in der Bewertung, dass unsere seit vielen Jahrzehnten etablierte und bei Verbraucherinnen und Verbrauchern sehr beliebte Kategorie nach Ansicht der Autoren „ernährungsphysiologisch komplett entbehrlich“ sei. Wer sich mit derart verengtem Sichtfeld in die Analyse tatsächlich deutlich komplexerer Sachverhalte begibt, wird keine umfassende bzw. objektive Handlungsempfehlung ableiten (wollen).

Der Blick in die Wirklichkeit zeigt: Bereits heute gibt es in Deutschland ein ausgesprochen vielfältiges Angebot von Erfrischungsgetränken, aus dem Verbraucherinnen und Verbraucher nach den jeweiligen persönlichen Präferenzen wählen können. Diese Angebotsvielfalt umfasst insbesondere kalorienfreie bzw. kalorienreduzierte Varianten. Eine „Zuckersteuer“ ist von daher weder erforderlich noch zielführend – es sei denn, man möchte am Ende auch die Angebotsvielfalt einschränken.

Darüber hinaus lautet die grundsätzliche Frage: Ist es bei fehlenden Belegen für gesundheitspolitisch angestrebte Verbesserungen sinnvoll, in diesem Kontext erhoffte Entlastungen im Bereich Sozialabgaben durch eine zusätzliche Verbrauchssteuer und damit verbundene Zusatzkosten für Verbraucherinnen und Verbraucher finanzieren zu wollen?

Berlin, den 9. April 2026

Weiterführende Informationen zur Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) sind abrufbar unter www.wafg.de. Die wafg ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag unter der Registernummer [R000880](#).