Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e.V.

BDTA e.V. • Konrad-Zuse-Ring 4 • 41179 Mönchengladbach

Bundesministerium der Finanzen
Referat III B 4
Wilhelmstr. 97
10117 Berlin

Mönchengladbach, 30. Juni 2026

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes
Position des Tabakwaren-Großhandels zum Tabaksteuermodell 2027 bis 2030

Sehr geehrter Herr Messerschmidt,

der Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e.V. (BDTA) vertritt die gemeinsamen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Interessen seiner mittelständischen Mitgliedsbetriebe - in ihrer überwiegenden Zahl Familienbetriebe - gegenüber Behörden, politischen Entscheidungsträgern, anderen Verbänden und Organisationen sowie der Öffentlichkeit und den Medien.

Sie haben uns den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes mit der Bitte um Stellungnahme übersandt. Für die Gelegenheit zur fachlichen Beteiligung danken wir Ihnen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Bundesregierung mit dem Eckwertebeschluss vom 29. April 2026 die Tabaksteuer als Konsolidierungsinstrument heranzieht und ab dem 1. Januar 2027 über vier Jahre jährliche Erhöhungen für sämtliche Besteuerungskategorien vorsieht. Als systemrelevante Schnittstelle zwischen Industrie, Fachhandel und Fiskus begleiten wir diesen Prozess marktorientiert und weisen auf erhebliche Risiken des Entwurfs hin. Wir ersuchen darum, die nachstehenden Ausführungen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens angemessen zu berücksichtigen.

Präambel: Der legale Handel als Partner des Fiskus

Die gesamte legale Wertschöpfungskette ist der einzige verlässliche Partner des Staates. Während der Schwarzmarkt keinerlei Kontrollen unterliegt, garantieren allein die rechtstreuen Strukturen von der Industrie über den Großhandel bis hin zum Fachhandel die Einhaltung des Jugendschutzes sowie hohe Standards beim Verbraucherschutz und stellen zugleich die reibungslose Erhebung und Abführung der

Tabaksteuer sicher. Jede Schwächung dieser Strukturen durch eine Überreizung der Steuerschraube führt unmittelbar dazu, dass Konsumenten in unregulierte Kanäle abwandern, in denen der Staat jeglichen Einfluss auf Gesundheitsschutz und Steuereinnahmen verliert.

Risiken marktferner Fiskalstrategien im Spiegel nationaler und internationaler Erfahrungen

Deutschland verfügt über eine klare empirische Grundlage, um gute von schlechten Tabaksteuermodellen zu unterscheiden. Als Negativbeispiel dienen die Jahre 2002 bis 2005. Unverhältnismäßig hohe Erhöhungen von durchschnittlich rund 13% bei Zigaretten und bis zu 20% bei Feinschnitt ließen den legalen Markt um etwa ein Drittel schrumpfen und verfehlten die geplanten Mehreinnahmen von rund 9 Milliarden Euro. Trotz massiver Tariferhöhungen stiegen die gesamten Tabaksteuereinnahmen über den Zeitraum nur um etwa 3%, weil die Konsumenten in den illegalen Markt und in den Grenzhandel auswichen.[1]

Als Positivbeispiele dienen demgegenüber die Modelle der Jahre 2011 bis 2015 sowie 2022 bis 2026. Beide setzten auf maßvolle und planbare Schritte. Im jüngsten Modell führten Anpassungen von durchschnittlich rund 4% bei Zigaretten und 6% bei Feinschnitt sowie die Einführung der Kategorie der Substitute für Tabakwaren zu stabilen Zuwächsen. Die Tabaksteuereinnahmen bewegten sich von 2011 bis 2023 in einer stabilen Größenordnung und stiegen im jüngsten Modell von 14,2 Milliarden Euro im Jahr 2022 auf etwa 17,4 Milliarden Euro im Jahr 2025, ohne die Konsumenten in unregulierte Kanäle zu drängen. Wir wissen daher aus eigener nationaler Erfahrung sehr genau, wie ein funktionierendes Tabaksteuermodell aussieht. Es ist verlässlich, orientiert sich an der Entwicklung der durchschnittlichen KVP und vermeidet sprunghafte Belastungen.

Ein wesentliches Merkmal beider Positivmodelle war zudem ihre Laufzeit. Sie waren als Fünfjahresmodelle über die Zeiträume 2011 bis 2015 sowie 2022 bis 2026 angelegt. Wie schon bei diesen Vorgängermodellen begrüßen wir einen mehrjährigen und planbaren Aufwuchspfad ausdrücklich und sprechen uns nachdrücklich dafür aus, auch das kommende Modell wieder über fünf Jahre zu führen und nicht, wie im Entwurf beschrieben, auf ein Vierjahresmodell zu verkürzen. Ein über fünf Jahre gestreckter Pfad verteilt die Anpassungen auf kleinere und damit maßvollere Schritte und verlängert zugleich die Planungssicherheit für unsere mittelständischen und

[1] Siehe: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2006/bemerkungen-2006-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1: *„(…) Die letztgenannten Ausgaben stiegen von 1,0 Mrd. Euro (2004) auf 2,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 sowie 4,2 Mrd. Euro im Jahre 2006 und hätten durch Mehreinnahmen aufgrund einer Tabaksteuererhöhung finanziert werden sollen.* ***Die Mehreinnahmen haben sich allerdings nicht in der erwarteten Höhe realisieren lassen.*** *(…)“*

familiengeführten Unternehmen, die ihre logistischen Prozesse und Margenstrukturen langfristig kalkulieren müssen.

Der internationale Vergleich bestätigt diese Lehre. In Frankreich übersteigt der nicht im Inland versteuerte Konsum nach einer Erhöhung der Zigarettensteuer um rund 86% seit 2017 mittlerweile ein Drittel des Marktes, sodass die Einnahmen trotz höherer Sätze rückläufig sind.[2] In Australien bewirkte eine rein repressive Preispolitik einen faktisch explodierten Schwarzmarkt bei stagnierenden Raucherquoten.[3] Der vorliegende Entwurf bricht mit dem bewährten Pfad und kehrt zum Negativbeispiel zurück. Wir halten dies für einen überdenkenswerten ordnungspolitischen Fehler.

Besteuerung von Zigaretten zu hoch angesetzt

Der auf eine Packung mit 20 Stück entfallende Tabaksteueranteil steigt laut Entwurf jährlich um rund 9%. Das ist mehr als das Doppelte der maßvollen Schritte, die die beiden Positivmodelle prägten, und verlässt den bewährten Pfad der Verlässlichkeit. Bereits die im Entwurf selbst hinterlegte Steuerschätzung ohne Gesetzesänderung weist für die Jahre 2027 bis 2030 rückläufige Einnahmen und damit einen schrumpfenden Markt aus. Sprunghaft steigende Tarife auf einen ohnehin schrumpfenden Zigarettenmarkt zu legen, beschleunigt die Abwanderung in den Grenzhandel und in den Schwarzmarkt und gefährdet genau die Einnahmebasis, die der Entwurf sichern soll.

Wie sich eine solche Belastung auswirkt, zeigt das Verhalten des Feinschnitts, der traditionell als Puffersegment für preisbewusste Raucher dient. Gerade die Jahre 2002 bis 2005 belegen, dass eine überzogene Zigarettensteuer den Konsum nicht senkt, sondern verlagert. Während der Absatz der Fabrikzigarette sank, stieg der Feinschnittabsatz im selben Zeitraum an. Dies lag an dem steuerinduziert zu großen Preisdifferenzial zwischen Zigaretten und Feinschnitt. Obwohl auch der Feinschnitt damals stärker besteuert wurde, wuchs sein Marktanteil deutlich, weil der Preisabstand zur Fabrikzigarette trotz der Anhebungen weiter zunahm und die unverhältnismäßige Belastung der Zigarette die Konsumenten in das günstigere Segment des Selbstdrehens trieb. Der bewährte Pfad wurde damals nicht durch eine

[2] Siehe: https://observatoire-hexagone.org/index.php/2025/10/29/tabac-en-france-plus-de-taxes-donc-moins-de-recettes/; Siehe: https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/itp/illicit-cigarette-consumption-in-europe-2024-results.pdf?sfvrsn=4ad3ac8_6. S. 91: „***37.6%*** *of total consumption was C&C.*“.

[3] https://www.abc.net.au/news/2025-09-26/health-minister-concedes-tobacco-black-market-has-exploded/105820002: *„Health minister concedes tobacco black market has 'exploded'*;
Siehe ebenso: https://www.health.gov.au/ministers/the-hon-mark-butler-mp/media/radio-interview-with-minister-butler-5aa-26-september-2025?language=en: „*The black market has absolutely exploded around the country. There's no question about that over the last couple of years. The big increases in tobacco excise happened over the last decade, but more recently we've just seen organised crime really take a stranglehold over the illicit tobacco market.“*

Mehrbelastung des Feinschnitts verlassen, sondern durch die disproportionale Verteuerung der Zigarette, die das Kernsegment schwächte und einen Teil der Nachfrage zugleich in den Grenzhandel und in den Schwarzmarkt abdrängte.

Wir schlagen vor, die jährlichen Anpassungsschritte für Zigaretten auf das bewährte Niveau des uns bekannten Modells von 2022 bis 2026 abzusenken, den Aufwuchspfad über fünf Jahre statt über vier Jahre zu strecken und an der tatsächlichen Entwicklung der durchschnittlichen KVP auszurichten, ergänzt um eine variable Mindestgesamtsteuer als Sicherungsmechanismus.

Erhitzter Tabak mit überhöhtem Steuerdifferenzial

Der Entwurf hält an einer Besteuerung des erhitzten Tabaks von 80% der Zigarettensteuer fest und damit an einem Niveau, das weit über dem europäischen Durchschnitt von etwa 40% liegt.[4] Bereits heute wird jeder dritte in Deutschland konsumierte Stick nicht hierzulande versteuert, der Anteil ausländischer Produkte beträgt rund 32% gegenüber unter 5% in Mitgliedstaaten mit moderatem Niveau. Die hohe Belastung treibt damit genau jenes Volumen ins Ausland, das der Fiskus besteuern möchte, und widerspricht dem wissenschaftlich untersuchten Risikoreduzierungspotenzial dieser Produkte. Während die Europäische Kommission mit der Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie eigenständige Kategorien und deutlich niedrigere Mindeststeuerraten schafft, schreibt der nationale Entwurf das überhöhte Niveau für weitere vier Jahre fort.

Wir schlagen eine eigenständige Besteuerungskategorie für erhitzten Tabak mit klarer Abgrenzung zur Zigarette und schrittweiser Heranführung an den europäischen Durchschnitt vor. Eine solche risikoadäquate Besteuerung holt versteuertes Volumen nach Deutschland zurück und kann den jährlichen fiskalischen Beitrag dieser Kategorie bei einem Fünfjahresmodell bis 2031 auf rund eine Milliarde Euro steigern.

Vertane Chance bei Nikotinbeuteln und Substituten

Eine aus unserer Sicht überfällige Gelegenheit lässt der Entwurf bei den tabakfreien Nikotinbeuteln ungenutzt. Eine nationale Besteuerung wird lediglich für den Fall in Aussicht gestellt, dass die europäische Richtlinie sie vorsieht. Damit bleibt eine Lücke offen, durch die diese Produkte nahezu ausschließlich über den grenzüberschreitenden Versandhandel und unter Umgehung des Fiskus sowie der jugendschutzkonformen Vertriebsstrukturen des Fachhandels zum Verbraucher gelangen. Bereits etwa 2% der Menschen in Deutschland nutzen regelmäßig

[4] https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/itp/illicit-cigarette-consumption-in-europe-2024-results.pdf

Nikotinbeutel.[5] Eine sofortige gesetzliche Einbettung würde Rechtssicherheit schaffen, faire Wettbewerbsbedingungen für die mittelständischen Großhändler und Einzelhändler herstellen und das Aufkommen um rund 100 Millionen Euro jährlich steigern.

Ähnliches gilt für die Substitute für Tabakwaren, bei denen bereits rund die Hälfte des Marktes auf illegale Kanäle entfällt[6] und dem Fiskus jährlich bis zu 2 Milliarden Euro entgehen. Eine weitere Anhebung des Steuertarifs wirkt hier kontraproduktiv. Statt zusätzlicher Belastungen für den steuerehrlichen Mittelstand sind eine Stärkung des legalen Fachhandels und eine Harmonisierung der Einfuhrkontrollen auf europäischer Ebene geboten.

Schlusssynthese

Aus pragmatischer gesundheitspolitischer Sicht funktioniert das Konzept der Harm Reduction nur, wenn risikoärmere Alternativen im kontrollierten Fachhandel verfügbar bleiben und nicht durch eine unverhältnismäßige Steuerlast in den Schwarzmarkt abwandern. Die unverändert hohe Besteuerung risikoreduzierter Produkte konterkariert das vom Entwurf selbst formulierte Ziel eines Gleichgewichts zwischen Einnahmen und öffentlicher Gesundheit.

Die im Entwurf ausgewiesenen Mehreinnahmen von 756 Millionen Euro im Jahr 2027 bis zu rund 3,5 Milliarden Euro im Jahr 2030 beruhen auf der Annahme einer vollständigen Weitergabe der Steuererhöhung bei stabilem Absatz. Genau diese Annahme erwies sich 2002 bis 2005 als Trugschluss und lässt die realen Einnahmen gegenüber dem Status quo sinken. Ein marktgerecht ausgestaltetes Modell, das an die Positivbeispiele der Jahre 2011 bis 2015 und 2022 bis 2026 anknüpft, lässt bis zum Jahr 2031 hingegen eine konsistente Steigerung der Gesamteinnahmen auf knapp 19 Milliarden Euro erwarten.

Wir bitten Sie, den Entwurf in diesem Sinne zu überarbeiten, und erläutern Ihnen unsere Marktperspektive gerne in einem persönlichen Gespräch.

Mit freundlichen Grüßen

Matthias Junkers
Geschäftsführer

[5] https://www.bfr.bund.de/cm/350/bfr-2-go-ausgabe-1-2023.pdf
[6] Siehe u.a. https://www.scs.fraunhofer.de/de/publikationen/studien/der-irregulaere-markt-fuer-e-zigaretten-in-europa.html