Stellungnahme

Berlin, 30. Juni 2026

BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Stellungnahme des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- nimmt zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Bewertung

Der Referentenentwurf sieht über einen Zeitraum von vier Jahren, beginnend ab dem 1. Januar 2027, jährliche Tabaksteuererhöhungen für sämtliche Besteuerungskategorien vor. Ziel ist insbesondere die Verstetigung und Erhöhung der Tabaksteuereinnahmen sowie die Anpassung der Steuerlasten an die Entwicklung der Kleinverkaufspreise. Nach dem Entwurf sollen die Steuermehreinnahmen von 756 Mio. Euro im Jahr 2027 auf 3,589 Mrd. Euro im Jahr 2030 steigen.

Der BDZ erkennt die Erhebung und Anpassung von Verbrauchsteuern als legitimes Instrument des Gesetzgebers an. Verbrauchsteuern können sowohl fiskalischen Zwecken dienen als auch gesundheitspolitische Lenkungswirkungen entfalten. Es wird nicht in Abrede gestellt, dass der Gesetzgeber die Tabakbesteuerung fortentwickeln und die einzelnen Besteuerungskategorien sachgerecht zueinander ins Verhältnis setzen kann. Ebenso erkennt der BDZ an, dass eine stufenweise Anpassung gegenüber einer einmaligen sprunghaften Erhöhung grundsätzlich besser geeignet ist, Marktverwerfungen zu begrenzen und Planungssicherheit für Verwaltung und Wirtschaftsbeteiligte herzustellen.

Gleichzeitig ist aus Sicht des BDZ entscheidend, dass Steuerpolitik und Vollzug nicht voneinander getrennt betrachtet werden dürfen. Die im Referentenentwurf erwarteten Mehreinnahmen können nur dann realisiert und dauerhaft gesichert werden, wenn der legal versteuerte Markt stabil bleibt und Ausweichbewegungen in unversteuerte, geschmuggelte oder gefälschte Produkte wirksam begrenzt werden. Genau hierfür ist eine leistungsfähige Zollverwaltung unverzichtbar.

Der BDZ bewertet den Entwurf daher nicht aus Sicht einzelner Marktteilnehmer und nimmt keine detaillierte Bewertung einzelner Steuersätze vor. Maßgeblich ist aus unserer Sicht vielmehr die Frage, ob die vorgesehenen Steuererhöhungen vollzugstauglich ausgestaltet werden und die Zollverwaltung in die Lage versetzt wird, die erwarteten Mehreinnahmen gegenüber Steuerhinterziehung, Schmuggel und illegaler Produktion tatsächlich zu sichern.

Bereits an dieser Stelle weist der BDZ darauf hin: Die erwarteten Tabaksteuermehreinnahmen werden sich nicht in der prognostizierten Höhe einstellen, wenn die Steueraufsicht, die Kontrolleinheiten und die Zollfahndung nicht im Gleichklang mit der Steuererhöhung gestärkt werden. Ohne ausreichende Kontroll- und Ermittlungsressourcen steigt das Risiko, dass die Steuererhöhungen nicht zu entsprechenden Mehreinnahmen des Staates führen, sondern zusätzliche Gewinnmargen für die Organisierte Kriminalität schaffen.

Die vorgesehenen Erhöhungen stehen zudem im Kontext der laufenden europäischen Diskussion über die Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie sowie der steuerpolitischen Entwicklung in mehreren Nachbarstaaten, die in den vergangenen Jahren erhebliche Steuererhöhungen bei Tabakprodukten vorgenommen haben. Gerade dieser europäische Zusammenhang macht deutlich, dass nationale Tabaksteuerpolitik nicht isoliert betrachtet werden darf. Preis- und Steuergefälle zwischen Mitgliedstaaten wirken unmittelbar auf Schmuggelrouten, Ausweichbewegungen und illegale Märkte.

Aus Sicht des BDZ blendet der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes die Folgen für den Steuervollzug und die Entwicklung illegaler Märkte aus. Deshalb lehnt der BDZ das geplante Gesetzgebungsvorhaben im Rahmen der steuerrechtlichen sowie vollzugstauglichen Ausgestaltung ab.

II. Vollzugstauglichkeit als Voraussetzung wirksamer Steuerpolitik

Der Referentenentwurf ist erkennbar fiskalisch motiviert. Die Anpassung der Tabaksteuer wird ausdrücklich als Konsolidierungsmaßnahme für den Bundeshaushalt eingeordnet. Dies ist politisch nachvollziehbar. Aus Sicht des BDZ darf sich die Gesetzesbegründung jedoch nicht darauf beschränken, erwartete Mehreinnahmen zu beziffern, ohne die tatsächlichen Vollzugsfolgen hinreichend zu bewerten.

Die Tabaksteuer ist eine Verbrauchsteuer, deren Erhebung in der Praxis eng mit Kontrolle, Steueraufsicht, Risikoanalyse, Bekämpfung von Steuerhinterziehung und strafrechtlicher Verfolgung verbunden ist. Je stärker die Steuerbelastung einzelner Produktkategorien ansteigt, desto größer wird der wirtschaftliche Anreiz, legale Vertriebswege zu verlassen und auf illegale oder nicht ordnungsgemäß versteuerte Produkte auszuweichen. Dies gilt insbesondere bei Produkten, bei denen sich durch Preis- und Steuergefälle hohe Gewinnmargen für organisierte Täterstrukturen erzielen lassen.

Der Referentenentwurf erkennt dieses Risiko selbst an, indem er eine einmalige signifikante Steuererhöhung als Alternative verwirft, um eine Abwanderung der Konsumenten zu im Ausland gekauften oder illegalen Tabakwaren des Schwarzmarktes zu verhindern. Doch auch stufenweise Steuererhöhungen können Ausweichreaktionen auslösen, wenn sie kumuliert zu erheblichen Preissteigerungen führen und nicht durch wirksame Kontroll- und Vollzugsmaßnahmen begleitet werden.

Die erwarteten Mehreinnahmen beruhen erkennbar auf der Annahme, dass die Steuererhöhungen weitgehend über höhere Kleinverkaufspreise an Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden und der legal versteuerte Markt trotz dieser Preissteigerungen hinreichend stabil bleibt. Diese Annahme ist jedoch nur dann belastbar, wenn zugleich mögliche Verlagerungen in den Schwarzmarkt, in grenzüberschreitende Beschaffungswege, in nicht ordnungsgemäß versteuerte neue Produkte oder in illegale Produktions- und Vertriebsstrukturen realistisch berücksichtigt werden.

III. Aktuelle Lage des illegalen Tabakmarktes

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass der illegale Tabakmarkt weiterhin ein relevantes und zunehmend professionelles Betätigungsfeld organisierter Kriminalität ist. Deutschland ist dabei nicht nur Absatzmarkt, sondern zunehmend auch Produktions-, Logistik- und Verteilstation innerhalb Europas. Illegale Produktionsstätten, gefälschte Waren, grenzüberschreitende Lieferketten, Rohtabakströme und digitale Vertriebswege stellen die Zollverwaltung vor erhebliche Herausforderungen.

Die aktuellen Marktindikatoren und Vollzugsdaten zeigen eine anhaltende Belastung. Nach aktuellen Branchen- und Marktstudien ist der illegale Zigarettenmarkt in Deutschland zuletzt weiter gewachsen. Zugleich weist die Zoll-Jahresbilanz steigende Sicherstellungsmengen aus. Diese Zahlen sind ein Beleg für die engagierte und erfolgreiche Arbeit der Beschäftigten des Zolls. Sie sind aber kein Zeichen der Entwarnung. Sicherstellungen bilden immer nur den sichtbaren Teil des Phänomens ab und sagen nichts über das gesamte Dunkelfeld aus.

Der boomende Tabakschwarzmarkt bringt die betroffenen Bereiche des Zolls bereits heute an Belastungsgrenzen. Kontrolleinheiten, Zollfahndung, Steueraufsicht sowie Straf- und Bußgeldstellen sind mit immer professionelleren Täterstrukturen, größeren Sicherstellungsmengen, komplexeren Ermittlungsverfahren und aufwendigeren internationalen Bezügen konfrontiert. Die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels ist längst kein Randphänomen mehr, sondern Teil der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität.

Für den BDZ ist deshalb entscheidend: Eine Steuererhöhung in einem Marktumfeld, in dem illegale Produktion und illegaler Vertrieb bereits wachsen oder sich strukturell ver-

ändern, muss zwingend mit einer Stärkung des Vollzugs verbunden werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass ein Teil der erwarteten Mehreinnahmen nicht beim Staat, sondern bei kriminellen Strukturen ankommt.

IV. Bewertung der einzelnen Produktbereiche aus Vollzugssicht

1. Zigaretten

Zigaretten bleiben aus Sicht des Vollzugs die klassische und weiterhin besonders relevante Produktkategorie des illegalen Tabakmarktes. Schmuggel, gefälschte Markenware, illegale Produktion und organisierte Vertriebsstrukturen sind hier seit Jahren bekannt. Die im Referentenentwurf vorgesehenen Erhöhungen des Regelsteuersatzes und des Mindeststeuersatzes können grundsätzlich zu zusätzlichen Einnahmen führen. Sie erhöhen aber zugleich die Bedeutung wirksamer Kontrollen und Ermittlungen.

Gerade bei Zigaretten ist zu berücksichtigen, dass illegale Produktion in Europa industriell organisiert ist. Kriminelle Strukturen benötigen hierfür Rohtabak, Maschinen, Verpackungsmaterial, Steuerzeichenfälschungen oder gefälschte Packungen, Lagerflächen, Logistik und Vertriebsnetze. Die Bekämpfung solcher Strukturen ist personal- und zeitintensiv und kann nicht mit punktuellen Kontrollen allein bewältigt werden.

Der BDZ hält es deshalb für erforderlich, die vorgesehenen Steuererhöhungen bei Zigaretten mit einer Verstärkung der Risikoanalyse, der Kontrolleinheiten, der Zollfahndung sowie der Straf- und Bußgeldstellen zu begleiten.

2. Feinschnitt

Der Referentenentwurf weist Feinschnitt eine erhebliche fiskalische Bedeutung zu. Die erwarteten Steuermehreinnahmen aus Feinschnitt steigen nach dem Entwurf bis zum Jahr 2030 auf 1,736 Mrd. Euro und bilden damit einen wesentlichen Teil der prognostizierten Mehreinnahmen.

Der BDZ nimmt zur Kenntnis, dass Feinschnitt historisch niedriger besteuert wurde und der Entwurf die steuerliche Spreizung zwischen Feinschnitt und Zigaretten reduzieren will, während die sogenannte Pufferfunktion von Feinschnitt erhalten bleiben soll. Daher ist anzunehmen, dass Feinschnitt bislang nicht als Haupttreiber des Schwarzmarktes in Erscheinung getreten ist. Gleichwohl folgt aus der hohen fiskalischen Bedeutung dieser Produktkategorie ein besonderer Monitoringbedarf.

Wenn ein erheblicher Teil der erwarteten Mehreinnahmen aus Feinschnitt generiert werden soll, muss die Entwicklung der versteuerten Mengen, der Preisrelationen, etwaiger Ausweichbewegungen und möglicher Vollzugsfolgen fortlaufend beobachtet werden. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob sich Nachfrage in andere Produktkategorien, in grenzüberschreitende Beschaffung oder in nicht ordnungsgemäß versteuerte Ware verlagert.

Der BDZ regt daher an, Feinschnitt im Rahmen der Evaluierung gesondert auszuweisen und nicht lediglich in einer allgemeinen Betrachtung der Tabaksteuereinnahmen aufgehen zu lassen.

3. Erhitzter Tabak

Erhitzter Tabak hat sich nach der Begründung des Referentenentwurfs als neue Produktkategorie am Markt etabliert und trägt bereits heute zu steigenden Tabaksteuereinnahmen bei. Der Entwurf hält daran fest, erhitzten Tabak in einer Relation von 80 Prozent der Steuerbelastung von Zigaretten gleicher Kleinverkaufspreise zu besteuern.

Aus Sicht des BDZ ist bei erhitztem Tabak besonders zu beachten, dass es sich um ein dynamisches Produktsegment handelt, bei dem Marktstruktur, Vertriebswege und Ausweichreaktionen anders gelagert sind als bei klassischen Zigaretten. Der illegale Konsum erhitzter Tabakprodukte fällt im Vergleich zur klassischen Zigarette zwar bislang noch geringer aus. Gleichwohl entwickelt sich der Schmuggel von Tabaksticks von Ost- nach Westeuropa zu einem stark wachsenden illegalen Geschäft. Angetrieben wird diese Entwicklung wesentlich durch deutliche Preis- und Steuergefälle zwischen den Mitgliedstaaten. Laut der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KMPG ist bereits heute jeder dritte in Deutschland konsumierte Tabakstick nicht in Deutschland versteuert.

Nach vorliegenden Marktindikatoren gehören Deutschland und Polen bereits zu den Mitgliedstaaten mit den höchsten Schmuggelvolumina bei Tabaksticks innerhalb der Europäischen Union. Diese Entwicklung sollte den Gesetzgeber besonders sensibilisieren. Wenn in einem bereits dynamisch wachsenden illegalen Marktsegment die Steuerbelastung signifikant erhöht wird, ohne gleichzeitig die Kontroll- und Ermittlungsfähigkeit des Zolls zu stärken, droht eine zusätzliche Belebung des Schwarzmarktes.

Eine schematische steuerliche Anbindung von erhitztem Tabak an Zigaretten kann fiskalisch nachvollziehbar sein, ersetzt aber keine eigenständige vollzugspraktische Bewertung der Produktkategorie. Entscheidend ist nicht allein, welche Steuerrelation rechnerisch sachgerecht erscheint, sondern ob die daraus folgenden Marktreaktionen kontrollierbar bleiben.

Gerade bei neuen oder neueren Produktsegmenten müssen Steuerrecht, Produktdefinitionen, Kontrollmöglichkeiten und Marktüberwachung ineinandergreifen. Andernfalls entstehen Rechtsunsicherheiten und Vollzugsprobleme, die illegale oder graue Vertriebswege begünstigen können. Der BDZ hält es daher für erforderlich, die Entwicklung bei erhitztem Tabak eng zu begleiten und dabei nicht nur Einnahmen, sondern auch Aufgriffe, Verdachtsfälle, Vertriebswege, grenzüberschreitende Schmuggelmuster und Erkenntnisse aus der Zollfahndung einzubeziehen.

Aus Sicht des BDZ ist die vorgesehene Steuererhöhung bei erhitztem Tabak daher nur dann verantwortbar, wenn sie mit einer deutlichen Stärkung der Vollzugsfähigkeit verbunden wird. Andernfalls besteht das erhebliche Risiko, dass gerade in diesem Produktsegment zusätzliche Einnahmen nicht in vollem Umfang beim Staat ankommen, sondern kriminelle Geschäftsmodelle gestärkt werden.

4. Substitute für Tabakwaren / E-Liquids

Der Entwurf sieht für Substitute für Tabakwaren eine minimale stufenweise Erhöhung von 1 Cent des spezifischen Steuersatzes pro Jahr vor. Aus Sicht des BDZ ist diese Produktgruppe vor allem deshalb relevant, weil sie in hohem Maße durch dynamische Marktveränderungen, Onlinevertrieb, Paketversand und unterschiedliche Produktgestaltungen geprägt ist.

Die Zollverwaltung hat in diesem Bereich nicht nur steuerliche Fragen zu bewältigen. In der Praxis treten auch Abgrenzungsfragen, Fragen der Verkehrsfähigkeit, Schnittstellen zur Marktüberwachung sowie Probleme bei der Feststellung und Bewertung konkreter Produkte auf. Bei E-Liquids und verwandten Produkten ist zudem zu berücksichtigen, dass die Vertriebsstrukturen kleinteiliger und digitaler sein können als beim klassischen Zigarettenhandel. In einigen dicht besiedelten Großstädten wie Berlin hat der illegale Vertrieb solcher Produkte inzwischen ein beispielloses Ausmaß erreicht. Eine effektive Überwachung des einschlägigen Gewerbes (z.B. „Spätis“ und vergleichbare Kioske) seitens Länder- und Kommunalbehörden findet kaum statt, obwohl regelmäßig illegale Verkäufe an Kinder und Jugendliche festgestellt werden können. Die Zollverwaltung hat ebenfalls nicht die personellen Ressourcen, flächendeckende Kontrollen zur Steueraufsicht in solchen Geschäften durchzuführen. Aufgrund der zunehmenden Beherrschung des Schwarzmarktes durch organisiert kriminelle und Clanstrukturen besteht zudem ein erhebliches Gefährdungspotenzial für die Vollzugsbeamtinnen und -beamten.

Der vorliegende Entwurf droht, diese Entwicklungen weiter zu verschlimmern, da eine Stärkung der Kontrollbehörden nicht vorgesehen ist. Der BDZ sieht daher die Notwendigkeit, die steuerliche Fortentwicklung dieser Produktgruppe mit praxistauglichen Produktdefinitionen, klaren Zuständigkeiten und ausreichenden Kontrollmöglichkeiten zu verbinden. Steuererhöhungen allein lösen die Vollzugsprobleme in diesem Bereich nicht.

5. Pfeifentabak / Wasserpfeifentabak

Der Entwurf sieht für Wasserpfeifentabak keine Erhöhung der nationalen Zusatzsteuer vor, sondern belässt diese bei 23 Euro je Kilogramm. Gleichwohl steigt die Steuerbelastung für Wasserpfeifentabak erheblich, weil sich die Gesamtbesteuerung aus der Steuer für Pfeifentabak zuzüglich der Zusatzsteuer für Wasserpfeifentabak zusammensetzt. Die vorgesehene deutliche Erhöhung der Pfeifentabakbesteuerung wirkt sich damit unmittelbar auch auf Wasserpfeifentabak aus.

Der Mindeststeuersatz für Pfeifentabak steigt nach dem Entwurf von derzeit 26,00 Euro/kg auf bis zu 165,46 Euro/kg (in der Endstufe). Da Wasserpfeifentabak nach der Systematik des Tabaksteuergesetzes als Pfeifentabak zuzüglich einer Zusatzsteuer von 23 Euro/kg besteuert wird, steigt die Mindeststeuerbelastung für Wasserpfeifentabak rechnerisch auf 188,46 Euro/kg.

Aus Sicht des BDZ ist dieser Effekt besonders kritisch, weil Wasserpfeifentabak bereits heute zu den besonders schwarzmarktsensiblen Produktsegmenten zählt. Der BDZ hat in früheren Stellungnahmen, beispielsweise zur Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie bereits darauf hingewiesen, dass der Markt für Wasserpfeifentabak in Deutschland in erheblichem Umfang durch illegale Vertriebswege geprägt ist und der Schwarzmarktanteil auf rund 80 Prozent geschätzt werden kann. Diese Größenordnung ist nach gewerkschaftlicher Einschätzung, die sich u.a. auf die zöllnerische Erfahrung im Rahmen von Kontrollen sogenannter Shisha-Bars stützt, nicht unrealistisch. Eine weitere deutliche Verteuerung legal versteuerter Ware birgt daher das Risiko, bestehende Schwarzmarktstrukturen zusätzlich zu stärken.

Nach aktuellen Branchenangaben und Medienberichten könnte die Steuerbelastung für Wasserpfeifentabak infolge der geplanten Änderungen bis 2030 erheblich steigen und Endkundenpreise von etwa 250 bis 300 Euro je Kilogramm auslösen. In einem Marktsegment, das schon heute stark anfällig für unversteuerte Ware, Umfüllungen, illegale Herstellung, Onlinevertrieb und informelle Vertriebsstrukturen ist, können deutliche Preissteigerungen erhebliche Ausweichbewegungen auslösen.

Besonders problematisch ist, dass solche Ausweichbewegungen nicht nur die erwarteten Steuermehreinnahmen gefährden, sondern auch den Vollzug zusätzlich belasten. Der Zoll müsste mit unveränderten oder unzureichenden Ressourcen einen noch größeren illegalen Markt kontrollieren. Dies betrifft insbesondere Kontrollen in Shisha-Bars und im Einzelhandel, die Aufklärung von Bezugsquellen und Lieferketten, die Sicherstellung unversteuerter Ware sowie die Bearbeitung anschließender Straf- und Steuerverfahren.

Der BDZ hatte 2025 bereits im Zusammenhang mit der EU-Tabaksteuerrichtlinie angeregt, die Kontrollstrategie im Bereich Shisha weiterzuentwickeln. Statt kleinteiliger, personal- und zeitintensiver Kontrollen einzelner Dosen oder einzelner Konsumvorgänge sollte stärker risikoorientiert an Bezugsquellen, Lieferketten und dem Inverkehrbringen angesetzt werden. Zudem bestehen weiterhin erhebliche Vollzugsprobleme bei der Abgrenzung von Rauchtabak, Zwei-Komponenten-Tabak und Wasserpfeifentabak, etwa wenn erst anhand von Inhaltsstoffen wie Glycerin festgestellt werden kann, ob ein Produkt als Wasserpfeifentabak einzustufen ist.

Der BDZ fordert daher, Wasserpfeifentabak in der Gesetzesfolgenabschätzung und im späteren Monitoring gesondert zu betrachten. Eine bloße Aussage, dass die Zusatzsteuer unverändert bleibt, greift zu kurz, wenn die Gesamtsteuerbelastung über die Anhebung des Pfeifentabaksteuersatzes erheblich steigt. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob das bestehende Besteuerungs- und Kontrollmodell für Wasserpfeifentabak neu kalibriert werden muss, um eine weitere Verlagerung des Marktes in illegale Strukturen zu verhindern.

6. Nikotinbeutel und sonstige neue Nikotinprodukte

Der Referentenentwurf weist darauf hin, dass im Falle einer entsprechenden Regelung in der überarbeiteten EU-Tabaksteuerrichtlinie auch eine nationale Besteuerung von Nikotinpouches geplant ist. Der BDZ nimmt dies zur Kenntnis.

Aus Sicht des Vollzugs zeigt gerade diese Produktgruppe, wie wichtig ein kohärenter Rechtsrahmen ist. Neue Nikotinprodukte dürfen nicht zwischen Steuerrecht, Produktrecht, Gesundheits- und Jugendschutz sowie Marktüberwachung zerrieben werden. Unklare Verkehrsfähigkeit, fehlende Besteuerungssystematik und uneinheitliche Kontrollzuständigkeiten begünstigen unkontrollierte Vertriebswege.

Der BDZ spricht sich nicht für eine isolierte steuerpolitische Einzelregelung aus. Er hält aber eine klare, vollzugstaugliche und jugendschutzfeste Regelung für erforderlich, die Verkehrsfähigkeit, Besteuerung, Produktdefinitionen, Zuständigkeiten und Kontrollbefugnisse eindeutig miteinander verknüpft.

V. Rohtabak, Vorprodukte und illegale Herstellung

Der Referentenentwurf beschränkt sich im Wesentlichen auf die Fortschreibung der Steuertarife. Gleichwohl sollte im Zusammenhang mit Steuererhöhungen auch der Vorfeldbereich illegaler Herstellung stärker in den Blick genommen werden.

Illegale Zigarettenproduktion setzt den Zugang zu Rohtabak, geschnittenem Tabak, Maschinen, Verpackungsmaterial und Logistikstrukturen voraus. Solange Herstellung, Transport und Lagerung von Rohtabak und relevanten Vorprodukten nicht hinreichend überwacht werden können, bleiben Ermittlungs- und Kontrollbehörden häufig darauf angewiesen, erst auf der Ebene fertiger illegaler Produkte einzugreifen. Effektive Bekämpfung organisierter Tabaksteuerkriminalität muss jedoch früher ansetzen.

Der BDZ hat sich bereits im Zusammenhang mit der Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie dafür ausgesprochen, Rohtabak stärker in ein europäisches Überwachungssystem einzubeziehen und dafür im nationalen Recht als Steuergegenstand zu definieren. Auch im nationalen Kontext sollte geprüft werden, welche Dokumentations-, Nachweis- und Kontrollmöglichkeiten erforderlich sind, um legale Warenströme von missbräuchlichen Gestaltungen besser unterscheiden zu können.

VI. Kritische Bewertung des Erfüllungsaufwands

Der Referentenentwurf sieht aufgrund der kurzfristigen Tabaksteuererhöhungen zum 1. Januar 2027 vor, die in § 38 Absatz 3 Tabaksteuergesetz geregelte Bezugsfrist für Steuerzeichen vorübergehend von zwei Monaten auf sechs Wochen zu verkürzen. Entsprechend soll auch die in § 32 Absatz 3 Nummer 3 Tabaksteuerverordnung geregelte Bestellfrist für Steuerzeichen vorübergehend von acht Wochen auf sechs Wochen verkürzt werden. Beide Regelungen sollen bis zum 31. Dezember 2026 gelten.

Nach Kenntnis des BDZ wurden diese Anpassungen mit den betroffenen Stellen, insbesondere der Bundesdruckerei und der Steuerzeichenstelle Bünde, abgestimmt. Aus unserer Sicht bestehen daher gegen die vorübergehende Anpassung der Bezugs- und Bestellfristen keine grundsätzlichen Einwände, soweit die praktische Umsetzbarkeit in den betroffenen Verwaltungsbereichen tatsächlich sichergestellt ist.

Der Referentenentwurf beziffert ferner für die Zollverwaltung im Jahr 2026 einmalige Ausgaben vor allem bei der zentralen Steuerzeichenstelle, für Erlass- und Erstattungsanmeldungen sowie für die Anpassung von Sortenverzeichnissen im IT-Verfahren TARA in Höhe von rund 525 Tsd. Euro. Hinzu kommen 25 Tsd. Euro für die Anpassung des IT-Verfahrens ATLAS sowie 32 Tsd. Euro Sachausgaben beim ITZBund. Der einmalige Personalaufwand der Verwaltung wird mit 268 Tsd. Euro beziffert; der jährliche Personalaufwand wird als geringfügig eingeordnet.

Nach Bewertung des BDZ selbst ergibt sich aus der bloßen Änderung der Steuertarife für die Sachgebiete B der Hauptzollämter voraussichtlich kein erheblicher unmittelbarer zusätzlicher Regelaufwand in der laufenden Steuerbearbeitung.

Die entscheidende Belastung entsteht allerdings nicht durch die technische Umstellung der Steuertarife oder die Anpassung von Steuerzeichen- und IT-Verfahren. Sie entsteht vor allem mittelbar, wenn höhere Steuer- und Preisniveaus zusätzliche Anreize für Schmuggel, illegale Herstellung, unversteuerte Vertriebswege und organisierte Tabaksteuerkriminalität setzen. Diese Folgen treffen insbesondere die Kontrolleinheiten, die Zollfahndung, die Steueraufsicht, die Straf- und Bußgeldstellen sowie die Bereiche, die mit Sicherstellung, Lagerung, Transport und Vernichtung illegaler Tabakwaren befasst sind. Eine entsprechende Darstellung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung erfolgt im Entwurf nicht.

Der Gesetzentwurf blendet aus, dass ein wachsender Tabakschwarzmarkt die Kontrolleinheiten, die Zollfahndung, die Steueraufsicht sowie die Straf- und Bußgeldstellen bereits heute stark belastet. Größere Sicherstellungsmengen bedeuten nicht nur mehr Erfolg im Vollzug, sondern auch mehr Folgeaufwand: Lagerung, Transport, Sicherung, Begutachtung, Dokumentation, Verfahrensbearbeitung und Vernichtung sichergestellter

Tabakwaren verursachen erhebliche Kosten und binden Personal. Diese Kosten entstehen nicht abstrakt, sondern ganz konkret in den Dienststellen, die bereits heute unter hoher Arbeitsverdichtung stehen.

Ebenso unberücksichtigt bleibt, dass eine Ausweitung illegaler Märkte die Ermittlungsverfahren anspruchsvoller, gefährlicher und kostenintensiver macht. Organisierte Täterstrukturen reagieren flexibel auf Preis- und Steuergefälle. Sie professionalisieren Logistik, Lagerhaltung, Produktion und Vertrieb. Für den Zoll bedeutet dies mehr verdeckte Strukturen, mehr internationale Bezüge, höhere Anforderungen an Datenanalyse und Auswertung, komplexere Finanzermittlungen und riskantere Einsätze.

Der Referentenentwurf betrachtet die Steuererhöhung damit im Wesentlichen als technische Tarifänderung. Aus Sicht des BDZ ist dies eine unzureichende und realitätsferne Betrachtung. Eine Tabaksteuererhöhung in Milliardenhöhe ist keine bloße Tabellenanpassung. Sie verändert Anreizstrukturen in einem Markt, der bereits heute erheblich von illegaler Produktion, Schmuggel und organisierter Kriminalität geprägt ist.

Dazu zählen insbesondere:

- zusätzlicher Kontrollaufwand bei der Verbrauchsteueraufsicht,
- zusätzliche Belastungen der Kontrolleinheiten bei der Bekämpfung von Schmuggel und unversteuerter Ware,
- zusätzlicher Ermittlungsaufwand der Zollfahndung bei organisierter Tabaksteuerkriminalität,
- zusätzliche Verfahren bei Straf- und Bußgeldstellen,
- zusätzliche Lager-, Transport- und Vernichtungskosten im Zusammenhang mit Sicherstellungen,
- zusätzliche Anforderungen an Risikoanalyse, Datenverarbeitung und IT-Fachverfahren,
- zusätzliche Abstimmungsbedarfe mit Marktüberwachungs-, Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden bei neuen Produktgruppen,
- höhere Einsatzrisiken bei der Bekämpfung professioneller und international vernetzter Täterstrukturen.

Dieser Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln kann nicht finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen werden, wie es der Entwurf vorsieht, ohne den Zoll signifikant zu schwächen.

Der BDZ hält es für realitätsfern, den Vollzugsaufwand allein auf die technische Umsetzung geänderter Steuertarife zu reduzieren. Wenn der Gesetzgeber mit zusätzlichen

Tabaksteuereinnahmen in Milliardenhöhe rechnet, muss er zugleich die Frage beantworten, wie diese Einnahmen gegenüber Steuerhinterziehung, Schmuggel, illegaler Produktion und organisierten Täterstrukturen geschützt werden sollen.

Ohne eine gleichzeitige Stärkung des Zolls wird die Steuererhöhung in Teilen nicht den Bundeshaushalt stärken, sondern zusätzliche Einnahmemöglichkeiten für die Organisierte Kriminalität schaffen. Dies gefährdet nicht nur die fiskalischen Ziele des Entwurfs, sondern erhöht auch den Druck auf die Beschäftigten des Zolls, die diese Entwicklung im Einsatz, in der Kontrolle und in Ermittlungsverfahren auffangen müssen.

VII. Personelle und technische Ausstattung des Zolls

Die Beschäftigten des Zolls leisten bereits heute unter hoher Belastung einen erheblichen Beitrag zur Sicherung des Steueraufkommens und zur Bekämpfung organisierter Kriminalität. Die Aufgaben im Bereich der Tabaksteuer treffen auf eine Zollverwaltung, die gleichzeitig mit zahlreichen weiteren Herausforderungen konfrontiert ist: wachsender E-Commerce, komplexe Sanktionsdurchsetzung, Finanzkriminalität, Schwarzarbeitsbekämpfung, Rauschgiftschmuggel und zunehmende Anforderungen an digitale Ermittlungen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht realistisch, zusätzliche Vollzugsanforderungen im Bereich der Tabaksteuer dauerhaft ohne gezielte personelle und technische Verstärkung zu bewältigen. Der BDZ fordert daher, den vorgesehenen Steuererhöhungen ein Vollzugspaket zur Seite zu stellen.

Dieses sollte insbesondere umfassen:

- eine belastbare Personalfolgenabschätzung für die betroffenen Bereiche der Zollverwaltung,
- eine gezielte personelle Stärkung der Kontrolleinheiten, der Zollfahndung, der Verbrauchsteueraufsicht sowie der Straf- und Bußgeldstellen,
- eine Stärkung moderner Kontrolltechnik und mobiler digitaler Ausstattung,
- eine bessere Nutzung vorhandener Daten und Rückverfolgungssysteme,
- eine Weiterentwicklung der Risikoanalyse im Bereich Tabakwaren und neue Nikotinprodukte,
- ausreichende IT-Mittel für die betroffenen Fachverfahren,
- eine stärkere internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Produktions- und Vertriebsstrukturen,
- eine haushalterische Berücksichtigung der Lager-, Transport- und Vernichtungskosten im Zusammenhang mit Sicherstellungen.

Der BDZ betont: Ohne eine solche Stärkung ist äußerst fraglich, ob die prognostizierten Mehreinnahmen tatsächlich in der erwarteten Höhe realisiert werden können. Steuererhöhungen setzen nur dann fiskalische Wirkung frei, wenn die legale Besteuerungsbasis erhalten bleibt und illegale Ausweichbewegungen wirksam begrenzt werden. Genau diese Aufgabe kann der Zoll nur erfüllen, wenn er personell, technisch und rechtlich entsprechend ausgestattet wird.

VIII. Evaluierung und Monitoring

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Evaluierung durch die regelmäßige Auswertung der Steuereinnahmenentwicklung seitens der Zollverwaltung erfolgt. Dies ist aus Sicht des BDZ unzureichend, da somit kein effektives Lagebild über den Tabakschwarzmarkt entsteht.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen allein erlaubt keine hinreichende Aussage darüber, ob die gesetzgeberischen Ziele erreicht werden. Steuereinnahmen können kurzfristig steigen, während sich zugleich illegale Märkte ausweiten. Ebenso können Einnahmerückgänge unterschiedliche Ursachen haben, etwa Konsumrückgang, Produktverlagerungen, legale Auslandsbezüge oder Schwarzmarktaktivitäten.

Gerade weil der Entwurf erhebliche Mehreinnahmen erwartet, muss die Evaluierung auch die Frage beantworten, ob diese Mehreinnahmen tatsächlich durch einen stabilen legal versteuerten Markt getragen werden oder ob sich relevante Teile der Nachfrage in den Schwarzmarkt verlagern. Eine reine Einnahmenbetrachtung wäre hierfür nicht ausreichend und könnte Fehlentwicklungen zu spät sichtbar machen.

Der BDZ fordert daher ein erweitertes Monitoring, das neben der Einnahmenentwicklung mindestens folgende Faktoren einbezieht:

- Entwicklung der versteuerten Mengen nach Produktkategorien,
- Entwicklung der Kleinverkaufspreise und Preisrelationen zwischen den Produktkategorien,
- Sicherstellungsmengen bei Zigaretten, Rauchtabak, erhitztem Tabak, Substituten und sonstigen neuen Produkten,
- Entwicklung des illegalen Handels mit Tabaksticks und erhitztem Tabak,
- Entwicklung des legal versteuerten und illegalen Marktes für Wasserpfeifentabak, insbesondere mit Blick auf Preisentwicklung, versteuerte Mengen, Sicherstellungen, Umfüllungen, illegale Herstellung, Onlinevertrieb, Shisha-Gastronomie sowie Bezugsquellen und Lieferketten,
- Erkenntnisse zu illegalen Produktionsstätten und Rohtabakströmen,
- Entwicklung der Ermittlungsverfahren im Bereich Tabaksteuerkriminalität,

- Belastung der Straf- und Bußgeldstellen,
- Kosten für Lagerung, Transport und Vernichtung sichergestellter Waren,
- Erkenntnisse aus E-Commerce, Paketversand und Onlinevertrieb,
- Entwicklung von Ausweichbewegungen in nicht oder unzureichend regulierte Produktgruppen.

Eine erste Überprüfung sollte spätestens nach Inkrafttreten der zweiten Erhöhungsstufe erfolgen, um Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und korrigieren zu können. Dabei sollten die Erfahrungen der Zollverwaltung aus der operativen Praxis systematisch einbezogen werden.

IX. Verhältnis zur EU-Tabaksteuerrichtlinie und Produktdefinitionen

Der Referentenentwurf verweist zutreffend auf die laufende Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie. Aus Sicht des BDZ ist diese europäische Ebene für die weitere Entwicklung des Tabaksteuerrechts von erheblicher Bedeutung. Insbesondere bei neuen Produkten, erhitztem Tabak, Substituten für Tabakwaren, Nikotinbeuteln und Rohtabak bestehen weiterhin erhebliche Abgrenzungs- und Vollzugsfragen.

Der BDZ hat bereits im Zusammenhang mit der europäischen Debatte darauf hingewiesen, dass unklare oder schwer handhabbare Produktdefinitionen die praktische Kontrolltätigkeit erheblich erschweren. Für die Beschäftigten des Zolls muss vor Ort eindeutig feststellbar sein, welches Produkt welcher steuerlichen Kategorie unterfällt, welche Rechtsfolgen gelten und welche Behörde zuständig ist.

Da nach Abschluss der Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie voraussichtlich weitere nationale Anpassungen sowohl bei Steuertarifen als auch bei Produktkategorien erforderlich werden können, sollte der Gesetzgeber bereits jetzt darauf achten, dass künftige Änderungen nicht erneut isoliert fiskalisch, sondern von Beginn an vollzugs- und praxistauglich ausgestaltet werden.

X. Schlussfolgerung

Der BDZ erkennt das Anliegen des Gesetzgebers an, die Tabaksteuer fortzuentwickeln, Planungssicherheit zu schaffen und das Steueraufkommen zu sichern. Gleichwohl droht der Referentenentwurf, diese Ziele zu verfehlen, da er aus Sicht des BDZ an entscheidender Stelle unvollständig bleibt.

Der Entwurf beziffert erwartete Mehreinnahmen sehr konkret, bewertet die daraus folgenden Vollzugsrisiken und Vollzugsbedarfe jedoch nicht mit der gleichen Genauigkeit. Insbesondere die Darstellung des Verwaltungsaufwands bildet lediglich den engen administrativen Umstellungsaufwand ab, nicht aber die absehbaren Herausforderungen für Kontrolle, Steueraufsicht, Zollfahndung, Strafverfolgung, Lagerung und Vernichtung.

Stellungnahme

Berlin, 30. Juni 2026

Steuererhöhungen im Tabakbereich dürfen nicht isoliert fiskalisch betrachtet werden. Sie wirken in einem Markt, der bereits heute von illegaler Produktion, Schmuggel, gefälschter Ware, neuen Produktsegmenten und digitalen Vertriebswegen geprägt ist. Wer zusätzliche Einnahmen aus der Tabaksteuer erwartet, muss zugleich sicherstellen, dass diese Einnahmen wirksam gegen Steuerhinterziehung und organisierte Kriminalität geschützt werden. Aus Sicht des BDZ besteht andernfalls ein doppeltes Risiko: Die erhofften Mehreinnahmen stellen sich nicht in der prognostizierten Höhe ein, während gleichzeitig die Organisierte Kriminalität zusätzliche Gewinne erzielt. Die Folgen wären mehr Ermittlungsverfahren, gefährlichere Einsätze – auch infolge eines immer gewaltbereiteren Gegenübers –, höhere Vollzugskosten und eine weiter steigende Belastung der Beschäftigten des Zolls.

Der BDZ fordert daher:

- eine realistische Vollzugsfolgenabschätzung,
- ein erweitertes Monitoring über die reine Einnahmenentwicklung hinaus,
- eine gezielte personelle und technische Stärkung der betroffenen Zollbereiche,
- eine bessere Kontrolle von Rohtabak und relevanten Vorprodukten,
- praxistaugliche Produktdefinitionen bei neuen Tabak- und Nikotinprodukten,
- eine besondere Beobachtung des illegalen Handels mit erhitztem Tabak, Tabaksticks sowie Wasserpfeifentabak,
- eine haushalterische Berücksichtigung der Kosten für Lagerung, Transport und Vernichtung sichergestellter Waren,
- eine enge Verzahnung nationaler Steuerpolitik mit der Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie.

Nur wenn Steuerpolitik und Vollzug zusammengedacht werden, kann die Reform ihr Ziel erreichen: stabile Einnahmen, wirksamer Gesundheits- und Jugendschutz sowie eine nachhaltige Bekämpfung des illegalen Tabakmarktes. Ohne eine spürbare Stärkung des Zolls droht die Steuererhöhung dagegen teilweise zum Konjunkturprogramm für den Tabakschwarzmarkt zu werden. Unter Abwägung unserer o. a. Erwägungen lehnen wir das geplante Gesetzesvorhaben im Rahmen der steuerrechtlichen sowie vollzugstauglichen Ausgestaltung ab.

Thomas Liebel
Bundesvorsitzender

BDZ – Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft
Friedrichtstraße 169 / 10117 Berlin / Telefon 030 8632 47640
E-Mail: post@bdz.eu / Internet: www.bdz.eu