STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

Bündnis für
Tabakfreien
Genuss e.V.

Das Bündnis für Tabakfreien Genuss (BfTG) nimmt den vorliegenden Referentenentwurf zur Kenntnis. Zugleich möchten wir **unsere deutliche Kritik daran zum Ausdruck bringen**, dass für die Abgabe einer Stellungnahme nach Übersendung des Entwurfs weniger als 24 Stunden zur Verfügung standen. Ein derart kurzer Zeitraum wird den Anforderungen an eine sorgfältige fachliche Prüfung und eine angemessene Beteiligung der betroffenen Kreise nicht gerecht.

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung von einer drastischen, einmaligen Steuererhöhung absieht und stattdessen einen **maßvollen, stufenweisen Anstieg** gewählt hat. Dieser Weg trägt der wirtschaftlichen Realität unserer überwiegend klein- und mittelständisch geprägten Branche Rechnung und schafft jene Planungssicherheit, die Unternehmen für Investitions- und Beschäftigungsentscheidungen benötigen.

Unsere **Zustimmung gilt allerdings ausdrücklich diesem Pfad — und nur diesem**. Wir weisen mit allem Nachdruck darauf hin: Jede Abweichung nach oben, sei es eine Anhebung des Stufenbetrags oder eine zeitliche Verdichtung, würde ein bereits **aus dem Gleichgewicht geratenes Verhältnis zwischen legalem Markt und Schwarzmarkt weiter verschärfen** — mit absehbar negativen Folgen für die Staatseinnahmen, die Eindämmung des illegalen Handels und den Jugend- und Verbraucherschutz.

Zugleich weist das BfTG darauf hin, dass Deutschland bereits heute über **eine der höchsten Verbrauchsteuern auf E-Zigarettenliquids in Europa** verfügt. Die zum 1. Januar 2026 in Kraft getretene Steuer von 0,32 Euro pro Milliliter hat bereits zu erheblichen Preissteigerungen geführt und den legalen Markt spürbar belastet. Der Gesetzentwurf sieht nun eine weitere Anhebung auf 0,33 Euro je Milliliter ab 2027 sowie weitere Erhöhungen bis auf 0,36 Euro je Milliliter im Jahr 2030 vor.

Auch wenn diese zusätzlichen Erhöhungen für sich betrachtet moderat erscheinen, verstärken sie ein bereits bestehendes strukturelles Problem. **Die hohe steuerliche Belastung vermindert die Attraktivität des legalen Marktes** und vergrößert den Preisabstand zwischen legalen und illegalen Produkten. Davon profitieren vor allem der Schwarzmarkt und grenzüberschreitende Bezugsquellen, während legale Fachhändler und verantwortungsvolle Hersteller Marktanteile verlieren.

Besonders kritisch ist, dass **E-Zigaretten für erwachsene Raucher finanziell attraktiv bleiben müssen**, wenn sie einen Beitrag zur Schadensminimierung und zum Tabakstopp leisten sollen. Jede weitere Anhebung der Liquidsteuer schwächt den finanziellen Anreiz zum Umstieg — je teurer die Alternative, desto weniger Raucher wechseln.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, **auf weitere Steuererhöhungen für Substitute für Tabakwaren zu verzichten oder diese zumindest bis zum Abschluss der europäischen Verhandlungen über die Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie (TED) auszusetzen**. Der Referentenentwurf weist selbst darauf hin, dass nach Abschluss der europäischen Verhandlungen voraussichtlich ohnehin eine erneute Anpassung des deutschen Tabaksteuergesetzes erforderlich sein wird. Eine doppelte Anpassung innerhalb kurzer Zeit würde sowohl Unternehmen als auch die Verwaltung unnötig belasten.

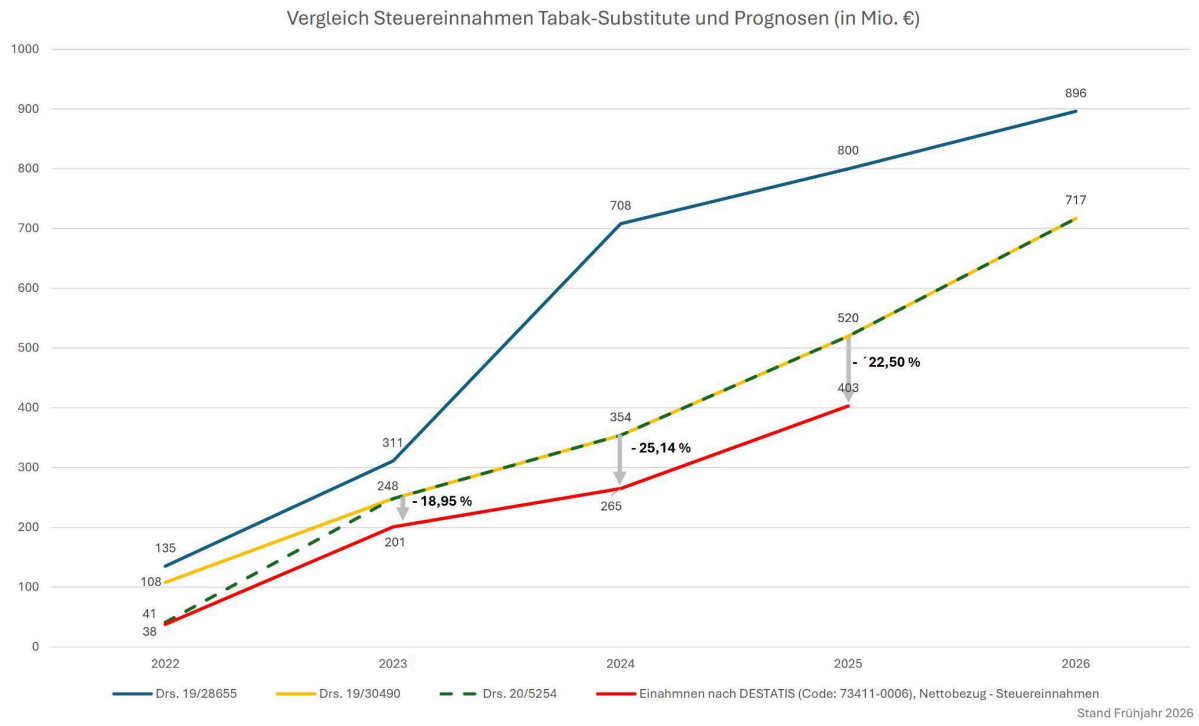
Aus Sicht des BfTG sollte die Besteuerung **risikodifferenziert ausgestaltet** werden. Produkte mit deutlich geringerem Gesundheitsrisiko als Tabakzigaretten sollten auch steuerlich entsprechend behandelt werden. Gleichzeitig müssen Maßnahmen gegen den illegalen Handel konsequent ausgebaut werden, da nur ein starker legaler Markt wirksamen Jugend- und Verbraucherschutz gewährleisten kann.

Profitables Geschäftsfeld der Organisierten Kriminalität führt zu Steuermindereinnahmen

Der **Bremer Senat bringt den wachsenden E-Zigaretten-Schwarzmarkt direkt mit der Besteuerung von Liquids** in Verbindung. Dem Senat zufolge ist der illegale Handel seit der Einführung der Steuer auf Tabaksubstitute im Jahr 2022 bundesweit gestiegen. Er spricht von einer besorgniserregenden Entwicklung.[1]

Der illegale Handel mit E-Zigaretten ist ein hochprofitables Geschäftsfeld der Organisierten Kriminalität. Illegale E-Zigaretten haben je nach Produkt eine doppelt so hohe Marge wie legale Geräte. Diese hohe Margen, ein relativ geringer Fahndungsdruck sowie ein geringes Aufdeckungsrisiko - insbesondere für Schwarzhändler aus dem Ausland - und eine steigende Nachfrage seitens der Verbraucher machen den illegalen Handel mit E-Zigaretten immer attraktiver. Allein zwischen 2022 und 2024 verzwölffachte sich die Menge der beschlagnahmten Liquids. Gerade erst machten zwei spektakuläre Fälle mit Steuerschäden in Millionenhöhe bundesweit Schlagzeilen. Bei aller Freude über die Erfolge der Behörden: Solche Ereignisse sind nur die Spitze des Eisbergs. **2025 lagen die Einnahmen aus der Steuer auf Tabaksubstitute 22 Prozent unter den Prognosen**.[2]

[1] Mitteilung des Bremer Senats auf Kleine Anfrage der FDP, 07.10.2025. Link
[2] WELT: „E-Zigaretten: So funktioniert das illegale Milliardengeschäft in Deutschland“, 13.01.2026. Link; Zoll: „Zollfahnder stellen illegale Vapes sicher“ (Pressemitteilung Nr. 65), 18. Juni 2026, Link; Zollfahndungsamt Essen (Pressemeldung), 28.05.2026. Link



Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) spricht von einer ernsthaften und wachsenden Bedrohung für die öffentlichen Finanzen und die öffentliche Gesundheit.[3]

Zur Orientierung: 2025 generierte unsere Branche Liquidsteuern von über 400 Mio. Euro und Umsatzsteuern von 500 Mio. Euro. Hinzu kommen die Einnahmen aus Gewerbe- und Einkommenssteuer.

Seriöse Händler verlieren schon heute im Schnitt 30 Prozent ihres potenziellen Umsatzes an illegale Anbieter. Unverhältnismäßige Steuererhöhungen werden die Wettbewerbsverzerrung zugunsten des Schwarzmarktes weiter vergrößern. Diese Rahmenbedingungen machen regulären Unternehmen ein gesundes Wirtschaften kaum möglich. Damit drohen Arbeitsplatzabbau und Geschäftsaufgaben in der legalen Wirtschaft.[4]

Es droht die Verdoppelung des Schwarzmarktes

Wir schätzen den **Schwarzmarktanteil auf derzeit 40 Prozen**t. Das Fraunhofer-Institut bestätigt diese Größenordnung und prognostiziert ein **jährliches Wachstum von 8,6**

[3] CO VAPE: OLAF and international customs authorities crack down on illegal trade in e-cigarettes, 17.04.2026. Link
[4] E-Zigarettenmarkt wächst – illegaler Handel hat zugenommen. Pressemeldung BfTG, 17.09.2024, Link

Prozent. Derzeit laufen verschiedene Gesetzgebungsverfahren, die in ihrer Wechselwirkung zu einem starken Aufwuchs des Schwarzmarktes führen können:

1. Das vorliegende Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes des Bundesministeriums der Finanzen
2. Die 5. Änderungsverordnung zur Tabakerzeugnisverordnung des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, die ein Verbot von Menthol und Kühlstoffen in Liquids vorsieht

Wenn die Steuererhöhung über die geplante Anhebung von 1 Cent/ml pro Jahr hinausgeht und das BMLEH an seinen eingeschlagenen Regulierungskurs festhält, rechnen wir mit einer **Verdoppelung des Schwarzmarktes in Deutschland auf 80 Prozent.**[5]

In einem solchen Fall rechnen wir mit einem **Verlust von bis zu 10.000 Arbeitsplätzen** in Deutschland. Es wäre ein **schwerwiegendes Signal, die heimische Wirtschaft immer stärker zu belasten, während sich Kriminelle auf neue Gewinne freuen dürfen**. Das wäre den Verbrauchern und Bürgern nicht vermittelbar. Eine solche Unwucht in der Regulierung würde dem Vertrauen in den Staat und seine Institutionen erheblich schaden.

Denn die Behörden können die Wirtschaft nicht ausreichend schützen. Der zuständige Zoll verfügt nicht über die nötigen polizeilichen Strukturen, das erforderliche Personal und dessen Ausrüstung. Ebenso fehlt dem Zoll eine strategische, auf effektive Kriminalitätsbekämpfung fokussierte Ausrichtung. Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) warnt seit langem vor diesem Missstand. Die nächste Steuererhöhung muss eng von einem verstärkten Kampf des Zolls sowie weiterer Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen gegen den Schwarzmarkt flankiert werden. Die Ansätze der Bundesregierung greifen in diesem Fall zu kurz. Wir haben dazu in unserer Stellungnahme zum ZFG erste Hinweise gegeben.

Große Bereitschaft, auf den Schwarzmarkt auszuweichen

Der Bundesgesetzgeber darf die Wechselwirkungen von verschiedenen Regulierungen nicht unterschätzen. Aufgrund der bereits hohen Liquidsteuer und der zunehmenden Produktregulierung weisen die Verbraucher eine große Bereitschaft auf, auf den Schwarzmarkt auszuweichen. Das zeigen verschiedene Umfragen. **Bis zu 90 Prozent**

[5] Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI): The Irregular Market for E-Cigarettes in Europe. Link; ; Fraunhofer-Studie: Fast jede zweite E-Zigarette in Europa stammt aus irregulären Quellen. Logistik-heute, 10.03.2026. Link

der Verbraucher würden bei unverhältnismäßigen Regelungen auf illegale Angebote zurückgreifen.[6]

Entwicklungen in anderen Staaten: Kein Vorteil durch strikte Regelungen

Wie realistisch unsere Sorgen sind, zeigt das Beispiel der Niederlande: Laut einem aktuellen Regierungsbericht ist der **Schwarzmarktanteil innerhalb weniger Jahre auf 87 Prozent gestiegen**. Er ist zehnmal größer als der legale Markt. Die Autoren warnen, dass Kleinverkäufer durch den Handel illegaler E-Zigaretten in die organisierte Kriminalität hineingeraten. 98 Prozent der minderjährigen Dampfer konsumieren illegale E-Zigaretten. Regelungen, die den Jugendkonsum eindämmen sollten, haben das Problem erheblich vergrößert. Die Raucher- und Dampferquoten bei Jugendlichen sind parallel zum Schwarzmarkt angestiegen.[7]

In Australien, das weltweit mit die striktesten Regulierungen von Tabak und E-Zigaretten eingeführt hat, beträgt der Schwarzmarktanteil bei E-Zigaretten **60 Prozent.** Auch hier kam es zu einer Vervielfachung der Konsumquote bei Minderjährigen.[8]

Auch in Deutschland verkaufen Schwarzhändler gezielt an Minderjährige. Davor warnt **Berlins Justizsenatorin Dr. Felor Badenberg**.[9] Unsere Branche gerät dadurch unverschuldet unter Generalverdacht.

Ausgewogene Steuerpolitik erhöht die Einnahmen und senkt die Ausgaben

Die renommierte Wissenschaftsvereinigung Cochrane zählt E-Zigaretten zu den Top 3 der effektivsten Hilfsmittel zum Tabak-Stopp. Staaten wie z.B. Großbritannien und Neuseeland haben mit dem gezielten Einsatz von E-Zigaretten die Raucherquoten massiv senken können. Das führt zu enormen Einspareffekten im Gesundheitssystem. Eine ausgewogene E-Zigarettenpolitik kann die Ausgaben bis in die Milliardenhöhe senken. Das zeigen verschiedene Studien aus Großbritannien, Italien und Neuseeland.[10]

---

[6] ETHRA (European Tobacco Harm Reduction Advocates): Survey Factsheet – Germany, Juni 2021. Link; BfTG: Branchenumfrage zum geplanten Mentholverbot, Februar 2026. Link

[7] Niederländische Regierung: Kabinet neemt maatregelen tegen illegale vapes, 10.04.2026. Link; ;TabakNee: „In vijf jaar tijd veel meer vapende en rokende jongeren“, 2026. Link;

[8] Australian Broadcasting Corporation (ABC): ABS estimates 80% of tobacco used in Australia is illegal, 03.06.2026. Link; Australian Institute of Health and Welfare (AIHW): Young people's use of vapes and e-cigarettes. Link

[9] Kriminelle Banden haben unsere Jugendlichen im Visier, BILD, 15.09.2025. Link

[10] Cochrane: E-cigarettes, varenicline and cytisine are most effective stop smoking aids – analysis of over 150,000 people. Link; NHS would save more than £500m a year if half of England's adult

E-Zigaretten sind die in Deutschland am meisten genutzten Hilfsmittel. Eine ausgewogene Regulierung kann dazu beitragen, dieses gesundheitspolitische Potenzial besser nutzbar zu machen.[11]

Die direkten Kosten des Tabakkonsums in Deutschland betragen über 30 Mrd. Euro (z.B. Kosten für die Behandlungen tabakinduzierter Krankheiten, Medikamente, Entwöhntherapien etc.). Der Bund bezuschusst das deutsche Gesundheitssystem jährlich in zweistelliger Milliardenhöhe. **Eine austarierte Regulierung kann nicht nur die durch Tabak verursachten Ausgaben senken, was wiederum weniger Bundeszuschüsse notwendig macht.** Sie bewirkt auch langfristig steigende Einnahmen aus der Liquid-Steuer, da weniger Verbraucher auf den Schwarzmarkt ausweichen.[12]

Auch das *Deutsche Krebsforschungszentrum* (DKFZ) weist darauf hin, dass eine Regulierung „*Raucher nicht davon abhalten darf, vollständig von Tabak- auf E-Zigaretten umzusteigen*“. Der vom Bundesfinanzministerium vorgeschlagene neue Steuersatz für Liquids dürfte diesem Ansatz des DKFZ noch entsprechen. Eine Anhebung darüber hinaus würde mehr schaden als nutzen.[13]

Unternehmen brauchen verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen

Die deutsche E-Zigarettenbranche kann ihr Potenzial nicht ausschöpfen. Die Unternehmen bleiben mit ihren Investitionen zurückhaltend. Gründe dafür sind z.B.

- die erhebliche Steuerbelastung infolge des Tabaksteuermodernisierungsgesetzes
- die zunehmenden Produktregulierungen und damit verbundenen Zusatzkosten für die Hersteller und den Handel
- der steigende Druck durch den immer weiter wachsenden Schwarzmarkt

Die Erfolge bei der Transformation des Nikotinmarktes weg vom schädlichen Tabak hin zu weniger schädlichen Produkten, wie sie in Ländern wie Großbritannien, Schweden oder Neuseeland zu verzeichnen sind, weisen auf die fiskalischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten hin. **Hersteller und Handelsunternehmen investieren nur noch bedingt in**

smokers vaped instead, 2023. Link; Economic impact assessment of the vaping industry, UKVIA, 2022. Link

[11] Rauchstoppversuche und genutzte Entwöhnungsmethoden, Deutsches Ärzteblatt, 2020. Link

[12] Tabak und Nikotin - Zahlen, Daten, Fakten, Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, 2026. Link; Bund will sich weiter aus Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung zurückziehen, Deutsches Ärzteblatt, 2026. Link

[13] E-Zigaretten und Tabakerhitzer – ein Überblick, Deutsches Krebsforschungszentrum, 2020, S. 81. Link

den Standort Deutschland. Deutschland war bei der Entwicklung und Produktion von Liquids lange führend, verliert diese Position jedoch zunehmend — Importe aus China steigen seit einiger Zeit wieder spürbar an. Stabilere Rahmenbedingungen - zu denen eine moderate und berechenbare Steuerpolitik zählt - würden zu mehr Investitionen in Entwicklung, Produktion und somit Arbeitsplätzen führen. **Sollte der Gesetzgeber eine Steueranhebung über die mit dem vorliegenden Entwurf angekündigten 1 Cent/ml Liquid beschließen, wird das die Investitionsbereitschaft in deutsche Standorte weiter beeinträchtigen**. Gewinner wären ausländische Hersteller.

Ein Positiv-Beispiel: Die Zahl der Beschäftigten der britischen E-Zigarettenhersteller ist zwischen 2021 und 2026 jährlich um 5,3 Prozent gestiegen. Großbritannien zeigt, wie eine ausgewogene E-Zigarettenpolitik nachhaltig Arbeitsplätze schafft und erhält.[14]

[14] IBIS: E-cigarette Manufacturing in the UK - Employment (2021-2031), FAQ. Link