Verband des eZigarettenhandels

Stellungnahme

des Verbands des eZigarettenhandels e.V. (VdeH)

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

Berlin, 30. Juni 2026

Verband des eZigarettenhandels

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband des eZigarettenhandels e.V. (VdeH), bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes.

Der VdeH ein Zusammenschluss von überwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen, die E-Zigaretten und Liquids vertreiben oder herstellen. Mit seiner Gründung am 19.12.2011 ist der VdeH die älteste und größte Interessenvertretung des legalen und regulierten E-Zigarettenhandels in Deutschland. Der Verband und seine Mitglieder stehen für rechtskonforme Produkte, geordnete Vertriebswege, die Einhaltung steuerlicher Vorgaben, Jugend- und Verbraucherschutz sowie für eine sachgerechte Marktregulierung.

Bereits einleitend müssen wir jedoch mit Nachdruck beanstanden, dass den betroffenen Verbänden für die Prüfung des Referentenentwurfs und die Abgabe einer Stellungnahme weniger als 24 Stunden eingeräumt wurden. Eine derart kurze Frist wird der wirtschaftlichen, rechtlichen und steuerpolitischen Tragweite des Vorhabens nicht gerecht. Der Entwurf betrifft erhebliche Belastungen für Unternehmen, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die Funktionsfähigkeit des legalen Marktes. Eine substanzielle Bewertung, eine Abstimmung mit Mitgliedsunternehmen und eine belastbare Folgenabschätzung sind unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Diese Stellungnahme kann daher nur als erste, vorläufige Bewertung verstanden werden. Der VdeH behält sich ausdrücklich vor, nach vertiefter Prüfung ergänzend Stellung zu nehmen.

Ausgangslage

Die Besteuerung von Liquids für E-Zigaretten ist bereits heute auf einem Niveau angekommen, das für den legalen Markt hoch problematisch ist. Mit dem Referentenentwurf soll diese Belastung ab dem 1. Januar 2027 nochmals erhöht und bis 2030 weiter fortgeschrieben werden. Für Substitute für Tabakwaren sieht der Entwurf Steuersätze von 0,33 Euro je Milliliter im Jahr 2027, 0,34 Euro je Milliliter im Jahr 2028, 0,35 Euro je Milliliter im Jahr 2029 und 0,36 Euro je Milliliter ab dem Jahr 2030 vor.

Aus Sicht des VdeH ist jede weitere Steuererhöhung falsch, solange der illegale und nicht regelkonforme Markt nicht deutlich wirksamer bekämpft wird. Bereits heute steht der legale Handel in einem massiven Wettbewerbsverhältnis zu Anbietern, die sich Steuerpflichten, Produktsicherheitsvorgaben, Registrierungspflichten, Jugendschutz, Kennzeichnungspflichten und Vertriebsregeln entziehen.

Trotz gestiegener Kontrolldichte und zahlreicher Einsätze des Zolls nimmt der wachsende Schwarzmarkt inzwischen über 50 Prozent des Gesamtmarkts ein. In einigen Bereichen liegt die Quote sogar bei über 80 Prozent. Illegale und unversteuerte Geräte sind in vielen Großstädten nahezu an jeder Straßenecke verfügbar. Der Schwarzmarkt bildet dabei nicht nur ein massives Problem für Verbraucher-, Gesundheits- und Jugendschutz, sondern sorgt auch für Steuerausfälle von mindestens 1,2 Milliarden Euro alleine bei der Tabaksteuer. Dabei ist diese Summe noch bewusst konservativ geschätzt. Sehr wahrscheinlich liegt der tatsächliche Schaden noch deutlich höher.

Mittlerweile besteht kein Zweifel mehr daran, dass der illegale Handel mit E-Zigaretten fest in der Hand organisierter Kriminalität liegt und über professionell aufgebaute, internationale Netzwerke abgewickelt wird.

Weitere Steuererhöhungen würden den Preisabstand zwischen legalen und illegalen Produkten weiter vergrößern und damit genau jene Ausweichbewegungen fördern, die der Referentenentwurf selbst als Risiko beschreibt.

Der Gesetzentwurf verfolgt nach seiner Begründung das Ziel, Tabaksteuereinnahmen zu verstetigen, zusätzliche Einnahmen zu generieren, gesundheitsbezogene Ziele zu unterstützen und den Konsum im Inland versteuerter Tabakwaren und tabakverwandter Waren zu stärken. Gerade diese Ziele werden jedoch gefährdet, wenn die Steuerbelastung auf legale E-Zigarettenprodukte weiter erhöht wird, ohne zuvor den Schwarzmarkt wirksam einzudämmen.

Der VdeH lehnt die vorgesehene weitere Erhöhung der Tabaksteuer auf Substitute für Tabakwaren daher ab und fordert, die geplante Erhöhung zu streichen. Jedenfalls darf es keine weitere Steuererhöhung geben, bevor die Vollzugslage verbessert und die Auswirkungen der bisherigen Besteuerung belastbar evaluiert wurden.

Die Anhörungsfrist ist unzureichend

Der VdeH rügt die extrem kurze Frist zur Stellungnahme ausdrücklich.

Eine Verbändebeteiligung ist kein bloßer formaler Verfahrensschritt. Sie dient dazu, dem Gesetzgeber praktische Erfahrungen, Marktdaten, Vollzugsprobleme und Folgenabschätzungen aus der betroffenen Wirtschaft zugänglich zu machen. Dies setzt voraus, dass die beteiligten

Verbände ausreichend Zeit haben, den Entwurf zu prüfen, Rückmeldungen aus der Branche einzuholen und eine fundierte Bewertung vorzunehmen.

Eine Frist von weniger als 24 Stunden ist hierfür ersichtlich unzureichend. Dies gilt umso mehr, als der Referentenentwurf erhebliche Auswirkungen auf Preise, Verbraucherentscheidungen, legale Geschäftsmodelle, Steueraufkommen, Schwarzmarktentwicklung und Vollzug haben kann. Der VdeH hält ein solches Verfahren der Bedeutung des Vorhabens nicht für angemessen.

Der Verband bittet daher um eine angemessene Verlängerung der Stellungnahmefrist.

Die Steuerbelastung ist bereits heute zu hoch

Die Besteuerung von Liquids für E-Zigaretten ist bereits mit den geltenden Steuersätzen an der Grenze dessen angekommen, was der legale Markt tragen kann. Die vorgesehene weitere Erhöhung verschärft dieses Problem.

Der nationale Steuertarif für Substitute für Tabakwaren liegt bereits heute deutlich über dem, was für einen stabilen legalen Markt tragfähig ist. Die geplante weitere Anhebung auf bis zu 0,36 Euro je Milliliter würde legale Ware zusätzlich verteuern und den Anreiz erhöhen, auf unversteuerte, nicht zugelassene oder aus dem Ausland bezogene Produkte auszuweichen.

Steuerpolitik darf nicht allein rechnerisch auf erwartete Mehreinnahmen abstellen. Sie muss berücksichtigen, ob eine Steuer im Markt tatsächlich durchsetzbar ist. Eine Steuer, die den legalen Markt überfordert, stärkt nicht den Bundeshaushalt, sondern den Schwarzmarkt.

Weitere Steuererhöhungen stärken den Schwarzmarkt

Aus Sicht des VdeH liegt eine wesentliche Schwäche des Referentenentwurfs darin, dass die geplanten Steuererhöhungen die Realität des illegalen und nicht regelkonformen Marktes nicht ausreichend berücksichtigen.

Der Markt für E-Zigaretten ist bereits heute massiv durch illegale oder irreguläre Vertriebswege belastet. Nach übereinstimmenden Einschätzungen aus der Branche entfällt in Deutschland inzwischen ein erheblicher Teil des Gesamtmarktes, nach Branchenangaben über 50%, auf illegale oder nicht regelkonforme Angebote.

Dabei ist von schätzungsweise über 8.000 Verkaufsstellen auszugehen, die illegale beziehungsweise unversteuerte Ware anbieten. Der Zoll selbst weist darauf hin, dass die vorhandenen personellen Ressourcen nicht ausreichen, um diesem Problem wirksam zu begegnen.

Auch wissenschaftliche Untersuchungen des Fraunhofer IIS zum europäischen Markt belegen eine erhebliche Dimension irregulärer Handelsstrukturen.

Diese Anbieter halten sich nicht an die Regeln, die den legalen Handel belasten. Sie entrichten keine Tabaksteuer, umgehen Produktvorgaben, vertreiben nicht verkehrsfähige Ware, missachten Kennzeichnungs- und Registrierungspflichten und entziehen sich häufig auch dem Jugendschutz. Der legale Handel trägt demgegenüber die steuerlichen und regulatorischen Lasten vollständig.

Jede weitere Steuererhöhung vergrößert diesen Wettbewerbsnachteil. Sie macht legale Produkte teurer, während illegale Anbieter ihre Preise unverändert niedrig halten können. Dadurch wächst der Preisabstand zwischen legalem und illegalem Markt. Verbraucherinnen und Verbraucher

werden in nicht kontrollierte Vertriebswege gedrängt. Die Folge sind weniger Steuereinnahmen, weniger Verbraucherschutz, weniger Produktsicherheit und weniger Kontrolle.

Damit würde das Gegenteil dessen erreicht, was der Referentenentwurf vorgibt zu bezwecken.

Der Referentenentwurf erkennt das Schwarzmarktrisiko selbst an

Der Referentenentwurf führt selbst aus, dass eine einmalige, signifikante Erhöhung der Tabaksteuer als Alternative nicht gewählt wurde, um eine Abwanderung der Konsumentinnen und Konsumenten zu im Ausland gekauften oder illegalen Tabakwaren des Schwarzmarktes zu verhindern. Zugleich wird eingeräumt, dass ein vermindertes Steueraufkommen und negative Auswirkungen auf die Wirtschaft als Folge solcher Ausweichbewegungen nicht ausgeschlossen wären.

Diese Erwägung ist richtig, muss aber konsequent angewandt werden. Wenn starke Steuererhöhungen Ausweichbewegungen in Ausland und Schwarzmarkt auslösen können, gilt dies nicht nur für eine einmalige Erhöhung, sondern auch für wiederholte jährliche Erhöhungen auf einem bereits sehr hohen Ausgangsniveau. Gerade bei Substituten für Tabakwaren ist der Markt besonders preissensibel, onlineaffin und durch internationale Warenströme geprägt. Die Ausweichmöglichkeiten sind niedrigschwellig und für Verbraucherinnen und Verbraucher leicht zugänglich.

Der Entwurf zieht aus seiner eigenen Problembeschreibung daher nicht die richtigen Konsequenzen. Statt den legalen Markt zu stabilisieren und zunächst die Vollzugslage zu verbessern, erhöht er die Belastung für diejenigen Marktteilnehmer, die sich heute an die Regeln halten.

Die geplante Steuererhöhung gefährdet die fiskalischen Ziele

Die Bundesregierung erwartet aus der Änderung des Tabaksteuergesetzes erhebliche Mehreinnahmen. Für Substitute für Tabakwaren werden zusätzliche Einnahmen von 26 Mio. Euro im Jahr 2027, 34 Mio. Euro im Jahr 2028, 39 Mio. Euro im Jahr 2029 und 44 Mio. Euro im Jahr 2030 prognostiziert.

Diese Prognose setzt jedoch voraus, dass der legale Markt stabil bleibt und die höheren Steuern tatsächlich im Inland erhoben werden können. Genau daran bestehen erhebliche Zweifel. Bereits seit Einführung der Steuer auf Substitute für Tabakwaren im Jahr 2022 wurden die ursprünglichen Einnahmeerwartungen nach den dem VdeH vorliegenden Daten in jedem Quartal deutlich verfehlt. Das tatsächliche Steueraufkommen blieb fortlaufend weit hinter den Erwartungen zurück.

Diese Entwicklung zeigt, dass die bisherigen Annahmen zur Tragfähigkeit und Durchsetzbarkeit der Steuer im Markt zu optimistisch waren. Sie spricht zugleich gegen die Annahme, dass weitere Steuererhöhungen automatisch zu entsprechend höheren Einnahmen führen. Vielmehr deutet die bisherige Entwicklung darauf hin, dass die Steuerbelastung bereits heute Ausweichreaktionen verstärkt und die legale Bemessungsgrundlage schwächt.

Wenn höhere Steuersätze zu einer weiteren Verlagerung in illegale oder ausländische Bezugsquellen führen, sinkt das im Inland versteuerte Marktvolumen. Dann werden die prognostizierten Mehreinnahmen nicht erreicht, während der legale Handel zusätzliche Marktanteile verliert.

Die Steuerpolitik muss deshalb zuerst die Steuerbasis sichern, bevor sie die Steuersätze weiter erhöht. Das bedeutet: konsequenter Vollzug, wirksame Kontrolle des Online-Handels, Bekämpfung illegaler Importe und effektive Sanktionierung nicht regelkonformer Anbieter. Ohne diese Voraussetzungen ist jede weitere Steuererhöhung fiskalisch riskant.

Gesundheits-, Jugend- und Verbraucherschutz sprechen gegen eine weitere Verlagerung in illegale Märkte

Der Referentenentwurf stellt auch auf Ziele des Gesundheitsschutzes ab. Diese Ziele werden jedoch nicht erreicht, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher aus Preisgründen auf illegale Produkte ausweichen.

Illegale und nicht regelkonforme E-Zigarettenprodukte entziehen sich der Kontrolle. Ihre Inhaltsstoffe, Kennzeichnung, technische Sicherheit, Nikotingehalte, Herkunft und Vertriebswege sind häufig nicht nachvollziehbar. Auch Alterskontrollen sind in illegalen Online- und Graumarktstrukturen deutlich schwerer durchsetzbar als im legalen Fachhandel.

Eine Steuerpolitik, die den legalen Markt schwächt und den Schwarzmarkt stärkt, unterläuft daher auch den Jugend- und Verbraucherschutz. Der legale Handel ist nicht das Problem, sondern Teil der Lösung. Er ist erreichbar, kontrollierbar und verpflichtet, die geltenden Regeln einzuhalten. Der Schwarzmarkt ist es nicht.

Keine nationale Vorwegnahme laufender europäischer Verhandlungen

Der Referentenentwurf verweist auf die laufende Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie. Zugleich wird ausgeführt, dass nach Verabschiedung der neuen EU-Regelungen voraussichtlich eine weitere Anpassung des Tabaksteuergesetzes erforderlich sein wird.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb Deutschland die Steuerbelastung für Substitute für Tabakwaren bereits jetzt weiter erhöhen soll. Eine nationale Vorfestlegung während laufender europäischer Verhandlungen schafft keine Planungssicherheit, sondern zusätzliche Unsicherheit. Unternehmen müssen damit rechnen, dass die nationale Rechtslage kurze Zeit später erneut angepasst wird.

Hinzu kommt, dass der europäische Vorschlag zur Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie für Liquids in elektronischen Zigaretten eine Differenzierung nach Nikotinkonzentration vorsieht. Die deutsche Regelung verfolgt demgegenüber weiterhin einen pauschalen Ansatz: Besteuert wird allein nach Volumen, unabhängig davon, ob ein Liquid nikotinfrei, niedrig dosiert oder höher dosiert ist.

Statt die laufenden europäischen Beratungen durch weitere nationale Erhöhungen vorwegzunehmen, sollte Deutschland ein kohärentes, differenziertes und vollzugstaugliches Steuermodell entwickeln, das die unterschiedlichen Produktkategorien angemessen berücksichtigt und den legalen Markt nicht zusätzlich gegenüber illegalen Angeboten schwächt.

Erforderlich ist ein Vollzugspaket statt weiterer Steuererhöhungen

Aus Sicht des VdeH muss der Gesetzgeber die Reihenfolge umkehren. Nicht weitere Steuererhöhungen sind erforderlich, sondern ein wirksames Maßnahmenpaket gegen illegalen Handel.

Dazu gehören insbesondere eine deutlich bessere Kontrolle, ein konsequentes Vorgehen gegen illegale Anbieter, stärkere Kontrollen bei Importen, eine wirksame Kontrolle von Plattformen und Marktplätzen, eine bessere Ausstattung der Vollzugsbehörden sowie spürbare Sanktionen gegen Anbieter unversteuerter oder nicht verkehrsfähiger Produkte.

Erst wenn diese Maßnahmen greifen und der legale Markt stabilisiert ist, kann seriös beurteilt werden, ob und in welchem Umfang steuerliche Anpassungen überhaupt erforderlich oder möglich sind. Derzeit würde eine weitere Erhöhung vor allem diejenigen treffen, die sich an die Regeln halten.

Hinzu kommt, dass die Vollzugspraxis bereits heute an Belastungsgrenzen stößt. Dem VdeH liegen belastbare Hinweise aus der behördlichen Praxis vor, dass Maßnahmen gegen illegale Produkte teilweise nicht mit der gebotenen Konsequenz fortgeführt werden können, weil Lager- und Verwahrkapazitäten für vom Zoll sichergestellte oder beschlagnahmte Waren ausgeschöpft sind. Sollte sich dies bestätigen, zeigt sie exemplarisch, dass das Problem nicht in zu niedrigen Steuersätzen liegt, sondern in unzureichenden Vollzugsressourcen und fehlenden praktischen Kapazitäten zur wirksamen Bekämpfung illegaler Vertriebsstrukturen.

Eine weitere Steuererhöhung würde dieses Vollzugsdefizit nicht beheben. Im Gegenteil: Sie würde den wirtschaftlichen Anreiz für illegale Anbieter weiter erhöhen und damit zusätzlichen Druck auf bereits überlastete Kontroll- und Vollzugsstrukturen erzeugen.

Forderungen des VdeH

Der VdeH fordert, die geplante Erhöhung der Steuer auf Substitute für Tabakwaren zu streichen. Die geltende Steuerbelastung ist bereits hoch genug und darf nicht weiter verschärft werden, solange der illegale Markt nicht wirksam bekämpft wird.

Der VdeH fordert zudem ein Moratorium für weitere Steuererhöhungen, bis eine belastbare Evaluation der bisherigen Steuer vorliegt. Diese Evaluation muss insbesondere die Entwicklung des legalen Absatzes, die Entwicklung des Schwarzmarktes, Ausweichbewegungen ins Ausland, Auswirkungen auf Fachhandel und kleine Unternehmen, Steuerausfälle durch illegale Produkte sowie Folgen für Jugend- und Verbraucherschutz untersuchen.

Zudem muss die Bundesregierung vor jeder weiteren Erhöhung darlegen, welche konkreten Maßnahmen gegen illegalen Handel ergriffen wurden, welche Wirkung diese Maßnahmen entfaltet haben und wie verhindert werden soll, dass zusätzliche Steuerlasten erneut nur den legalen Markt treffen.

Schlussbemerkung

Der VdeH unterstützt eine sachgerechte, vollzugstaugliche und faire Regulierung des Marktes für E-Zigaretten. Der legale E-Zigarettenhandel ist bereit, seinen Beitrag zu Steueraufkommen, Verbraucherinformation, Jugendschutz und Produktsicherheit zu leisten.

Der vorliegende Referentenentwurf setzt jedoch an der falschen Stelle an. Er belastet den legalen Markt weiter, obwohl dieser bereits heute in erheblichem Umfang mit illegalen und nicht regelkonformen Angeboten konkurriert. Eine weitere Steuererhöhung wird den Schwarzmarkt stärken, die fiskalischen Ziele gefährden und den Jugend- und Verbraucherschutz schwächen.

Verband des eZigarettenhandels

Der richtige Weg ist nicht eine weitere Erhöhung der Liquidsteuer, sondern eine konsequente Bekämpfung illegaler Vertriebsstrukturen, eine Evaluation der bisherigen Besteuerung und eine sachgerechte, differenzierte Ausgestaltung künftiger Regelungen.

Mit freundlichen Grüßen

Oliver Pohland
Geschäftsführer

Verband des eZigarettenhandels e.V. (VdeH)
Französische Straße 12
10117 Berlin