Bundesverband
Wasserpfeifentabak e. V.

Berlin, 30.06.2026

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

Der Bundesverband Wasserpfeifentabak e. V. vertritt die Interessen der Hersteller, Händler, Importeure und Markeninhaber von Wasserpfeifentabak sowie der Shisha-Bars in Deutschland. Die Industrie- und Handelsstruktur besteht weit überwiegend aus kleinen und mittelständischen Unternehmen. Der Verband setzt sich für verbindliche Standards entlang der Wertschöpfungskette, einen funktionsfähigen legalen Markt sowie den Erhalt des Kultur- und Integrationsguts Shisha ein.

Der Bundesverband Wasserpfeifentabak erkennt an, dass nach dem Auslaufen des bisherigen Tabaksteuermodells eine gesetzliche Neuregelung erforderlich ist. Die im Referentenentwurf vorgesehene Erhöhung des Pfeifentabaksteuersatzes ist jedoch weder sachgerecht noch fiskalisch tragfähig. Obwohl die Zusatzsteuer für Wasserpfeifentabak nicht nochmals angehoben wird, steigt die Gesamtsteuerbelastung von gegenwärtig rund 56 Euro/kg auf 188,46 Euro/kg im Jahr 2030. Bei gleichbleibendem Wirtschaftsanteil würde der Kleinverkaufspreis auf rund 300 Euro/kg beziehungsweise rund 60 Euro für eine übliche 200-Gramm-Dose steigen.

Ein solches Preisniveau ist am deutschen Markt nicht durchsetzbar. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen eindeutig, dass eine übermäßige Verteuerung von Wasserpfeifentabak nicht zu zusätzlichen Einnahmen oder einem entsprechenden Konsumrückgang führt. Sie verdrängt den Absatz aus dem legalen und kontrollierbaren Markt in bereits etablierte illegale Strukturen. Folglich wird nicht der Konsum verschwinden, sondern der legale Markt.

Der Entwurf verfehlt damit seine selbst gesetzten Ziele. Er schafft weder Steuergerechtigkeit noch stabile Einnahmen und stärkt auch nicht den Konsum im Inland versteuerter Waren. Stattdessen drohen der Verlust des bestehenden Steueraufkommens, die wirtschaftliche Vernichtung einer gesamten legalen Wertschöpfungskette und eine weitere Stärkung der organisierten Kriminalität.

1. VERKÜRZTE VERBÄNDEANHÖRUNG WIRD DER TRAGWEITE DES VORHABENS NICHT GERECHT

Die den Verbänden eingeräumte Stellungnahmefrist von weniger als 22,5 Stunden ist angesichts der Tragweite und Komplexität des Referentenentwurfs nicht nachvollziehbar. Der Entwurf verändert nicht lediglich einzelne Steuersätze. Er greift tief in die Preisbildung, Absatzstrukturen und wirtschaftliche Existenz einer ganzen Branche ein und hat weitreichende Folgen für das Steueraufkommen, den Vollzug, den Schwarzmarkt und die innere Sicherheit.

Bundesverband Wasserpfeifentabak e. V., Georgenstr. 25, 10117 Berlin | Geschäftsführer: Folke Rega
Telefon: +49 30 8866 3627 0, Mobil: +49 162 1858416, E-Mail: folke.rega@wpt-verband.de
Vorstand nach § 26 BGB (gem. vertretungsberechtigt): Sven Pracht, Vorsitzender | Ruth Gunning, Ali Ülgül, stellvertretende Vorsitzende | Samuel Khouri, Schatzmeister | AG Berlin-Charlottenburg, Register-Nr.: VR 36184 B
Registrierter Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestags unter der Registernummer: R000682

Eine außergewöhnliche Dringlichkeit ist nicht erkennbar. Das Auslaufen des bisherigen Tabaksteuermodells war seit dessen Verabschiedung bekannt. Auch die Verhandlungen über eine Überarbeitung der europäischen Tabaksteuerrichtlinie werden seit rund einem Jahr konkret geführt. Der Gesetzgeber hatte daher ausreichend Gelegenheit, frühzeitig einen Entwurf vorzulegen und eine sachgerechte Beteiligung der betroffenen Wirtschaft zu ermöglichen.

Hinzu kommt, dass der Referentenentwurf selbst vorsieht, die Fristen für den Bezug neuer Steuerzeichen vorübergehend zu verkürzen. Damit besteht weiterhin zeitlicher Spielraum für das Gesetzgebungsverfahren. Die unangemessen kurze Anhörungsfrist ist deshalb weder durch den Regelungsbedarf noch durch zwingende technische Abläufe begründet.

Eine Verbändeanhörung darf kein rein formaler Verfahrensschritt sein. Sie dient gerade bei komplexen Regelungsvorhaben dazu, Fehlannahmen, unbeabsichtigte Folgen und praktische Vollzugsprobleme vor der politischen Entscheidung sichtbar zu machen. Eine Frist, die eine ernsthafte Prüfung und Abstimmung faktisch unmöglich macht, wird diesem Zweck und dem Grundsatz einer möglichst frühzeitigen Beteiligung nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien nicht gerecht.

2. VIERJÄHRIGES MODELL SCHAFFT KEINE NACHHALTIGE PLANUNGSSICHERHEIT

Der Entwurf sieht Steuererhöhungen für die Jahre 2027 bis 2030 und damit lediglich für einen Zeitraum von vier Jahren vor. Das bisherige Tabaksteuermodell umfasste demgegenüber fünf Jahre.

Gleichzeitig wird in der Begründung eingeräumt, dass nach einer Verabschiedung der überarbeiteten europäischen Tabaksteuerrichtlinie wahrscheinlich eine weitere Anpassung des Tabaksteuergesetzes und gegebenenfalls der nationalen Steuersätze erforderlich wird. Der Entwurf beruft sich damit auf Planungssicherheit, kündigt aber bereits die nächste Änderung an.

Hersteller, Importeure und Händler müssen Produktionsmengen, Verpackungen, Steuerzeichen, Sortimente, Lieferverträge und Investitionen langfristig planen. Eine Abfolge massiver jährlicher Erhöhungen, verbunden mit einer bereits absehbaren erneuten gesetzlichen Anpassung, schafft keine verlässliche Grundlage. Sie verstetigt vielmehr die regulatorische Unsicherheit.

3. DIE NATIONALE VORWEGNAHME DER EUROPÄISCHEN TABAKSTEUERRICHTLINIE IST STRATEGISCH VERFEHLT

Der Entwurf führt aus, dass die nationalen Steuererhöhungen einen substanziellen Beitrag zu einer Einigung über die Reform der europäischen Tabaksteuerrichtlinie leisten würden. Diese Argumentation ist nicht überzeugend, zumal das Parlament letztendlich über derartige Steuererhöhungen entscheidet und die Bundesrepublik Deutschland nach jüngsten Medienberichten eine europäische Einigung abgelehnt hat.

Die Verhandlungen auf europäischer Ebene sind also nicht abgeschlossen. Es steht weder fest, ob und wann eine Einigung erzielt wird, noch welche Mindeststeuersätze, Übergangsfristen und Kaufkraftanpassungen am Ende beschlossen werden. Dennoch soll mit dem Entwurf einseitig ein erheblich höheres Belastungs- und Preisniveau geschaffen werden.

Damit stärkt die Bundesregierung nicht die deutsche Verhandlungsposition, sondern nimmt sie vorweg. Sie schafft im Inland Tatsachen, bevor eine europäische Verständigung erreicht wurde. Gleichzeitig wird das Preisgefälle zu anderen Mitgliedstaaten insbesondere in Osteuropa und im Süden vergrößert und damit ein zusätzlicher Anreiz für Grenzverkehr, Auslandsbezug und illegale Einfuhren geschaffen.

Gerade Mitgliedstaaten mit niedrigeren Preisen und Steuersätzen erhalten dadurch einen wirtschaftlichen Anreiz, an niedrigeren europäischen Mindeststeuersätzen festzuhalten. Sie profitieren von zusätzlichen Umsätzen und Steuereinnahmen, wenn Konsumenten aus Hochsteuerstaaten ihre Waren im Ausland erwerben. Die nationale Vorleistung kann die angestrebte europäische Harmonisierung daher sogar erschweren.

Ebenso wenig dürfen erhebliche Steuererhöhungen einzelner Nachbarstaaten wie Frankreich und die Niederlande als ausreichende Begründung für entsprechende Maßnahmen in Deutschland dienen. Schließlich zeigen gerade diese Länder beispielhaft, welch gewaltige Mindereinnahmen in Milliardenhöhe durch eine überzogene Steuerpolitik entstehen. Eine hohe Verbrauchsteuerbelastung ist kein Selbstzweck: Maßgeblich müssen die tatsächlichen Folgen für das Steueraufkommen, den legalen Absatz, den Grenzverkehr und den Schwarzmarkt sein.

Wenn eine stark erhöhte Besteuerung in Nachbarländern zu sinkenden legalen Mengen in Verbindung mit Einnahmeverlusten geführt hat, wäre es widersinnig, denselben Weg in Deutschland zu beschreiten. Eine nicht hinreichend evidenzbasierte Hochsteuerpolitik darf nicht zum Maßstab für die deutsche Gesetzgebung werden oder wäre andernfalls geradezu als fahrlässig zu bezeichnen.

4. DIE ERHÖHUNG DES PFEIFENTABAKSTEUERSATZES IST FAKTISCH EINE MASSIVE ERHÖHUNG DER BESTEUERUNG VON WASSERPFEIFENTABAK

Der Entwurf stellt in seiner Begründung heraus, dass die Zusatzsteuer für Wasserpfeifentabak in Höhe von 23 Euro/kg nicht erhöht werde. Dies vermittelt jedoch ein unvollständiges Bild der tatsächlichen Belastung.

Wasserpfeifentabak unterliegt zunächst dem Steuersatz für Pfeifentabak nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 TabStG und zusätzlich der besonderen Steuer nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 TabStG. Jede Erhöhung der Pfeifentabaksteuer wirkt sich daher vollständig auf die Wasserpfeifentabakbesteuerung aus. In der Kategorie Pfeifentabak wurden 2025 Steuerwerte in Höhe von 13,2 Mio. Euro vereinnahmt, bei Wasserpfeifentabak waren es im gleichen Zeitraum 63,2 Mio. Euro. Damit wurde mit Wasserpfeifentabak ein fast fünfmal so hoher Steuerwert vereinnahmt. Es kann also davon ausgegangen werden, dass diese drastische Erhöhung der Mindeststeuern im Entwurf nicht aus Versehen erfolgte.

Nach dem Entwurf entwickelt sich die Mindeststeuerbelastung wie folgt:

- 2027: 84,71 Euro/kg Pfeifentabaksteuer zuzüglich 23 Euro/kg Zusatzsteuer, insgesamt 107,71 Euro/kg, +119,82 Prozent zum Vorjahr,
- 2028: insgesamt 128,90 Euro/kg, +19,67 Prozent zum Vorjahr,
- 2029: insgesamt 155,37 Euro/kg, + 20,54 Prozent zum Vorjahr,
- 2030: insgesamt 188,46 Euro/kg, 21,30 Prozent zum Vorjahr.

Damit steigt die gesetzliche Steuerlast gegenüber dem gegenwärtigen Niveau innerhalb von vier Jahren um mehr als das Dreifache. **Der Gesamtanstieg des vorgeschlagenen Modells wäre fast 14-mal so hoch wie der gesamte Anstieg des bisher geltenden Tabaksteuermodells.** Dies stellt einen kompletten Systembruch dar, der weder vom Koalitionsvertrag gedeckt ist noch begründet wurde.

Bei einem konstanten Wirtschaftsanteil würde bereits 2027 ein Kleinverkaufspreis von rund 200 Euro/kg erreicht. Im Jahr 2030 läge er bei rund 300 Euro/kg. Kostensteigerungen bei Löhnen, Energie, Rohstoffen, Verpackungen und Logistik sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Für eine heute mit 27,90 Euro bepreiste 200-Gramm-Dose würde dies einen Verkaufspreis von annähernd 60 Euro bedeuten. Im Jahr 2021 kostete eine entsprechende Dose noch etwa 15,90 Euro, was im Vergleich eine Steigerung von 277,36 Prozent darstellt, die zum überwiegenden Hauptteil auf steuerliche Erhöhungen und staatliche Vorgaben zurückgeht. Eine derartige Preissteigerung in dieser Höhe wäre nach unserer Kenntnis in der deutschen Tabaksteuergeschichte beispiellos.

Eine unveränderte Zusatzsteuer kann diese Entwicklung nicht relativieren. Die maßgebliche steuerliche Mehrbelastung für Wasserpfeifentabak entsteht durch die Erhöhung der zugrunde liegenden Pfeifentabaksteuer.

5. DIE VORGESEHENE BELASTUNG IST WEDER SACHGERECHT NOCH STEUERGERECHT

Der Entwurf benennt die Steuergerechtigkeit und eine sachgerechte Differenzierung der Besteuerungskategorien als zentrale Ziele. Für Wasserpfeifentabak werden diese Ziele nicht erreicht.

Wasserpfeifentabak besteht nur zu 10 bis 15 Prozent aus Tabak. Die übrigen 85 bis 90 Prozent bestehen insbesondere aus Glycerin, Molasse und Aromen. Besteuert wird gleichwohl das vollständige Produktgewicht, wie die Europäische Kommission selbst festgestellt hat, was zu einer stark überzogenen Besteuerung des Wasserpfeifentabaks führt und somit illegalen Produkten Vorschub leistet.[1]

Bei einer Gesamtsteuerbelastung von 188,46 Euro/kg entspricht dies bezogen auf den tatsächlich enthaltenen Tabak einer effektiven Belastung von:

- rund 1.256 Euro je Kilogramm Tabak bei einem Tabakanteil von 15 Prozent und
- rund 1.885 Euro je Kilogramm Tabak bei einem Tabakanteil von 10 Prozent.

Die tatsächliche Tabakmenge wird damit um ein fünf- bis neunfaches höher besteuert als bei anderen Rauchtabakprodukten. Das ist faktisch keine sachgerechte oder gar angemessene Differenzierung.

Hinzu kommt die eigenständige und besondere Konsumform. Wasserpfeifentabak ist ein Genussmittel mit kultureller Bedeutung und wird überwiegend gelegentlich und bewusst konsumiert. Der Konsum setzt eine erhebliche Vorbereitung voraus: Die Wasserpfeife muss befüllt, Kohle erhitzt und eine geeignete Temperatur erreicht werden. Auch die Konsumdauer ist vergleichsweise lang. Der Konsum ist häufig gemeinschaftlich und ritualisiert und unterscheidet sich damit wesentlich vom beiläufigen und regelmäßig wiederholten Konsum anderer Tabakprodukte.[2]

[1] Europäische Kommission, SWD(2025) 560 final, S. 143
[2] Kraus, Möckl, Lochbühler, Rauschert, Seitz, Olderbak: Changes in the use of tobacco, alternative tobacco products, and tobacco alternatives in Germany, Dtsch Arztebl Int 2022; 119: 535–541, DOI: 10.3238/arztebl.m2022.0252

Eine Steuersystematik, die weder die Zusammensetzung noch die Konsumform des Produkts berücksichtigt, ist nicht differenziert, sondern schlichtweg formalistisch und widerspricht damit auch dem proklamierten Ziel des Gesundheitsschutzes.

6. AUS DEN ERFAHRUNGEN DER MENGENBEGRENZUNG NICHTS GELERNT

Die Entwicklung des deutschen Wasserpfeifentabakmarktes liefert ein eindeutiges Beispiel für die Folgen überhöhter Steuern und regulatorischer Eingriffe.

Zum 1. Januar 2022 wurde die Zusatzsteuer für Wasserpfeifentabak eingeführt. Zum 1. Juli 2022 folgte die Begrenzung der zulässigen Packungsgröße auf 25 Gramm. Die Mengenbegrenzung erhöhte die Herstellungs- und Verpackungskosten massiv und wirkte dadurch wie eine zusätzliche indirekte Steuererhöhung.

Die versteuerte Nettomenge entwickelte sich – wie dem BMF bekannt – anschließend wie folgt:

- 2021: rund 6.914 Tonnen,
- 2022: 893,357 Tonnen bei einem Nettosteuerwert von rund 41,93 Mio. Euro, -87,08 Prozent,
- 2023: 727,706 Tonnen bei einem Nettosteuerwert von rund 41,17 Mio. Euro, -18,54 Prozent,
- 2024: 1.274,260 Tonnen bei einem Nettosteuerwert von rund 67,20 Mio. Euro, +75,11 Prozent,
- 2025: 1.162,113 Tonnen bei einem Nettosteuerwert von rund 63,20 Mio. Euro[3].

Die versteuerte Menge brach – wie dem BMF bekannt – damit gegenüber 2021 um rund 87 Prozent ein, ebenso wie die vereinnahmten Nettosteuerwerte.

Der tatsächliche Konsum ist jedoch nicht in vergleichbarem Umfang zurückgegangen. Die vom Verband ausgewerteten Import- und Verkaufsdaten für gepresste Kokosnusskohle, die nahezu ausschließlich für den Konsum von Wasserpfeifentabak verwendet wird, blieben stabil beziehungsweise stiegen moderat. Daraus lässt sich – wie dem BMF bekannt – schließen, dass der Absatz nicht zurückgegangen, sondern sich in erheblichem Umfang in den Schwarzmarkt verlagert hat. Der Schwarzmarktanteil konnte dadurch verlässlich auf rund 80 Prozent des Gesamtmarktes geschätzt werden.

Zum 1. Juli 2024 wurde die 25-Gramm-Mengenbegrenzung aufgehoben. Seitdem ist – wie dem BMF bekannt – eine langsame Rückkehr der Konsumenten zu legal versteuerten Produkten erkennbar.

Dies zeigt insbesondere die Betrachtung vergleichbarer Zwölfmonatszeiträume (Juli - Juni):

- 1. Juli 2022 bis 30. Juni 2023: 363,22 Nettotonnen und ein Nettosteuerwert von 20,74 Mio. Euro,
- 1. Juli 2023 bis 30. Juni 2024: 683,50 Nettotonnen und ein Nettosteuerwert von 38,63 Mio. Euro,
- 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025: 1.443,80 Nettotonnen und ein Nettosteuerwert von 75,75 Mio. Euro.

[3] Daten auf Basis von Destatis

Nach der Aufhebung der 25-Gramm-Mengenbegrenzung im Juli 2024 setzte sichtbar eine deutliche Erholung ein. Stieg die Nettomenge im Kalenderjahresvergleich 2024 gegenüber 2023 um rund 75 Prozent und der Nettosteuerwert um rund 63 Prozent, stieg im unterjährigen Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025 die versteuerte Nettomenge gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 111 Prozent und der Nettosteuerwert um rund 96 Prozent.

Die Daten belegen den Zusammenhang eindeutig: Ein sinkender Verkaufspreis erhöht den legalen Absatz und damit die Steuereinnahmen. Die Erholung verläuft gleichwohl langsam, weil die in den Jahren 2022 bis 2024 gewachsenen illegalen Vertriebsstrukturen fortbestehen und die Zusatzsteuer das legale Preisniveau weiterhin künstlich erhöht.

Der Referentenentwurf würde nicht nur diese beginnende Erholung beenden und die Entwicklung der Jahre 2022 und 2023 in noch größerem Ausmaß wiederholen, sondern lässt jeden Erkenntnisgewinn aus dieser Entwicklung vermissen.

7. EIN KLEINVERKAUFSPREIS VON RUND 300 EURO/KG IST AM MARKT NICHT DURCHSETZBAR

Illegaler Wasserpfeifentabak kann für etwa 10 bis 15 Euro/kg hergestellt werden. Die Verkaufspreise unversteuerter Ware liegen gegenwärtig häufig bei rund 80 Euro/kg, teilweise auch darüber. Die Angebote sind insbesondere in Ballungsgebieten, über Messenger-Dienste und soziale Medien flächendeckend verfügbar.

Der Verkaufspreis, bei dem private und gewerbliche Käufer zwischen legaler und illegaler Ware abwägen, liegt nach den deutschen Markterfahrungen weiterhin bei etwa 80 bis 100 Euro/kg. Bereits das Preisniveau der Jahre 2022 und 2023 von rund 160 bis 177 Euro/kg hat den legalen Absatz weitgehend zusammenbrechen lassen.

Ein gesetzlich verursachter Kleinverkaufspreis von rund 300 Euro/kg liegt vollständig außerhalb eines tragfähigen Marktbereichs. Selbst bei einer Steigerung auf rund 200 Euro/kg, wie im ersten Schritt geplant, ist dieser bereits längst überschritten – schließlich haben wir immer noch einen sehr hohen Schwarzmarktanteil bei 139 Euro/kg. Die Annahme des Entwurfs, die Steuererhöhung werde vollständig an die Verbraucher weitergegeben und verursache der Wirtschaft deshalb keine weiteren Kosten, ist lebensfremd und nicht in der wirtschaftlichen Realität abbildbar.

Unternehmen können die Steuer nicht selbst tragen. Gleichzeitig können sie einen Verkaufspreis von 300 Euro/kg nicht am Markt durchsetzen. Die Folge sind keine vollständig überwälzten Kosten, sondern Absatzverluste, Betriebsschließungen und Arbeitsplatzverluste.

Zusätzliche Kosten entstehen bereits durch die jährlichen Preis- und Tarifwechsel:

- Verpackungen und Umkartons müssen wegen geänderter Kleinverkaufspreise und EAN-Codes neu gestaltet, gedruckt und beschafft werden,
- Warenwirtschaftssysteme, Preislisten, Sortenverzeichnisse und Vertragsunterlagen müssen angepasst werden,
- Produktions-, Beschaffungs- und Logistikprozesse müssen jedes Jahr erneut umgestellt werden,

- vorhandene Verpackungsmaterialien können durch geänderte Preis- und Kennzeichnungsangaben unbrauchbar werden,
- für bereits hergestellte, aber noch nicht in den steuerrechtlich freien Verkehr überführte Ware entstehen Rückabwicklungs-, Umpack- und Bearbeitungskosten.

Bereits in den steuerrechtlich freien Verkehr überführte Ware kann nach den geltenden Übergangs- und Abverkaufsregelungen grundsätzlich weiter abverkauft werden. Bei noch nicht in den steuerrechtlich freien Verkehr überführter Ware kann der Wert nicht mehr benötigter Steuerzeichen nach Maßgabe des Tabaksteuerrechts erstattet werden. Dies beseitigt jedoch weder die Kosten der Verpackungsmaterialien noch den Aufwand für Rücknahme, Vernichtung, Neukennzeichnung, Umverpackung und erneute Anmeldung. Gerade für kleine und mittelständische Hersteller entwickeln sich diese Kosten zunehmend zu einer Belastung, die sich nicht durch einen höheren Verkaufspreis kompensieren lassen – von einer Anpassung des Steuertarifs ganz abgesehen.

Die größte wirtschaftliche Belastung besteht folglich in der absehbaren Aufgabe von Unternehmen, deren Geschäftsmodell bei den vorgesehenen Steuersätzen nicht mehr fortgeführt werden kann. Diese Folgen werden im Entwurf vollständig ausgeblendet, weil irrigerweise von Steuermehreinnahmen ausgegangen wird. Schlussendlich ist davon auszugehen, dass die bisherigen Einnahmen der Kategorie vollständig wegfallen.

8. DIE PROGNOSTIZIERTEN MEHREINNAHMEN SIND NICHT PLAUSIBEL ODER REALISIERBAR

Der Entwurf prognostiziert allein für Wasserpfeifentabak zusätzliche Tabaksteuereinnahmen von:

- 31 Mio. Euro im Jahr 2027,
- 37 Mio. Euro im Jahr 2028,
- 49 Mio. Euro im Jahr 2029 und
- 66 Mio. Euro im Jahr 2030.

Insgesamt werden damit kumulierte Mehreinnahmen von 183 Mio. Euro unterstellt.

Diese Prognose setzt voraus, dass trotz einer Verdreifachung der Steuerbelastung und eines Verkaufspreises von bis zu 300 Euro/kg ein erheblicher legaler Markt fortbesteht. Eine Begründung für diese Annahme enthält der Entwurf nicht.

Es fehlen insbesondere nach den Erfahrungen zu Beginn der 2020er-Jahre:

- eine Analyse der Preiselastizität,
- eine Bewertung der Erfahrungen aus den Jahren 2022 und 2023,
- eine Betrachtung des bestehenden Schwarzmarktanteils,
- eine Analyse der Substituierbarkeit des Produkts,
- eine Prognose der Unternehmens- und Marktaustritte,
- unterschiedliche Szenarien für Absatz und Steueraufkommen.

Die bisherigen Daten zeigen das Gegenteil der unterstellten Entwicklung. Starke Preissteigerungen führten nicht zu höheren Einnahmen, sondern zu einem Einbruch der legal versteuerten Menge und zur Verlagerung in den Schwarzmarkt. Somit sind die Mehreinnahmen nicht realisierbar.

Bei den vorgesehenen Preisen droht daher nicht nur der Ausfall der prognostizierten zusätzlichen Einnahmen von 183 Mio. Euro. Gefährdet ist zugleich das bestehende jährliche Tabaksteueraufkommen, das 2025 rund 63,20 Mio. Euro betrug. Schreibt man – wie offenbar erfolgt – diese Entwicklung linear fort, ergeben sich dann kumulierte Verluste in Höhe von 435,8 Mio. Euro für den Bundeshaushalt bis 2030.

Hinzu kommen Ausfälle bei:

- der Umsatzsteuer,
- der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer,
- den Sozialversicherungsbeiträgen,
- der Besteuerung vorgelagerter Liefer- und Dienstleistungsbereiche,

wodurch auch die Länder von den Steuerverlusten betroffen sind. Demgegenüber steigen die Kosten für Zoll, Polizei, Strafverfolgung und Marktüberwachung. Die fiskalische Gesamtwirkung wird damit negativ sein und ist als „Lose-Lose-Situation“ zu bezeichnen.

9. SCHWARZMARKT UND INNERE SICHERHEIT

Wasserpfeifentabak ist leicht illegal herzustellen, einfach zu transportieren und für Konsumenten ohne Weiteres einfach zu beziehen. Damit bietet die Produktkategorie besonders hohe Gewinnmargen für illegale Anbieter.

Die bereits bestehenden Vertriebswege reichen von stationären Geschäften, Kiosken und gastronomischen Betrieben über Kurierdienste bis hin zu Messenger-Gruppen, sozialen Medien und bundesweitem und europäischem Postversand. Illegaler Wasserpfeifentabak wird dabei immer häufiger zusammen mit illegalen E-Zigaretten, Betäubungsmitteln, Waffen und weiteren Waren gehandelt. Im gastronomischen Bereich gibt es unbestreitbar Überschneidungen mit illegalem Glücksspiel. Zudem sind diese Taten eng mit Geldwäsche verknüpft und die Erlöse aus illegalen Verkäufen fließen nach Einschätzung von Experten teilweise in die Finanzierung von extremistischen oder terroristischen Strukturen im Ausland.

Der Zoll weist regelmäßig darauf hin, dass der Handel mit illegalem Wasserpfeifentabak aufgrund der hohen Gewinnspannen häufig lukrativer ist als der Handel mit Drogen.[4]

Jede Erhöhung des legalen Preises verbessert die Gewinnmöglichkeiten illegaler Anbieter – womit auch Verteilungskämpfe um Vertriebsgebiete einhergehen, die – wie schon in der Vergangenheit auch – mit Waffengewalt ausgetragen werden.

[4] https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Zigaretten/2023/z79_shisha_bar_kontrollen.html

Der Schwarzmarkt orientiert sich mit seinen Verkaufspreisen am legalen Markt, trägt aber weder Steuern noch die Kosten für Produktsicherheit, Rückverfolgbarkeit, Verpackung, Hygiene, Jugendschutz oder behördliche Kontrollen – noch beachtet er diese Regelungen.

Ein höherer Steuersatz kommt daher bei einem gleichbleibenden Wirtschaftsanteil einer staatlich verursachten Erhöhung der Schwarzmarktpreise und -margen gleich. Die organisierte Kriminalität erhält zusätzliche Kunden, höhere Umsätze und größere finanzielle Spielräume.

Gleichzeitig verliert der Staat die Kontrolle über:

- Inhaltsstoffe und Herstellungsbedingungen,
- Herkunft und Vertriebswege,
- Jugend- und Verbraucherschutz,
- die Rückverfolgbarkeit von Tabakwaren,
- Hygiene- und Produktsicherheitsstandards,
- die Erhebung von Steuern.

Schwarzmarktprodukte stellen eine unberechenbare und im Vergleich zu konventionellen Produkten eine deutlich höhere Gefahr für Konsumenten dar, da – von der Produktüberwachung einmal abgesehen – weder Inhalts- und Zusatzstoffe noch hygienische Produktionsbedingungen eingehalten oder überprüft werden können. Daher ist jede Verschiebung zugunsten des Schwarzmarktes als schwerwiegender Eingriff in den Konsumentenschutz einzuordnen.

Eine Steuerpolitik, die wider besseren Wissens den legalen Markt wirtschaftlich beseitigt, beseitigt nicht die Nachfrage, sondern überlässt sie bewusst dem Schwarzmarkt und fördert damit nicht nur aktiv die Steuerkriminalität, sondern gleichzeitig auch die organisierte Kriminalität.

10. DER ENTWURF GEFÄHRDET TAUSENDE ARBEITSPLÄTZE SOWIE DAS KULTUR- UND INTEGRATIONSGUT SHISHA

Der Konsum von Shisha ist eine jahrhundertealte Tradition. In Deutschland hat sich daraus eine eigenständige Kultur-, Gastronomie- und Handelsstruktur entwickelt.

Shisha-Bars sind für viele Menschen Orte der Begegnung, des sozialen Austauschs und der kulturellen Identität. Sie erfüllen gerade für Menschen mit Migrationsgeschichte eine soziale und integrative Funktion. Der legale Fachhandel und die Gastronomie ermöglichen zugleich Alterskontrollen, Produktkontrollen, Hygienevorgaben und behördliche Überwachung.

Eine Verdrängung des legalen Angebots lässt den Konsum nicht verschwinden. Sie verlagert ihn in private, informelle und illegale Räume, in denen diese Schutzmechanismen nicht greifen.

Von dem Entwurf betroffen sind insbesondere:

- Hersteller und Importeure,
- Groß- und Fachhändler,
- schätzungsweise 5.000 Shisha-Bars,

- rund 1.000 spezialisierte Fachgeschäfte,
- Logistik-, Verpackungs- und Dienstleistungsunternehmen,
- die vorgelagerte Rohtabaklieferkette einschließlich des deutschen Tabakanbaus.

Die Branche bietet mehreren Tausend Menschen – häufig mit Migrationsgeschichte – sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und unternehmerische Perspektiven. Deutscher Wasserpfeifentabak gilt international als unvergleichbar hochwertiges Produkt, das kulturelle Tradition mit deutschen Herstellungs- und Qualitätsstandards verbindet.

Wiederholte regulatorische Maßnahmen, die legale Unternehmen übermäßig belasten und vorhersehbar illegale Anbieter stärken, beschädigen zudem das Vertrauen in staatliches Handeln. Viele Betroffene empfinden die Gesamtheit der Maßnahmen inzwischen als fortschreitende Benachteiligung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit und ihres kulturellen Beitrags aufgrund ihres kulturellen Hintergrundes.

Wir sehen den Referentenentwurf des BMF daher als schwerwiegenden Eingriff in das Integrations- und Kulturgut Shisha. Menschen, die ein mitgebrachtes Stück Heimat genießen oder teilen, interkulturellen Austausch und Traditionen pflegen wollen, werden erneut durch eine prohibitionsähnliche Besteuerung in die Kriminalität und den illegalen Beschaffungsmarkt gedrängt.

11. DIE BEGRÜNDUNG ZUR ERHÖHUNG DER PFEIFENTABAKSTEUER IST UNZUREICHEND

Die Begründung führt aus, für Pfeifentabak sei nunmehr ein „angemessenes Besteuerungsniveau“ festzulegen, das einer „sachgerechten Erhöhung“ bedürfe. Es wird jedoch nicht erläutert, nach welchen Kriterien die Angemessenheit und Sachgerechtigkeit bestimmt wurden.

Gerade der hierfür vorgesehene Begründungsabschnitt hätte darlegen müssen:

- welche Marktgröße zugrunde gelegt wurde,
- welche Preis- und Absatzentwicklung erwartet wird,
- welche Preiselastizität angenommen wird,
- wie die konkrete Höhe des Steuersatzes ermittelt wurde,
- welche Substitutions- und Schwarzmarktrisiken bestehen,
- weshalb die Erhöhung im Verhältnis zu anderen Produktkategorien angemessen sein soll und
- wie man folglich eine Steigerung von 536,38 Prozent in vier Jahren als angemessen und sachgerecht rechtfertigt.

Stattdessen beschränkt sich die Begründung auf den Hinweis, Deutschland habe für Pfeifentabak seit langer Zeit einen niedrigen Steuertarif angewandt. Die Dauer eines bestehenden Steuersatzes ist jedoch keine sachliche Begründung für dessen Verfünffachung.

Auch die prognostizierten Mehreinnahmen beim klassischen Pfeifentabak können nicht nachvollzogen werden. Die Kategorie ist klein, heterogen und nur eingeschränkt mit

Wasserpfeifentabak vergleichbar. Der Entwurf legt nicht dar, auf welchen Absatz-, Preis- und Nachfrageannahmen die Prognose beruht.

12. DIE BEGRÜNDUNG ZU WASSERPFEIFENTABAK VERFEHLT DIE TATSÄCHLICHE REGELUNGSWIRKUNG

Der Abschnitt zu Wasserpfeifentabak beschränkt sich im Wesentlichen auf die Feststellung, dass seit 2022 eine Zusatzsteuer besteht und diese ab 2026 23 Euro/kg beträgt. Anschließend wird ausgeführt, dass die Zusatzsteuer nicht angepasst werde.

Damit wird die entscheidende Wirkung des Entwurfs nicht behandelt. Wasserpfeifentabak wird durch die Erhöhung des Pfeifentabaksteuersatzes massiv verteuert. Die Begründung hätte daher gerade für Wasserpfeifentabak ausführen müssen:

- die Entwicklung der legal versteuerten Mengen seit 2021,
- den Einbruch der Steuereinnahmen nach den Maßnahmen von 2022,
- die langsame Erholung seit Juli 2024,
- das bestehende Schwarzmarktniveau,
- die Preiselastizität und leichte Substituierbarkeit,
- die Folgen eines Kleinverkaufspreises von bis zu 300 Euro/kg,
- die Auswirkungen auf Hersteller, Handel und Gastronomie.

Keine dieser Punkte wird jedoch beantwortet. Stattdessen werden zusätzliche Einnahmen behauptet, ohne darzulegen, wie bei einem wirtschaftlich nicht mehr tragfähigen Preisniveau ein legaler Markt erhalten bleiben soll.

13. DIE ALTERNATIVENPRÜFUNG IST IN SICH WIDERSPRÜCHLICH

Der Entwurf lehnt eine einmalige signifikante Erhöhung der Tabaksteuer mit der Begründung ab, dadurch könnten Konsumenten zu im Ausland erworbenen oder illegalen Tabakwaren des Schwarzmarktes ausweichen. Ein vermindertes Steueraufkommen und negative Auswirkungen auf die Wirtschaft seien bei einer solchen Alternative nicht ausgeschlossen.

Damit erkennt der Entwurf das zentrale Risiko starker Steuererhöhungen ausdrücklich an.

Gleichzeitig wird eine stufenweise Erhöhung gewählt, die für Wasserpfeifentabak kumuliert zu einer Verdreifachung der Steuer und zu einem prohibitionsähnlichen Verkaufspreis für Verbraucher führt. Dass die Erhöhung auf vier Jahre verteilt wird, ändert nichts an ihrer endgültigen Markt- und Verdrängungswirkung.

Die Alternativenprüfung ist daher in sich widersprüchlich. Sie erkennt das Risiko zutreffend, zieht daraus aber für die gewählte Regelung nicht die erforderlichen Konsequenzen.

Gerade die deutschen Erfahrungen der Jahre 2022 bis 2024 zeigen, dass nicht nur eine einmalige, sondern auch eine stufenweise oder indirekte Verteuerung zu massiven Ausweichbewegungen führen

wird. Die Alternativenprüfung wird dieser bereits eingetretenen Entwicklung nicht gerecht. Wir empfehlen dringend, diese mit ausreichend zeitlichem Vorlauf erneut vorzunehmen.

14. HAUSHALTS-, KOSTEN- UND ERFÜLLUNGSAUFWAND UNVOLLSTÄNDIG ERMITTELT

Der Entwurf geht davon aus, dass der Wirtschaft außer der vollständig an die Verbraucher weitergegebenen Tabaksteuer keine weiteren Kosten entstehen. Diese Annahme ist mit den tatsächlichen Marktbedingungen nicht vereinbar.

Nicht berücksichtigt werden insbesondere:

- jährliche Kosten für neue Verpackungen und Umkartons,
- neue EAN-Codes und Preiskennzeichnungen,
- Änderungen von Warenwirtschafts- und Abrechnungssystemen,
- Anpassungen von Sortenverzeichnissen und Vertragsunterlagen,
- Umpack-, Rücknahme- und Bearbeitungskosten,
- Wertverluste nicht mehr verwendbarer Verpackungsmaterialien,
- Absatz- und Forderungsausfälle,
- Betriebsschließungen und Arbeitsplatzverluste sowie
- Ausfälle bei Umsatzsteuer, Ertragsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

Auch die alleinige Evaluierung anhand der Entwicklung der Tabaksteuereinnahmen auf Basis simpler Elastizitäten greift zu kurz. Eine sachgerechte Evaluierung müsste zugleich versteuerte Mengen, Preise, Schwarzmarktindikatoren, Grenzverkehr, Unternehmenszahlen und Vollzugskosten betrachten.

Die Folgenabschätzung ist damit in wesentlichen Punkten unvollständig und beruht auf Annahmen, die durch die bisherige deutsche Marktentwicklung widerlegt werden.

15. ZWEIFEL AN DER VERKÜRZUNG DER FRISTEN ZUM STEUERZEICHENBEZUG

Nach § 38 Absatz 3a Tabaksteuergesetz und § 61 Tabaksteuerverordnung sollen die Fristen für die Bestellung beziehungsweise den Bezug neuer Steuerzeichen vorübergehend auf sechs Wochen verkürzt werden. Dadurch verstärkt sich der Druck auf die zentrale Steuerzeichenstelle, die Zollverwaltung und die betroffenen Unternehmen.

Bei jährlichen Tarifänderungen müssen innerhalb kurzer Zeit:

- neue Kleinverkaufspreise kalkuliert,
- Sortenverzeichnisse angepasst,
- Steuerzeichen bestellt und ausgegeben,
- Verpackungen hergestellt,

- Produktionspläne geändert und
- Bestände koordiniert werden.

Eine Verkürzung erhöht das Risiko von Bearbeitungsrückständen, fehlerhaften Bestellungen, Produktionsunterbrechungen und Lieferengpässen. Gerade angesichts der bereits bestehenden Belastung der Verwaltung im Rahmen der technischen Umstellung zum Steuerzeichenbezug ist eine weitere Verdichtung der Abläufe nicht ratsam.

16. FORDERUNGEN

Der Bundesverband Wasserpfeifentabak fordert:

1. die vorgesehene Erhöhung des Pfeifentabaksteuersatzes grundlegend zu überarbeiten und auf ein marktfähiges Niveau zu begrenzen – oder aber Wasserpfeifentabak in eine vollständig eigene Steuerkategorie zu überführen, die den folgenden Punkten 2 bis 6 entspricht;
2. die Gesamtsteuerbelastung von Wasserpfeifentabak eigenständig und unter Berücksichtigung der Produktzusammensetzung, Konsumform, Preiselastizität und Schwarzmarktgefährdung zu bewerten;
3. die Zusatzsteuer für Wasserpfeifentabak nach § 2 Absatz 1 Nummer 6 Tabaksteuergesetz abzuschaffen oder zumindest deutlich abzusenken;
4. ein eigenständiges und tragfähiges Steuermodell für Wasserpfeifentabak zu entwickeln, das den legalen Markt erhält und tatsächliche Steuermehreinnahmen ermöglicht;
5. die Einnahmen- und Folgenabschätzung auf Grundlage der realen Markt- und Steuerdaten der Jahre 2021 bis 2026 vollständig neu zu erstellen;
6. die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, vollzugsbezogenen und sicherheitspolitischen Folgen in die Gesetzesfolgenabschätzung einzubeziehen;
7. auf eine Verkürzung der Steuerzeichenfristen zu verzichten und stattdessen ausreichende gesetzliche Übergangs- und Umsetzungsfristen vorzusehen;
8. vor einer weiteren Befassung der Bundesregierung eine erneute Verbändeanhörung mit einer angemessenen Stellungnahmefrist durchzuführen.

Die Verlängerung des Tabaksteuermodells ist aus Sicht des Verbandes notwendig und wir haben in der Vergangenheit stets den konstruktiven Dialog gesucht. Das vorliegende Modell ist für Pfeifen- und Wasserpfeifentabak jedoch weder fiskalisch noch wirtschaftlich oder ordnungspolitisch tragfähig.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass ein überhöhter Preis nicht zu höheren Einnahmen, sondern zu einem Zusammenbruch des legalen Marktes führt. Wer diese Entwicklung trotz eindeutiger Datenlage wiederholen will, stärkt nicht den Bundeshaushalt und auch nicht den Gesundheitsschutz, sondern handelt grob fahrlässig entgegen den beabsichtigten Zielen.