BGA / Am Weidendamm 1 a / 10117 Berlin

An die finanzpolitische Sprecherin
der SPD-Bundestagfraktion
Frau Frauke Heiligenstadt MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Michael Alber
Geschäftsführer

Bundesverband Großhandel,
Außenhandel, Dienstleistungen e. V.
Am Weidendamm 1a, 10117 Berlin
Germany
T +49 030 59 00 99 571
michael.alber@bga.de

www.bga.de

Berlin, 22. April 2026

Per E-Mail: frauke.heiligenstadt@bundestag.de

Besteuerung von Tabakwaren – Positionierung zum Tabaksteuermodell bis 2031

Sehr geehrte Frau Heiligenstadt,

anlässlich der Beratungen über Entlastungsmaßnahmen von Arbeitnehmer von steigenden Energiekosten wird offenbar überlegt, vom langjährigen Pfad der Verlässlichkeit bei Tabaksteueranpassungen in den vergangenen Jahren abzuweichen und eine Anhebung vorzuziehen. Wir möchten vor diesem Hintergrund in Abstimmung mit unserem Mitgliedsverband, Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e. V. (BDTA) die Erwartungen des Großhandels an die weiteren Weichenstellungen darstellen und anbieten, den Prozess einer anstehenden Neugestaltung des Tabaksteuermodells bis zum Jahr gemeinsam mit der Politik konstruktiv und fachlich fundiert zu gestalten.

In der aktuellen Debatte ist es uns wichtig zu betonen, dass die gesamte legale Wertschöpfungskette den einzigen verlässlichen Partner des Staates bei den Tabakwaren darstellt. Während der Schwarzmarkt sich Kontrollen entzieht, garantieren allein die rechtstreuen Strukturen in Deutschland von der Industrie über den Großhandel bis hin zum Fachhandel die konsequente Einhaltung des Jugendschutzes sowie die hohen Standards beim Verbraucherschutz.

Darüber hinaus übernimmt der Handel eine hoheitliche Aufgabe, indem er die reibungslose Erhebung und Abführung der Tabaksteuer für den Staat sicherstellt. Jede Schwächung der legalen Strukturen durch eine Überreizung der Steuerschraube führt unmittelbar dazu, dass Konsumenten in unregulierte Kanäle abwandern, in denen der Staat jeglichen Einfluss auf den Gesundheitsschutz und die Steuereinnahmen verliert.

Im Rahmen des Tabaksteuermodells 2022 bis 2026 haben sich die Fiskalerträge trotz eines rückläufigen Gesamtmarktes positiv entwickelt. Die Tabaksteuereinnahmen stiegen von 14,2 Milliarden Euro im Jahr 2022 über 14,7 Milliarden Euro im Jahr 2023 auf 15,6 Milliarden Euro im Jahr 2024. Im Jahr 2025 konnte durch den planmäßigen Aufwuchspfad ein Ertrag von etwa 17,6 Milliarden Euro erzielt werden. Diese Entwicklung war möglich, weil moderate jährliche Anpassungen und die Einführung der Kategorie für Tabaksubstitute Planungssicherheit für Industrie und Handel schufen.

Die moderate Ausgestaltung der jährlichen Steuerschritte im Zeitraum 2022 bis 2026 bildete die Grundlage für diese stabilen Zuwächse. Mit durchschnittlichen Anpassungsraten von durchschnittlich 4 Prozent bei Zigaretten und 6 Prozent bei Feinschnitt wurde eine Balance gefunden, die den

fiskalischen Aufwuchs ermöglichte, ohne die Konsumenten durch sprunghafte Belastungen in unregulierte Kanäle zu drängen. Diese Maßstäbe haben die Volumenerosion im legalen Markt begrenzt und gleichzeitig die Einnahmebasis des Bundes nachhaltig gestärkt. Den Pfad der Verlässlichkeit von 2022 bis 2026 gilt es aus Sicht des Großhandels, nun fortzuführen, um die Zukunftsfähigkeit des Modells 2026 bis 2031 zu gewährleisten.

Wir möchten dies auch mit einem Vergleich unterstreichen. Denn dieser aktuelle Erfolg steht im scharfen Kontrast zu den Erfahrungen aus der Tabaksteuerhistorie der Jahre 2002 bis 2005. Damals wurde politisch versucht, strukturelle Defizite der gesetzlichen Krankenversicherung durch unverhältnismäßige Tabaksteuererhöhungen von durchschnittlich 13 Prozent bei Zigaretten bis hin zu 20 Prozent bei Feinschnitt zu finanzieren. Diese Vorgehensweise führte jedoch zu einer deutlichen Verfehlung der fiskalischen und ordnungspolitischen Zielvorgaben. Der legale Markt schrumpfte um ein Drittel, während Ausweichbewegungen in den illegalen Markt und den Grenzhandel die geplanten Mehreinnahmen von 9 Milliarden Euro zunichtemachten. Aktuelle Berichte der Finanzkommission Gesundheit deuten darauf hin, dass die Politik Gefahr läuft, diesen Fehler zu wiederholen. Es entsteht der Eindruck, dass das die geschilderten Fehlanreize ausgeblendet werden und die Tabaksteuer erneut als vermeintliches kurzfristiges Reparaturinstrument missverstanden werden könnte.

Die Risiken einer marktfernen Steuerpolitik lassen sich auch gegenwärtig im internationalen Vergleich beobachten. In Frankreich führte eine Strategie kontinuierlicher und tiefgreifender Steueranhebungen zu einer signifikanten Erosion des regulierten Marktes. Der Anteil des illegalen Konsums übersteigt dort mittlerweile ein Drittel des Gesamtmarktes, was dazu führt, dass die staatlichen Einnahmen trotz nominaler Erhöhungen der Sätze sichtbar rückläufig sind. Ähnliche Tendenzen sind derzeit in den Niederlanden festzustellen. Besonders deutlich werden die Auswirkungen einer rein repressiven Preispolitik am Beispiel Australiens. Die dortige Strategie extrem hoher Tabaksteuern bewirkte die Entstehung eines weitreichenden Schwarzmarktes bei gleichzeitig stagnierenden Raucherquoten. Der australische Gesundheitsminister Mark Butler beschrieb die Lage des illegalen Handels unlängst als faktisch explodiert. Durch organisierte Kriminalität werden dem Staat erhebliche Steuermittel entzogen und zunehmend die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt. Deutschland sollte diese internationalen Erfahrungen nutzen, um vergleichbare fiskalische und sicherheitspolitische Fehlsteuerungen zu vermeiden.

Wir unterstützen gemeinsam mit dem Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller eine Fortschreibung des Steuermodells 2026 bis 2031 auf Basis bewährter Mechanismen Das auslaufende Modell setzte auf eine kontinuierliche Anhebung der spezifischen Steuersätze sowie der Mindeststeuerbeträge für Zigaretten und Feinschnitt. Dieser Mechanismus hat sich bewährt, da er dem mittelständischen Handel die notwendige Planungssicherheit gab, um logistische Prozesse und Margenstrukturen an die durch die Hersteller vorgegebenen Kleinverkaufspreise anzupassen.

Für die Jahre bis 2031 wäre die Fortführung eines solchen Aufwuchspfades sinnvoll. Ein stabiler wertabhängiger Steueranteil in Verbindung mit einer maßvollen jährlichen Erhöhung des spezifischen Festbetrags würde die Marktstabilität wahren. Dabei sollten sich die Anpassungen an der erwarteten Entwicklung der durchschnittlichen Kleinverkaufspreise orientieren. Ein Sicherungsmechanismus in Form einer variablen Mindestgesamtsteuer, die auf dem tatsächlichen Preisniveau des jeweiligen Jahres basiert, könnte zudem ab dem Jahr 2027 das Steueraufkommen auch bei Marktverschiebungen effektiv schützen.

Auch bestehen Herausforderungen im Segment der neuartigen Erzeugnisse (Erhitzter Tabak, E-Zigarette, tabakfreie Nikotinbeutel), für die wir mit dem BDTA folgende Ansätze vorschlagen wollen:

- **Erhitzter Tabak**

  Ein zu diskutierender Punkt der aktuellen Gesetzgebung betrifft den Bereich des erhitzten Tabaks. Gegenwärtig wird jeder dritte in Deutschland konsumierte Stick nicht hierzulande versteuert. Dies ist auf das hohe Besteuerungsniveau zurückzuführen, das mit 80 Prozent der Zigarettensteuer weit über dem EU-Durchschnitt von etwa 40 Prozent liegt. Diese Belastung steht im Widerspruch zum wissenschaftlich untersuchten Risikoreduzierungspotenzial dieser Produkte. Das Fehlen einer eigenständigen Produktkategorie führt darüber hinaus regelmäßig zu Rechtsstreitigkeiten.

  Wir schlagen vor, eine eigene Kategorie für erhitzten Tabak zu schaffen, um eine klare Abgrenzung zur Zigarette, Wasser-/Pfeifentabak und Feinschnitt sicher zu stellen und das Steuerniveau schrittweise an den europäischen Durchschnitt heranzuführen, um das versteuerte Volumen nach Deutschland zurückzuholen und Mehreinnahmen in dieser Produktkategorie zu garantieren. Durch die Rückgewinnung dieser Marktanteile und eine risikoadäquate Besteuerung ließe sich der jährliche fiskalische Beitrag dieser Kategorie bis zum Jahr 2031 auf rund eine Milliarden Euro steigern.

- **E-Zigarette**

  Im Bereich der E-Zigaretten entfallen nach Schätzungen bereits 50 Prozent des Marktes auf illegale Absatzkanäle. Dem Fiskus entgehen dadurch jährlich bis zu 2 Milliarden Euro. Eine zu hohe Steuerlast fördert diese Entwicklung und schwächt die staatliche Aufsicht. Die Fraunhofer Studie vom Februar 2026 belegt, dass der irreguläre Markt in Europa bereits ein Volumen von 6,6 Milliarden Euro erreicht hat und jährlich um über 8 Prozent wächst. Da rund 90 Prozent der Importe aus Drittstaaten wie China stammen, sollte es im unmittelbaren Interesse der Politik liegen, Maßnahmen zu ergreifen, die den Anteil des legalen Fachhandels stärken und den illegalen Online-Handel zurückdrängen. Statt bürokratischer Hürden für den steuerehrlichen Mittelstand ist eine Harmonisierung der Einfuhrkontrollen und Steuersätze auf EU-Ebene notwendig, um kriminellen Strukturen die Geschäftsgrundlage zu entziehen. Bei einer effektiven Bekämpfung des illegalen Handels könnten die Steuereinnahmen hier von 0,5 Milliarden Euro im Jahr 2027 auf rund 0,9 Milliarden Euro im Jahr 2031 nahezu verdoppelt werden.

- **Tabakfreie Nikotinbeutel**

  Ein erhebliches Potenzial zur Sicherung zusätzlicher Fiskalerträge liegt in der steuerlichen Einbettung von tabakfreien Nikotinbeuteln. Gegenwärtig gelangen diese Produkte, deren rechtlicher Status in Deutschland teils ungeklärt ist, nahezu ausschließlich über den grenzüberschreitenden Versandhandel aus anderen EU-Ländern zum Endverbraucher. Dies geschieht unter vollständiger Umgehung des deutschen Fiskus sowie der etablierten, jugendschutzkonformen Vertriebsstrukturen des Fachhandels. Schätzungen gehen davon aus, dass bereits etwa 2 Prozent der Menschen in Deutschland regelmäßig Nikotinbeutel nutzen. Durch die fehlende Besteuerung entgehen dem Bundeshaushalt allein bei der Tabaksteuer und der Umsatzsteuer jährliche Einnahmen im dreistelligen Millionenbereich. Eine klare Regulierung, die diese Lücke schließt und faire Wettbewerbsbedingungen für unsere mittelständischen und

familiengeführten Händler herstellt, ist dringend erforderlich. Die Integration in das neue Steuermodell würde nicht nur Planungssicherheit schaffen, sondern über die kommenden Jahre fiskalische Gesamterträge von rund einer Milliarde Euro absichern. Bei einer sofortigen gesetzlichen Einbettung könnten Nikotinbeutel bereits ab dem ersten Jahr verlässliche Mehreinnahmen generieren und das jährliche Tabaksteueraufkommen um rund 100 Millionen Euro steigern.

Aus einer pragmatischen gesundheitspolitischen Sicht ist die Stärkung des legalen Marktes für risikoärmere Alternativen, wie den erhitzten Tabak, die E-Zigaretten und die tabakfreien Nikotinbeutel geboten. Das Konzept der „Harm Reduction" kann nur funktionieren, wenn diese Produkte im kontrollierten Fachhandel verfügbar bleiben und nicht durch eine unverhältnismäßige Steuerlast in den Schwarzmarkt weiter abwandern. Ein nationaler Alleingang bei Steuersätzen oder Verboten verzerrt den europäischen Binnenmarkt und gefährdet mittelständische Strukturen im Handel mit Tabakwaren.

Zusammenfassend lässt ein marktgerechtes Steuermodell bis zum Jahr 2031 eine Steigerung der Gesamteinnahmen konsistent auf knapp 19 Milliarden Euro erwarten, was einem soliden Zuwachs von jeweils rund einer halben Milliarde Euro pro Jahr entspricht. Die von der Bundesregierung angestrebten Mehreinnahmen in Höhe von 1,7 Milliarden Euro zur kurzfristigen Finanzierung von Entlastungen an anderer Stelle erscheinen uns als nicht realisierbar und gefährden eher die mühsam erreichte Stabilität des legalen Marktes, verbunden mit einem Einbruch der Tabaksteuereinnahmen.

Gemeinsam mit dem BDTA stehen wir Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen gerne für eine vertiefende Erläuterung unserer Einschätzungen und Vorschläge in einem persönlichen Gespräch zur Verfügung. Zugleich möchten wir Sie informieren, dass wir ein gleich lautendes Schreiben an en finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Fritz Güntzler MdB gerichtet haben.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Alber