



Positionspapier

Zur Überarbeitung des aktuellen deutschen Tabaksteuergesetzes

1. Hintergrund

Die letzte Änderung des deutschen Tabaksteuergesetzes erfolgte durch das Tabaksteuermodernisierungsgesetz (TabStMoG), welches im Jahr 2021 beschlossen wurde. Mittels dieses Steuermodells werden die Steuersätze im Bereich der traditionellen Tabakwaren, allen voran Zigaretten und Rauchtabak, stufenweise in jährlichen Schritten erhöht. Das Stufenmodell begann am 01. Januar 2022 und läuft am 14. Februar 2027 aus.¹ Die aktuelle Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, den aktuellen Aufwuchspfad des Tabaksteuermodells fortzuschreiben.²

Vor diesem Hintergrund möchten wir im Zuge der daraus resultierenden anstehenden Überarbeitung des Tabaksteuergesetzes unsere Anmerkungen und Forderungen zu einem zukunftsfesten Besteuerungsmodell für Tabak- und Nikotinprodukte in Deutschland einbringen. Dabei treten wir für ein neues Modell ein, das wachsende Steuereinnahmen verspricht, den illegalen Handel wirksam eindämmt und für Staat, Wirtschaft und Verbraucher gleichermaßen effektiv ist – und das sich an die tatsächlichen Markt- und Konsumrealitäten anpasst.

2. Das aktuelle Tabaksteuermodell (2022-2026) – eine Bestandsaufnahme

Die Tabaksteuereinnahmen stiegen in der Zeit des aktuellen Tabaksteuermodells von rund 14,2 Mrd. Euro (2022) über 14,7 Mrd. Euro (2023) auf 15,6 Mrd. Euro (2024).³ Dies liegt vor allem in den maßvollen und planbaren jährlichen Steueranpassungen bei den traditionellen Tabakprodukten begründet. Außerdem können dadurch Marktverwerfungen ausgeschlossen und ein Abwandern der Konsumenten zu un versteuerten Produkten verhindert werden. Diese gilt es auch für ein zukünftiges Anschlussmodell zu sichern.

Ein Blick in unsere Nachbarländer zeigt, dass überhöhte und unkoordinierte Steuererhöhungen zu einer Erosion der fiskalischen Ziele führen. Die direkten Konsequenzen dieser Strategie sind deutlich sichtbar: In Frankreich führte ein signifikanter Anstieg der Steuersätze zwischen 2019 und 2024 zu einem massiven Wachstum der Schwarzmärkte. Es erhöhte sich der Anteil illegal gehandelter Zigaretten im selben Zeitraum von 13,7 % auf 37,6 %.⁴ Damit ist das französische Tabaksteuersystem an einem kritischen Kipppunkt angelangt. Obwohl die Einnahmen bis 2021 kontinuierlich auf 14,3 Milliarden Euro stiegen, sanken sie seit 2022 jährlich und lagen 2024 nur noch bei 12,7 Milliarden Euro.^{5,6,7} Die Entwicklung in dem Hochsteuerland Frankreich zeigt klar, dass dessen Tabaksteuerpolitik die optimale Schwelle überschritten hat, da hohe Steuersätze nicht zwangsläufig zu höheren, sondern mitunter zu sinkenden Einnahmen führen.

Ein vergleichbares Problem zeigt sich in Deutschland bei der Besteuerung von erhitzten Tabakprodukten. Ad-hoc-Erhöhungen ohne klaren Pfad – wie für diese Produkte geschehen – erhöhen Ausweichbewegungen der Verbraucher ins Ausland oder die Illegalität. So handelt es sich bei etwa einem Drittel der hierzulande konsumierten erhitzten Tabak-Sticks um nicht in Deutschland versteuerte Ware.⁸ Das weist klar auf ein überschrittenes Belastungsoptimum hin. Eine risikobasierte, verhältnismäßige steuerliche Neueinordnung ist daher dringend erforderlich. So könnten Lenkungsziele erhalten und Einnahmen im Inland gesichert werden.

3. Erwartungen und Anforderungen an ein Anschlussmodell

Auf Basis der vorangestellten Evaluation empfehlen wir, bewährte Grundsätze des TabStMoG fortzuschreiben und nur dort nachzusteuern, wo die Evidenz klaren Anpassungsbedarf zeigt. So verbinden wir Kontinuität mit gezielten, wirksamen Korrekturen.

Das aktuelle deutsche Tabaksteuerrecht belastet einzelne Produktkategorien unterschiedlich. Es orientiert sich weder am tatsächlichen Schädlichkeitsprofil noch an der steuerlichen Belastungsfähigkeit der Produkte. Entsprechend der gesundheitspolitischen und fiskalischen Ziele wäre ein rationaler Besteuerungsansatz



wünschenswert, welcher zwei zentrale Kriterien berücksichtigt: die gesundheitliche Schädlichkeit und die steuerliche Belastungsfähigkeit eines Produkts. Je höher diese beiden Faktoren sind, desto höher sollte das Produkt besteuert werden – und umgekehrt. Ein solches risikobasiertes Modell würde nicht nur die gesundheitspolitische Lenkungswirkung stärken, sondern auch langfristig stabile Steuereinnahmen sichern.

3.1 Einführung einer flexiblen Mindestgesamtsteuer für Zigaretten und Feinschnitt

Gesetzlich festgelegte Mindeststeuerraten sollen weiterhin Anwendung finden. Schließlich wird dadurch ein Preisuntergrenzniveau gesichert. Jedoch können sie gemessen an der realen Preisentwicklung zu niedrig angesetzt worden sein. Mit einer zusätzlichen variablen Mindeststeuerrate (neben dem festgelegten fixen Mindeststeuerwert) könnte dies vermieden werden: Ein gesetzlich festgelegter fixer Mindeststeuerwert wird jährlich um eine variable Mindeststeuerrate ergänzt, die anhand der tatsächlichen Preisentwicklung berechnet wird. Maßgeblich ist jeweils der höhere der beiden Werte.

3.2 Anpassungsbedarf bei erhitzten Tabakprodukten

Für erhitzten Tabak schlagen wir eine grundlegende Neuordnung vor: Die Steuerbasis sollte von der Stück- auf eine Gewichtsbesteuerung umgestellt und der komplizierte Umrechnungsmechanismus zwischen Pfeifentabak- und Zigarettensteuertarifen beendet werden. Der Produktbereich wird als eigenständige Kategorie vom harmonisierten Regime des Rauchtabaks abgegrenzt und durch eine klare, stringente Definition rechtssicher von der Zigarette differenziert – inklusive innovationsoffener Ausgestaltung für künftige Formen (z. B. erhitzter loser Tabak). Langfristig angelegte Steueranpassungen stellen Planbarkeit her, während die Belastung risikoadäquat unterhalb der Zigarettenbesteuerung bleibt. Ziel ist, die relative Belastung an den EU-Durchschnitt von 40 % gegenüber der Steuerlast für Zigaretten anzugleichen.

3.3 Schaffung einer Tabaksteuerkategorie für tabakfreie Nikotinbeutel

Nikotinbeutel sollten als eigenständige Kategorie in das Tabaksteuerrecht aufgenommen werden, klar definiert und mit eindeutigen Steuertatbeständen versehen werden. Damit entstehen Markttransparenz sowie Beiträge zu Fiskus – unabhängig vom aktuellen Zulassungsstatus.

4. Fazit

Wir schlagen ein fortentwickeltes, risikobasiertes Besteuerungsmodell vor, das Lenkungswirkung und fiskalische Stabilität stärkt. Mit planbaren, moderaten jährlichen Steuerschritten können Einnahmen gesteigert und ein Abwandern in die Illegalität vermieden werden.

- Für Zigaretten und Feinschnitt gilt es die fixen Mindeststeuerraten, um eine variable Mindeststeuer zu ergänzen, welche sich anhand der Durchschnittspreisentwicklung des Vorjahres ermitteln lässt, um reale Mindestpreise und verlässliche Planbarkeit zu sichern.
- Für erhitzten Tabak soll eine eigenständige Kategorie mit gewichtsbasierter Besteuerung eingeführt und eine Reduzierung des Besteuerungsniveaus angestrebt werden,
- Tabakfreie Nikotinbeutel sollen als eigenständige Kategorie mit gewichtsbasierter Steuerrate erfasst werden. Damit werden Preisschocks und Schwarzmarktanreize begrenzt, legale Vertriebswege gestärkt und das Steueraufkommen stabilisiert.



Quellenverzeichnis

- 1). **Bundesgesetzblatt**. 2021. Gesetz zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts. ([Link](#)).
- 2). **Koalitionsvertrag**. 2025. Verantwortung für Deutschland. ([Link](#)).
- 3). **Statistisches Bundesamt**. 2025. Versteuerung von Tabakwaren. ([Link](#)).
- 4). **KPMG**. 2025. Illicit cigarette consumption in Europe. ([Link](#)).
- 5). **Les Echos**. Tabac: Les ventes chutent, les recettes fiscales avec. ([Link](#))
- 6). **Economie**: En 2024, les taxes sur les cigarettes rapporteront 400 millions d'euros de moins que prévu. ([Link](#)).
- 7). **Les Echos**: Tabac: 400 millions d'euros de taxes vont manquer aux caisses de l'Etat en 2024. ([Link](#))
- 8). **KPMG**. 2025. Illicit cigarette consumption in Europe. ([Link](#)).