

## Positionspapier

### Zur Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie (TED)

#### 1. Hintergrund

Der europäische und nationale Tabakmarkt befindet sich in einem grundlegenden Wandel. Neben traditionellen Tabakprodukten gewinnen neuartige Produkte wie E-Zigaretten, erhitzter Tabak und tabakfreie Nikotinbeutel zunehmend an Bedeutung. Diese Produktsegmente zeichnen sich durch ein deutlich geringeres Risikopotenzial aus, wie unter anderem Untersuchungen des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) zeigen<sup>1,2,3,4</sup>. Die daraus resultierende Diversifizierung des Marktes hat erhebliche Auswirkungen auf die Steuerpolitik, den Verbraucherschutz und den Wettbewerb im Binnenmarkt.

Mit dem Tabaksteuer-Modernisierungsgesetz von 2021 wurde in Deutschland ein planbarer, fünfjähriger Aufwuchspfad eingeführt, der sowohl traditionelle Tabakprodukte als auch neuartige Produktkategorien umfasst. Dieses Modell hat gezeigt, dass moderate und vorhersehbare Steueranhebungen die Staatseinnahmen stabilisieren, den illegalen Handel begrenzen und zugleich die Lenkungswirkung im Sinne der Gesundheitspolitik erhalten können. Die Erfahrung Deutschlands zeigt, dass eine ausgewogene Steuerpolitik sowohl fiskalisch als auch gesundheitspolitisch erfolgreich sein kann, wenn sie auf Evidenz, Planbarkeit und Proportionalität beruht. Vor diesem Hintergrund ist die laufende Überarbeitung der TED, für deren Überarbeitung die Europäische Kommission am 16. Juli 2025 einen Vorschlag vorlegte, von hoher Relevanz. Sie bietet die Chance, die Steuerrahmenbedingungen an den technologischen Fortschritt, die Marktrealitäten und die unterschiedlichen Belastungsfähigkeiten der Mitgliedstaaten anzupassen.

#### 2. Drastische Erhöhung der Mindeststeuerwerte

Wir empfehlen eine Neukalibrierung der drastischen Abhebung der vorgeschlagenen Mindeststeuersätze für alle Produktkategorien. Sogar in Märkten mit hohen Steuerlasten – wie Deutschland – würden solche Erhöhungen das fiskalische Optimum deutlich überschreiten und unbeabsichtigte Folgen auslösen. In Deutschland müsste die Tabaksteuer für Zigaretten beispielsweise von derzeit rund 193 € auf etwa 250 € je 1 000 Stück steigen – ein Plus von rund 30 %. Wir sprechen uns daher für eine maßvolle Anhebung der Mindeststeuersätze aus, die sich an empirisch belegten Schwellenwerten orientiert, bei denen die Einnahmen stabil bleiben und keine Verlagerungseffekte auftreten bzw. eine Abwanderung zum illegalen Handel ausbleibt.

Weiter bewerten wir die Fortführung einer Steuerinzidenz als Kennziffer – also die Verpflichtung, dass die Tabaksteuer einen bestimmten Prozentsatz des Verkaufspreises ausmachen muss, als kritisch. Diese Inzidenzvorgabe birgt erhebliche Risiken: Sie kann Regierungen dazu drängen, Steuern anzuheben, nur um einen statistischen Zielwert zu erfüllen, unabhängig von den nationalen Marktbedingungen.

Erfahrungen aus mehreren Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich und den Niederlanden, zeigen, dass abrupte und übermäßige Steuererhöhungen zu deutlichen Einnahmeverlusten und einem Erstarken der organisierten Kriminalität geführt haben, ohne die Raucherquoten nachhaltig zu senken. Wir plädieren daher dafür, auf ein Inzidenzziel zu verzichten und stattdessen die tatsächlichen Auswirkungen der Steuersätze auf Konsum, Staatseinnahmen und illegale Märkte als maßgebliche Kriterien heranzuziehen.

#### 3. Die Erfassung eigenständiger Steuerkategorien

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Entwurf der überarbeiteten TED erstmals eigenständige Steuerkategorien für neuartige Produkte vorsieht – darunter E-Zigaretten, erhitzter Tabak und tabakfreie Nikotinbeutel. Diese Differenzierung trägt dem veränderten Konsumverhalten und technologischen Innovationen des Nikotinkonsums Rechnung. Sie schafft zugleich Rechtssicherheit und harmonisiert die steuerliche Behandlung innerhalb der EU, wie es die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 2020 empfohlen hatten.<sup>5</sup> Durch die Einführung klar definierter Kategorien kann künftig eine konsistente steuerliche Behandlung gewährleistet werden, die Innovation nicht hemmt und zugleich gesundheitspolitische Zielsetzungen unterstützt.

#### 3.1. Steuerkategorie erhitzter Tabak

Ein zentrales Anliegen ist für uns dabei die präzise und europaweit einheitliche Definition erhitzter Tabakprodukte. Der Entwurf sollte ausdrücklich klarstellen, dass diese Produkte zum Erhitzen ohne Verbrennung bestimmt sind. Parallel ist zu definieren, dass Zigaretten und Rauchtabak zum Konsum durch Verbrennung bestimmt sind. Diese

Abgrenzung schafft Rechtssicherheit, verhindert Überschneidungen und erleichtert die steuerliche Einordnung in allen Mitgliedstaaten. So können durch unterschiedliche Behandlung ausgelöste Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Eine Überbesteuerung erhitzter Tabakprodukte ist unbedingt zu vermeiden, da sie die Lenkungswirkung konterkarieren würde, die eigentlich auf Schadensminderung und legale Marktkanäle abzielt. Deutschland zählt bereits heute zu den Ländern mit der höchsten Besteuerung erhitzter Tabakprodukte in Europa – rund 80 % der Belastung im Vergleich zur Zigarette. Der daraus resultierende Anteil nicht in Deutschland versteuerter Ware liegt bei etwa 30 %.<sup>6</sup> Eine solche Entwicklung zeigt, dass das Belastungsoptimum überschritten wurde.

### **3.2. Steuerkategorie tabakfreie Nikotinbeutel**

Auch tabakfreie Nikotinbeutel sollen als eigenständige Steuerkategorie erfasst, klar definiert und mit eindeutigen Steuertatbeständen versehen werden.

Neuartige Produkte, wie beispielsweise tabakfreie Nikotinbeutel, weisen im Vergleich zu klassischen Tabakwaren ein reduziertes Risikoprofil auf. Dieses muss auch bei der Wahl der Besteuerungshöhe berücksichtigt werden.

### **4. Inflationsanpassung und Kommissionsbefugnis**

Grundsätzlich ist eine regelgebundene Anpassung der Mindeststeuersätze an die Inflation sinnvoll, um eine schlechende Erosion der Steuerwirkung zu vermeiden. Allerdings sollte die Anpassungsfrequenz klar definieren (z. B. alle drei Jahre) und die Anpassung mit einer moderaten Obergrenze (etwa 10 % über drei Jahre) versehen werden. Weiter sollte der Mechanismus maßvoll gestaltet werden. Eine automatische Anpassung an die allgemeine Verbraucherpreisinflation (HVPI) ohne Obergrenze kann zu sprunghaften Steueranstiegen führen, insbesondere in Zeiten hoher Energiepreise. Dies würde Planbarkeit und Preisstabilität gefährden. Wir empfehlen daher, den Mechanismus an die Kerninflation zu koppeln – also unter Ausschluss volatiler Energie- und Lebensmittelpreise. Darüber hinaus sollte die Übertragung von Anpassungsbefugnissen an die Europäische Kommission strikt auf technische Inflationsanpassungen beschränkt bleiben. Jegliche inhaltlichen Änderungen der Mindeststeuersätze über die Inflation hinaus wären als politisch wesentliche Entscheidung einzustufen und müssen daher weiterhin dem Rat im Einstimmigkeitsverfahren vorbehalten bleiben. Dies entspricht den Vorgaben des Artikels 290 AEUV und wahrt die Steuerautonomie der Mitgliedstaaten.

### **5. Fazit**

Die Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie bietet die Chance, den europäischen Rahmen für Verbrauchsteuern an neuartige Produkte, Marktstrukturen und gesundheitspolitische Erkenntnisse anzupassen. Damit dieses Vorhaben erfolgreich ist, muss die Richtlinie planbar, verhältnismäßig und risikoadäquat gestaltet werden. Wir empfehlen daher:

- maßvolle, jährliche Steuerschritte zur Verhinderung von Preisschocks und Marktverwerfungen
- den Verzicht auf starre Inzidenzvorgaben zugunsten einer evidenzbasierten Steuerpolitik,
- die klare Definition erhitzter Tabakprodukte als zum Erhitzen ohne Verbrennung bestimmte Kategorie,
- eine maßvolle, an der Kerninflation orientierte Indexierung der Mindeststeuersätze,
- die Beschränkung der Kommissionsbefugnisse auf technische Anpassungen,
- sowie die Wahl der Besteuerungshöhe von traditionellen und neuartigen Produkten am individuellen Risikoprofil des Produkts auszurichten.

Ein solcher Ansatz stärkt die fiskalische Stabilität, schützt legale Wertschöpfungsketten und unterstützt zugleich die gesundheitspolitischen Ziele der Europäischen Union. Eine ausgewogene und zukunftsweise TED wird damit nicht nur zur Modernisierung der Steuerpolitik beitragen, sondern auch zur Sicherung von Beschäftigung, Investitionen und fairen Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenmarkt.

## Quellenverzeichnis

- 1). **Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)**. 2021. Gesundheitliche Risiken durch Aromen in E-Zigaretten. Es besteht Forschungsbedarf. ([Link](#)).
- 2). **Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)**. 2022. Zusatzstoffe in Tabak und E-Zigaretten: Hinweise auf gesundheitliche Beeinträchtigungen. ([Link](#)).
- 3). **Elke Pieper**. 2022. Einführung in die Thematik der E-Zigarette und gesundheitliche Risikobewertung von E-Zigaretten. ([Link](#)).
- 4). **Elke Pieper et al. 2018**. Tabakerhitzer als neues Produkt der Tabakindustrie: Gesundheitliche Risiken. ([Link](#)).
- 5). **Rat der Europäischen Union**. 2020. Schlussfolgerungen des Rates zu der Struktur und den Sätzen der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren. ([Link](#)).
- 6). **KPMG**. 2025. Illicit cigarette consumption in Europe. ([Link](#))