

Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung

Ergebnisse einer Studie im Auftrag des Bundesverbands der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse (BVTE) und der Philip Morris GmbH

DIW Econ GmbH

Anton-Wilhelm-Amo Str. 58
10117 Berlin

Kontakt:

Dr. Lars Handrich

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

service@diw-econ.de

www.diw-econ.de

25. September 2026

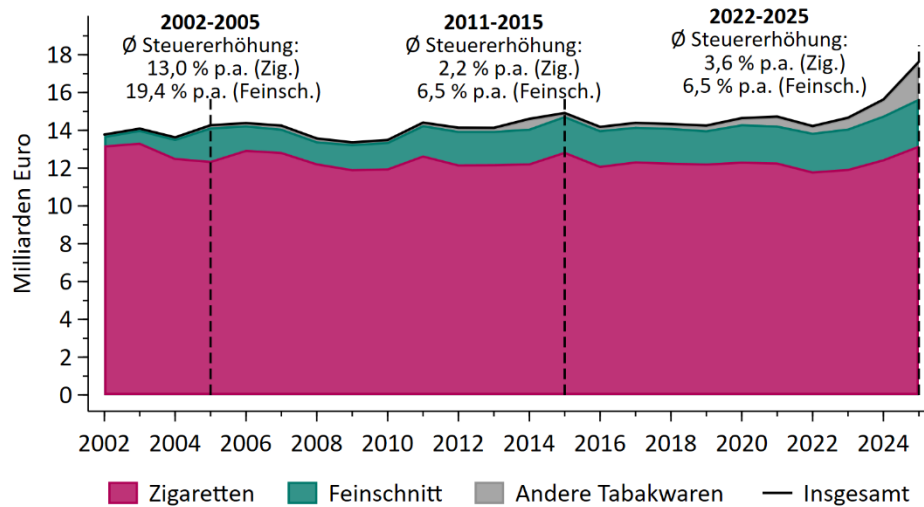
Das Wichtigste in Kürze

- Auf Basis von Daten aus elf EU-Ländern ist davon auszugehen, dass die durch die geplante Tabaksteuerreform (Formulierungshilfe) erzielten zusätzlichen Steuereinnahmen im Zeitraum 2027 bis 2030 rund 6 Mrd. Euro unter den Erwartungen des BMF liegen könnten.
- Die Empirie aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland deutet darauf hin, dass die Anpassungen im Konsumverhalten bei starken Eingriffen in die Steuerhöhe sogar deutlich stärker ausfallen könnten: In diesem Fall würden die zusätzlichen Steuereinnahmen 2027 bis 2030 rund 10,4 Mrd. Euro unter den erwarteten 11,5 Mrd. Euro für Zigaretten, Feinschnitt, erhitzten Tabak und E-Zigaretten liegen.
- Gleichzeitig könnte sich das Verhältnis illegal gehandelter Zigaretten zur versteuerten Zigarettenmenge (legaler Inlandsmarkt) von derzeit rund 3 Prozent auf über 8 Prozent erhöhen. Auch der Anteil im Ausland gekaufter Zigaretten könnte deutlich steigen, so dass auf 100 in Deutschland gekaufte Zigaretten 2030 nahezu 32 legal im Ausland gekaufte Zigaretten kommen.
- Würden die illegalen und die im Ausland gekauften Zigaretten stattdessen legal in Deutschland verkauft und versteuert, entspräche dies im Zeitraum 2027 bis 2030 zusätzlichen Steuereinnahmen von rund 16,2 Mrd. Euro.

1. Hintergrund

Die Tabaksteuer ist eine der bedeutendsten Verbrauchsteuern des Bundes. 2025 erzielte sie ein Aufkommen von rund 17,6 Mrd. Euro. Der Blick zurück zeigt zunächst, dass die Tabaksteuer trotz des strukturellen Rückgangs des Tabakkonsums über zwei Dekaden hinweg eine bemerkenswert stabile Einnahmequelle war. In drei Phasen wurde der Steuersatz angehoben: 2002–2005 besonders deutlich um 13,0 Prozent pro Jahr bei Zigaretten und 19,4 Prozent bei Feinschnitt und zuletzt um 3,6 Prozent bzw. 6,5 Prozent. In diesem Zeitraum lag das Gesamtaufkommen im Bereich von rund 14 bis 16 Mrd. Euro und stieg zuletzt (2025) sogar leicht (Abbildung 1).

Abbildung 1: Tabaksteuereinnahmen in Deutschland



Quelle: DIW Econ mit Daten von Destatis.

Die Bundesregierung plant derzeit, die Steuer ab dem 1. Januar 2027 jährlich bis 2030 deutlich anzuheben. Laut Formulierungshilfe des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) soll der durchschnittliche Kleinverkaufspreis einer Packung Zigaretten (20 Stück) dadurch von rund 8,05 Euro (2026) auf rund 11,78 Euro (2030) steigen. Die Bundesregierung rechnet damit, dass diese Anhebung dem Bund von 2027 bis 2030 zusätzliche Einnahmen von rund 11,75 Mrd. Euro einbringt.

Ob die von der Bundesregierung erwarteten Mehreinnahmen tatsächlich in dieser Höhe anfallen, hängt entscheidend davon ab, wie und wie stark Raucherinnen und Raucher auf den höheren Preis reagieren: Verzichten sie auf einen Teil des Konsums, konsumieren sie andere Tabakprodukte oder weichen sie stattdessen auf günstigere legale Einkäufe im Ausland oder auf illegal gehandelte Tabakprodukte aus? In den letzten beiden Fällen würde ein Teil des Konsums weiterhin stattfinden, ohne dass darauf deutsche Steuer anfällt.

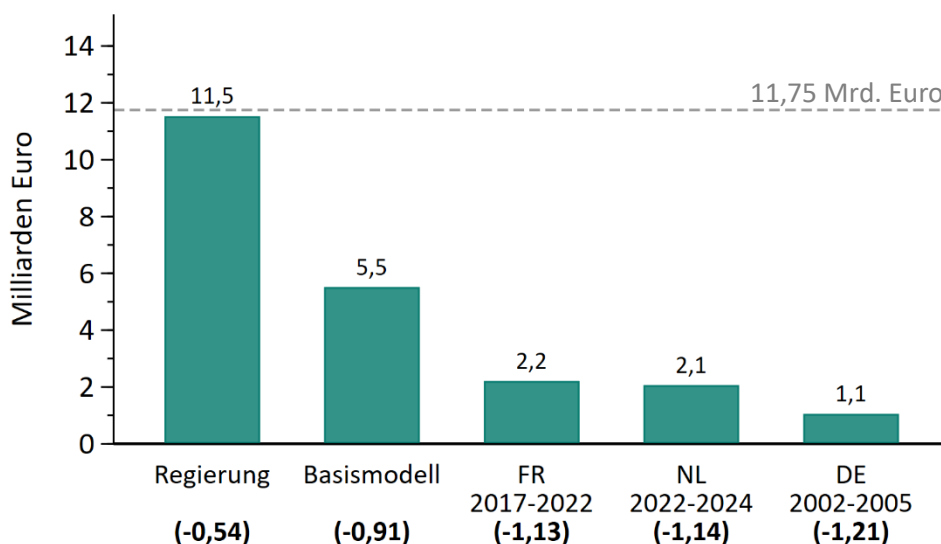
2. Legaler Inlandsverbrauch

Um diese Frage zu beantworten, hat DIW Econ ein Steuermodell des deutschen Tabakmarkts (Zigaretten, Feinschnitt, E-Zigaretten, erhitzter Tabak) erstellt. Eine zentrale Annahme für die Auswirkung der Steuererhöhung ist die Preiselastizität im Tabakmarkt: Sie drückt aus, wie stark sich die verkaufte Menge Zigaretten und Feinschnitt relativ verändert, wenn sich der Preis um ein Prozent verändert. Das Basismodell nutzt eine anhand von elf EU-Ländern (2011–2024) geschätzte Preiselastizität von -0,91: Ein 1 Prozent höherer Preis senkt die legal verkaufte Menge im Modell um 0,91 Prozent. Daneben werden auch andere Modellvarianten geschätzt. Zum einen Modelle mit Elastizitäten, die auf Erfahrungswerten aus drei vergleichbar starken Steuererhöhungen beruhen: Frankreich (Elastizität: -1,13;

Zeitraum: 2017–2022), die Niederlande (-1,14; 2022–2024) und Deutschland (-1,21; 2002–2005). Die folgenden drei Abbildungen zeigen, was in diesen Ländern tatsächlich passiert ist. Zum anderen ein Modell mit einer hypothetischen Elastizität von -0,54, unter der die geschätzten Mehreinnahmen der Bundesregierung erreicht werden würden.

In der Summe ergeben sich im Basismodell für 2027 bis 2030 zusätzliche Steuereinnahmen von rund 5,5 Mrd. Euro, weniger als die Hälfte der von der Bundesregierung erwarteten rund 11,75 Mrd. Euro. Die Regierungsschätzung wäre nur bei einer impliziten Preiselastizität von rund -0,54 erreichbar, niedriger, als es jede der hier untersuchten europäischen Episoden nahelegt. Abbildung 2 setzt diese beiden Werte in Bezug zu den drei Fallbeispielen. Sollte sich das Konsumverhalten der Deutschen dem der Franzosen, Niederländer oder den Jahren 2002-2005 in Zukunft ähneln, lägen die Mehreinnahmen 2027 bis 2030 nur zwischen 1,1 und 2,2 Mrd. Euro.

Abbildung 2: Mehreinnahmen 2027–2030 nach Tabakelastizitäten



Anmerkungen: Die Summe von 11,75 bezieht sich auf alle Tabakprodukte.
Quelle: Eigenes Tabaksteuermodell.

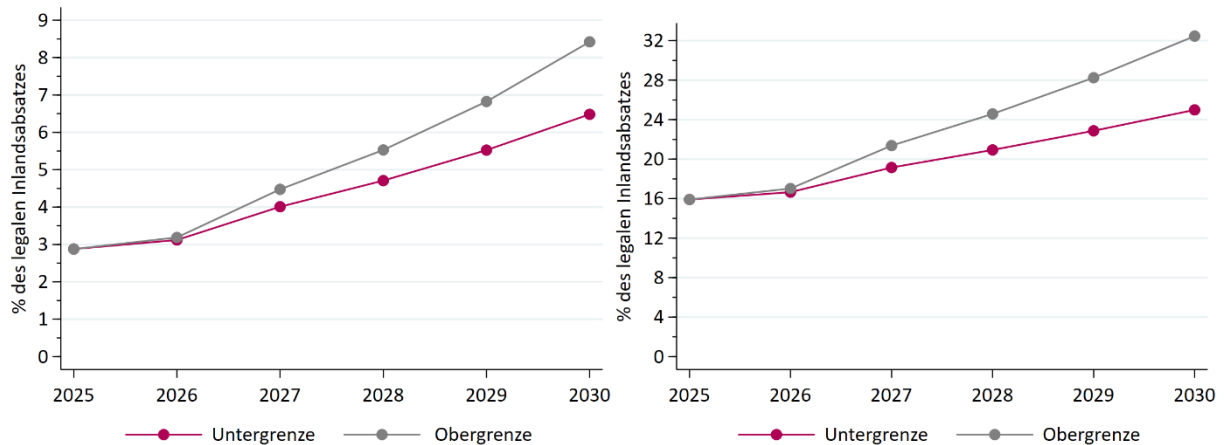
3. Nicht realisierte Zigarettensteuereinnahmen

Historische Marktdaten der Firma KPMG erlauben es, in einem weiteren Modell die Entwicklung des Konsums illegaler sowie legal im Ausland erworbener Zigaretten in Deutschland angesichts der geplanten Steuererhöhung zu schätzen. Die legalen Grenzkäufe hängen dabei vom Preisunterschied zu den Nachbarländern ab, der illegale Handel vom absoluten deutschen Preisniveau.

Die Ergebnisse in Abbildung 3 zeigen, dass das Verhältnis des illegalen Marktes zum legalen Inlandsabsatz (links) von rund 3 Prozent (2025) auf bis zu 8,4 Prozent im Jahr 2030 steigen könnte, je nachdem, welche Preiselastizität für den legalen Inlandsverbrauch unterstellt wird. Das Verhältnis der legalen

Grenzkäufe zum legalen Inlandsabsatz (rechts) wächst von rund 16 Prozent auf bis zu 32 Prozent im Jahr 2030.

Abbildung 3: Illegaler Markt (links) und nicht-inländischer Markt (rechts) im Verhältnis zum legalen Inlandsmarkt (Zigaretten)

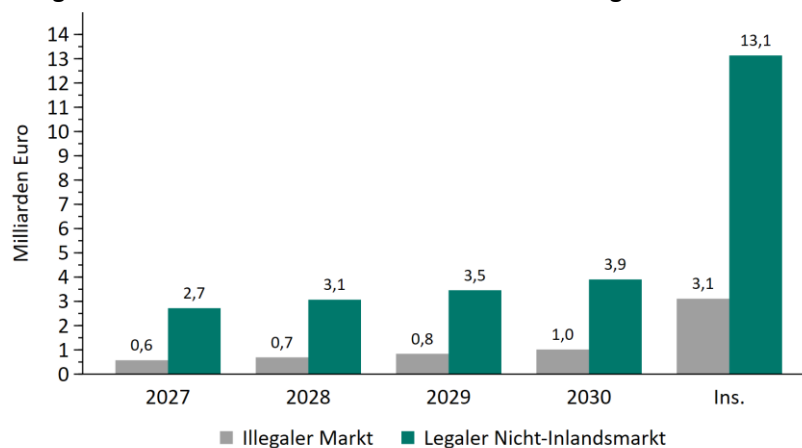


Anmerkungen: Unter- und Obergrenze basieren auf unterschiedlichen Preiselastizitäten des legalen Inlandsverbrauchs. Die Untergrenze wird mit einer Tabakpreiselastizität im Inland von -0,54 berechnet, die Obergrenze mit -1,21.

Quelle: Eigenes Modell.

Nimmt man an, dass die absoluten illegalen und im Ausland gekauften Zigarettenvolumen in den jeweiligen Jahren in Deutschland versteuert werden würden, entspricht dies einem theoretischen Steuervolumen von 3,1 Mrd. Euro (illegaler Markt) plus 13,1 Mrd. Euro (legaler Nicht-Inlandsmarkt), zusammen rund 16,2 Mrd. Euro über den Zeitraum 2027–2030 (siehe Abbildung 4). Auch wenn es sich hierbei um eine theoretische Obergrenze handelt, zeigt die Größenordnung, dass Ausweichreaktionen über die Grenze und in die Illegalität eine ökonomisch bedeutende Nebenwirkung der geplanten Steuererhöhung wären.

Abbildung 4: Schätzung des max. nicht realisierten Steuervolumens im Zigarettenmarkt



Quelle: Eigenes Modell.