

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 2. Oktober 2026

Stellungnahme

zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes“
und zum „Entwurf eines Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD“

1. Vorbemerkungen

Die staatliche Regulierung des Tabakkonsums hat eine lange Geschichte.¹ Im 17. Jahrhundert gab es erste Verbote, die mit der mit dem Rauchen einhergehenden Brandgefahr begründet wurden. Diese Verbote hatten jedoch nicht die erhoffte Wirkung und wurden mehr missachtet als befolgt. Um zumindest den Handel mit Tabakprodukten kontrollieren und von demselben wirtschaftlich profitieren zu können, wurden im 18. Jahrhundert als nächster Schritt Tabakmonopole eingerichtet, mit denen sich der Staat das alleinige Recht zum Vertrieb von Tabakprodukten sicherte. Im 19. Jahrhundert wurden schließlich die ersten Tabaksteuern erhoben: 1819 führte Preußen eine Mengensteuer auf Tabakblätter ein. 1879 folgte die Reichstabaksteuer, die 1906 durch eine Steuer auf Zigaretten ergänzt wurde.

Als Bundessteuer gibt es die Tabaksteuer seit 1949. Sie erwies sich seitdem als verlässliche und ergiebige Einnahmenquelle (Statistisches Bundesamt 2026). So brachte die Tabaksteuer dem Bund im Jahr 2024 € 15,227 Milliarden (davon 81,9% durch die Besteuerung von

¹ Vgl. zum Folgenden Fichte (2014, 62) und die dort zitierte Literatur.

Zigaretten) und im Jahr 2025 € 16,237 Milliarden (davon 81,3% durch die Besteuerung von Zigaretten). Damit ist sie nach der Energiesteuer die zweitergiebigste spezielle Verbrauchssteuer.

Unter den Verbrauchsteuern ist die Tabaksteuer aufgrund ihrer sehr komplizierten Steuerbemessung einzigartig: Im Fall von Zigaretten, Zigarren bzw. Zigarillos, Feinschnitt und Tabak (einschließlich erhitztem Tabak und Wasserpfeifentabak) wird die Steuer als kombinierte Mengen-Wert-Steuer erhoben, wobei außerdem ein Mindeststeuerbetrag zu berücksichtigen ist. Beispielsweise beträgt im Jahr 2026 die Steuer auf Zigaretten 12,28 Cent pro Stück zuzüglich 19,84% vom Kleinverkaufspreis (pro Stück), mindestens aber 25,106 Cent pro Stück abzüglich der im Kleinverkaufspreis (pro Stück) enthaltenen Umsatzsteuer (§ 2 Abs. 1 Nr. 1e Tabaksteuergesetz). Eine einfache Mengensteuer ist die Tabaksteuer nur im Fall von „Substituten für Tabakwaren“ (d.h. Flüssigkeiten für E-Zigaretten), in welchem sie 32 Cent pro Milliliter Flüssigkeit beträgt (§ 2 Abs. 1 Nr. 7d Tabaksteuergesetz).

Damit entspricht die deutsche Tabaksteuer den aktuell gültigen europarechtlichen Vorgaben in Gestalt der EU-Richtlinie 2011/64/EU. Denn die Tabaksteuer ist seit 1993 eine in der EU harmonisierte Verbrauchsteuer (Wissenschaftliche Dienste 2020, 4). Diese Richtlinie regelt allerdings nur die Besteuerung von Zigaretten, Zigarren bzw. Zigarillos, Feinschnitt und Tabak, wobei nur im Fall von Zigaretten die Konstruktion einer kombinierten Mengen-Wert-Steuer mit Mindeststeuerbetrag gefordert wird. In den anderen Fällen haben die nationalen Gesetzgeber einen größeren Spielraum. Keine Regelungen auf europäischer Ebene wurden getroffen für erhitzten Tabak, Wasserpfeifentabak und Tabakwarens Substitute. Diese Regelungslücke soll durch eine Neufassung der Tabaksteuerrichtlinie geschlossen werden, für welche die EU-Kommission am 16. Juli 2025 einen Vorschlag vorlegte (Europäische Kommission 2025).

Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme sind der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Tabaksteuergesetzes (Deutscher Bundestag 2026) und der Änderungsantrag der Regierungsfractionen (Finanzausschuss 2026).² Bevor auf diese Pläne eingegangen und dieselben analysiert werden sollen, soll zunächst die Tabaksteuer als solche aus finanzwissenschaftlicher Sicht diskutiert werden. Auf diese Weise ist es möglich, den vorliegenden Gesetzentwurf und den dazu gehörenden Änderungsantrag in einen größeren Zusammenhang einzuordnen.

2. Zur Rechtfertigung der Tabaksteuer

2.1. Die Tabaksteuer aus steuersystematischer Sicht

Eine Steuer kann nicht allein dadurch gerechtfertigt werden, dass sie dem Staat zu Einnahmen verhilft. Sie ist erst dann legitim, wenn sie den allgemein anerkannten Besteuerungsprinzipien entspricht. Unter diesen ist der Grundsatz der Steuergerechtigkeit zweifelsohne am wichtigsten. Dieser Grundsatz erfordert nach der vorherrschenden Meinung eine Besteuerung der Steuerzahler gemäß ihrer Leistungsfähigkeit. Als Indikator für die Leistungsfähigkeit gilt dabei das verfügbare Einkommen. Die Tabaksteuer verstößt gegen das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, weil sie die Steuerzahler nicht in Abhängigkeit von ihrem verfügbaren Einkommen, sondern von ihren Konsumgewohnheiten belastet, also dem jeweiligen Konsum von Tabak- bzw. Tabakersatzprodukten. Dieser Konsum ist aber kein Indikator für die

² Im Mittelpunkt der Stellungnahme steht der Gesetzentwurf der Bundesregierung; der Änderungsantrag der Regierungsfractionen sieht demgegenüber lediglich eine weitere Erhöhung der Steuersätze vor. An den Zielen und der Begründung der geplanten Änderung des Tabaksteuergesetzes ändert sich dadurch nichts.

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sondern Ausdruck der individuellen Konsumpräferenzen und von daher unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Abgesehen davon wird der Tabakkonsum doppelt besteuert, da er nicht nur der speziellen Verbrauchsteuer Tabaksteuer, sondern auch der allgemeinen Verbrauchsteuer Umsatzsteuer unterliegt. Die Tabaksteuer widerspricht somit den allgemein anerkannten Grundsätzen der Besteuerung und kann folglich aus steuersystematischer Sicht nicht gerechtfertigt werden (vgl. dazu Fichte 2014, 65-66).

2.2. Die Tabaksteuer als Lenkungssteuer

Gemäß § 3 Abs. 1 Abgabenordnung kann bei Steuern „die Erzielung von Einnahmen (...) Neben Zweck sein“, sind also auch sogenannte Lenkungssteuern zulässig, mit denen nicht in erster Linie Einnahmen erzielt werden sollen, sondern das Verhalten der Steuerzahler beeinflusst werden soll. In der Tat wird die Tabaksteuer in offiziellen Verlautbarungen vor allem mit ihrem gesundheitspolitischen Zweck gerechtfertigt, weil mit ihrer Hilfe der gesundheitsschädliche Tabakkonsum zurückgedrängt werden solle. In diesem Zusammenhang spielen zwei Aspekte eine Rolle.

Erstens geht es um den Schutz der Raucher selbst, die davon abgehalten werden müssten, sich durch den Konsum des „demeritorischen“ Gutes Tabak selbst zu schädigen. Aber solche paternalistischen Eingriffe in die Konsumentensouveränität der Bürger sind in einer freiheitlichen Gesellschaft grundsätzlich abzulehnen. Es ist nicht Aufgabe des Staates, die Bürger vor sich selbst zu schützen und diese bei ihren Konsumentscheidungen zu bevormunden. Zur Freiheit gehört auch die Freiheit zur Selbstschädigung. In einer freiheitlichen Gesellschaft muss das Prinzip Eigenverantwortung einen hohen Stellenwert genießen – und zwar auch dann, wenn, wie im Fall von Tabak bzw. Nikotin, Suchtgefahren eine eigenständige Entscheidung erschweren. Dem Prinzip Eigenverantwortung steht nicht entgegen, wenn die Konsumenten über die Gefahren bestimmter Produkte durch Aufklärungs- und Informationskampagnen informiert werden (von Seiten des Staates oder von Verbraucherschutzverbänden) oder grob irreführende Werbung untersagt wird. Im Gegenteil, dadurch wird das Prinzip Eigenverantwortung gestärkt, da auf diese Weise erst wohlüberlegte Entscheidungen ermöglicht werden. Insofern Jugendliche zu solchen Entscheidungen nicht in der Lage sein sollten, kann man diese durch entsprechende Altersbeschränkungen schützen. Es kann natürlich sein, dass es Güter gibt, die so schädlich sind und die ein so hohes Suchtpotential aufweisen, dass schon ein einmaliger Konsum zu irreversiblen Gesundheitsschäden oder einer nicht zu überwindenden Sucht führt. In solchen extremen Ausnahmefällen könnte eine staatliche Intervention gerechtfertigt sein. Aber dann müsste der Staat die betreffenden Güter verbieten. Für eine Steuer gibt es auch in diesen Fällen keine Rechtfertigung.³

Zweitens können durch den Konsum von Tabakprodukten auch Dritte in Mitleidenschaft gezogen werden – wenn nämlich negative externe Effekte existieren. Mit dem Schutz dieser Dritten bzw. der Beseitigung oder zumindest Verringerung dieser externen Effekte könnte die Tabaksteuer auch gerechtfertigt werden. Zu denken ist hier zum einen an Passivraucher, die durch Raucher belastet und unter Umständen in ihrer Gesundheit geschädigt werden. Dieses Problem spielt allerdings heute praktisch keine Rolle mehr, da Rauchverbote in öffentlichen Räumen (wie etwa in Gaststätten, Behörden, Bussen und Bahnen etc.) für ausreichenden Schutz der Nichtraucher vor dem Passivrauchen sorgen. Zum anderen können die Steuer- und Abgabenzahler dadurch geschädigt werden, dass sie die Kosten der Behandlung der durch das

³ Es sei denn, man denkt an eine Prohibitivsteuer, die ja im Wesentlichen einem Verbot entspricht.

Rauchen verursachten Krankheiten mitfinanzieren und andere Folgekosten tragen müssen. Tatsächlich wird die Gruppe der 2011 lebenden Raucher während ihres gesamten Lebens medizinische Mehrkosten in Höhe von € 65,2 Milliarden verursachen. Berücksichtigt werden müssen außerdem die nicht medizinischen Morbiditätskosten durch das Rauchen (z.B. für Erwerbsminderungsrenten oder Hinterbliebenenrenten), die sich auf € 73,9 Milliarden belaufen werden. In der Summe ergeben sich für die Raucherpopulation des Jahres 2011 in Deutschland damit externe Kosten in Höhe von € 139,1 Milliarden. Demgegenüber stehen aber die Ersparnisse in der Rentenversicherung und der Beamtenversorgung durch das im Durchschnitt frühzeitigere Ableben der Raucher. Diese werden für die erwähnte Gruppe auf insgesamt € 193,9 Milliarden geschätzt. Per Saldo verursacht damit das Rauchen keine externen Kosten, sondern einen externen Nutzen in Höhe von € 54,8 Milliarden.⁴ Die Tabaksteuer kann deshalb auch nicht als Instrument zur Internalisierung der externen Kosten gerechtfertigt werden.⁵

Von der Frage, ob die Tabaksteuer als Lenkungssteuer eingesetzt werden *sollte*, sind die Fragen zu unterscheiden, welche Lenkungswirkungen die Tabaksteuer entfalten *kann*, d.h., in welchem Ausmaß sie in der Lage ist, den Tabakkonsum zurückzudrängen, und welche Lenkungswirkungen sie *tatsächlich entfaltet*, wenn sie denn erhoben wird. Was die Frage nach den möglichen Lenkungswirkungen angeht, so liegt auf der Hand, dass der Tabakkonsum (zumindest in seiner legalen Form) durch entsprechend hohe Steuersätze beliebig zurückgedrängt werden kann. Was die Frage nach den tatsächlichen Lenkungswirkungen in der Praxis angeht, so deuten die vorliegenden empirischen Untersuchungen darauf hin, dass Tabaksteuererhöhungen regelmäßig mit einem Rückgang des Konsums einhergehen (vgl. z.B. Chaloupka et al. 2012).⁶ Beispielsweise konnte in Deutschland nach den deutlichen Steuererhöhungen zwischen 2002 und 2005 ein signifikanter Rückgang des Zigarettenkonsums festgestellt werden (Mons 2019). Dieser scheinbare Erfolg der Tabaksteuererhöhungen ist allerdings in zweifacher Weise zu relativieren: Zum einen bezieht sich der erwähnte Rückgang des Zigarettenkonsums nur auf den Konsum von in Inland versteuerten Zigaretten. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ist es aber zu Ausweichbewegungen gekommen in Form, erstens, des verstärkten Eigenimports von im Ausland niedriger besteuerten Zigaretten und, zweitens, einer Zunahme des Konsums von un versteuerten Schwarzmarktprodukten. Diese Effekte lassen sich ihrer Natur nach nicht genau beziffern, dürften aber nicht unerheblich gewesen sein. Daneben wurden Zigaretten teilweise durch niedriger besteuerten Feinschnitt (also Zigarettentabak zum Selbstdrehen) substituiert. So ging der Konsum von in Deutschland versteuerten Zigaretten zwar von 2002 bis 2006 um 34,4% zurück; aber im gleichen Zeitraum nahm der Konsum von in Deutschland versteuertem Feinschnitt um 64,5% zu (Statistisches Bundesamt 2026).⁷ Insgesamt wird man von einem konsumdämpfenden Effekt der Tabaksteuer bzw. von Erhöhungen derselben ausgehen können. Allerdings fällt dieser Effekt in der Praxis wohl deutlich geringer aus, als es die Zahlen der Steuerstatistik vermuten lassen.

⁴ Vgl. zu dieser Berechnung Steidl und Wigger (2015).

⁵ Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht dürfte man das Rauchen nicht nur nicht besteuern, sondern müsste es sogar subventionieren, da es offenbar *positive* externe Effekte verursacht.

⁶ Studien, die neben steuerrechtlichen auch ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums analysieren, werden in Wissenschaftliche Dienste (2024) vorgestellt.

⁷ In absoluten Zahlen ergibt sich ein Nettorückgang des Konsums von *in Deutschland versteuerten* Fertigzigaretten bzw. Selbstdrehen: Bei ersteren kam es in dem genannten Zeitraum einen Rückgang um 49,1 Milliarden Stück; bei letzteren konnte eine Zunahme um 13,3 Milliarden Stück beobachtet werden (Statistisches Bundesamt 2026).

2.3. Die Tabaksteuer aus fiskalischer Sicht

Da, wie gezeigt wurde, die Tabaksteuer mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht vereinbar ist und als Lenkungssteuer weder gerechtfertigt werden kann noch als solche so effektiv eingesetzt wird, wie das möglich wäre, dient sie de facto in allererster Linie dem Zweck der Einnahmenerzielung – auch wenn sie in offiziellen Verlautbarungen natürlich vor allem mit ihrem gesundheitspolitischen Zweck gerechtfertigt wird.

Dass es dem Fiskus hauptsächlich um die Maximierung der Einnahmen und nicht um die Gesundheit der Raucher geht, lässt sich unschwer an der Ausgestaltung der Tabaksteuer erkennen. Wollte man (zumindest den legalen) Tabakkonsum ganz oder weitestgehend unterbinden, so könnte man dies, wie erwähnt, ohne Weiteres durch die Erhebung einer Steuer erreichen, die prohibitiv oder fast prohibitiv wirkt. Aber eine solche Steuer würde im Gegenzug zu einem Wegfall oder doch zumindest einem sehr starken Rückgang der entsprechenden Einnahmen führen. Auch die eigentümliche Bemessungsgrundlage der Tabaksteuer lässt sich am ehesten mit dem Bestreben erklären, die Einnahmen dadurch zu maximieren, dass die unterschiedliche Preiselastizität der Nachfrage verschiedener Konsumentengruppen bestmöglich ausgenutzt wird. Durch die kombinierte Mengen-Wert-Bemessungsgrundlage steigt der Steuerbetrag mit zunehmendem Preis. Wenn man davon ausgeht, dass die Konsumenten teurer Tabakprodukte tendenziell ein höheres Einkommen haben und preisunempfindlicher sind, kann man auf diese Weise ihre höhere Zahlungsbereitschaft abschöpfen. Ginge es nur um den Gesundheitsschutz, wäre eine reine Mengensteuer die angemessene Wahl. Denn die Schädlichkeit eines Tabakprodukts hängt zwar von vielen verschiedenen Einflussfaktoren ab, aber gewiss nicht von dessen Preis. Eine reine Mengensteuer wäre nicht nur gesundheitspolitisch sinnvoller, sondern auch deutlich weniger kompliziert als die Tabaksteuer in ihrer gegenwärtigen Form und würde folglich auch deutlich geringere bürokratische Kosten verursachen – sowohl auf Seiten der Steuerverwaltung als auch auf Seiten der Steuerschuldner (also der Hersteller, Importeure und Händler). Die Berechnung des Steuerbetrags wäre wesentlich einfacher und vor allem würde die Pflicht zur Bestimmung des „Kleinverkaufspreises“ und zur Berechnung des „gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreises“ gemäß § 3 Tabaksteuergesetz entfallen. Allerdings ginge eine solche Vereinfachung der Tabaksteuer nicht nur auf Kosten von deren fiskalischer Ergiebigkeit, sondern würde, was die Besteuerung von Zigaretten angeht, auch der geltenden EU-Tabaksteuerrichtlinie widersprechen (siehe Teil 1).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass für den deutschen Steuergesetzgeber im Fall der Tabaksteuer eindeutig die Einnahmenerzielung im Vordergrund steht. Dabei spielen weder der bürokratische Aufwand bei der Steuererhebung noch die Nichtrechtfertigbarkeit aus steuersystematischer und allokatonspolitischer Sicht eine Rolle. Der Gesundheitsschutz dient lediglich als Feigenblatt für das Bestreben nach Einnahmenmaximierung. Dem Gesetzgeber kommt dabei zugute, dass sich die Bevölkerung nicht nur zum Großteil an diese schon viele Jahrzehnte alte Steuer gewöhnt hat, sondern auch, ebenfalls zum Großteil, die gesundheitspolitische Rechtfertigung derselben akzeptiert hat und offenbar noch weiterhin akzeptiert. Das bekannte Motto „Alte Steuern sind gute Steuern“ gilt auch im Fall der Tabaksteuer. Oder, um es mit den Worten von Adam Smith (1776, Vol. II, 572-573) auszudrücken:

„Sugar, rum, and tobacco, are commodities which are no where necessities of life, which are become objects of almost universal consumption, and which are therefore extreamly proper subjects of taxation.“

3. Die Pläne der Bundesregierung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zielt die Bundesregierung auf eine „Anpassung der Tabaksteuer“ ab (Deutscher Bundestag 2026, 1). Die „Fortschreibung der Steuertarife“ soll zu „einem angemessenen relativen Besteuerungsniveau aller Besteuerungskategorien“ im Bereich der Tabaksteuer führen (Deutscher Bundestag 2026, 1). Es ist zwar zunächst nur die Rede von der „Gewährleistung zumindest konstanter Steuereinnahmen“, doch wenige Zeilen später wird klar, was damit gemeint ist, nämlich „die Realisierung zusätzlicher Steuereinnahmen“ (Deutscher Bundestag 2026, 1). Als weitere Ziele werden genannt: die „Schaffung von Planungssicherheit“, die „Beachtung der Steuergerechtigkeit“, die „Erreichung eines Gleichgewichts zwischen den Zielen konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich öffentlicher Gesundheit“ und die „Stärkung des Konsums im Inland versteuerter Tabakwaren“ (Deutscher Bundestag 2026, 1).

Die wiederholte Bezugnahme auf „konstante Steuereinnahmen“ vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass das Hauptziel der geplanten Änderung des Tabaksteuergesetzes ganz offensichtlich die Generierung zusätzlicher Einnahmen ist. Die Bundesregierung spricht, etwas verklausuliert, von einer „vereinbarten Konsolidierungsmaßnahme“, um den „Handlungsbedarf im Bundeshaushalt“ zu reduzieren (Deutscher Bundestag 2026, 1). Oder anders ausgedrückt: Die Tabaksteuer soll erhöht werden, um Haushaltslöcher zu stopfen. Denn „Anpassung“ und „Fortentwicklung“ sind natürlich nur Euphemismen für „Erhöhung“.

Im Einzelnen sollen für Zigaretten, Feinschnitt, Zigarren bzw. Zigarillos, Pfeifentabak, erhitzen Tabak, Wasserpfeifentabak und Substitute für Tabakwaren die Steuersätze sowie die Mindeststeuersätze (die für alle der genannten Produkte, außer für Substitute für Tabakwaren, gelten) innerhalb von vier Jahren, jeweils zum 1. Januar 2027, zum 1. Januar 2028, zum 1. Januar 2029 und zum ersten Januar 2030 erhöht werden – und zwar zum Teil deutlich (Finanzausschuss 2026, 1-3). So soll für Zigaretten ab dem 1. Januar 2030 der Steuersatz 18,57 Cent pro Stück zuzüglich 21,05% des Kleinverkaufspreises (pro Stück) betragen und ein Mindeststeuersatz von 38,19 Cent pro Stück gelten (Finanzausschuss 2026, 1).⁸ In diesem Zeitraum kommt statt des eigentlich vorgesehenen variablen Mindeststeuersatzes (der auf Grundlage der tatsächlichen gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreise ermittelt wird) ein fester Mindeststeuersatz zur Anwendung, um „eine mehrfache Änderung des Steuertarifs“ für Tabakprodukte „des Mindeststeuersektors“ zu vermeiden (Deutscher Bundestag 2026, 11). Durch diese „Fortentwicklung“ verspricht sich die Bundesregierung Steuermehreinnahmen in Höhe von € 1.523 Millionen (2027), € 2.414 Millionen (2028), € 3.376 Millionen (2029) und € 4.435 Millionen (2030), insgesamt also ca. € 11,7 Milliarden zwischen 2027 und 2030 (Finanzausschuss 2026, 4).⁹

⁸ Im Beispielsfall sollte die Steuer ursprünglich „nur“ auf 17,41 Cent pro Stück zuzüglich 20% des Kleinverkaufspreises (pro Stück) erhöht werden und ein Mindeststeuersatz von „nur“ 35,8 Cent pro Stück gelten (Deutscher Bundestag 2026, 11).

⁹ Die ursprünglich geplanten Steuererhöhungen erwiesen sich offenbar als zu niedrig, um die gewünschten Steuermehreinnahmen zu generieren, welche angesichts des „Handlungsbedarfs im Bundeshaushalt“ (Finanzausschuss 2026, 3) für notwendig gehalten werden. Im Vergleich zum ursprünglichen Regierungsentwurf sollen die Steuersätze (und zwar Mengensteuer, Wertsteuer und Mindeststeuer) noch einmal deutlich erhöht werden. Davon verspricht man sich *zusätzliche* Steuermehreinnahmen in Höhe von € 767 Millionen (2027), € 819 Millionen (2028), € 828 Millionen (2029) und € 846 Millionen (2030); insgesamt sollen die Steuermehreinnahmen über diese vier Jahre also ca. € 11,7 Milliarden betragen – statt ca. € 8,5 Milliarden beim ursprünglichen Regierungsentwurf (Deutscher Bundestag 2026, 15; Finanzausschuss 2026, 4).

Die geplante Änderung des Tabaksteuergesetzes liegt im Rahmen der Vorgaben der geltenden EU-Tabaksteuerrichtlinie. Da es aber in Kürze zu einer Neufassung dieser Richtlinie kommen wird, wird es bei der jetzt vorgesehenen Änderung des Tabaksteuergesetzes kaum bleiben. Dies räumt die Bundesregierung selbst ein, wenn sie darauf hinweist, dass „nach einer Verabschiedung der neuen EU-Tabaksteuerrichtlinie wahrscheinlich eine weitere Anpassung des Tabaksteuergesetzes“ notwendig werden wird (Deutscher Bundestag 2026, 2).

Da die Tabaksteuer weder aus steuersystematischer noch aus wohlfahrtstheoretischer Sicht gerechtfertigt werden kann, sollte sie natürlich nicht nur nicht erhöht, sondern vielmehr ganz abgeschafft werden. Von daher sind der vorliegende Gesetzentwurf und der dazu gehörende Änderungsantrag abzulehnen. Zumindest kann man der Bundesregierung nicht den Vorwurf machen, über den Zweck dieser Steuererhöhung hinwegzutäuschen. Es wird sehr deutlich gemacht, dass der fiskalische Zweck ganz eindeutig überwiegt und dass der Gesundheitsschutz nicht mehr als ein Nebenaspekt ist – wenn überhaupt. Damit wird nunmehr offen zugegeben, was schon immer der Fall war (siehe Teil 2.3). Das kommt nicht nur in der Begründung des Gesetzentwurfs an verschiedenen Stellen klar zum Ausdruck – etwa, wenn erwähnt wird, dass die Gesetzesänderung „auch dem Schutz der Gesundheit“ diene (Deutscher Bundestag 2026, 2) –, sondern auch bei der Ausgestaltung der Steuererhöhung. Die stufenweise Erhöhung – anstelle einer einmaligen, aber entsprechend stärkeren Erhöhung – wurde gewählt, um die Konsumenten peu à peu an die steigenden Preise zu gewöhnen und so zu verhindern, dass diese zu im Ausland gekauften Tabakwaren oder Schwarzmarktprodukten abwandern – aber auch um zu verhindern, wie man zwischen den Zeilen unschwer lesen kann, dass diese ihren Tabakkonsum stärker reduzieren, als dies dem Fiskus recht sein kann (Deutscher Bundestag 2026, 15). Denn sonst wäre „[e]in vermindertes Steueraufkommen“ zu befürchten (Deutscher Bundestag 2026, 15) – und das Hauptziel der Gesetzesänderung würde konterkariert werden. Dagegen befürchtet die Bundesregierung bei der von ihr präferierten Alternative der stufenweisen Steuererhöhung solche Ausweichbewegungen oder Konsumeinschränkungen nicht. Denn die für diesen Fall erwarteten Steuermehreinnahmen wurden offenbar auf der Grundlage der aktuellen Verbrauchsmengen ermittelt.¹⁰ Obwohl unterstellt wurde, dass die Steuererhöhungen vollständig im Preis auf die Konsumenten überwälzt werden (Deutscher Bundestag 2026, 3-4), rechnet die Bundesregierung also nicht damit, dass die Verbraucher ihren Tabakkonsum reduzieren. Diese Annahme einer vollkommen preisunelastischen Nachfrage mag fiskalischem Wunschenken entspringen, zeigt aber in jedem Fall, dass eine Einschränkung des Tabakkonsums zumindest nicht gewollt ist – und der Gesundheitsschutz nicht mehr als ein Lippenbekenntnis ist.

4. Fazit

Die Tabaksteuer kann weder aus steuersystematischer noch aus ordnungspolitischer oder wohlfahrtstheoretischer Sicht gerechtfertigt werden. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit und ist mit dem Prinzip der Konsumentensouveränität nicht vereinbar sowie zur Berücksichtigung externer Effekte weder notwendig noch sinnvoll. Tatsächlich dient die Tabaksteuer in Deutschland ganz überwiegend fiskalischen Zwecken. Der Gesundheitsschutz spielt demgegenüber nur eine höchst untergeordnete Rolle. Von daher gibt es gute Gründe, die für eine Abschaffung dieser Steuer sprechen: mehr Steuergerechtigkeit, weniger Bürokratie, ein einfacheres Steuersystem, vor allem aber weniger Bevormundung und eine finanzielle

¹⁰ Zumindest wird dieser Eindruck durch die Art und Weise der Präsentation der Zahlen zu den erwarteten Steuermehreinnahmen vermittelt. Nachfragen beim Bundesministerium der Finanzen, um diesen Punkt zu klären, blieben leider unbeantwortet.

Entlastung der Bürger. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Änderungsantrag der Regierungsfractionen gehen deshalb mit ihren Erhöhungsplänen in die falsche Richtung. Statt die Steuer zu erhöhen, sollte die Bundesregierung sie abschaffen bzw. sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, sie abschaffen zu können. Solange dies noch nicht möglich ist, sollte die Steuer möglichst einfach gestaltet und sollten die Steuersätze auf das europarechtlich zulässige Minimum gesenkt werden. Wenn man sich auch dazu nicht durchringen kann, dann sollte auf jeden Fall die geplante Erhöhung unterlassen werden, bis die neue EU-Tabaksteuer-richtlinie in Kraft ist, um Wirtschaft und Verwaltung nicht mit unnötigen bürokratischen Kosten infolge mehrfacher Gesetzesänderungen in kurzer Zeit zu belasten.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der deutsche Staat kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem hat; dass endlich die Bürger im Rahmen einer Steuerreform, die diesen Namen auch verdient, deutlich entlastet und nicht durch weitere Steuererhöhungen, gleich an welcher Stelle, noch weiter belastet werden sollten. Dies setzt jedoch voraus, dass die überbordenden Staatsausgaben reduziert werden, der Staat seinen Haushalt konsolidiert, Prioritäten setzt und sich auf seine Kernaufgaben konzentriert – und nicht weiter die Augen vor der Notwendigkeit von Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen verschließt und die sich allerorten auftuenden Haushaltslöcher mit immer verzweifelteren Maßnahmen zu stopfen versucht.

Literatur

- Chaloupka, Frank J. et al. 2012. Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control* 21, 172-180.
- Deutscher Bundestag. 2026. *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes*. Drucksache 21/7859. 7. September. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/078/2107859.pdf>.
- Europäische Kommission. 2025. *Proposal for a Council Directive on the structure and rates of excise duty applied to tobacco and tobacco related products (recast)*. 16. Juli. https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/420ebf11-933d-46c0-8915-5a306c6bcb47_en?filename=COM_2025_580_1_EN_ACT_part1_v7.pdf.
- Fichte, Damian. 2014. Problematische Legitimation von Tabak- und Alkoholsteuern. *Wirtschaftsdienst* 94(1), 62-28.
- Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. 2026. *Entwurf eines Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD*. Ausschussdrucksache 21(7)175. 1. Oktober
- Mons, Ute. 2019. *Deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um zum Nichtrauchen zu motivieren*. Deutsches Krebsforschungszentrum. https://www.dkfz.de/fileadmin/user_upload/Krebspraevention/Download/pdf/AdWfdP/AdWfdP_2019_Tabaksteuererhoehungen-wirksame-Massnahme-zum-Nichtrauchen.pdf.
- Smith, Adam. 1776. *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Vol. I+II. London: Strahan & Cadell.
- Statistisches Bundesamt. 2026. *Tabaksteuerstatistik*. <https://genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/73411/details>. Abgerufen am 28.9.2026.
- Steidl, Florian und Berthold U. Wigger. 2015. Die externen Kosten des Rauchens in Deutschland. *Wirtschaftsdienst* 95(8), 563-568.
- Wissenschaftliche Dienste. 2020. *Sachstand. Regulierung des Tabakmarktes durch Steuern*. Deutscher Bundestag. WD 4-3000-048/18. <https://www.bundestag.de/resource/blob/551648/d1d7f28a60a292231c7e2fcdd067c374/wd-4-048-18-pdf-data.pdf>.
- Wissenschaftliche Dienste. 2024. *Dokumentation. Maßnahmen zur Regulierung des Nikotinkonsums. Aktuelle Studien zu ihrer Wirksamkeit*. Deutscher Bundestag. WD 8-3000-053/24. <https://www.bundestag.de/resource/blob/1018448/f7f35f6a4b482692168b94c512f54220/WD-8-053-24-pdf.pdf>.