

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Tabaksteuergesetzes anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages am 5. Oktober 2026

1. Hintergrund

Ab dem 1. Januar 2027 plant die Bundesregierung vier weitere jährliche Tabaksteuererhöhungen bis 2030. Während der vorliegende Gesetzentwurf bereits drastische Erhöhungen vorsieht, will die Koalition die erwarteten Zusatzeinnahmen nochmals deutlich ausweiten. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ging für 2027 noch von zusätzlichen Tabaksteuereinnahmen von rund 756 Millionen Euro aus. Nach den aktuellen Plänen - wie sie sich aus einer Formulierungshilfe des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD ergeben - würden sich diese Mehreinnahmen auf rund 1,5 Milliarden Euro nahezu verdoppeln. Auch in den Folgejahren werden nochmals höhere Einnahmen erwartet. Für den Zeitraum 2027 bis 2030 steigen die erwarteten Mehreinnahmen damit insgesamt von rund 8,49 Mrd. € im Regierungsentwurf auf rund 11,75 Mrd. € in der Formulierungshilfe. Dies entspricht einer zusätzlichen Einnahmenerwartung von rund 3,26 Mrd. €. Dafür sollen insbesondere die Steuersätze für Zigaretten weiter angehoben werden. Die Tabaksteuerbelastung einer durchschnittlichen 20er-Packung steigt von rund 4,05 € im Jahr 2026 auf 6,19 € im Jahr 2030. Der unterstellte Packungspreis erhöht sich im gleichen Zeitraum von 8,05 € auf 11,78 €.

2. Bewertung des BVTE

Bereits die im Regierungsentwurf vorgesehenen Tabaksteuererhöhungen für Zigaretten und Feinschnitt sind aus Sicht des BVTE zu hoch und gefährden die Stabilität des legalen Marktes und des Steueraufkommens. Die in der Formulierungshilfe vorgesehenen nochmals deutlich höheren Steuersätze für Zigaretten verschärfen diese Risiken zusätzlich. Stark steigende Preise erhöhen das Risiko erheblicher Ausweichreaktionen in legale Auslandskäufe und illegale Bezugsquellen. Dadurch kann der in Deutschland versteuerte Absatz stärker als erwartet zurückgehen, und die prognostizierten Mehreinnahmen können deutlich hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Der BVTE spricht sich deshalb gegen die vorgesehenen Steuersprünge und für planbare, moderate und marktverträgliche Steueranpassungen für Zigaretten und Feinschnitt aus, die einen stabilen legalen Markt und eine verlässliche Entwicklung des Steueraufkommens gewährleisten.

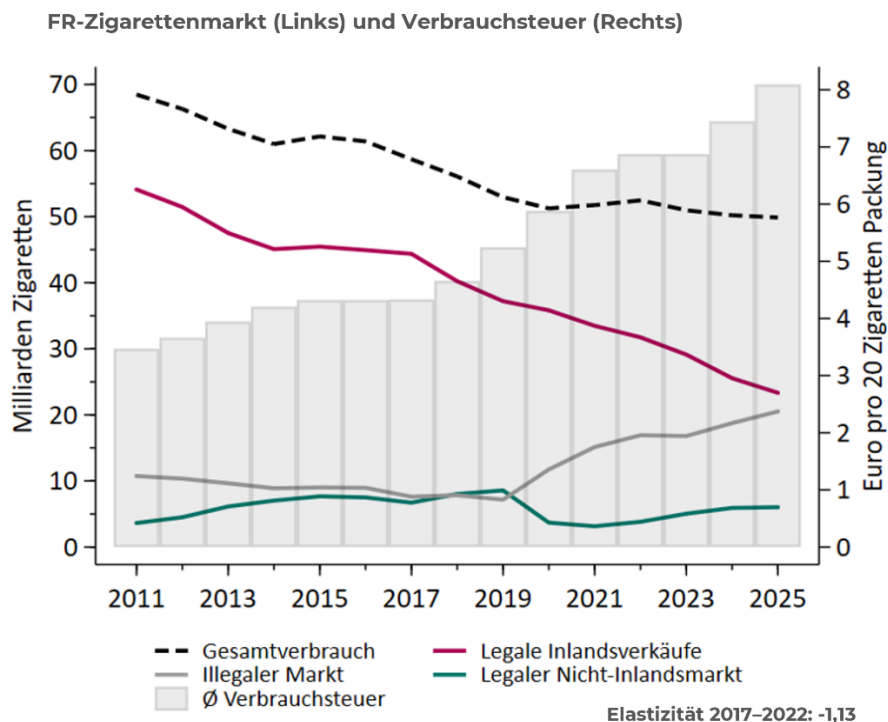
3. Empirische Fallbeispiele zu drastischen Tabaksteuererhöhungen

Drastische Steuererhöhungen bedeuten nicht automatisch mehr Einnahmen. Die Erfahrungen mehrerer europäischer Hochsteuerländer sowie die deutschen Erfahrungen der Jahre 2002 bis 2005 zeigen, dass die mit starken Tabaksteuererhöhungen verbundenen fiskalischen Risiken nicht nur

theoretischer Natur sind. Starke Steuererhöhungen gingen dort mit deutlichen Rückgängen des legal versteuerten Absatzes und Ausweichreaktionen in legale Auslandskäufe und den illegalen Markt einher. Die erwarteten Mehreinnahmen wurden dadurch teilweise deutlich begrenzt oder blieben hinter den Erwartungen zurück. Zur Untersuchung der fiskalischen Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhungen haben der BVTE und die Philip Morris GmbH die DIW Econ GmbH mit einer ökonomischen Studie beauftragt. Die zentralen Ergebnisse der Studie werden im Folgenden ergänzend herangezogen; die Kurzfassung ist dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

a) Frankreich

Zwischen 2017 und 2022 stieg die Steuerbelastung je Zigarettensackung von 4,33 € auf rund 6,88 € (+58,9 %). Die Steuereinnahmen stiegen im gleichen Zeitraum lediglich um 12,1 %. Gleichzeitig gingen die legalen Inlandsverkäufe deutlich zurück, während der Gesamtkonsum nahezu unverändert blieb.¹



Inzwischen sind auch die Tabaksteuereinnahmen rückläufig. Sie lagen 2025 bei 12,69 Mrd. €. Für 2026 prognostiziert die französische Sozialversicherung (CCSS), der die Tabaksteuereinnahmen zufließen, einen weiteren Rückgang um rund 1,03 Mrd. € (-8,1 %) auf 11,66 Mrd. €.² Die CCSS führt den Einnahmerückgang auf den starken Rückgang der in Frankreich versteuerten Mengen zurück. Zwischen 2023 und 2025 sanken diese bei Zigaretten um 20 % und bei Feinschnitt um 21,5 %. Beide Produktgruppen stehen zusammen für rund 95 % des

¹ DIW Econ, Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung, Langfassung, 2026, Manuskript, S. 7.

² Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS), Les Comptes de la Sécurité Sociale. Résultats 2025 • Prévisions 2026, Mai 2026.

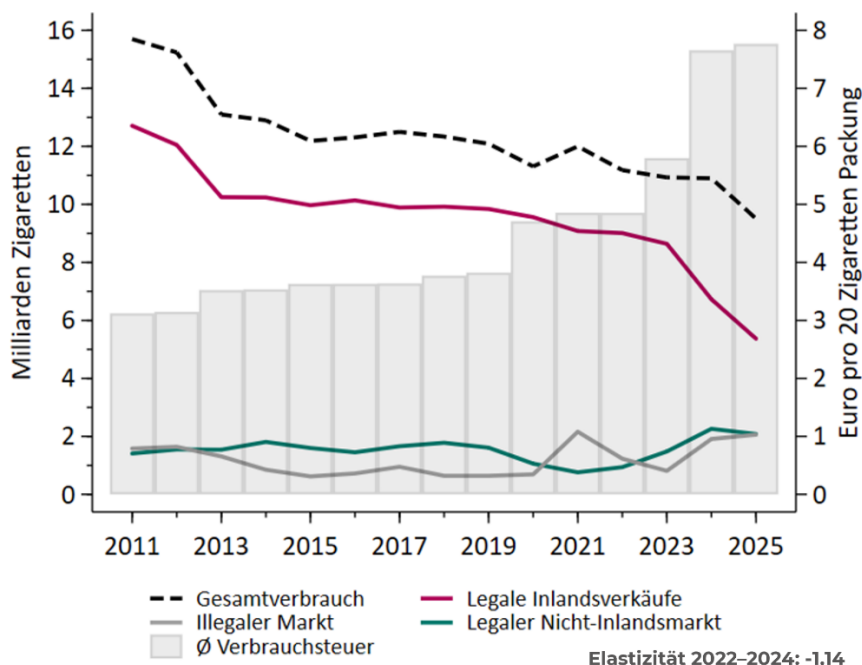
Tabaksteueraufkommens. Die höheren Steuersätze können den Rückgang der versteuerten Menge nicht ausgleichen.

Zugleich stieg der Anteil illegaler Zigaretten am Gesamtkonsum nach KPMG-Report auf 41 %, das sind über 20,5 Milliarden illegale Zigaretten. Das damit verbundene potenziell nicht realisierte Steueraufkommen beziffert KPMG auf rund 10,4 Mrd. €.³

b) Niederlande

Zwischen 2022 und 2024 stieg die Steuerbelastung je Zigarettenpackung von 4,86 € auf rund 7,66 € (+57,6 %). Die Steuereinnahmen stiegen im gleichen Zeitraum lediglich um 10,1 %. Gleichzeitig gingen die legalen Inlandsverkäufe deutlich zurück, während sowohl der illegale Markt als auch die legalen Auslandskäufe zunahmen.⁴

NL-Zigarettenmarkt (Links) und Verbrauchsteuer (Rechts)



Quelle: DIW Econ; Datengrundlage: KPMG, TEDB

Nach Angaben von Accijnsmonitor ist das inländische Verkaufsvolumen zwischen 2020 und 2025 deutlich gesunken (-44 % Zigaretten, -78 % Feinschnitt),⁵ während nach Angaben der niederländischen Gesundheitsbehörde RIVM⁶ rund 60 % der Tabakprodukte im Ausland gekauft werden; Deutschland wird dabei ausdrücklich als eines der Zielländer für diese Grenzeinkäufe genannt. Nach einer Studie des

³ KPMG, Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results, Juni 2026, Länderprofil Frankreich.

⁴ DIW Econ, Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung, Langfassung, 2026, Manuskript, S. 8.

⁵ Accijnsmonitor, „Overzicht accijnsmonitor 2012–2025: verkoopvolume, banderolwaarde, accijns en BTW“, Verkaufsvolumen Zigaretten und Feinschnitt, 2020–2025.

⁶ RIVM, Excise duty increase prompted 7% of smokers to quit in 2024, significant growth in purchases made abroad, 17.06.2025.

niederländischen Zolls⁷ aus 2024 weisen rund 45 % der konsumierten Zigaretten keine niederländische Steuerbanderole auf.

Das niederländische Finanzministerium geht inzwischen davon aus, dass weitere Tabaksteuererhöhungen aufgrund starker Verhaltensreaktionen kaum noch zusätzliche Einnahmen generieren.⁸ Das für 2027 noch erzielbare zusätzliche Einnahmepotenzial wird auf maximal 9 Mio. € beziffert. Bereits 2025 wurde der zusätzliche Einnahmeneffekt einer weiteren Erhöhung in der fiskalischen Bewertung mit 0 Mio. € angesetzt. Ein Sprecher des Finanzministeriums konkretisierte die Verhaltensreaktionen der Konsumenten⁹:

„Weniger Rauchen und grenzüberschreitende Käufe verringern die Zahl der verkauften Zigaretten erheblich, wobei Grenzeinkäufe wahrscheinlich der größte Faktor sind.“ (Deutsche Übersetzung).

In der Konsequenz wurde die Tabaksteuer seit der letzten Erhöhung zum 1. April 2024 nicht weiter angehoben.

c) Irland

Irland hat die höchste Tabaksteuer in der EU. Das irische Finanzministerium hat festgestellt, dass Steuererhöhungen die sinkenden versteuerten Mengen zunächst noch ausgleichen konnten. Seit 2023 sind die Tabaksteuereinnahmen jedoch deutlich niedriger und liegen im Durchschnitt bei knapp 1 Mrd. € jährlich. Insgesamt sind die Tabaksteuereinnahmen zwischen 2021 und 2025 um 23 Prozent gesunken.

Das Finanzministerium verweist insofern auf nicht in Irland versteuerte Produkte aus dem Ausland, illegale Bezugsquellen und Substitutionseffekte und weist darauf hin, dass die Einnahmenschätzungen erheblich von der Nachfrageelastizität beeinflusst werden können.¹⁰ Eine staatlich beauftragte Langzeitstudie auf Basis jährlicher Befragungen bestätigt den starken Anstieg von illegalen Produkten: bei Zigaretten von 13% im Jahr 2021 auf 28% in 2025 und bei Feinschnitt von 13% auf 37%.¹¹

Dazu stellt das Department of Finance fest¹²:

„Die Prognose der Steuereinnahmen wird aufgrund illegaler Tabakprodukte, des hohen Anteils nicht in Irland versteuerter Produkte und der zunehmenden Nutzung alternativer Produkte immer schwieriger.

⁷ Douane Nederland, Empty Pack Survey 2024. Herkomst geraapte sigarettenverpakkingen, 2025.

⁸ Ministerie van Financiën, Voorjaarsnota 2026, Bijlage 6 „Fiscale sleuteltabel“, S. 257, 27.03.2026.

⁹ NL Times, „Dutch Finance Ministry: higher tobacco taxes yield no extra revenue“, 20.09.2025.

¹⁰ Department of Finance, General Excise, Tax Strategy Group 26/08, Juni 2026, Ziff. 51–53, 61 und 72–73.

¹¹ Revenue / HSE, Illegal Tobacco Product Research Surveys 2025, durchgeführt von Ipsos B&A, 07.05.2026.

¹² Department of Finance, General Excise, Tax Strategy Group 26/08, Juni 2026, Ziff. 51–53, 61 und 72–73.

Angesichts der jüngsten Entwicklungen ist bei Einnahmeprognosen Vorsicht geboten. Es ist nicht mehr klar, dass höhere Steuersätze für sich genommen zu stabilen oder höheren Gesamteinnahmen führen. Weitere Steuererhöhungen können zu abnehmenden Erträgen führen, bleiben aus gesundheitspolitischer Sicht jedoch relevant, wenn sie dazu beitragen, die Raucherquote zu senken.“ (Deutsche Übersetzung).

In Irland blieb die Rauchprävalenz trotz hoher Tabaksteuern und weiterer Tabakkontrollmaßnahmen seit 2019 allerdings weitgehend unverändert; 2025 rauchten weiterhin 17 % der Bevölkerung.

d) Deutschland 2002 bis 2005

Ähnliche Entwicklungen wie in anderen europäischen Hochsteuerländern waren bereits bei den drastischen Tabaksteuererhöhungen in Deutschland 2002 bis 2005 zu beobachten.

Deutschland befand sich damals schon einmal in einer angespannten Haushaltslage. Das Haushaltsdefizit und steigende Ausgaben zur Stärkung der äußeren Sicherheit stellten die Bundesregierung vor erhebliche finanzpolitische Herausforderungen. Die damalige rot-grüne Bundesregierung beschloss abrupte und außergewöhnlich starke Erhöhungen der Tabaksteuer, um damit den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und Teile einer Gesundheitsstruktureform gegenzufinanzieren. Verbände und Fachexperten warnten bereits damals, dass ein derartiger Steuerschock nicht zu den erhofften Mehreinnahmen führen würde.¹³ Vielmehr sei mit erheblichen Marktverwerfungen sowie einer spürbaren Verlagerung des Konsums in den un versteuerten und illegalen Markt zu rechnen. Diese Warnungen sollten sich bestätigen.

Die Einnahmenerwartungen erfüllten sich nicht. Bis 2005 wurden 8,4 Mrd. € weniger eingenommen als ursprünglich vom BMF erwartet.¹⁴ Die Einnahmen aus der Zigarettensteuer gingen zwischen 2002 und 2005 sogar von 13,2 Mrd. € auf

¹³ Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), „Die Erhöhung der Tabaksteuer zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung“, Kristina van Deuverden, IWH Discussion Papers Nr. 187/2004, Januar 2004.

Wirtschaftsdienst, „Wer profitiert von der weiteren Erhöhung der Tabaksteuer?“, Berthold U. Wigger, 85. Jg. (2005), Heft 8, S. 518–519.

WELT am SONNTAG, „Deutlich weniger Einnahmen als geplant“, Josef Körner, 26.12.2004. DIE WELT, „Statistiken belegen: Weniger Einnahmen trotz höherer Tabaksteuer“, 27.08.2005

¹⁴ Deutscher Bundestag, BT-Drs. 14/7062, Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung der Terrorbekämpfung, 09.10.2001; BT-Drs. 14/7332, Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung der Terrorbekämpfung, 07.11.2001, insb. S. 2 und 6; BT-Drs. 15/1313, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze, 01.07.2003; BT-Drs. 15/1726, Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze, 15.10.2003; Initiative „Entscheiden Sie selbst“, „Forderungen der WHO nach drastischen Tabaksteuererhöhungen hinterlassen nur Verlierer“, veröffentlicht bei Wirtschaftsfenster, Quelle: Deutscher Zigarettenverband (DZV).

12,4 Mrd. und damit um 6,1 % zurück¹⁵. Gleichzeitig verdoppelte sich der Anteil nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten auf 20 %.¹⁶

Tabelle: Prognosen aus Gesetzentwürfen vs. nicht realisierte Einnahmen

Jahr	Prognose Mrd. €	Ist Mrd. €	Abweichung Soll-Ist
2002	14,8	13,8	-1,0
2003	15,2	14,1	-1,1
2004	16,4	13,6	-2,8
2005	17,7	14,2	-3,5
2006	16,5	14,4	-2,1
2007	16,3	14,2	-2,1

Zwischen 2002 bis 2005 stieg die Steuer je Zigarettenpackung um rund 43 %.¹⁷ Der starke, steuergetriebene Preisanstieg führte zu erheblichen Verhaltensänderungen der Konsumenten. Ein nachhaltiger Absatzeinbruch war die Folge. Dies spiegelt sich auch in den für diesen Zeitraum ermittelten hohen Preiselastizitäten wider.

Tabelle: Entwicklung von Zigarettenpreis, versteuertem Absatz und daraus abgeleiteten Preiselastizitäten 2002–2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
gew. KVP Zigaretten (Ct/St.)	14,87	15,90	17,87	20,38	21,31	21,85
<i>Veränderung zum Vorjahr</i>		7%	12%	14%	5%	3%
Zigarettenabsatz (Mio. St.)	145.145	132.603	111.716	95.827	93.465	91.497
<i>Veränderung zum Vorjahr</i>		-9%	-16%	-14%	-2%	-2%
Preiselastizität		-1,2	-1,3	-1,0	0,5	0,8

¹⁵ Statistisches Bundesamt (Destatis), GENESIS-Online, 73411-0001: Versteuerung von Tabakwaren (Zigaretten, Zigarren/Zigarillos) nach Jahren und Steuerzeichen; eigene Berechnung.

¹⁶ Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), „Überprüfung der Methodik zur Schätzung der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten“, Michael Bräuninger/Sven Schulze, HWWI Policy Paper Nr. 1-27, 2010.

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), „Ökonomische Konsequenzen des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten“, Michael Bräuninger/Silvia Stiller, HWWI Policy Paper Nr. 1-28, 2010.

Deutscher Zigarettenverband (DZV), „Zahlen und Fakten“, Nicht versteuerter Zigarettenabsatz.

¹⁷ DIW Econ, Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung, Langfassung, 2026, Manuskript, S. 9.

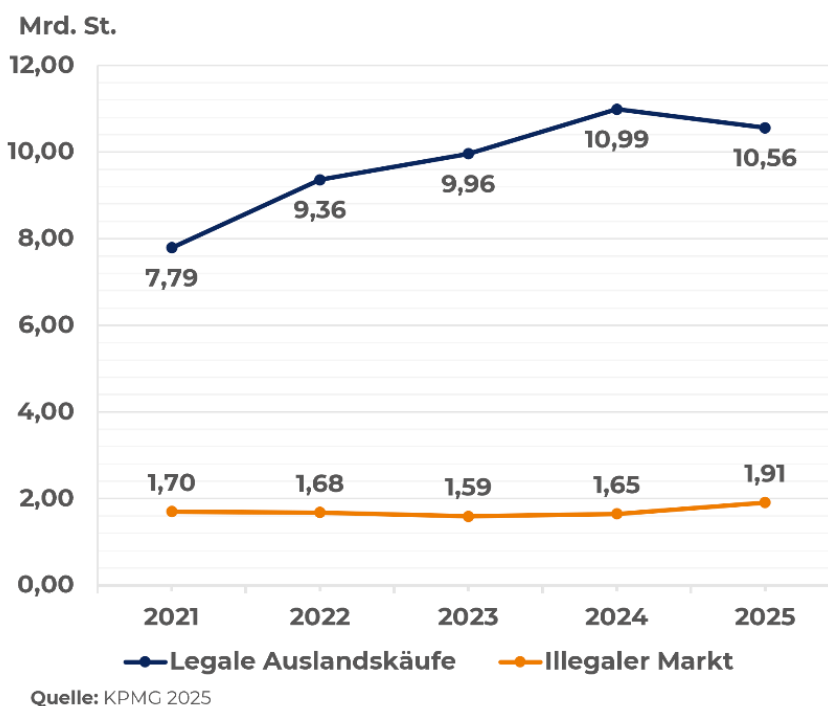
Die eigenen Berechnungen werden durch eine aktuelle Analyse von DIW Econ gestützt: Für den Zeitraum der starken Steuererhöhungen von 2002 bis 2005 ermittelt DIW Econ für Deutschland eine Preiselastizität von $-1,21$.¹⁸

Ab 2027 sind erneut drastische Steuersprünge (Anstieg des Tabaksteueranteils bis 2030 um 53 %) vorgesehen. Die Empirie aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland zeigt, welche fiskalischen Risiken mit einem erneuten Steuerschock verbunden sind.

4. Aktuelle Entwicklung nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten

Ausweichreaktionen in nicht in Deutschland versteuerte Bezugsquellen sind bereits heute von erheblicher Bedeutung. Nach der aktuellen KPMG-Studie¹⁹ zum illegalen Zigarettenmarkt in Europa wurden 2025 in Deutschland rund 12,5 Mrd. Zigaretten konsumiert, die nicht hier versteuert worden sind. Die legalen Auslandskäufe sind gegenüber 2021 von rund 7,8 Mrd. auf 10,6 Mrd. Zigaretten gestiegen. Der illegale Markt erhöhte sich im gleichen Zeitraum von rund 1,7 Mrd. auf 1,9 Mrd. Zigaretten. Für erhitzten Tabak zeigt der KPMG-Report zudem auf, dass jeder dritte Tabakstick nicht in Deutschland versteuert wird.²⁰

Nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten: Entwicklung 2021–2025



¹⁸ DIW Econ, Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung, Kurzfassung, 2026, S. 3.

¹⁹ KPMG, Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results, Juni 2026, Länderprofil Deutschland.

²⁰ KPMG, Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results, Juni 2026, Länderprofil Deutschland, Abschnitt Heated Tobacco.

Damit treffen die ab 2027 vorgesehenen starken Steuererhöhungen auf einen Markt, in dem Ausweichbewegungen bereits heute eine erhebliche Rolle spielen. Modellrechnungen von DIW Econ zeigen, dass sich diese Entwicklung bei Umsetzung der geplanten Steuererhöhungen weiter verstärken könnte. Bis 2030 könnte der illegale Markt von rund 3 % auf bis zu 8,4 % und der legale Nicht-Inlandsmarkt von rund 16 % auf 32 % der in Deutschland versteuerten Zigarettenmenge steigen. Für den Zeitraum 2027 bis 2030 beziffert DIW Econ das maximal nicht realisierte Steuervolumen aus der Zigarettensteuer auf rund 16,2 Mrd. €.²¹

In Deutschland kostet eine Zigarettenschachtel im gewichteten Durchschnitt derzeit etwa 7,80 Euro gegenüber 4,87 Euro in Polen und 6,35 Euro in der Tschechischen Republik.²² Die jetzt vorgesehenen drastischen Steuererhöhungen werden das Preisgefälle zu den angrenzenden osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten erhalten, auch wenn die Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie höhere Mindestverbrauchsteuersätze vorsehen sollte: Denn Länder mit niedrigerer Kaufkraft wie Polen und die Tschechische Republik können die Steuersätze auf ein ihrer Kaufkraft angemessenes Niveau absenken.

5. Fiskalische Auswirkungen der geplanten Steuererhöhungen

Die Fallbeispiele zeigen, dass sehr starke Steuererhöhungen das Konsum- und Kaufverhalten erheblich beeinflussen können. Im Gegensatz zu moderaten mehrjährigen Tabaksteuererhöhungen können starke Steuererhöhungen, insbesondere abrupte Steuerschocks, deutlich stärkere Anpassungen im Konsumverhalten auslösen. Bei der Abschätzung der fiskalischen Effekte müssen daher mögliche höhere Preiselastizitäten und Ausweichreaktionen angemessen berücksichtigt werden.

Die Preiselastizität beschreibt, wie stark der Absatz auf Preisänderungen reagiert. Je stärker Verbraucher auf steigende Preise reagieren, desto stärker sinkt der legal versteuerte Absatz und desto geringer fallen die erwarteten Mehreinnahmen aus.

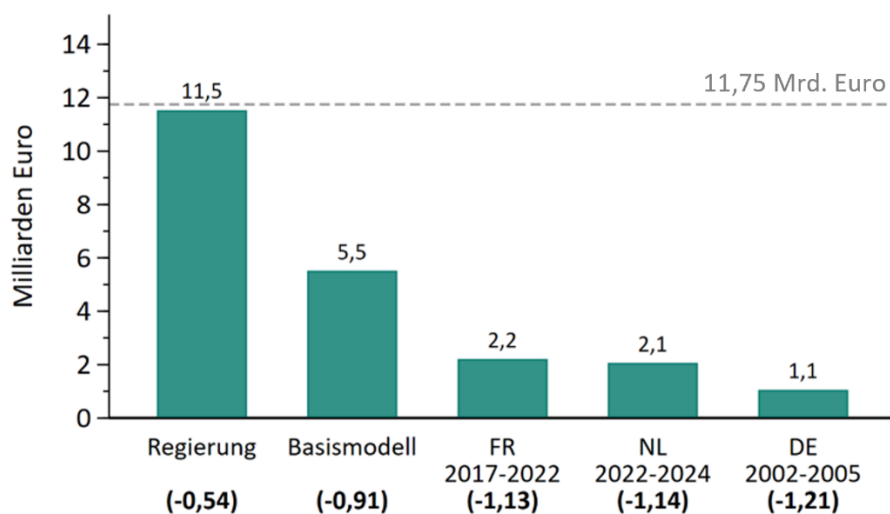
DIW Econ kommt in seinem Basismodell mit einer aus elf EU-Ländern ermittelten Preiselastizität von $-0,91$ für 2027 bis 2030 auf zusätzliche Steuereinnahmen von rund 5,5 Mrd. €. Die Einnahmenerwartung des BMF gemäß seiner Formulierungshilfe in Höhe von 11,75 Mrd. € wäre nach DIW Econ nur dann erreichbar, wenn die Verbraucher deutlich schwächer auf die geplanten Preissteigerungen reagieren als in den untersuchten Vergleichsfällen. Dies entspräche einer Preiselastizität von lediglich $-0,54$.²³

²¹ DIW Econ, Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung, Kurzfassung, 2026, S. 3-4

²² Europäische Kommission, Taxes in Europe Database (TEDB), Stand: 01.07.2026

²³ DIW Econ, Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung, Kurzfassung, 2026, S. 3.

Mehreinnahmen 2027-2030 nach Tabakelastizitäten



Quelle: DIW Econ 2026. Eigenes DIW-Steuermodell;

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

Bereits im DIW Econ-Basismodell fallen die Mehreinnahmen mit rund 5,5 Mrd. € auf weniger als die Hälfte der in der Formulierungshilfe erwarteten 11,75 Mrd. €. Noch deutlicher fällt das Ergebnis aus, wenn die bei vergleichbar starken Steuererhöhungen beobachteten Marktreaktionen in Frankreich, den Niederlanden und in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2005 zugrunde gelegt werden: Dann verbleiben von den erwarteten 11,75 Mrd. € lediglich 1,1 bis 2,2 Mrd. € Mehreinnahmen bis 2030.

Die dem Regierungsentwurf und der Formulierungshilfe zugrunde liegenden Annahmen zur Entwicklung von Preisen, Absatz und Verbraucherverhalten werden jedoch nicht offengelegt. Vor dem Hintergrund der Empirie in Frankreich, den Niederlanden und Deutschland bestehen daher erhebliche Zweifel, ob die auf Basis der Formulierungshilfe bis 2030 erwarteten 11,75 Mrd. € Mehreinnahmen tatsächlich in der veranschlagten Höhe realisiert werden können.

Die Bundesregierung erkennt das Risiko von Ausweichreaktionen selbst an: Der Regierungsentwurf begründet die Entscheidung gegen eine einmalige signifikante Tabaksteuererhöhung ausdrücklich damit, eine Abwanderung der Konsumenten zu im Ausland gekauften oder illegalen Tabakwaren verhindern zu wollen. Ein vermindertes Steueraufkommen und negative wirtschaftliche Auswirkungen infolge solcher Ausweichbewegungen werden ausdrücklich nicht ausgeschlossen.²⁴

6. Schlussfolgerungen und Lösungsvorschlag

Die mit dem Regierungsentwurf und der Formulierungshilfe verbundenen Steuer- und Einnahmeerwartungen sind aus Sicht des BVTE mit erheblichen fiskalischen Risiken verbunden. Eine nachhaltige Tabaksteuerpolitik muss

²⁴ Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/7859, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes, Begründung, A. IV. Alternativen, S. 13.

fiskalische und gesundheitspolitische Ziele in Einklang bringen. Statt abrupter Steuerschocks sollte daher das bewährte Prinzip moderater und planbarer Steueranpassungen entlang des geltenden Aufwuchspfads fortgeführt werden.

Der BVTE hat gemeinsam mit den Tabakverbänden VdR und BdZ sowie der Philip Morris GmbH ein fünfjähriges Anschlussmodell entwickelt, das die unterschiedlichen Produktkategorien sachgerecht nach ihrer steuerlichen Belastungsfähigkeit und ihrem Risikoprofil differenziert. Das Modell könnte jährliche Tabaksteuermehreinnahmen von rund 0,5 Mrd. € und bis Ende 2031 einen kumulierten Fiskaleffekt von rund 7,5 Mrd. € erzielen. Zusätzlich sollte für Nikotinbeutel ein klarer regulatorischer und steuerlicher Rahmen geschaffen werden. Nach Branchenschätzungen könnte ein legaler und angemessen besteuert Markt für Nikotinbeutel Steuermehreinnahmen (aus TabSt und USt) von rund 500 Mio. € jährlich generieren. Dies wäre nicht zuletzt auch im Interesse des Jugend- und Gesundheitsschutzes.

Berlin, 29.09.2026

Anlage:

DIW Econ, Fiskalische Auswirkungen der geplanten Tabaksteuererhöhung, Ergebnisse einer Studie im Auftrag des Bundesverbands der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse (BVTE) und der Philip Morris GmbH (Kurzfassung)

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

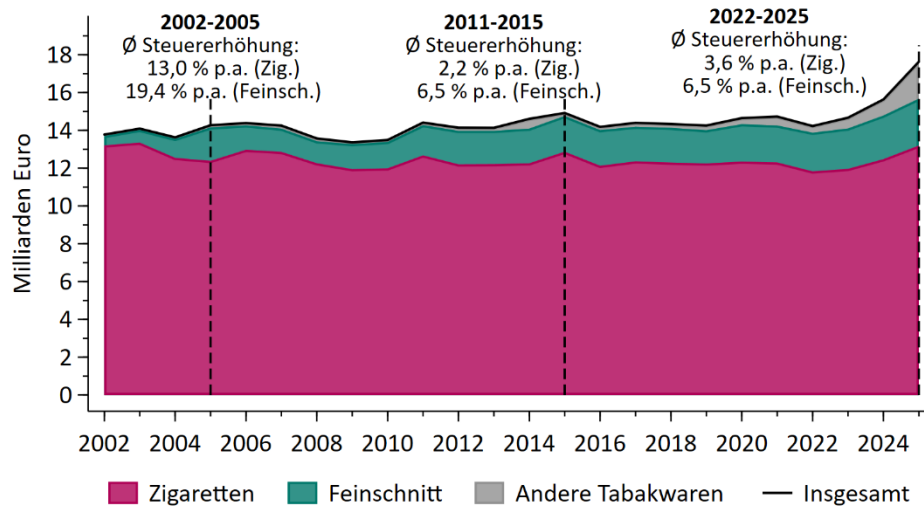
Das Wichtigste in Kürze

- 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.

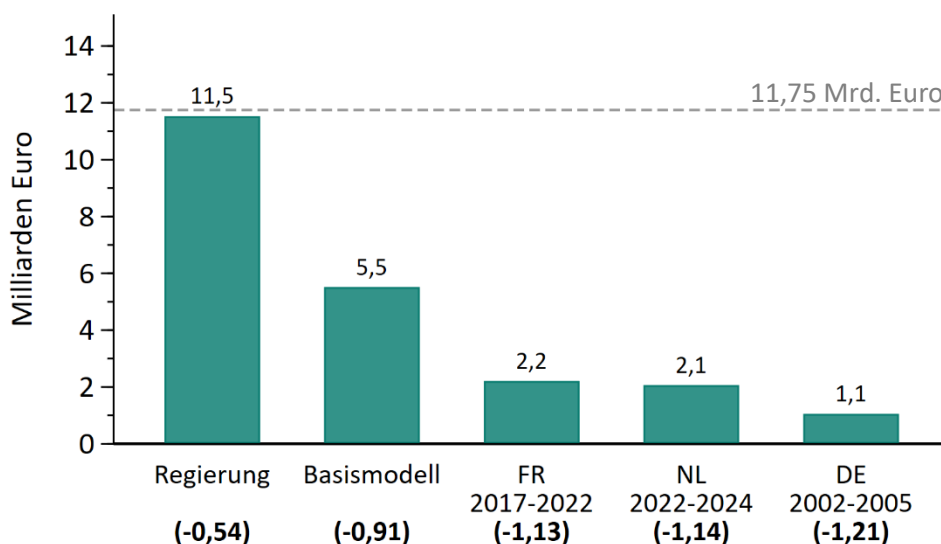
2. Legaler Inlandsverbrauch

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.

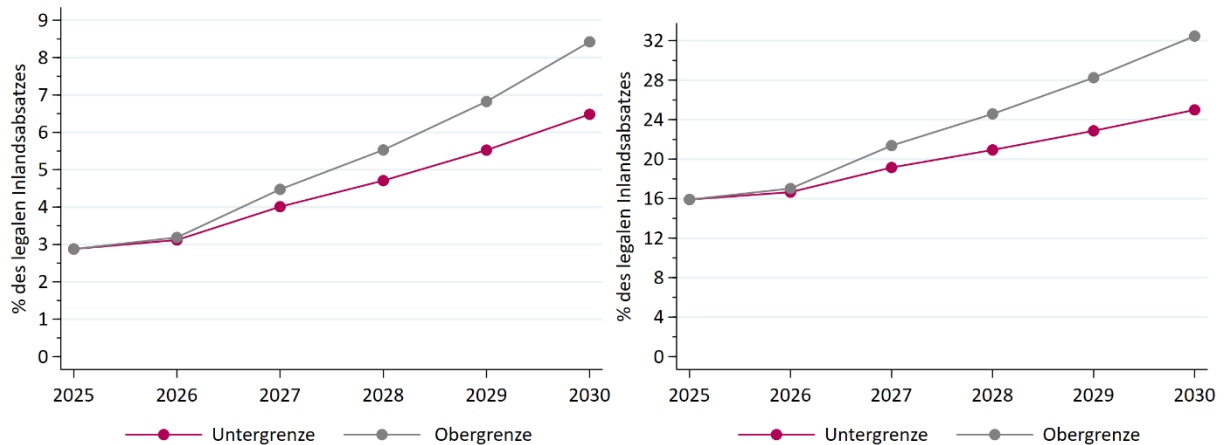
3. Nicht realisierte Zigarettensteuereinnahmen

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)

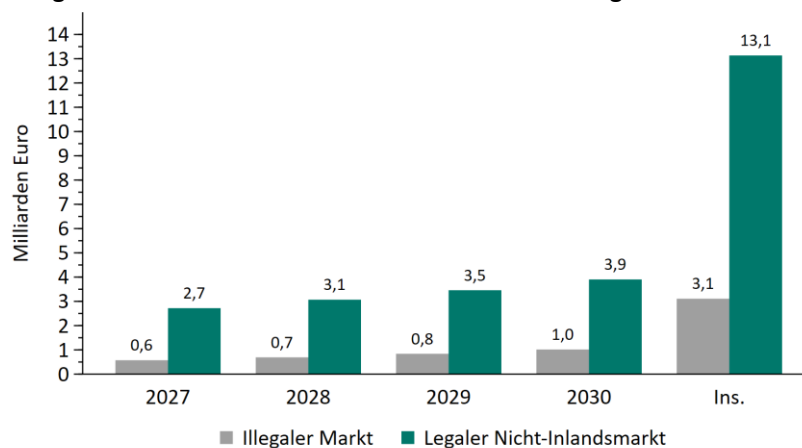


Anmerkungen: Unter- und Obergrenze basieren auf unterschiedlichen Preiselastizitäten des legalen Inlandsverbrauchs. Die Untergrenze wird mit einer Tabakpreiselastizität im Inland von -0,54 berechnet, die Obergrenze mit -1,21.

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.