



Berlin, 30. September 2026

Stellungnahme des VdR – Der Tabakmittelstand

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes (BT-Drs. 21/7859) und zur Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2026

Dieser Gesetzentwurf kennt nur Verlierer.

Die erhofften Mehreinnahmen werden unter keinen Umständen fließen.

Es gibt kein Szenario, in dem aus der Tabaksteuer zusätzliche 1,5 Mrd. € pro Jahr dem Bundeshaushalt zugutekommen.

- Der Bundeshaushalt verliert: Der Hoffnungsposten Mehreinnahmen bleibt aus, das Aufkommen sinkt.
- Der legale Markt verliert: Mit dem Preisabstand fällt der Puffer, der den Konsum im versteuerten Markt hält.
- Der Mittelstand verliert: Kleine Kategorien tragen die stärkste Erhöhung bei minimalem Ertrag.
- Die Verbraucher verlieren: Der Konsum wandert in Ware ohne Alters- und Qualitätskontrolle.
- Einziger Gewinner ist der Schwarzmarkt.

Die erwarteten Mehreinnahmen werden nicht fließen.

Der Regierungsentwurf erwartet bis 2030 Mehreinnahmen von 8,5 Mrd. €. Die Formulierungshilfe legt jährlich 750 Mio. € obendrauf. Das ist nur erreichbar, wenn die Konsumenten auf Steuererhöhungen von 9,4 % (Zigaretten) und 20,6 % (Feinschnitt) pro Jahr kaum reagieren.



VdR - DER TABAKMITTELSTAND

Der Entwurf legt keine Annahme zur Preiselastizität der Nachfrage offen. Aus den ausgewiesenen Mehreinnahmen ergibt sich rechnerisch eine Preiselastizität der Nachfrage von rund $-0,5$. Die Erfahrung widerspricht: Nach den Steuererhöhungen 2002 bis 2005 (kumuliert rund „nur“ 35 %) lag die Preiselastizität der Nachfrage auf dem legalen Markt bereits bei $-1,01$ bis $-1,27$ (Statistisches Bundesamt). Der legale Absatz brach um mehr als ein Drittel ein, der Schwarzmarkt verdoppelte sich auf über 20 %. 12,6 Mrd. € geplantes zusätzliches Steueraufkommen wurden 2002 bis 2007 nicht realisiert. Nach diesen historischen Erfahrungen ist mit einer Preiselastizität der Nachfrage von rund $-1,3$ zu rechnen, bei klassischem Pfeifentabak (Mindeststeuersatz +536 %) eher mit einer höheren. Insgesamt ergibt sich bei einer Elastizität von $-1,3$ bis 2030 ein Minus von 3,2 Mrd. € statt eines Plus von 8,5 Mrd. €.

Die Steuerschätzung vom November 2021 lag bereits für die Jahre 2022 bis 2024 zu hoch (BT-Drs. 21/6150). 2022 flossen nur 14,23 statt der erwarteten 15,42 Mrd. €, 2023 nur 14,67 statt 16,01 Mrd. € und 2024 nur 15,64 statt 16,06 Mrd. €. Zusammen fehlten rund 3 Mrd. €. Kreuzpreiselastizitäten, also die Wanderung zwischen Produktkategorien, hat das BMF gar nicht erst ermittelt.

Dass der Kipppunkt der Laffer-Kurve bereits erreicht scheint, zeigt das Jahr 2026. Unter dem geltenden, moderaten Pfad liegt das Aufkommen von Januar bis Juli um 11,6 % unter dem Vorjahreszeitraum, deutlich stärker als die im Mai geschätzten 4,2 %. Ab diesem Punkt senkt jede weitere Erhöhung das Aufkommen, weil der Rückgang der legal versteuerten Menge die höhere Steuer je Einheit übersteigt. Ein Entwurf, der die Sätze noch schneller anhebt, entfernt sich von der Einnahmeseite der Kurve.

Die geplanten Mehreinnahmen werden deshalb niemals fließen.

Eine Gegenfinanzierung, die auf Verhalten setzt, das es nie gab, ist unseriös.

Aus Sicht des VdR bleiben bis heute offen:

- Wie kommt das BMF auf Elastizitäten, die jeder historischen Beobachtung in Deutschland widersprechen?
- Welche Kreuzpreiselastizitäten liegen der Prognose zugrunde, und wo ist ihre Herleitung dokumentiert?
- Was folgt für 2027 bis 2030 aus einem Aufkommen, das 2026 unter dem geltenden Pfad bereits um 11,6 % sinkt?
- Welche Lehren zieht das BMF aus einer Steuerschätzung, die 2022 bis 2024 um rund 3 Mrd. € daneben lag?



VdR - DER TABAKMITTELSTAND

Stabile, leicht wachsende Einnahmen sind möglich. Das geltende Recht belegt es.

Das Modell von 2011 hielt das Aufkommen über Jahre zwischen 14,1 und 14,9 Mrd. € (BT-Drs. 19/28655). Das Tabaksteuermodernisierungsgesetz hat ab 2022 mit planbaren Schritten von rund 3,1 % (Zigaretten) und 5,5 % (Feinschnitt) pro Jahr fortgesetzt, was funktioniert hat: Das Ist-Aufkommen stieg von 14,23 Mrd. € (2022) über 14,67 Mrd. € (2023) und 15,64 Mrd. € (2024) auf 17,63 Mrd. € (2025, einschließlich einmaliger Sondereffekte) (BT-Drs. 21/6150).

Die planbaren Schritte haben das Aufkommen bis 2025 getragen; 2026 zeigt, dass die Grenze erreicht ist.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, den Aufwuchspfad fortzuschreiben. Der aktuelle Gesetzentwurf verdreifacht die jährliche Rate bei Zigaretten und vervierfacht sie bei Feinschnitt fast.

Aus Sicht des VdR bleiben bis heute offen:

- Warum verlässt der Entwurf den Aufwuchspfad, den der Koalitionsvertrag fortschreiben will, und vervielfacht die Raten in allen klassischen Kategorien?
- Welche Analyse belegt, dass ein steilerer Pfad mehr Aufkommen bringt, wenn das Aufkommen unter dem planbaren, moderaten Pfad von 2022 bis 2025 gestiegen ist?

Der Konsument wählt beim Puffer zwischen Feinschnitt und Schwarzmarkt.

Der Preisabstand zwischen Feinschnitt und Zigarette ist fiskalpolitisch und gesundheitspolitisch sinnvoll. Er entscheidet allein darüber, ob der Konsum im legalen, versteuerten Markt bleibt oder in den Schwarzmarkt abwandert. Nichts in den Daten deutet darauf hin, dass Raucher wegen des Preisabstands weiterräumen, statt aufzuhören.

Feinschnitt ist ein Halbfertigprodukt. Der Konsument benötigt Hülsen oder Papier, gegebenenfalls Filter, und einen zusätzlichen Arbeitsschritt. Schon deshalb muss Feinschnitt günstiger sein als die fertige Zigarette.

Das BMF hat das 2021 selbst festgehalten. Ziel der Neuregelung war die „Verhinderung einer stärkeren Abwanderung ... insbesondere unter Beachtung der Pufferfunktion von Feinschnitttabak durch eine gezielt geschaffene Steuerdifferenz zu Zigaretten“ (BT-Drs. 19/28655, S. 2).



VdR - DER TABAKMITTELSTAND

Die Historie beweist das Funktionieren des Puffers. Als 2020 coronabedingt die Grenzen geschlossen waren, stieg der Absatz von Feinschnitt um 10,6 %, der von Zigaretten sank nur um 1,1 %. Das Statistische Bundesamt führt das auf die Suche nach einer Alternative zu preisgünstigeren Auslandszigaretten zurück. 2021, mit schrittweiser Lockerung der Grenzüberschreitungen, ging der Feinschnittabsatz um 5,6 % zurück. Daraus folgen drei Feststellungen:

1. Feinschnitt ist das legale Produkt für Raucher, denen die Zigarette zu teuer geworden ist.
2. Feinschnitt fängt Ausweichbewegungen in niedriger besteuerte Märkte und den Schwarzmarkt ab und hält sie im legalen, versteuerten Markt (Pufferfunktion).
3. Der Konsument ist grundsätzlich bereit, in Grau- und Schwarzmärkte auszuweichen, wenn die legalen Alternativen fehlen.

Die Niederlande zeigen die Gegenprobe. Die Raucherquote sank dort wesentlich langsamer als der legale Absatz (CBS/Trimbos-instituut). Der Rückgang der Raucherquote bewegt sich auch dort nur in einem Bereich, der den allgemeinen Rückgang der Raucherprävalenz in Westeuropa widerspiegelt. Der legale Absatz brach von 2020 bis 2025 hingegen um 44 % (Zigaretten) und 78 % (Feinschnitt) ein. Das dortige Steueraufkommen brach entsprechend mit ein.

Der Regierungsentwurf gibt den Puffer auf. Feinschnitt steigt mit 20,6 % pro Jahr mehr als doppelt so schnell wie die Zigarette (9,4 %). Gemessen am Mindeststeuersatz beträgt die Feinschnittsteuer heute rund 51 % der Zigarettensteuer, bis 2030 steigt dieser Anteil auf rund 75 %. Der Mehraufwand des Konsumenten für Utensilien und Arbeitsschritt bleibt, der Preisvorteil schmilzt. Wer die Zigarette nicht mehr bezahlen will, findet im legalen Feinschnitt keine Alternative mehr.

Die organisierte Kriminalität stellt sich darauf ein. Die Bereitschaft der Konsumenten, in nicht in Deutschland versteuerte Ware oder den Schwarzmarkt zu wechseln, ist auch der organisierten Kriminalität nicht verborgen geblieben. Illegale Zigarettenfabriken, früher im Wesentlichen in Osteuropa, entstehen zunehmend in Deutschland. Die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft beschreibt Deutschland als Produktions- und Logistikstandort für illegal gefertigte Tabakwaren. Der Zoll stellte 2025 256 Mio. Zigaretten sicher, rund 25 % mehr als im Vorjahr; rund jede fünfte Packung trägt keine deutsche Steuerbanderole.

Jede Menge, die den legalen Markt verlässt, fehlt im Aufkommen und bleibt als Konsum ohne Alters- und Qualitätskontrolle bestehen. Der Entwurf verfehlt damit Einnahmeziel und Gesundheitsziel zugleich.

Aus Sicht des VdR bleiben bis heute offen:

- Welche Erkenntnis hat sich seit 2021 geändert, die es rechtfertigt, die vom BMF selbst festgehaltene Pufferfunktion des Feinschnitts aufzugeben?



VdR - DER TABAKMITTELSTAND

- Wohin weichen Raucher aus, die die Zigarette nicht mehr bezahlen und im legalen Feinschnitt keine Alternative mehr finden?
- Welche Folgenabschätzung liegt zur Abwanderung in den Schwarzmarkt vor, und wie reagiert das BMF auf die Warnungen der Zollgewerkschaft?

Die Belastung kleiner Kategorien folgt weder fiskalischer noch regulatorischer Logik.

Der Entwurf beschreibt klassischen Pfeifentabak und Zigarren selbst als Nischenprodukte kleiner und mittelständischer Unternehmen. Dennoch erhält klassischer Pfeifentabak die stärkste Erhöhung: Der Mindeststeuersatz steigt bis 2030 um rund 536 %. Das Aufkommen dieser Kategorie beträgt 13 Mio. € pro Jahr, der erwartete Mehrertrag 4 bis 7 Mio. € pro Jahr. Damit ist der Pfeifentabak fiskalisch völlig irrelevant.

Der Gesetzentwurf zerstört den klassischen Pfeifentabak ohne fiskalischen oder gesundheitspolitischen Grund und Sinn.

Aus Sicht des VdR bleiben bis heute offen:

- Warum erhält klassischer Pfeifentabak mit +536 % die stärkste Erhöhung, wenn der Entwurf das Aufkommen selbst mit 13 Mio. € und den Mehrertrag mit 4 bis 7 Mio. € beziffert?
- Welche gesundheitspolitische Begründung trägt die stärkste Erhöhung bei einem Nischenprodukt?
- Welche Folgenabschätzung liegt für Umsatz, Liquidität und Beschäftigung der betroffenen Betriebe vor?

Fazit: Auf welcher Grundlage soll dieses Gesetz beschlossen werden?

Dem Entwurf fehlt die Grundlage, die ein Gesetz dieser Reichweite braucht. Die erwarteten Mehreinnahmen von 8,5 Mrd. € bis 2030, zuzüglich 750 Mio. € jährlich in der Formulierungshilfe, beruhen auf einer Elastizitätsannahme ohne Quelle, die jeder historischen Beobachtung widerspricht. Zu Kreuzpreiselastizitäten und zur Folgenabschätzung für die betroffenen Betriebe ist nichts ausgewiesen, die Steuerschätzung lag 2022 bis 2024 um rund 3 Mrd. € daneben, und das Aufkommen 2026 sinkt bereits unter dem geltenden Pfad um 11,6 %. Die Fragen der vorstehenden Kapitel bleiben aus Sicht des VdR offen.



VdR - DER TABAKMITTELSTAND

Wer über Einnahmen in Milliardenhöhe, über den legalen Markt und über die Existenz mittelständischer Betriebe entscheidet, braucht belastbare Antworten. Solange sie fehlen, fehlt dem Finanzausschuss und dem Bundestag die Grundlage für einen Beschluss.

Empfehlungen des VdR

1. Die Elastizitätsannahmen offenlegen und extern prüfen lassen.
2. Den Preisabstand zwischen Feinschnitt und Zigaretten erhalten, als Schutz vor Abwanderung in den Schwarzmarkt.
3. Vor jeder Verschärfung bei klassischem Pfeifentabak sowie bei Zigarren und Zigarillos eine Verhältnismäßigkeitsprüfung und eine Folgenabschätzung durchführen.

Der VdR fordert das BMF und den Deutschen Bundestag auf, sich an den Koalitionsvertrag zu halten und ein Gesetz zu verabschieden, das den bestehenden Aufwuchspfad mit planbaren, moderaten Schritten fortsetzt. Die Gespräche zwischen Industrie und BMF vom Herbst 2025 sollten dafür fortgesetzt werden.

