

Revision der Tabaksteuerrichtlinie der EU

Hochsteuerstrategie abwehren, verantwortungsvoll und marktgerecht handeln

Die Europäische Kommission strebt eine umfassende Revision der europäischen Tabaksteuerrichtlinie an, die zu schnellen Preissteigerungen von bis zu 50 Prozent bei bisher nicht erfassten neuartigen Produkten und bis zu 30 Prozent bei klassischen Tabakerzeugnissen führen könnte.

Absehbare Folgen so einer Hochsteuerstrategie wären

- beachtliche Steuermindereinnahmen für die Mitgliedstaaten,
- ein deutliches Anwachsen des Schwarzmarkts und dadurch höhere Risiken im Bereich des Verbraucher- und Jugendschutzes,
- und eine überproportionale Belastung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten.

Deutschland vermeidet solche Fehlentwicklungen durch eine moderate Entwicklung der Tabaksteuer. Diesen Kurs gilt es fortzuschreiben. Das ist nur möglich, wenn die Kommission umsteuert und auf ein verantwortungsvolles, marktgerechtes Vorgehen setzt.

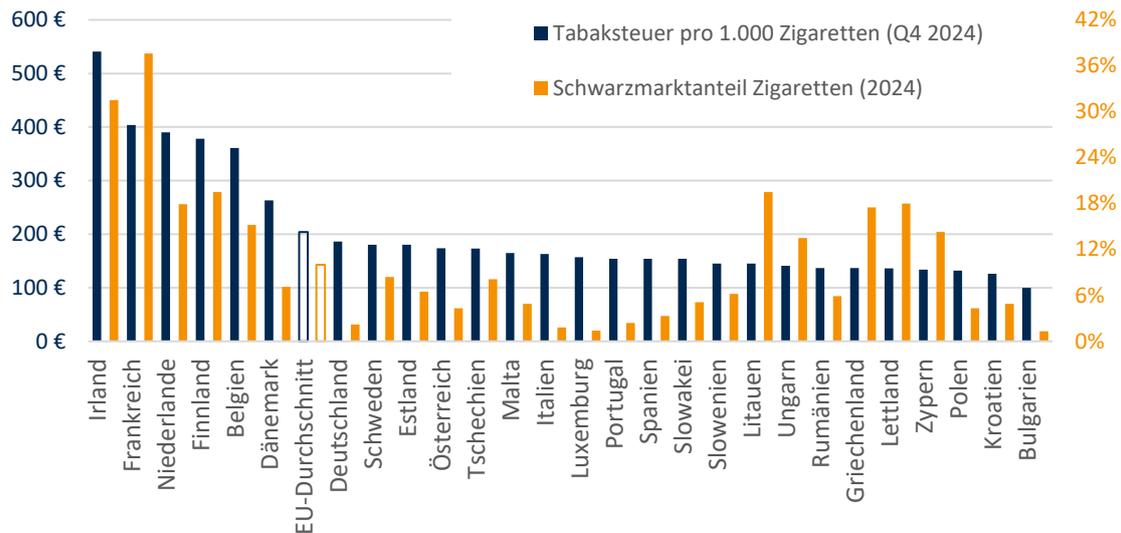
Schnell steigende Tabaksteuern befeuern den Schwarzmarkt und führen beim Staat zu Mindereinnahmen

Erfahrungen einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union belegen, dass sich übermäßige Tabaksteuererhebungen in erheblichem Umfang schädlich auswirken. Abbildung 1 stellt das Besteuerungsniveau von Zigaretten in den EU-Mitgliedsstaaten dem jeweiligen Schwarzmarktanteil gegenüber. In den Hochsteuerländern Irland, Frankreich, Niederlande, Finnland und Belgien zeigt sich ein augenscheinlicher Zusammenhang zwischen beiden Größen. In den Niederlanden etwa hat sich der Schwarzmarktanteil von Zigaretten von 7,7 Prozent im Jahr 2023 auf 17,9 Prozent im Jahr 2024 mehr als verdoppelt. Auch in Frankreich und Irland wächst er seit Jahren kontinuierlich.

Das französische Tabaksteuermodell verdeutlicht beispielhaft die Risiken einer einseitig steuergetriebenen Politik.

- Zwischen 2019 und 2024 ist der Marktanteil illegaler Zigaretten in Frankreich von 13,7 dramatisch auf 37,6 Prozent gestiegen.
- Trotz kontinuierlicher Steuererhöhungen sanken die Tabaksteuereinnahmen nach einem Höchststand von 15,3 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 13,6 Mrd. Euro im Jahr 2024.

Abbildung 1
Besteuerung und Schwarzmarktanteil bei Zigaretten in EU-Mitgliedsstaaten



Stand: Q4/2024, KPMG-Report 2025

Bemerkenswert ist, dass parallel die Raucherprävalenz, also die Neigung zum Tabakkonsum, in Frankreich seit 2010 kontinuierlich steigt. Diese Entwicklungen zeigen, dass kurzfristige übermäßige Steueranhebungen weder zu nachhaltigen Einnahmen noch zu einem gesundheitspolitisch erwünschten Ergebnis führen.

Dass sich am rechten Rand der Abbildung trotz niedriger Steuern einige Länder mit hohen Schwarzmarktanteilen zeigen, dürfte auf traditionell andere Marktbedingungen und womöglich auch auf zu wenig effiziente Besteuerungssysteme zurückzuführen sein. Um Letzterem zu begegnen, plant die Kommission, den bisher nicht EU-einheitlich tabaksteuerpflichtigen Rohtabak mit einem Null-Steuersatz in die Richtlinie aufzunehmen, was dem Zoll deutlich größere Kontrollmöglichkeiten gäbe. Das dürfte den Schwarzmarkt allerdings nur im Kontext einer moderaten Tabaksteuer-Politik hemmen.

Die Strategie der Kommission zur Tabaksteuer beschädigt das Vertrauen in die europäischen Institutionen

Die Vorstellungen der Europäischen Kommission würden spürbare Mehrbelastungen für Verbraucher und Wirtschaft mit sich bringen, und das vor dem Hintergrund hoher Inflation und steigender Lebenshaltungskosten. Einkommensschwächere Gruppen, aber auch

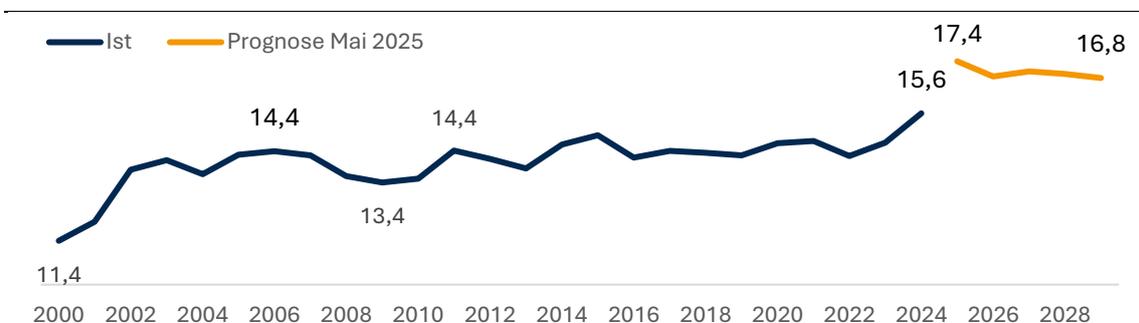
mittelständische Unternehmen, wären überproportional betroffen. Dies hätte nicht nur erhebliche sozialpolitische Auswirkungen, sondern würde auch das Vertrauen in eine ausgewogene Steuerpolitik und in die Europäische Union insgesamt nachhaltig beeinträchtigen. Angesichts der großen Herausforderungen, vor denen wir in der EU aktuell und in den kommenden Jahren stehen – von geopolitischen Risiken bis zum Umgang mit dem Klimawandel – dürfen die gesellschaftliche Akzeptanz und das Vertrauen in die Angemessenheit europäischer Weichenstellungen niemals leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden.

Deutschland setzt erfolgreich auf eine moderate Strategie

In Deutschland fließt das Aufkommen aus der Tabaksteuer dem Bund zu. Die mit dieser Steuer verbundene Strategie unterscheidet sich deutlich von derjenigen der Europäischen Kommission und europäischer Hochsteuerländer. Ähnlich wie schon in den Jahren 2011 bis 2015 setzt Deutschland seit 2022 auf eine bis zum Jahr 2026 laufende moderate und planbare stufenweise Steuererhöhung; zudem werden erstmals Liquids für E-Zigaretten sowie Tabakerhitzer in die Besteuerung einbezogen.

Abbildung 2

Einnahmen aus der Tabaksteuer in Deutschland, Milliarden Euro



Quelle: BMF, Ergebnisse der 168. Steuerschätzung bei ab 2026 unveränderten Steuersätzen

Abbildung 2 verdeutlicht das Ergebnis dieser Strategie: Das Steueraufkommen ist nach langen recht stabilen Jahren auf 15,6 Milliarden Euro im Jahr 2024 gestiegen. Nach der jüngsten Steuerprognose werden für das Jahr 2025 nochmals deutlich höhere Einnahmen von 17,4 Milliarden Euro erwartet. Für die Jahre ab 2026 sieht der Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD bereits eine Fortsetzung des moderaten Aufwuchspfades vor.

Trotz der steigenden Belastung führte die moderate Strategie dazu, dass der Schwarzmarktanteil von 4,3 Prozent im Jahr 2020 auf nurmehr zwei Prozent im Jahr 2024 zurückging.

Die deutsche Tabaksteuer bremst also den Schwarzmarkt ein und wirkt als bedeutender Stabilitätsfaktor für den Bundeshaushalt. Deutschland sollte daher den bewährten Weg langfristiger, planbarer Stufenmodelle fortsetzen und dazu auch auf europäischer Ebene für einen moderaten Weg werben. Das wäre auch im Sinne des Koalitionsvertrags, wonach die Partner europäische Entscheidungen im Sinne der guten wirtschaftlichen Entwicklung, der Bevölkerung und des Verbraucherschutzes aktiv mitgestalten wollen.

Überstürzte Revision vermeiden

Eine Revision der Tabaksteuerrichtlinie zur Einbeziehung neuer Produkte (Tabakerhitzer, Liquids für E-Zigaretten) in die Besteuerung ist durchaus sinnvoll, sofern dies mit dem notwendigen Augenmaß erfolgt. Das ist allerdings nicht so dringlich, dass es ein Anlass für eine überstürzte Revision des EU-Rechts wäre. Es gilt vielmehr, vor der formellen Einleitung eines Revisionsverfahrens eine verantwortungsvolle und marktverträgliche Lösung zu entwickeln. Nicht nachgegeben werden sollte zudem Überlegungen, einen Teil des Aufkommens aus der Tabaksteuer an die EU abzugeben.

Ansprechpartner

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

www.vbw-bayern.de

Hinweis

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.