



Stellungnahme der Bundesärztekammer

zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze
der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse
(Neufassung) vom 16.07.2025
(COM[2025]580)

Berlin, 31.10.2025

Korrespondenzadresse:

Bundesärztekammer
Herbert-Lewin-Platz 1
10623 Berlin

Grundlegende Bewertung des Gesetzesentwurfs

Mit dem Vorschlag COM(2025)580 der Europäischen Kommission vom 16.07.2025 für eine Richtlinie des Rates *über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandten Erzeugnisse (Neufassung)* soll die Besteuerung von Tabak und „mit Tabak verwandten Erzeugnissen“ überarbeitet werden, damit das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarkts und gleichzeitig ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleistet werden können.

Der Vorschlag sieht dafür eine Erhöhung der existierenden Mindestverbrauchsteuersätze für Tabakprodukte vor. Zusätzlich werden neue Kategorien von Tabak-, Nikotin- und „mit Tabak verwandten“ Erzeugnissen aufgenommen, für die ebenfalls Mindeststeuersätze gelten sollen. Darüber hinaus soll der Anwendungsbereich der Richtlinie auch auf Rohtabak ausgeweitet werden.

Die Überarbeitung der Richtlinie für die Tabakbesteuerung ist dabei Teil der Maßnahmen des „Europe's Beating Cancer Plan“ zur Krebsprävention, der die zentrale Rolle der Besteuerung hervorhebt, wenn es darum geht, Tabakkonsum zu reduzieren und vulnerable Gruppen wie junge Menschen vom Rauchen abzuhalten.

Die verheerenden Folgen von Tabakkonsum für die Gesundheit und für die Gesundheitssysteme sind hinlänglich bekannt. Der Konsum von Tabakprodukten ist nach wie vor der größte vermeidbare Risikofaktor für Krebs, Herz-Kreislauf- oder Lungenerkrankungen. Trotzdem haben laut Statistischem Bundesamt 2023 auf EU-Ebene 24 % und in Deutschland auf das Jahr 2021 bezogen 18,9 % der Menschen ab 15 Jahren geraucht. Die Tabakbesteuerung ist anerkanntermaßen ein wichtiges und effektives Instrument zur Tabakprävention. Die regelmäßige Erhöhung der Tabaksteuern, die zu einem Preisanstieg führt, senkt den Tabakkonsum und trägt zur Verbesserung der Gesundheit in der Bevölkerung bei. Insbesondere schützt sie Jugendliche vor dem Einstieg in das Rauchen und fördert das Nichtrauchen.

Vor diesem Hintergrund befürwortet die Bundesärztekammer ausdrücklich den Vorschlag zur Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie. Darüber hinaus ermutigt sie die Europäische Kommission, zeitnah auch eine Überarbeitung der Tabakwerbungs- und der Tabakprodukterichtlinie vorzunehmen.

Letztere muss ein EU-weites Verbot von Aromastoffen in E-Zigaretten enthalten. Ein derartiges Verbot existiert schon für Tabakerhitzer. Aromen in E-Zigaretten erhöhen deren Attraktivität und fördern den Weg von Jugendlichen in den Konsum. Angesichts der zunehmenden Zahl an Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die E-Zigaretten konsumieren, muss die Präventionspolitik darauf zielen, den Einstieg in die Nikotinabhängigkeit durch E-Zigaretten zu verhindern.

Zu den einzelnen Elementen des Vorschlags COM(2025)580 nimmt die Bundesärztekammer wie folgt Stellung:

Erhöhung der Steuersätze für Zigaretten (Artikel 13 ff):

Der Vorschlag sieht eine Erhöhung des Anteils der Tabaksteuer am Verkaufspreis von aktuell 60 Prozent auf 63 Prozent vor; zudem soll die Tabaksteuer pro Zigarette von aktuell 9 Cent auf 21,5 Cent erhöht werden. Für die Besteuerung einer Packung soll der jeweils höhere Wert maßgeblich sein.

Die Europäische Kommission geht von einer durchschnittlichen Preiserhöhung von ein bis zwei Euro pro Packung Zigaretten in der EU aus.

Die vorgeschlagene Erhöhung würde sich in Deutschland voraussichtlich noch geringer auswirken. Dies lässt sich nicht genau beziffern, da die Höhe der Steuer auch von einer von der Kommission vorgeschlagenen Anpassung an das Preisniveau des jeweiligen Mitgliedstaates abhängen soll. Wahrscheinlich erscheint eine Preissteigerung in der Größenordnung von etwa 0,18 bis 0,42 Euro pro Packung mit 20 Zigaretten, in Abhängigkeit vom Verkaufspreis.

Um für Verbraucherinnen und Verbraucher ein klares Preissignal zu setzen, reicht eine so moderate Erhöhung nicht aus. Es bedarf eines wahrnehmbaren Preissprungs.

- Die Bundesärztekammer ruft daher den europäischen Gesetzgeber zu einer deutlichen Erhöhung der Mindestbesteuerung für Zigaretten auf, die sich spürbar auf das Preisniveau in den meisten Mitgliedstaaten auswirkt. Die in Artikel 16 genannten Beträge sollten erhöht werden, um zu einer spürbaren Erhöhung der Tabaksteuer zu führen.

Erhöhung der Steuersätze für andere Tabakprodukte (Artikel 19):

Die Reform der EU-Tabakgesetzgebung sollte eine einheitliche Besteuerung von Tabakprodukten anstreben, um Ausweicheffekte zu vermeiden. Zwar sieht der Vorschlag der Kommission eine relativ gesehen stärkere Steuererhöhung für Zigarren, Zigarillos und Feinschnitttabak vor. Die vorgeschlagene Besteuerung bleibt jedoch von einer an Zigaretten angelegten Besteuerung weit entfernt. Für eine Privilegierung bestimmter Formen des Tabakkonsums gibt es keine überzeugende Begründung.

- Die Steuern für Zigarren, Zigarillos, Feinschnitttabak, Wasserpfeifentabak und Tabak zum Erhitzen sollten der Höhe nach der Besteuerung von Zigaretten angeglichen werden.

Einführung einer Mindestbesteuerung für neuartige Erzeugnisse (Artikel 19, 21 ff):

Der Vorschlag sieht vor, zukünftig auch neuartige Produkte wie Liquids für E-Zigaretten (im Folgenden E-Liquids), Nikotinbeutel und Tabak zum Erhitzen in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufzunehmen. Unter anderem werden neue EU-Mindeststeuersätze für derartige Produkte festgelegt.

E-Liquids:

Die Regulierung von E-Zigaretten dient in besonderem Maße dem Schutz von Jugendlichen, da E-Zigaretten häufig Einstiegsprodukte sind, die eine Nikotinabhängigkeit auslösen, die sich in vielen Fällen in Tabakkonsum fortsetzt. Nutzerinnen und Nutzer von E-Zigaretten haben ein dreimal höheres Risiko gegenüber abstinenter Jugendlichen und jungen Erwachsenen, später auf Tabakzigaretten umzusteigen. Da Jugendliche als Verbraucher besonders preissensitiv sind, ist die Besteuerung gerade von E-Liquids ein wichtiges Präventionsinstrument. Vor diesem Hintergrund befürwortet die Bundesärztekammer die Aufnahme von Flüssigkeiten für E-Zigaretten in die Richtlinie ausdrücklich.

Die EU-Mindeststeuer sollte eine Höhe haben, die die aktuellen Verkaufspreise für E-Liquids merklich erhöht. Dies wäre jedoch bei den von der Kommission vorgeschlagenen Sätzen für einen erheblichen Anteil von E-Liquids in Deutschland nicht der Fall, nämlich für alle

E-Liquids, die eine Nikotinkonzentration von bis zu 15 mg/ml aufweisen, und auf die folglich der vorgeschlagene niedrigere Steuersatz von 12c/ml bzw. 20 % des Verkaufspreises anzuwenden wäre. Aber auch bei höher konzentrierten E-Liquids wäre die Preiserhöhung moderat.

Eine Orientierung der Steuer an der Nikotinkonzentration ist aus Sicht der Bundesärztekammer nicht sachgerecht. Zum einen ist eine einheitliche Steuer nach Milliliter Flüssigkeit leichter umsetzbar und wird bereits in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten angewandt. Zum anderen ist die Menge des vom Körper aufgenommenen Nikotins nicht nur von der Konzentration in der Flüssigkeit abhängig, sondern auch von technischen Eigenschaften der E-Zigarette. Schließlich sollte vermieden werden, dass Nutzerinnen und Nutzer auf weniger starke Produkte ausweichen.

- Die Bundesärztekammer fordert eine einheitliche Mindeststeuer für E-Liquids unabhängig von deren Nikotingehalt. Diese sollte oberhalb des von der Kommission für eine höhere Konzentration vorgeschlagenen Wertes, d. h. oberhalb von 36 c/ml bzw. 40 % des Verkaufspreises, liegen.

Nikotinbeutel, erhitzter Tabak und sonstige Tabakwaren und Nikotinerzeugnisse:

Die Aufnahme von erhitztem Tabak, sonstigen Tabakwaren, Nikotinbeuteln und sonstigen Nikotinerzeugnissen in die Richtlinie wird aus denselben Gründen begrüßt wie die Aufnahme von E-Liquids.

Es ist zwar unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit behalten, den Verkauf von Nikotinbeuteln in ihrem Hoheitsgebiet zu untersagen. Da die Möglichkeit, den Verkauf von Nikotinbeuteln zu verbieten deren grenzüberschreitenden (Online-)Verkauf nicht vollständig verhindern kann, sind zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung des Konsums jedoch weiterhin erforderlich. Ein hohes Preisniveau aufgrund von Mindestverbrauchsteuern auf EU-Ebene stellt eine zusätzliche Hemmschwelle für den Konsum dar.

- Folgender Erwägungsgrund sollte ergänzt werden:

„Die Aufnahme von Nikotinbeuteln in diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, den Verkauf von Nikotinbeuteln in ihrem Hoheitsgebiet, sowie den grenzüberschreitenden Online-Verkauf in oder aus ihrem Hoheitsgebiet, zu verbieten.“

Einführung eines dynamischen Mechanismus zur Anpassung an die Preisentwicklung und das nationale Preisniveau (Artikel 12):

Die Bundesärztekammer begrüßt mit Nachdruck die vorgesehene regelmäßige Anpassung der Mindestverbrauchsteuersätze an die Preisentwicklung, ohne dass für fortlaufende Erhöhungen die EU-Gesetzgeber tätig werden müssen.

Die vorgeschlagene Anpassung an das Preisniveau in den jeweiligen Mitgliedstaaten ist jedoch unter dem Gesichtspunkt der Prävention kritisch zu bewerten: Preisunterschiede ermuntern Verbraucherinnen und Verbraucher zu grenzüberschreitenden Käufen und schwächen dadurch die Wirksamkeit einer konsequenten Präventionspolitik durch diejenigen Mitgliedstaaten, die Tabak- und Nikotinprodukte weit stärker besteuern als es die EU-Richtlinie vorgibt.