

Stellungnahme des ABNR e.V. zum Vorschlag der EU-Kommission vom 16. Juli 2025 zur Überarbeitung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (Tabaksteuerrichtlinie) Seite 1 | von 5

Das Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V. (ABNR) ist ein Zusammenschluss von zwanzig medizinischen Fachgesellschaften, ärztlichen Interessenvertretungen und weiteren Gesundheitsorganisationen, die sich für eine umfassende Tabak- und Nikotinprävention in Deutschland einsetzen.

Wir begrüßen den Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie aus drei Gründen:

1. Die Erhöhung aller bestehenden Mindeststeuersätze auf Tabakprodukte und neue Steuerkategorien für erhitzte Tabakprodukte, Wasserpfeifentabak, E-Liquids für elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) sowie Rohtabak sind ein bedeutsamer Beitrag zur Verbesserung und Stärkung der Gesunderhaltung der europäischen Bevölkerung. Ähnlich wie im EU-Durchschnitt (24 %) raucht, trotz der bekannten Risiken und möglichen Folgeerkrankungen, jeder vierte Erwachsene in Deutschland (1). Deutliche und regelmäßige Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme zur Senkung des Tabakkonsums (2). Eine aktuelle Studie weist eindrucksvoll nach, dass der nachgewiesene Impact von Steuererhöhungen auf Tabakprodukte zur Senkung der Raucherraten in den letzten Jahren international nicht zufriedenstellend genutzt wurde (3). Dies betrifft auch Deutschland (4).
2. Für die Erreichung der Ziele des europäischen Plans gegen Krebs und die dafür notwendige Absenkung der Raucherrate auf unter 5 Prozent ist nicht zuletzt, aufgrund der Erweiterung der Palette von Tabak- und Nikotinprodukten in den letzten 10 Jahren, eine Steuererhöhung und neue Steuerkategorien unumgänglich. Wie im Tabakatlas 2025 ausgewiesen, gehen aktuell ungefähr 88.000 von 500.000 Krebsneuerkrankungen in Deutschland ursächlich auf das Rauchen zurück (1). Eine Reduktion der Prävalenz des Konsums von Tabak- und/oder Nikotinprodukten wird einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Krebsneuerkrankungen und der damit häufig einhergehenden vorzeitigen

Sterblichkeit leisten. Tabaksteuererhöhungen in Deutschland können Schätzungen zufolge rund acht Prozent der tabakbedingten Krebsneuerkrankungen vermeiden (5).

Seite 2 | von 5

3. Die Behandlung von Folgeerkrankungen des Rauchens erfordert Aufwendungen in Höhe von einem Drittel (30,2 Milliarden Euro) aller direkten und indirekten Kosten, die mit dem Rauchen in Deutschland einhergehen. Diese Kosten werden auf jährlich 97,2 Milliarden Euro beziffert. Dem standen im Jahr 2024 Einnahmen aus Tabaksteuern in Höhe von nur 15,6 Milliarden Euro gegenüber (1). Das bedeutet, dass der überwiegende Teil der mit dem Rauchen verbundenen Kosten weitestgehend von der Bevölkerung getragen wird, während die Tabak- und Nikotinindustrie deutliche Gewinne für sich verbucht.

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie leistet somit einen Beitrag, die Konsumraten für Tabak- und Nikotinprodukte signifikant zu senken und schafft die Voraussetzungen dafür, dass Einnahmen generiert werden, die dazu beitragen können, die Prävention zu stärken und aktuell bestehende Defizite im Gesundheitswesen auszugleichen. Das ABNR sieht Ansätze, den vorgeschlagenen Maßnahmen einen noch größeren Impact zu verleihen und begründet dies wie folgt:

Maßnahme 1

Erhöhung aller bestehenden Mindeststeuersätze für Tabakprodukte:

Um den Umstieg von Tabakzigaretten auf preislich günstigere Tabakprodukte wie zum Beispiel Feinschnitt zum Selbstdrehen so unattraktiv wie möglich zu gestalten, sollte die Mindestbesteuerung für alle Tabakprodukte gleich hoch sein.

Dies beinhaltet auch, als Einheit für die Mindestbesteuerung von „Tabaksticks“ für Tabakerhitzer nicht das Gewicht eines „Tabaksticks“, sondern entsprechend der Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) den „Tabakstick“ an sich, der in etwa einer Tabakzigarette entspricht, heranzuziehen (6).

Den Ansatz einer Annäherung der Mindestbesteuerung für die Tabakproduktkategorien halten wir nicht für hinreichend um Substitutionseffekte zu vermeiden. Diese sind insbesondere in der preissensiblen Gruppe jüngerer Rauchender zu erwarten, denen weniger Geld zur Verfügung steht sowie in Bevölkerungsgruppen

mit niedrigerem Sozialstatus, in denen überproportional häufig Tabakprodukte konsumiert werden, verglichen mit höheren Sozialstatusgruppen. Seite 3 | von 5

#Maßnahme 2

Steuerkategorien für erhitzte Tabakprodukte, Wasserpfeifentabak, Nikotinbeutel und E-Liquids für elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) und Rohtabak

Das ABNR unterstützt die Aufnahme der genannten Produkte für eine Besteuerung mit Ausnahme von Nikotinbeuteln. Nikotinbeutel werden wegen des oralen Gebrauchs in Deutschland als „neuartiges Lebensmittel“ eingestuft, die aufgrund ihres Nikotingehalts, ebenso wie in der EU, nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen (7). Aktuelle Zahlen aus Deutschland zeigen jedoch, dass bereits jeder siebte Schüler und jede zehnte Schülerin im Alter zwischen 16 und 17 Jahren schon einmal Nikotinbeutel konsumiert hat (8). In einer vor wenigen Tagen publizierten Arbeit konnte gezeigt werden, wie problemlos, trotz Verkaufsverbot, diese Produkte in Deutschland zu beziehen sind und dabei der Jugendschutz sowie die gesetzlichen Bestimmungen massiv unterlaufen werden (9). Einer Steuerkategorie für Nikotinbeutel steht das ABNR kritisch gegenüber, da dies ein erster Schritt zur Legalisierung dieses gesundheitsgefährdenden Produktes wäre.

Weiterhin sieht der Vorschlag der EU-Kommission vor, Liquids für E-Zigaretten mit niedrigerem Nikotingehalt bis 15 Milligramm Nikotin/Milliliter geringer zu besteuern als solche mit mehr als 15 Milligramm Nikotin/ Milliliter. Dies führt vermutlich dazu, dass E-Liquids mit niedrigerem Nikotingehalt bevorzugt erworben werden, ein höherer Bedarf der Konsumierenden an Nikotin jedoch durch Mehrkonsum kompensiert wird. Das ABNR rät daher an, auch in der EU der Empfehlung der Weltbank zu folgen, wonach alle Liquids für E-Zigaretten, unabhängig vom Nikotingehalt, und auch nikotinfreie Liquids gleichermaßen besteuert werden (10).

Maßnahme 4: Anpassung der Steuern an die Inflation alle drei Jahre

Eine Steuererhöhung für alle Steuerkategorien sollte jährlich erfolgen und sich auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts stützen, nicht auf den harmonisierten Verbraucherpreisindex, da dieser nicht das steigende Einkommensniveau berücksichtigt. Dies hätte jedoch zur Folge, dass Tabak- und Nikotinprodukte sukzessive wieder preiswerter werden, was dem präventiven Hauptzweck der Verteuerung,

zuwiderläuft. Für eine jährliche Anpassung der Steuern spricht auch, dass für Preisglättungs- und Schrumpfsstrategien der Tabak- und Nikotinindustrie weniger Zeit bleibt. Studien aus UK zeigen, dass die Branche, selbst als Reaktion auf die jährliche Steuererhöhung ihre Gewinne zunächst reduziert und die Steuererhöhung nicht vollständig an die Verbrauchenden weitergibt. Dadurch sollte ein zu starker Preisanstieg vermieden werden, der die Rauchenden zum Rauchstopp veranlassen könnte. Im Laufe des Jahres wurden die Preise jedoch schrittweise erhöht, d.h. die Steuererhöhung wurde weitergegeben und der Gewinn wieder gesteigert. Das Ausmaß der zunächst nicht vollständigen Weitergabe der Steuer und die Zeitspanne, über die die Preise erhöht wurden, waren in den niedrigsten Preissegmenten und bei Fertigzigaretten am höchsten (11).

Maßnahme 5: Übergangsfristen

Das ABNR befürwortet, dass die in Aussicht gestellten Mindeststeuersätze für Zigarren, Zigarillos, Wasserpfeifentabak, erhitzten Tabak, anderen Rauchtobak sowie anderweitig verarbeiteten Tabak und andere Nikotinprodukte bereits ab 01.01.2028 erhoben werden. E-Zigaretten sind bereits heute das am meisten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzte Rauchprodukt (12). Um die Gesundheit junger Menschen zu schützen sollte daher die Einführung der Mindeststeuersätze so schnell wie möglich erfolgen.

Literatur

- (1) Deutsches Krebsforschungszentrum und Deutsche Krebshilfe (2025) Tabakatlas Deutschland 2025. Pabst Science Publishers, Lengerich.
- (2) US National Cancer Institute, World Health Organization. The economics of tobacco and tobacco control, 2016.
- (3) Paraje G, Muñoz MF, Wu D, Jha P. (2025) Tobacco kills: stronger excise taxes would save lives. BMJ 390: e085608 <http://doi.org/10.1136/bmj-2025-085608>
- (4) Deutsches Krebsforschungszentrum (2019) Deutliche Tabaksteuererhöhungen sind die wirksamste Maßnahme, um zum Nichtrauchen zu motivieren. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg.
- (5) Gredner T, Niedermaier T, Brenner H & Mons U. (2020) Impact of tobacco control policies on smoking-related cancer incidence in Germany 2020 to 2050 - A simulation study. Cancer Epidemiol Biomarkers Prev. 2020; 29: 1413-1422.

- (6) World Health Organization (2023) Heated tobacco products: summary of research and evidence of health impacts. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. World Health Organization, Geneva.
- (7) (3) Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages „Zulässigkeit des Verkaufs von tabakfreien Nikotinbeutel („Nikotin-Pouches“) und Lutschtabakprodukten („Snus“) in Deutschland“ (WD 5 - 3000 - 002/23: 16.01.2023) <https://www.bundestag.de/resource/blob/934682/76303f347908f93e947d4d86ffd36a94/WD-5-002-23-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.09.2025)
- (8) Hanewinkel R, Hansen J. (2025) Konsum von Nikotinbeutel in Kindes- und Jugendalter. *Laryngorhinootologie*. 2025; 104: 505–512 doi:10.1055/ a-2481-5202.
- (9) Hanewinkel R, Bauer-Kemeny C, Vitzthum K, Windisch W, Rustler C, Urlbauer M, Raspe M, Franzen K, Hamoud J, Pankow W. (2025) Neue Nikotinprodukte unterlaufen gesetzliche Bestimmungen und den Jugendschutz. *Pneumologie*. <https://www.thieme-connect.de/products/ejournals/pdf/10.1055/a-2687-0942.pdf?cooperation=033207199170100092019027036178226086109232131082>. DOI 10.1055/a-2687-094
- (10) World Bank (2019) E-cigarettes: use and taxation. WBG Global Tobacco Control Program and World Bank Group, Washington, D.C.
- (11) Sheik ZD, Branston JR, Gilmore A. (2021) Tobacco industry pricing strategies in response to excise tax policies: a systematic review *Tob Control*. 2021; 9;32(2):239–250. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2021-056630.
- (12) Hanewinkel R, Hansen J. (2024) Trends in and risk factors for nicotine consumption in childhood and adolescence—findings of the “Prevention Radar,” a survey study in German schools, 2016–2024. *Dtsch Arztebl Int*. 2024; 121: 779–80. DOI: 10.3238/arztebl.m2024.0158.