

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Dr. Irene Mihalic, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 19/21462 –**

### **Besteuerung und Verkauf von Roh- und Wasserpfeifentabak**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das Tabaksteuergesetz (TabStG) beinhaltet nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller teilweise fragwürdige Regelungen, die für den Betrieb von Raucherbars und Shishabars weder praktikabel noch wirtschaftlich sind.

Zum einen unterliegt nur Rauchtabak der Tabakbesteuerung, wohingegen Rohtabak steuerfrei ist (vgl. § 1 Absatz 2 Nummer 3 TabStG). Das stellt nicht nur einen unnötigen Anreiz dar, illegalen Rauchtabak aus Rohtabak herzustellen, sondern führt auch zu Rechtsunsicherheit. Denn der deutsche Zoll behandelt auch entrippten oder zerkleinerten Rohtabak als steuerpflichtigen Rauchtabak (vgl. <https://www.gsg-partner.de/tabaksteuer-geaenderte-auffassung-von-bmf-und-gzd-tabaksteuer-auf-entrippte-oder-zerkleinerte-tabakblaetter/>; <http://s://winheller.com/blog/tabaksteuer-rauchtabak-rohtabak/>). Im Gegensatz zu dieser Rechtspraxis hat das Landgericht Hagen am 31. August 2018 in einem Strafverfahren entschieden, dass Rohtabak nicht als Rauchtabak zu versteuern ist, wenn noch mindestens ein weiterer industrieller Bearbeitungsschritt notwendig ist, damit sich der Tabak zum Rauchen eignet (vgl. Az.: 71 Qs 16/18).

Zum anderen unterliegen Tabakwaren dem Verpackungszwang. Demnach dürfen Tabakwaren „nur in geschlossenen, verkaufsfertigen Kleinverkaufspackungen in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden“ (§ 16 Absatz 1 TabStG). Die Tabaksteuer wird dabei über die Verwendung von Steuerzeichen an den Kleinverkaufspackungen entrichtet (vgl. § 17 TabStG). Diese gesetzlichen Regelungen machen es Raucherbars und Shishabars nahezu unmöglich, Tabakwaren im Einklang mit dem Tabaksteuergesetz zu verkaufen. So darf beispielsweise Wasserpfeifentabak nur verpackt und mit Steuerzeichen zu dem darauf angegebenen Preis an Endkundinnen und Endkunden abgegeben werden. Wird der Tabak hingegen portionsweise aus einer Großverpackung entnommen, in losen Einzelportionen in der Wasserpfeife zubereitet und so an Endverbraucherinnen und Endverbraucher verkauft, entsteht ein neues Produkt und damit eine neue Steuerschuld (vgl. § 25 Absatz 1 TabStG). Deswegen ist auch die nachträgliche Aromatisierung oder Befeuchtung von Wasserpfeifentabak sowie das Mischen unterschiedlicher Tabaksorten in Raucherbars und Shishabars tabaksteuerrechtlich problematisch. Um Raucherbars und Shishabars also im Einklang mit dem Tabaksteuerrecht zu betreiben, muss

Wasserpfeifentabak in geschlossenen Kleinverkaufspackungen von 10 Gramm oder mehr zunächst direkt an die Konsumentinnen und Konsumenten verkauft werden, bevor der Tabak in der Wasserpfeife verwendet wird. Auch andere Tabakwaren, z. B. Zigarren oder Zigaretten, dürfen nur verpackt und nicht lose an Endkundinnen und Endkunden verkauft werden.

Inwiefern diese tabaksteuerrechtlichen Regelungen für den Betrieb von Raucherbars und Shishabars aber praktikabel und wirtschaftlich sind, ist fraglich. Offen ist auch, ob gesetzgeberische Anpassungen notwendig sind, sodass es Raucherbars und Shishabars einfacher ermöglicht wird, im Einklang mit dem Tabaksteuergesetz betrieben zu werden. Grundsätzlich ist die Tabaksteuer auf EU-Ebene harmonisiert. Im Juni 2020 hat der Ministerrat die EU-Kommission dazu aufgefordert, die EU-Tabaksteuerrichtlinie zu überarbeiten (vgl. [https://www.consilium.europa.eu/media/44235/st08483-en20.pdf?utm\\_source=dsms-automato&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Taxation%3a+Council+approves+conclusions+on+future+administrative+cooperation+and+excise+duty+on+to+bacco](https://www.consilium.europa.eu/media/44235/st08483-en20.pdf?utm_source=dsms-automato&utm_medium=email&utm_campaign=Taxation%3a+Council+approves+conclusions+on+future+administrative+cooperation+and+excise+duty+on+to+bacco)). Der Ministerrat fordert u. a. den illegalen Handel mit Rohtabak durch angemessene und einheitliche Regelungen zu unterbinden (vgl. ebd. S. 4). Bisher ist aber offen, inwiefern die Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft entsprechende Regelungen vorantreiben wird.

1. Wie viel Rohtabak wurde in den letzten fünf Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland angebaut (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

2. a) Wie viel Rohtabak wurde in den letzten fünf Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung importiert (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?
- b) Aus welchen fünf Staaten importiert Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung den meisten Rohtabak (bitte für die letzten fünf Jahre aufschlüsseln und bitte zusätzlich die Menge angeben)?

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Einfuhren von Rohtabak<sup>1)</sup> nach Deutschland für die Jahre 2015 bis 2019 (in Tonnen) sowie die Einfuhren aus den jeweils fünf wichtigsten Herkunftsländern:

<b>2015</b>						
Einfuhren gesamt	darunter	Brasilien	USA	Malawi	Indien	Tansania
183.278	aus	33.852	26.291	24.847	13.162	10.756
<b>2016</b>						
Einfuhren gesamt	darunter	Brasilien	Malawi	USA	Indien	Tansania
159.257	aus	36.003	18.232	16.240	10.772	9.017
<b>2017</b>						
Einfuhren gesamt	darunter	Brasilien	Malawi	USA	Indien	Polen
181.920	aus	35.980	27.711	19.050	10.914	9.390
<b>2018</b>						
Einfuhren gesamt	darunter	Brasilien	Malawi	USA	China	Indien
158.171	aus	27.943	25.037	14.777	11.365	11.226
<b>2019<sup>2)</sup></b>						
Einfuhren gesamt	darunter	Brasilien	Malawi	USA	Indien	Italien
149.193	aus	28.322	18.531	14.270	11.806	9.812

<sup>1)</sup> Warennummer 2401 des Warenverzeichnisses für die Außenhandelsstatistik

<sup>2)</sup> Vorläufig

Quelle: Statistisches Bundesamt

3. Wie viel Rohtabak wurde nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland in den letzten fünf Jahren verkauft (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

4. Wer ist nach Kenntnis der Bundesregierung berechtigt, Rohtabak in Deutschland zu kaufen, und welche Mengenregelungen gibt es?

Bei Rohtabak handelt es sich um eine frei handelbare Ware, die in Deutschland keinem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterfällt.

5. a) Wer ist nach aktueller Rechtslage in Deutschland dazu berechtigt, Rohtabak zu Wasserpfeifentabak oder zu anderen Tabakwaren weiterzuverarbeiten und in Verkehr zu bringen (bitte nach jeweiliger Tabakware aufschlüsseln)?

Zur Herstellung von Wasserpfeifentabak oder anderen Tabakwaren aus Rohtabak sind Steuerlagerinhaber gemäß dem Tabaksteuergesetz berechtigt. Sie bedürfen einer Erlaubnis für ein Steuerlager.

Bevor die Tabakwaren in den verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr gebracht werden dürfen, muss die Tabaksteuer durch die Verwendung von Steuerzeichen entrichtet werden. Zum Bezug von Steuerzeichen berechtigt ist neben dem Hersteller auch der Einführer und oder die zur Bestimmung des Kleinverkaufspreises berechtigte Person bei der Herstellung der Tabakwaren in einem anderen Mitgliedstaat.

Es wird dabei nicht zwischen den verschiedenen Tabakwaren unterschieden. Die Vorgaben gelten für alle Tabakwaren gleichermaßen.

- b) Wie viele Betriebe bzw. Personen in Deutschland haben eine entsprechende Berechtigung?

Derzeit sind 217 Steuerlagerinhaber berechtigt, die Tabakwaren unter Steuer aussetzung herstellen, bearbeiten oder verarbeiten, lagern, empfangen oder versenden dürfen.

6. Wofür wird Rohtabak nach Kenntnis der Bundesregierung, außer zur Weiterverarbeitung zu Tabakprodukten, verwendet?

Rohtabak findet unter anderem auch Verwendung als Beduftungsmittel oder zu Dekorationszwecken.

7. a) Wie viel kostet nach Kenntnis der Bundesregierung 1 Kilo Rohtabak und 1 Kilo Wasserpfeifentabak im Durchschnitt für Endkundinnen und Endkunden in Deutschland im Durchschnitt?

Für Wasserpfeifentabak ist nach den Vorschriften des Tabaksteuergesetzes vom Hersteller, Einführer oder von der zur Bestimmung des Kleinverkaufspreises berechtigten Person ein Kleinverkaufspreis als Einzelhandelspreis zu bestimmen. Im Juli 2020 war ein Kleinverkaufspreis für insgesamt 19 verschiedene Kleinverkaufspackungen Wasserpfeifentabak verbindlich festgelegt worden. Auf dieser Grundlage betrug im Juli 2020 der durchschnittliche Kleinverkaufspreis und damit Einzelhandelspreis für ein Kilogramm Wasserpfeifentabak 138,03 Euro.

Für Rohtabak greift eine solche Regelung im Tabaksteuerrecht nicht. Daher liegen der Bundesregierung zu Durchschnittspreisen von Rohtabak keine Kenntnisse vor.

- b) Wie hoch ist dabei der jeweilige Steueranteil (bitte in Prozent und Euro angeben und bitte nach Tabaksteuer und Umsatzsteuer aufschlüsseln)?

Der Steuertarif für Wasserpfeifentabak beträgt 15,66 Euro je Kilogramm und 13,13 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 22,00 Euro je Kilogramm. Bei einem durchschnittlichen Kleinverkaufspreis von 138,03 Euro je Kilogramm Wasserpfeifentabak beträgt die Tabaksteuer 33,78 Euro. Das entspricht ca. 24 Prozent des durchschnittlichen Kleinverkaufspreises.

Der Regelsteuersatz der Umsatzsteuer von derzeit 16 Prozent ist bereits in allen Kleinverkaufspreisen inbegriffen. Bei dem durchschnittlichen Kleinverkaufspreis beträgt der Steueranteil für die Umsatzsteuer 19,04 Euro. Ab dem 1. Januar 2021 gilt wieder der Regelsteuersatz von 19 Prozent.

Rohtabak unterliegt ebenso der Umsatzsteuer in Höhe von 16 Prozent bzw. 19 Prozent ab dem 1. Januar 2021. Eine Tabaksteuer wird nicht erhoben.

8. a) Besteht das Geschäftsmodell in Shishabars nach Kenntnis der Bundesregierung immer darin, Wasserpfeifentabak entgeltlich an die Endkundinnen und Endkunden abzugeben, oder gibt es auch andere Geschäftsmodelle in Shishabars, die eine unentgeltliche Abgabe von Wasserpfeifentabak vorsehen, z. B. indem nur die Vorbereitung einer rauchfertigen Wasserpfeife und deren Verleih den Endkundinnen und Endkunden unter der unentgeltlichen Abgabe von Wasserpfeifentabak in Rechnung gestellt wird?
- b) Ist das im Einklang mit dem Tabaksteuerrecht stehende Geschäftsmodell für Shishabars und andere Raucherlounges aus Sicht der Bundesregierung praktikabel (bitte begründen)?
- c) Ist das im Einklang mit dem Tabaksteuerrecht stehende Geschäftsmodell für Shishabars und andere Raucherlounges aus Sicht der Bundesregierung wirtschaftlich (bitte begründen)?

Das wirtschaftliche und „praktikable“ Betreiben einer Shishabar liegt in der ausschließlichen Verantwortung des Beteiligten. Hierbei hat er tabaksteuerrechtliche Rahmenbedingungen zu beachten. Danach ist die unentgeltliche Abgabe von Wasserpfeifentabak nur als Probe oder zu Werbezwecken gestattet. Das Öffnen von Großgebinden bzw. Verpackungen zur dauerhaften portionsweisen Entnahme stellt keine Entnahme zu Probe- oder Werbezwecken dar.

9. In wie vielen Fällen wurden in den vergangenen fünf Jahren Verstöße gegen den Verpackungszwang (§ 16 Absatz 1 TabStG) nach Kenntnis der Bundesregierung festgestellt (bitte nach Tabakwaren und nach Jahren aufschlüsseln)?

In den Jahren 2015 bis 2019 wurden folgende Bußgeldverfahren wegen des Verstoßes gegen den Verpackungszwang eingeleitet:

Jahr	Bußgeldverfahren <sup>1)</sup>
2015	11
2016	13

Jahr	Bußgeldverfahren <sup>1)</sup>
2017	11
2018	66
2019	195

<sup>1)</sup> Alle Tabakwaren betreffend, eine Aufschlüsselung nach den einzelnen Tabakwaren ist nicht möglich.

Quelle: IT-Fachverfahren der Zollverwaltung

Im Zusammenhang mit der Übersicht ist darauf hinzuweisen, dass bei einem Verstoß gegen den Verpackungszwang häufig auch der Verdacht einer Steuerstraftat vorliegt. In diesen Fällen wird ausschließlich die Steuerstraftat verfolgt. Eine Erfassung als Bußgeldverfahren erfolgt dann nicht.

10. Plant die Bundesregierung, Änderungen am bzw. Ausnahmen im Tabaksteuergesetz vorzunehmen, sodass der Verpackungszwang von Tabakwaren, z. B. Wasserpfeifentabak, für bestimmte Geschäftsmodelle aufgehoben wird?
  - a) Wenn ja, wie sehen die konkreten Pläne aus?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die bestehenden Regelungen zum Verpackungszwang haben sich aus steuerpolitischen Gründen bewährt. Der Verpackungszwang dient der Beweiskraftsicherung des Steuerzeichens, mit dem die Tabaksteuer entrichtet wird und das nur auf geschlossene und verkaufsfertige Kleinverkaufspackungen angebracht werden darf.

11. a) Wie hat sich die Menge des illegal aus Rohtabak hergestellten Wasserpfeifentabaks in Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren entwickelt (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

In den Jahren 2017 bis 2019 wurden die in der Tabelle dargestellten Sicherstellungen in illegalen Herstellungsbetrieben für Wasserpfeifentabak vorgenommen. In den Jahren 2015 und 2016 fanden keine derartigen Sicherstellungen statt.

Jahr	Anzahl	Sicherstellung Wasserpfeifentabak in kg	Sicherstellung anderer Rauchtobak in kg <sup>1)</sup>
2017	3 Ermittlungsverfahren	4.016	698
2018	6 Ermittlungsverfahren	14.208	780
2019	3 Ermittlungsverfahren	4.151	2.095

Quelle: IT-Fachverfahren der Zollverwaltung

<sup>1)</sup> Verarbeitung zu Wasserpfeifentabak vorgesehen

- b) Wie hat sich die Menge der illegal aus Rohtabak hergestellten anderen Tabakwaren in Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren entwickelt (bitte nach Jahren und nach Tabakwaren aufschlüsseln)?

Nach Kenntnis der Bundesregierung gab es in Deutschland in den letzten fünf Jahren keine illegal aus Rohtabak hergestellten anderen Tabakwaren.

12. a) Wie haben sich die Tabaksteuereinnahmen in den letzten fünf Jahren entwickelt (bitte für die einzelnen Steuerkategorien angeben und nach Jahren aufschlüsseln)?

Die Tabaksteuereinnahmen<sup>1)</sup> (in Euro) haben sich in den Jahren 2015 bis 2019 wie folgt entwickelt:

Steuerart	2015	2016	2017	2018	2019
Zigaretten	12.870.659.348	12.125.474.346	12.361.975.156	12.294.475.222	12.248.205.587
Zigarren / Zigarillos	94.950.185	96.787.429	92.910.081	93.167.083	87.141.775
Feinschnitt	1.893.278.478	1.888.764.312	1.831.557.943	1.840.346.834	1.759.860.915
Pfeifentabak	48.387.217	71.325.917	94.983.204	106.213.524	148.410.916

<sup>1)</sup> Nettoeinnahmen

Quelle: IT-Fachverfahren der Zollverwaltung

- b) Wie hoch war der Steuerschaden durch die illegale Herstellung von Wasserpfeifentabak aus Rohtabak in Deutschland nach Kenntnis und Schätzung der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

In Bezug auf die Sicherstellungen der unter Frage 11a aufgeführten illegalen Wasser-pfeifentabak-Herstellungsbetriebe ergibt sich für die Jahre 2017 bis 2019 folgender Steuerschaden (in Euro):

Jahr	Steuerschaden
2017	1.334.984
2018	381.596
2019	116.199

- c) Wie hoch war der Steuerschaden durch die illegale Herstellung von anderen Tabakprodukten aus Rohtabak in Deutschland nach Kenntnis und Schätzung der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Auf die Antwort zu Frage 11b wird verwiesen.

13. Vertritt die Bundesregierung die Ansicht, dass die illegale Verarbeitung von Rohtabak zu Wasserpfeifentabak und anderen Tabakwaren sowie der Verkauf dieses unsteuererten Produkts ein Problem in Deutschland darstellt (bitte begründen)?

Die Bundesregierung sieht alle illegalen Herstellungshandlungen von Wasserpfeifentabak und anderen Tabakwaren sowie deren Verkauf als problematisch an. Aus steuerrechtlicher Sicht führt eine illegale Herstellungshandlung von Rohtabak zu Wasserpfeifentabak und anderen Tabakwaren immer zur Tabak-

steuerentstehung. Die Steuer ist sofort fällig. Diese Steuereinnahmen fehlen dem Bund zur Finanzierung der im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben.

14. a) Welche Maßnahmen werden aktuell ergriffen, um die illegale Verarbeitung von Rohtabak zu Wasserpfeifentabak zu unterbinden?
- b) Sind diese Möglichkeiten nach Ansicht der Bundesregierung ausreichend (bitte begründen)?

Wenn nein, welche weiteren Maßnahmen plant die Bundesregierung?

Rohtabak ist kein Steuergegenstand und unterliegt bei der Beförderung und im Handel keiner steuerlichen Überwachung. Sofern Hinweise auf eine illegale Herstellung von Wasserpfeifentabak vorliegen, werden diese im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der Zollfahndung ermittelt.

Durch die Bundeszollverwaltung werden Steueraufsichtsmaßnahmen gemäß der Abgabenordnung in Shishabars durchgeführt.

Zur Unterbindung der illegalen Rohtabakverarbeitung bzw. der Bekämpfung des Tabakwarenschmuggels wurde das Zollverwaltungsgesetz geändert. Waren, die (noch) kein Steuergegenstand sind, aber zur Herstellung und in der Absicht der Begehung einer Steuerstraftat verbracht werden, können sichergestellt werden. Hierzu zählen vor allem die Importe von Rohtabak, wenn nahe liegt, dass diese zur Verwendung in illegalen Herstellungsbetrieben vorgesehen sind.

Die Bundesregierung beobachtet fortwährend die Entwicklung der illegalen Verarbeitung von Rohtabak zu Wasserpfeifentabak, um darauf mit ggf. notwendigen weiteren Maßnahmen zu reagieren.

15. Gibt es nach Einschätzung der Bundesregierung politischen Handlungsbedarf hinsichtlich des steuerrechtlichen Umgangs mit Rohtabak in Deutschland und der EU, vor dem Hintergrund, dass der Zoll Rohtabak häufig als steuerpflichtigen Rauchtobak einstuft (vgl. <https://www.gsg-partner.de/tabaksteuer-geaenderte-auffassung-von-bmf-und-gzd-tabaksteuer-auf-entrippte-oder-zerkleinerte-tabakblaetter/>; bitte begründen)?

Rohtabak wird von der Bundeszollverwaltung nicht als Rauchtobak eingestuft bzw. besteuert. In der Tabaksteuerrichtlinie, die in das nationale Tabaksteuergesetz umgesetzt wurde, ist die Begriffsdefinition für Rauchtobak geregelt. Sofern die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind, liegt steuerpflichtiger Rauchtobak und kein steuerfreier Rohtabak vor. Insofern ergibt sich seitens der Bundesregierung kein Handlungsbedarf.

16. Welche konkreten Pläne verfolgt die Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bzw. der Trio-Ratspräsidentschaft mit Portugal und Slowenien, nachdem der Ministerrat in seinem Beschluss am 2. Juni 2020 angekündigt hat, den illegalen Handel mit Rohtabak durch angemessene und einheitliche Regelungen unterbinden zu wollen (vgl. [https://www.consilium.europa.eu/media/44235/st08483-en20.pdf?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Taxation%3a+Council+approves+conclusions+on+future+administrative+cooperation+and+excise+duty+on+tobacco](https://www.consilium.europa.eu/media/44235/st08483-en20.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Taxation%3a+Council+approves+conclusions+on+future+administrative+cooperation+and+excise+duty+on+tobacco), S. 4)?
17. Wird sich die Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bzw. der Trio-Ratspräsidentschaft mit Portugal und Slowenien und im Zuge der Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie 2011/64/EU dafür einsetzen, Rohtabak bei Vermeidung einer Doppelbesteuerung zu besteuern?
  - a) Wenn ja, welche Pläne verfolgt die Bundesregierung?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, darunter auch Deutschland, haben am 1. Juni 2020 den Ratsschlussfolgerungen zu der Struktur und den Sätzen der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (Document Number: ST 8483 2020 INIT) zugestimmt und die Europäische Kommission aufgefordert, unter Berücksichtigung der in den Schlussfolgerungen festgehaltenen Aspekte einen Legislativvorschlag zur Überarbeitung der Tabaksteuerrichtlinie vorzulegen. Einvernehmlich haben sich damit alle Mitgliedstaaten auf Schwerpunkte und Themen verständigt, die bei der Richtlinienüberarbeitung eine wesentliche Rolle spielen sollen. An diesen Schwerpunktsetzungen hält die Bundesregierung fest.