

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)

A. Problem und Ziel

Seit Einführung des Tabaksteuermodells im Jahr 2011 erfolgte trotz eines durch Volatilität und Dynamik gekennzeichneten Tabakwarenmarktes keine inhaltliche Anpassung des Tabaksteuergesetzes. Mittlerweile haben sich neben den konventionellen Tabakwaren auch sogenannte Heat-not-Burn-Produkte (erhitzter Tabak) und E-Zigaretten auf dem deutschen Absatzmarkt etabliert. Die Bedeutung dieser neuartigen Produkte nimmt kontinuierlich zu.

Erhitzter Tabak wird derzeit unter Anwendung des Steuertarifs für Pfeifentabak als Rauchtobak besteuert. Nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten unterliegen derzeit nicht der Tabaksteuer.

Vor dem Hintergrund der Änderung der Konsumgewohnheiten und des Rückgangs des Absatzes von herkömmlichen Tabakwaren ist das Tabaksteuergesetz wie folgt zu ändern:

1. Das Tabaksteuermodell wird ab dem 1. Januar 2022 fortgeschrieben.
2. Für erhitzten Tabak wird ab dem 1. Januar 2022 eine zusätzliche Steuer eingeführt, so dass er zukünftig wie Zigaretten besteuert wird.
3. Nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten sind ab dem 1. Juli 2022 Steuergegenstand im Sinne des Tabaksteuergesetzes und unterliegen der Tabaksteuer.

Zu 1.

Das im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 14. Februar 2016 erstmals angewandte Tabaksteuermodell gewährleistete trotz der Änderung der Konsumgewohnheiten und des Rückgangs des Absatzes von herkömmlichen Tabakwaren konstante Tabaksteuereinnahmen. Sie bewegten sich stets innerhalb einer Bandbreite von 14,1 bis 14,9 Milliarden Euro pro Jahr. Um die Tabaksteuereinnahmen auch zukünftig konstant zu halten, ist das Tabaksteuermodell ab dem 1. Januar 2022 fortzuführen. Es soll die Erreichung weiterer Ziele ermöglichen:

- Verhinderung einer stärkeren Abwanderung von Konsumenten zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren (Schmuggel/Schwarzmarkt), insbesondere unter Beachtung der Pufferfunktion von Feinschnitttabak durch eine gezielt geschaffene Steuerdifferenz zu Zigaretten,

- Beachtung der Steuergerechtigkeit,
- angemessene Besteuerung des Niedrigpreissegments,
- Schaffung von Planungssicherheit und Vorhersehbarkeit künftiger Tabaksteuereinnahmen,
- Erreichung eines Gleichgewichts zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit.

Der Gesetzentwurf sieht über einen Zeitraum von fünf Jahren, beginnend ab dem Jahr 2022, jährliche Tabaksteuererhöhungen für Zigaretten und Feinschnitt vor. Flankiert werden diese Maßnahmen durch die Anpassung der bestehenden Mindeststeuer für Zigarren und Zigarillos und für Pfeifentabak zum 1. Januar 2022 und zum 1. Januar 2023.

Zu 2.

Die Bedeutung von erhitztem Tabak, der in einzelnen Rauchtabakportionen mit Hilfe einer Vorrichtung konsumiert wird, nimmt in Deutschland stetig zu. Auf Grund seiner Beschaffenheit handelt es sich um ein Substitutionsprodukt für Zigaretten.

Trotzdem findet auf erhitzten Tabak bisher der signifikant niedrigere Steuertarif für Pfeifentabak Anwendung. Die zusätzliche Besteuerung von erhitztem Tabak, die im Ergebnis dazu führt, dass er zukünftig wie Zigaretten besteuert wird, dient der Verringerung des Konsums von gesundheitsschädlichem Nikotin. Genau wie bei Zigaretten ist der Hauptzweck von erhitztem Tabak die Nikotinzufuhr. Erhitzter Tabak ist folglich im Gegensatz zu den anderen Erzeugnissen der Kategorie Pfeifentabak keine überwiegend zu Genusszwecken verwendete Tabakware, sondern wird im Rahmen von bestehender Nikotinabhängigkeit konsumiert. Erhitzter Tabak substituiert insofern die Zigarette.

Zu 3.

Die Bedeutung von E-Zigaretten nimmt in Deutschland stark zu. In E-Zigaretten wird eine Substanz (z. B. Liquid) erhitzt und der so erzeugte Nassdampf vom Konsumenten inhaliert. Soweit die Substanz Nikotin enthält, substituiert der Gebrauch von E-Zigaretten den Konsum herkömmlicher Zigaretten. Die Besteuerung nikotinhaltiger Substanzen soll der Erreichung nachfolgender Ziele dienen:

- Beachtung der Steuergerechtigkeit durch die Erfassung des Substitutionsprodukts als Steuergegenstand,
- Erzielung von Steuermehreinnahmen durch die Anwendung eines sachgerechten Steuertarifs,
- Modernisierung des Tabaksteuerrechts.

B. Lösung; Nutzen

Das Tabaksteuergesetz und die Tabaksteuerverordnung werden geändert. Die Gesetzesänderung dient der zeit- und sachgerechten sowie angemessenen, modernen Besteuerung von Tabakwaren und neuartigen Produkten. Insbesondere fördern die Einführung einer zusätzlichen Steuer auf erhitzten Tabak und die Besteuerung von nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten den Grundsatz der Steuergerechtigkeit. Durch die Gesetzesänderung werden Steuermehreinnahmen erzielt. Diese betragen schätzungsweise insgesamt ca.

- 1 243 Mio. Euro für 2022,

- 1 795 Mio. Euro für 2023,
- 2 565 Mio. Euro für 2024,
- 3 039 Mio. Euro für 2025 und
- 3 538 Mio. Euro für 2026.

Die Gesetzesänderung dient auch dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und steht im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen, die Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen zu senken.

C. Alternativen

Als Alternative zur vorgenommenen Änderung des Tabaksteuergesetzes stünde die einmalige, aber signifikante Erhöhung der Tabaksteuer für Zigaretten und Feinschnitt, in deren Folge die Steuerlast für erhitzten Tabak ebenfalls höher wäre, sowie die Einführung eines einheitlichen Steuertarifs für nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten in Höhe des Steuertarifs für Zigaretten.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Gesetz wirkt sich ausschließlich auf den Bundeshaushalt wie folgt aus:

Gesamtbetrachtung					
Gebietskörperschaft	Steuermehreinnahmen in Mio. Euro				
	2022	2023	2024	2025	2026
Insgesamt	1.243	1.795	2.565	3.039	3.538
Bund	1.243	1.795	2.565	3.039	3.538
Länder	-	-	-	-	-
Gemeinden	-	-	-	-	-

Dem Bund (Zollverwaltung) entstehen im Einzelplan 08 durch das Gesetz im Jahr 2021 Ausgaben in Höhe von rund 1 Mio. Euro, im Jahr 2022 in Höhe von rund 2,9 Mio. Euro sowie ab dem Jahr 2023 in Höhe von jährlich rund 4,7 Mio. Euro.

Durch die Erhebung von Untersuchungsgebühren ergeben sich im Jahr 2022 voraussichtlich rund 0,23 Mio. Euro und ab dem Jahr 2023 rund 0,5 Mio. Euro an Mehreinnahmen im Einzelplan 08.

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht für die betroffenen Wirtschaftsbeteiligten für Anträge und Anzeigen sowie notwendige Anpassungen in Betrieben und Anlagen ein einmaliger Mehraufwand von rund 130 Tsd. Euro.

Daneben entstehen den Wirtschaftsbeteiligten durch die zusätzlich abzugebenden Steueranmeldungen für Steuerzeichen sowie für zusätzliche Erlass-/Erstattungsanmeldungen jährliche Mehraufwände in Höhe von gerundet 386 Tsd. Euro.

Durch den laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft kommt es gemäß der „One in, one out“-Regelung der Bundesregierung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) zu einem „In“ in Höhe von 386 Tsd. Euro.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund entsteht im Bereich der Zollverwaltung einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 1 310 Tsd. Euro sowie jährlich wiederkehrender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 3 209 Tsd. Euro.

F. Weitere Kosten

Für die Wirtschaft

Die Gestaltung der Packungspreise obliegt der Wirtschaft. Inwieweit die Unternehmen die entstehenden höheren Kosten über ihre Preisgestaltung für Tabakwaren, erhitzten Tabak und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Bürgerinnen und Bürger weitergeben werden, kann nicht beurteilt werden. Die Preissensibilität der Konsumenten ist in diesen Marktsegmenten stark ausgeprägt.

Alternative 1

Durch die Änderung des Tabaksteuergesetzes entstehen Kosten in Höhe der Mehrbelastung der Tabaksteuer. Wird davon ausgegangen, dass die Kosten in Höhe der in Abschnitt D dargestellten Steuermehreinnahmen vollständig über die Preise für Tabakwaren, erhitzten Tabak und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden, so entstehen bei dieser Alternative der Wirtschaft keine weiteren Kosten.

Alternative 2

Durch die Änderung des Tabaksteuergesetzes entstehen den betroffenen Unternehmen Kosten in Höhe der Mehrbelastung der Tabaksteuer. Die Kosten sind je nach Unternehmen, Produktportfolio und Einzelpreisgestaltung unterschiedlich. Wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen diese Kosten nicht über die Einzelpreise für Tabakwaren, erhitzten Tabak bzw. nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergeben, dann entstehen bei dieser Alternative der Wirtschaft weitere Kosten in Höhe der in Abschnitt D dargestellten Steuermehreinnahmen.

Für Bürgerinnen und Bürger

Alternative 1

Durch die Erhöhung der Tabaksteuer und die Erweiterung der Steuergegenstände sind durch die vollständige Weitergabe der Steuererhöhung an die Bürgerinnen und Bürger unmittelbare Auswirkungen auf die Einzelpreise für Tabakwaren, erhitzten Tabak bzw. nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten und das Preisniveau zu erwarten. Bei dieser Alternative entstehen den Bürgerinnen und Bürgern weitere Kosten in Höhe der in Abschnitt D dargestellten Steuermehreinnahmen.

Alternative 2

Durch die Änderung des Tabaksteuergesetzes entstehen Kosten in Höhe der Mehrbelastung der Tabaksteuer. Wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen diese Kosten selbst tragen und nicht über die Einzelpreise für Tabakwaren, erhitzten Tabak bzw. nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Bürgerinnen und Bürger weitergeben, so entstehen bei dieser Alternative den Bürgerinnen und Bürgern keine weiteren Kosten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 19. April 2021

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts
(Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 26. März 2021 als besonders eilbedürftig
zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung
der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich
nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts
(Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)***

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

I n h a l t s ü b e r s i c h t

Artikel 1	Änderung des Tabaksteuergesetzes
Artikel 2	Weitere Änderung des Tabaksteuergesetzes
Artikel 3	Änderung der Tabaksteuerverordnung
Artikel 4	Weitere Änderung der Tabaksteuerverordnung
Artikel 5	Inkrafttreten

Artikel 1**Änderung des Tabaksteuergesetzes**

Das Tabaksteuergesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1870), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2999) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 1 folgende Angabe eingefügt:
„§ 1a Erhitzter Tabak“.
2. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Tabakwaren und erhitzter Tabak unterliegen im Steuergebiet der Tabaksteuer.“
 - b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:
„(2a) Erhitzter Tabak im Sinne dieses Gesetzes ist stückweise und einzeln portionierter Rauchtak, der dazu geeignet ist, durch Inhalation eines in einer Vorrichtung erzeugten Aerosols oder Rauches konsumiert zu werden.“

* Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

3. Nach § 1 wird folgender § 1a eingefügt:

„§ 1a

Erhitzter Tabak

Soweit nicht anders bestimmt, gelten die Vorschriften dieses Gesetzes für Rauchtabak sowie die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen auch für erhitzten Tabak.“

4. § 2 Absatz 1 bis 3 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Steuer beträgt:

1. für Zigaretten

- a) vorbehaltlich der Buchstaben b bis f 11,11 Cent je Stück und 21,44 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch den Betrag, der sich aus Absatz 2 ergibt;
- b) für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 10,07 Cent je Stück und 21,64 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 22,039 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarette;
- c) für den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2023 10,32 Cent je Stück und 21,59 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 22,632 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarette;
- d) für den Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024 10,58 Cent je Stück und 21,54 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 23,244 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarette;
- e) für den Zeitraum vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2025 10,84 Cent je Stück und 21,49 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 23,866 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarette;
- f) für den Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis zum 14. Februar 2027 11,11 Cent je Stück und 21,44 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 24,509 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarette;

2. für Zigarren und Zigarillos

- a) vorbehaltlich Buchstabe b 1,4 Cent je Stück und 1,47 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 7,504 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarre oder des zu versteuernden Zigarillos;
- b) für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 1,4 Cent je Stück und 1,47 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 6,632 Cent je Stück abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarre oder des zu versteuernden Zigarillos;

3. für Feinschnitt

- a) vorbehaltlich der Buchstaben b bis f 57,60 Euro je Kilogramm und 17,26 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch den Betrag, der sich aus Absatz 3 ergibt;
- b) für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 50,19 Euro je Kilogramm und 15,26 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 101,97 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts;
- c) für den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2023 51,95 Euro je Kilogramm und 15,76 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 106,66 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts;

- d) für den Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024 53,77 Euro je Kilogramm und 16,26 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 111,56 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts;
 - e) für den Zeitraum vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2025 55,65 Euro je Kilogramm und 16,76 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 116,69 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts;
 - f) für den Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis zum 14. Februar 2027 57,60 Euro je Kilogramm und 17,26 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 122,05 Euro je Kilogramm abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts;
4. für Pfeifentabak
- a) vorbehaltlich Buchstabe b 15,66 Euro je Kilogramm und 13,13 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 26 Euro je Kilogramm;
 - b) für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 15,66 Euro je Kilogramm und 13,13 Prozent des Kleinverkaufspreises, mindestens jedoch 24 Euro je Kilogramm;
5. für erhitzten Tabak die Steuer nach Nummer 4 zuzüglich der Differenz zwischen dem sich aus Nummer 1 ergebenden Tabaksteuerbetrag und dem Tabaksteuerbetrag nach Nummer 4. Für die Berechnung nach Nummer 1 entspricht hierbei ein stückweise und einzeln portionierter Rauchtobak einer Zigarette.
- (2) Die Steuer für Zigaretten entspricht mindestens dem Betrag (Mindeststeuersatz), der sich errechnet aus 100 Prozent der Gesamtsteuerbelastung durch die Tabaksteuer und die Umsatzsteuer auf den gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis für Zigaretten abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der zu versteuernden Zigarette, mindestens jedoch der Betrag, der sich aus Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe f ergibt. Zur Ermittlung der Steuerbelastung ist der am 1. Januar eines Jahres geltende Steuersatz maßgebend.
- (3) Die Steuer für Feinschnitt entspricht mindestens dem Betrag (Mindeststeuersatz), der sich errechnet aus 100 Prozent der Gesamtsteuerbelastung durch die Tabaksteuer und die Umsatzsteuer auf den gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis für Feinschnitt abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des zu versteuernden Feinschnitts, mindestens jedoch der Betrag, der sich aus Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe f ergibt. Zur Ermittlung der Steuerbelastung ist der am 1. Januar eines Jahres geltende Steuersatz maßgebend.“
5. § 3 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
- „Kleinverkaufspreis ist der Preis, den der Hersteller oder Einführer als Einzelhandelspreis für Zigarren, Zigarillos und Zigaretten je Stück, für erhitzten Tabak je Stück und je Kilogramm, sowie für Rauchtobak je Kilogramm bestimmt.“

Artikel 2

Weitere Änderung des Tabaksteuergesetzes

Das Tabaksteuergesetz, das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 1a folgende Angabe eingefügt:
„§ 1b Nikotinhaltige Substanzen“.
2. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Tabakwaren, erhitzter Tabak und nikotinhaltige Substanzen unterliegen im Steuergebiet der Tabaksteuer.“

- b) Nach Absatz 2a wird folgender Absatz 2b eingefügt:

„(2b) Nikotinhalte Substanzen im Sinne dieses Gesetzes sind Zubereitungen, die zur Verwendung in E-Zigaretten geeignet sind. E-Zigaretten sind Erzeugnisse, die zum Konsum nikotinhalten Dampfes mittels eines Mundstücks verwendet werden können.“

3. Nach § 1a wird folgender § 1b eingefügt:

„§ 1b

Nikotinhalte Substanzen

Soweit nicht anders bestimmt, gelten die Vorschriften dieses Gesetzes für Tabakwaren sowie die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen auch für nikotinhalte Substanzen. Für die Beförderung von nikotinhalten Substanzen unter Steueraussetzung, den innergemeinschaftlichen Verkehr, die Ausfuhr aus dem Steuergebiet über andere Mitgliedstaaten, die Entstehung der Tabaksteuer und den Zeitpunkt, der für ihre Bemessung maßgebend ist, sowie die Person des Steuerschuldners gelten die diesbezüglichen Vorschriften für die Kaffeesteuer nach dem Kaffeesteuergesetz sowie den dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen sinngemäß.“

4. Der § 2 Absatz 1 Nummer 5 abschließende Punkt wird durch ein Semikolon ersetzt und folgende Nummer 6 wird angefügt:

„6. für nikotinhalte Substanzen

- a) vorbehaltlich Buchstabe b 0,04 Euro je Milligramm enthaltener Nikotinalkaloide (Nikotin);
- b) für den Zeitraum vom 1. Juli 2022 bis zum 31. Dezember 2023 0,02 Euro je Milligramm Nikotin.“

5. § 17 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 2 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Bei nikotinhalten Substanzen ist dem Hersteller auch die Person gleichgestellt, welche nikotinhalte Substanzen aus einem anderen Mitgliedstaat zu gewerblichen Zwecken bezieht.“

- b) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Dies gilt auch, wenn im Fall des § 15 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 Tabakwaren ohne gültige Steuerzeichen empfangen werden und auch, wenn im Fall des Bezugs zu gewerblichen Zwecken aus anderen Mitgliedstaaten nikotinhalte Substanzen ohne gültige Steuerzeichen empfangen werden.“

6. § 18 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Steuerzeichenschuld ist spätestens zu begleichen

1. für die bis zum 15. Tag eines Monats bezogenen Steuerzeichen

- a) für Zigarren und Zigarillos am zehnten Tag des übernächsten Monats,
- b) für Zigaretten, Rauchtabak und nikotinhalte Substanzen am zwölften Tag des nächsten Monats, für die vom 1. bis 15. Dezember bezogenen Steuerzeichen für Zigaretten am 27. Dezember;

2. für die nach dem 15. Tag eines Monats bezogenen Steuerzeichen

- a) für Zigarren und Zigarillos am 25. Tag des übernächsten Monats,
- b) für Zigaretten, Rauchtabak und nikotinhalte Substanzen am 27. Tag des nächsten Monats.“

b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Dies gilt auch, wenn im Fall einer Steuerentstehung nach § 15 Absatz 2 Nummer 3 Tabakwaren ohne gültige Steuerzeichen empfangen werden und auch, wenn im Fall des Bezugs zu gewerblichen Zwecken aus anderen Mitgliedstaaten nikotinhaltige Substanzen ohne gültige Steuerzeichen empfangen werden.“

Artikel 3**Änderung der Tabaksteuerverordnung**

§ 33 Absatz 1 der Tabaksteuerverordnung vom 5. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3262, 3263), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 14. August 2020 (BGBl. I S. 1960) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Steuerwert des einzelnen Steuerzeichens wird aus der Steuer für eine Zigarette, eine Zigarre, ein Zigarillo oder 1 Kilogramm Rauchtabak und aus der Mengenangabe auf dem Steuerzeichen berechnet. Für erhitzten Tabak wird der Steuerwert des einzelnen Steuerzeichens aus der Steuer nach § 2 Absatz 1 Nummer 4 und 5 des Gesetzes, sowie aus den Mengenangaben auf dem Steuerzeichen berechnet. Dabei wird die Steuer in Cent eingesetzt, und zwar für die Zigarette bis auf fünf, für die Zigarre und den Zigarillo bis auf vier Dezimalstellen und für das Kilogramm Rauchtabak bis auf eine Dezimalstelle. Der Steuerwert wird in Cent bei Zigaretten und erhitztem Tabak bis auf vier, bei Zigarren, Zigarillos und Rauchtabak bis auf drei Dezimalstellen berechnet.“

Artikel 4**Weitere Änderung der Tabaksteuerverordnung**

§ 33 Absatz 1 der Tabaksteuerverordnung, die zuletzt durch Artikel 3 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Steuerwert des einzelnen Steuerzeichens wird aus der Steuer für eine Zigarette, eine Zigarre, ein Zigarillo oder 1 Kilogramm Rauchtabak und aus der Mengenangabe auf dem Steuerzeichen berechnet. Für erhitzten Tabak wird der Steuerwert des einzelnen Steuerzeichens aus der Steuer nach § 2 Absatz 1 Nummer 4 und 5 des Gesetzes, sowie aus den Mengenangaben auf dem Steuerzeichen berechnet. Dabei wird die Steuer in Cent eingesetzt, und zwar für die Zigarette bis auf fünf, für die Zigarre und den Zigarillo bis auf vier Dezimalstellen und für das Kilogramm Rauchtabak bis auf eine Dezimalstelle. Der Steuerwert wird in Cent bei Zigaretten und erhitztem Tabak bis auf vier, bei Zigarren, Zigarillos und Rauchtabak bis auf drei Dezimalstellen berechnet. Bei nikotinhaltigen Substanzen wird der Steuerwert des einzelnen Steuerzeichens aus der auf dem Steuerzeichen angegebenen Nikotinkonzentration in Milligramm je Milliliter und aus der ebenfalls auf dem Steuerzeichen angegebenen Mengenangabe berechnet. Dabei wird die Steuer in Cent bis auf eine Dezimalstelle eingesetzt.“

Artikel 5**Inkrafttreten**

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am 1. Januar 2022 in Kraft.
- (2) Die Artikel 2 und 4 treten am 1. Juli 2022 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Seit Einführung des Tabaksteuermodells im Jahr 2011 erfolgte trotz eines durch Volatilität und Dynamik gekennzeichneten Tabakwarenmarktes keine inhaltliche Anpassung des Tabaksteuergesetzes. Mittlerweile haben sich neben den konventionellen Tabakwaren sogenannte Heat-not-Burn-Produkte (erhitzter Tabak) und E-Zigaretten auf dem deutschen Absatzmarkt etabliert. Die Bedeutung dieser neuartigen Produkte nimmt kontinuierlich zu.

Erhitzter Tabak wird derzeit unter Anwendung des Steuertarifs für Pfeifentabak als Rauchtobak besteuert. Nikotinbaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten unterliegen derzeit nicht der Tabaksteuer.

Vor dem Hintergrund der Änderung der Konsumgewohnheiten und des Rückgangs des Absatzes von herkömmlichen Tabakwaren ist das Tabaksteuergesetz wie folgt zu ändern:

4. Das Tabaksteuermodell wird ab dem 1. Januar 2022 fortgeschrieben.
5. Für Heat-not-Burn-Produkte (erhitzter Tabak) wird eine zusätzliche Steuer eingeführt, so dass diese zukünftig wie Zigaretten besteuert werden.
6. Nikotinbaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten sind zukünftig Steuergegenstand im Sinne des Tabaksteuergesetzes und unterliegen der Tabaksteuer.

Zu 1.

Das im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 14. Februar 2016 erstmals angewandte Tabaksteuermodell gewährleistete trotz der Änderung der Konsumgewohnheiten und des Rückgangs des Absatzes von herkömmlichen Tabakwaren konstante Tabaksteuereinnahmen. Sie bewegten sich stets innerhalb einer Bandbreite von 14,1 bis 14,9 Milliarden Euro pro Jahr. Um die Tabaksteuereinnahmen auch zukünftig zu verstetigen, ist das Tabaksteuermodell ab dem 1. Januar 2022 fortzuführen. Dieses neue Modell soll die Erreichung weiterer Ziele ermöglichen:

- Verhinderung einer stärkeren Abwanderung von Konsumenten zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren (Schmuggel/Schwarzmarkt), insbesondere unter Beachtung der Pufferfunktion von Feinschnitttabak durch eine gezielt geschaffene Steuer- und Preisdifferenz zu Zigaretten,
- Beachtung der Steuergerechtigkeit,
- angemessene Besteuerung des Niedrigpreissegments,
- Schaffung von Planungssicherheit und Vorhersehbarkeit künftiger Tabaksteuereinnahmen,
- Erreichung eines Gleichgewichts zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit.

Der Gesetzentwurf sieht über einen Zeitraum von fünf Jahren, beginnend ab dem Jahr 2022 bis zum Jahr 2026, jährliche Tabaksteuererhöhungen für Zigaretten und Feinschnitt vor. Flankiert werden diese Maßnahmen durch die Anpassung der bestehenden Mindeststeuer für Zigarren/Zigarillos und Pfeifentabak zum 1. Januar 2022 und zum 1. Januar 2023.

Zu 2.

Die Bedeutung von erhitztem Tabak, bei denen einzelne Rauchtobakportionen mithilfe einer Vorrichtung konsumiert werden, nimmt in Deutschland stetig zu. Auf Grund ihrer Beschaffenheit handelt es sich um ein Substitutionsprodukt für Zigaretten. Trotzdem findet auf erhitzten Tabak bisher der signifikant niedrigere Steuertarif für Pfeifentabak Anwendung. Die zusätzliche Besteuerung von erhitztem Tabak, die im Ergebnis dazu führt, dass

diese zukünftig wie Zigaretten besteuert werden, dient der Verringerung des Konsums von gesundheitsschädlichem Nikotin. Genau wie bei Zigaretten ist der Hauptzweck von erhitztem Tabak die Nikotinzufuhr. Erhitzter Tabak stellt folglich im Gegensatz zu den anderen Erzeugnissen der Kategorie Pfeifentabak keine überwiegend zu Genusszwecken verwendete Tabakware dar, sondern wird im Rahmen bestehender Nikotinabhängigkeit konsumiert. Erhitzter Tabak substituiert insofern die Zigarette.

Zu 3.

Die Bedeutung von E-Zigaretten nimmt in Deutschland stark zu. In E-Zigaretten wird eine Substanz (z. B. Liquid) erhitzt und der so erzeugte Nassdampf vom Konsumenten inhaliert. Soweit die Substanz Nikotin enthält, substituiert der Gebrauch von E-Zigaretten den Konsum herkömmlicher Zigaretten. Die Besteuerung nikotinhaltiger Substanzen soll der Erreichung nachfolgender Ziele dienen:

- Beachtung der Steuergerechtigkeit durch die Erfassung des Substitutionsprodukts als Steuergegenstand,
- Erzielung von Steuermehreinnahmen durch die Anwendung eines sachgerechten Steuertarifs,
- Modernisierung des Tabaksteuerrechts.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

1. Ausgestaltung des Tabaksteuermodells 2022 bis 2026

Die vorgesehenen Steuertarife für die einzelnen Tabakwarengattungen Zigaretten, Feinschnitt, Zigarren/Zigarillos und Pfeifentabak sowie die erwarteten Steuereinnahmen gestalten sich wie folgt:

a) Zigaretten

Das entworfene Modell zielt beim Steuertarif für Zigaretten auf die Realisierung leicht steigender Steuereinnahmen bis zu einer Höhe von 13.026 Mio. Euro im Jahr 2026 ab. Um dies zu erreichen, ist der sich aus einem spezifischen und wertbezogenen Anteil ergebende Regelsteuersatz für Zigaretten in fünf moderaten, gleichbleibenden Schritten zum jeweiligen 1. Januar im vorgesehenen Zeitraum anzupassen. Der für niedrigpreisige Zigaretten zur Anwendung gelangende Mindeststeuersatz erhöht sich in diesem Zeitraum ebenfalls. Mit der stufenweisen Erhöhung bis zum Jahr 2026 ist dem Interesse nach Planungssicherheit seitens der Finanzverwaltung gedient. Ferner dürften die maßvollen Steuererhöhungen erfahrungsgemäß - im Vergleich zu einer starken Anpassung - eine Abwanderung der Konsumenten zu im Ausland gekauften oder illegalen Zigaretten verhindern.

Das Verhältnis zwischen dem spezifischen Steuersatz einerseits und dem Gesamtbetrag aus dem wertbezogenen Steuersatz zuzüglich der Umsatzsteuer andererseits wird dabei auf gleichem Niveau gehalten. Konkret bedeutet dies eine Erhöhung des spezifischen Steuersatzes um jährlich jeweils 2,5 Prozent sowie eine Minderung des wertbezogenen Steuersatzes um jährlich jeweils 0,05 Prozentpunkte. Die steuerliche Mehrbelastung des Niedrigpreissegments fällt relativ betrachtet etwas höher aus als die der hochpreisigen Zigaretten. Damit sollen der Preiskorridor und die Abgabenbelastung stärker nivelliert werden.

Entwicklung des Regelsteuersatzes		
Jahr	Spezifischer Steuersatz (Cent/Stück)	Wertbezogener Steuersatz (% des Kleinverkaufspreises)
2022	10,07	21,64
2023	10,32	21,59
2024	10,58	21,54
2025	10,84	21,49
2026	11,11	21,44

Die für die Berechnung des Mindeststeuersatzes zu ermittelnden gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreise (§ 3 Absatz 7 Tabaksteuergesetz) werden wie folgt prognostiziert. Daraus ergibt sich der jeweilige feste Mindeststeuersatz:

Jahr	Gewichteter durchschnittlicher Kleinverkaufspreis (Cent/Stück)	Fester Mindeststeuersatz* (Cent/Stück)
2022	31,83	22,039
2023	32,78	22,632
2024	33,76	23,244
2025	34,78	23,866
2026	35,82	24,509

* abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der jeweils zu versteuernden Zigarette

Der feste Mindeststeuersatz bildet die tarifliche Untergrenze. Der für Zigaretten zusätzlich geregelte variable Mindeststeuersatz wird demgegenüber jährlich aus den tatsächlichen gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreisen ermittelt. Bei der Berechnung der Tabaksteuer wird der Regelsteuersatz grundsätzlich mit dem höheren Mindeststeuersatz verglichen. Zur Anwendung kommt der jeweils höhere Steuersatz.

Während des Tabaksteuermodells (2022 bis 2026) wird der Regelsteuersatz lediglich mit dem festen Mindeststeuersatz verglichen. Der variable Mindeststeuersatz gelangt ab dem 15. Februar 2027 wieder zur Anwendung. Hintergrund ist, dass infolge der durch das Modell eingeführten Erhöhungsschritte ansonsten in den Jahren 2022 bis 2026 eine mehrfache Änderung des Steuertarifs für Zigaretten des Mindeststeuersektors eintreten würde, der mit einem entsprechenden Mehraufwand für Verwaltung und Wirtschaftsbeteiligte einhergehen würde.

Die Anpassungen der Regel- und Mindeststeuersätze führen zu folgenden Steuererhöhungen, jeweils bezogen auf eine Kleinverkaufspackung mit einem Inhalt von 20 Stück:

Jahr	Durchschnittliche Steuererhöhung	Bandbreite der Steuererhöhung
2022	8,0 Cent/2,35 %	4,6 - 11,8 Cent/1,29 %- 3,57 %
2023	8,1 Cent/2,31 %	4,6 - 12,0 Cent/1,26 %- 3,52 %
2024	8,4 Cent/2,33 %	4,8 - 12,4 Cent/1,28 %- 3,51 %
2025	8,5 Cent/2,30 %	4,8 - 12,6 Cent/1,24 %- 3,52 %
2026	8,7 Cent/2,31 %	5,0 - 12,8 Cent/1,26 %- 3,49 %

Bei der Prognostizierung der künftigen Steuereinnahmen wird neben der dargestellten Entwicklung von Regelsteuersatz und Mindeststeuersatz von einem jährlichen Anstieg der Kleinverkaufspreise um jeweils 3 Prozent ausgegangen. Die im Zeitraum 2013 bis 2020 eingetretenen Preisanstiege entsprechen dieser Größe. Für die Berechnung wird nach dem Vorsichtsprinzip von einem jährlichen Konsumrückgang in Höhe von 1,5 Prozent ausgegangen. Tatsächlich ging der Konsum seit dem Jahr 2013 um lediglich durchschnittlich 1 Prozent zurück.

Hierdurch ergeben sich rechnerisch folgende zu erwartende Tabaksteuereinnahmen:

Jahr	Tabaksteuereinnahmen Zigaretten in Mio. Euro
2022	12.473
2023	12.608
2024	12.748
2025	12.885
2026	13.026

b) Feinschnitt

Das entworfene Modell zielt auf die Realisierung moderat steigender Steuereinnahmen bis zu einer Höhe von 2.345 Mio. Euro im Jahr 2026 ab. Um dies zu erreichen, ist wie bei den Zigaretten der spezifische und wertbezogene Regelsteuersatz in fünf gleichbleibenden Schritten im vorgesehenen Zeitraum jeweils zum 1. Januar anzupassen. Der für niedrigpreisigen Feinschnitt zur Anwendung gelangende Mindeststeuersatz erhöht sich in diesem Zeitraum ebenfalls. Mit der stufenweisen Erhöhung bis 2026 wird dem Ziel der Planungssicherheit entsprochen.

Die Anpassungen fallen im Vergleich zur Zigarette etwas höher aus, um die Spreizung der steuerlichen Entwicklung von Feinschnitt und Zigaretten zu reduzieren. Die Pufferfunktion von Feinschnitt bleibt weiterhin erhalten. Der spezifische Steuersatz wird um jährlich jeweils 3,5 Prozent und der wertbezogene Steuersatz um jährlich jeweils 0,5 Prozentpunkte erhöht.

Entwicklung des Regelsteuersatzes		
Jahr	Spezifischer Steuersatz (Euro/Kilogramm)	Wertbezogener Steuersatz (% des Kleinverkaufspreises)
2022	50,19	15,26
2023	51,95	15,76
2024	53,77	16,26
2025	55,65	16,76
2026	57,60	17,26

Die für die Berechnung des Mindeststeuersatzes zu ermittelnden gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreise (§ 3 Absatz 7 Tabaksteuergesetz) werden wie folgt prognostiziert. Daraus ergibt sich der jeweilige feste Mindeststeuersatz:

Jahr	Gewichteter durchschnittlicher Kleinverkaufspreis (Euro/Kilogramm)	Fester Mindeststeuersatz* (Euro/Kilogramm)
2022	165,81	101,97
2023	172,44	106,66
2024	179,34	111,56
2025	186,51	116,69
2026	193,97	122,05

* abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des jeweils zu versteuernden Feinschnitts

Der feste Mindeststeuersatz bildet die tarifliche Untergrenze. Der für Feinschnitt zusätzlich geregelte variable Mindeststeuersatz wird demgegenüber jährlich aus den tatsächlichen gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreisen ermittelt. Bei der Berechnung der Tabaksteuer wird der Regelsteuersatz grundsätzlich mit dem höheren Mindeststeuersatz verglichen. Zur Anwendung kommt der jeweils höhere Steuersatz.

Während des Tabaksteuermodells (2022 bis 2026) wird der Regelsteuersatz lediglich mit dem festen Mindeststeuersatz verglichen. Der variable Mindeststeuersatz gelangt ab dem 15. Februar 2027 wieder zur Anwendung. Hintergrund ist, dass infolge der durch das Modell eingeführten Erhöhungsschritte ansonsten in den Jahren 2022 bis 2026 eine mehrfache Änderung des Steuertarifs für Feinschnitt des Mindeststeuersektors eintreten würde, der mit einem entsprechenden Mehraufwand für Verwaltung und Wirtschaftsbeteiligte einhergehen würde.

Die Anpassungen der Regel- und Mindeststeuersätze führen zu folgenden Steuererhöhungen, jeweils bezogen auf eine Kleinverkaufspackung mit einem Inhalt von 40 Gramm:

Jahr	Durchschnittliche Steuererhöhung	Bandbreite der Steuererhöhung
2022	13,3 Cent/4,34 %	10,2 - 18,0 Cent/3,45 % - 6,20 %
2023	13,9 Cent/4,30 %	10,6 - 18,8 Cent/3,40 % - 6,19 %
2024	14,4 Cent/4,27 %	11,0 - 19,6 Cent/3,35 % - 6,16 %
2025	15,0 Cent/4,23 %	11,4 - 20,5 Cent/3,30 % - 6,14 %
2026	15,7 Cent/4,21 %	11,8 - 21,5 Cent/3,25 % - 6,13 %

Bei der Prognostizierung der künftigen Steuereinnahmen wird neben der dargestellten Entwicklung von Regelsteuersatz und Mindeststeuersatz von einem jährlichen Anstieg der Kleinverkaufspreise um jeweils 4 Prozent ausgegangen. Der durchschnittliche Preisanstieg seit dem Jahr 2013 liegt bei rund 3 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass es bedingt durch das Tabaksteuermodell zu ausgeprägteren Preisanstiegen kommen wird. Für die

Berechnung wird von einem jährlichen Konsumrückgang in Höhe von 1,5 Prozent ausgegangen, entsprechend dem tatsächlichen durchschnittlichen Konsumrückgang seit dem Jahr 2013.

Hierdurch ergeben sich rechnerisch folgende zu erwartende Tabaksteuereinnahmen:

Jahr	Tabaksteuereinnahmen Feinschnitt in Mio. Euro
2022	2.049
2023	2.119
2024	2.192
2025	2.267
2026	2.345

c) Zigarren/Zigarillos

Der Regelsteuertarif bleibt unverändert. Der feste Mindeststeuersatz wird in zwei Schritten angepasst, um insbesondere den Steuerabstand zu Zigaretten zu reduzieren und Verdrängungseffekte durch sog. „Eco-Zigarillos“ zu vermeiden. Die vorgesehene Erhöhung des Mindeststeuersatzes in zwei Schritten trägt dem Nischenmarkt und dem Konsumentenkreis dieser Tabakprodukte Rechnung. Sie dient insbesondere der Vermeidung etwaiger Abwanderungsbewegungen durch die Steigerung der Regelsteuersätze bei Zigaretten.

Die derzeitige Struktur führt bei Preislagen von bis zu 25 Cent je Stück zur Anwendung des Mindeststeuersatzes. Im ersten Anpassungsschritt zum 1. Januar 2022 erfolgt eine Anhebung des Mindeststeuersatzes auf 6,632 Cent je Stück, abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises. Dadurch werden Preislagen von bis zu 30 Cent je Stück zur Anwendung des Mindeststeuersatzes führen. Im zweiten Schritt zum 1. Januar 2023 erfolgt eine weitere Anpassung auf 7,504 Cent je Stück, abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises, um für Preislagen von bis zu 35 Cent je Stück die Mindestbesteuerung zur Anwendung kommen zu lassen. Dies führt in diesen Fällen für die Jahre 2022 und 2023 jeweils zu einer Steuererhöhung von maximal 0,9 Cent je Stück.

Die Modellberechnungen gehen von einem jährlichen Anstieg der Kleinverkaufspreise um 4 Prozent sowie von einem jährlichen Konsumrückgang von 5 Prozent aus. Die seit 2013 eingetretenen Veränderungen entsprechen diesen Annahmen.

Folgende Tabaksteuereinnahmen lassen sich prognostizieren:

Jahr	Tabaksteuereinnahmen Zigarren/Zigarillos in Mio. Euro
2022	85
2023	96
2024	89
2025	82
2026	76

d) Pfeifentabak

Der Regelsteuertarif bleibt unverändert. Es erfolgt eine Erhöhung des festen Mindeststeuersatzes auf 24 Euro je Kilogramm zum 1. Januar 2022 sowie auf 26 Euro je Kilogramm zum 1. Januar 2023, um Steuerdifferenzen innerhalb der Tabakwaren nicht weiter ansteigen zu lassen.

Bei der Prognostizierung der künftigen Tabaksteuereinnahmen wird von einem jährlichen Anstieg der Kleinverkaufspreise um 2 Prozent sowie von einem jährlichen Konsumanstieg von 10 Prozent ausgegangen. Die im Zeitraum 2013 bis 2020 zu verzeichnende Entwicklung war mit Konsumzuwächsen von bis zu 40 Prozent sehr dynamisch. Aus Gründen der Vorsicht wird jedoch ein Konsumanstieg von 10 Prozent zugrunde gelegt.

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen ergeben sich folgende Tabaksteuereinnahmen:

Jahr	Tabaksteuereinnahmen Pfeifentabak in Mio. Euro
2022	298
2023	334
2024	372
2025	413
2026	460

2. Einführung einer zusätzlichen Steuer auf Heat-not-Burn-Produkte (erhitzter Tabak)

Erhitzter Tabak wird weiterhin als Rauchtabak klassifiziert und unterliegt dem Steuertarif für Pfeifentabak. Wird Rauchtabak als erhitzter Tabak eingestuft, wird eine zusätzliche Steuer erhoben. Die zusätzliche Besteuerung von erhitztem Tabak, die im Ergebnis dazu führt, dass diese zukünftig wie Zigaretten besteuert werden, dient der Verringerung des Konsums von gesundheitsschädlichem Nikotin.

Erhitzter Tabak ist stückweise und einzeln portionierter Rauchtabak, der dazu geeignet ist, durch Inhalation eines in einer Vorrichtung erzeugten Aerosols oder Rauches konsumiert zu werden.

Durch diese Voraussetzungen wird gewährleistet, dass lediglich Rauchtabak in Form von erhitztem Tabak der zusätzlichen Steuer unterliegt. Hochpreisiger konventioneller Pfeifentabak fällt nicht unter diese Regelung. Dies ist sachgerecht, da lediglich erhitzter Tabak als Substitut für Zigaretten anzusehen ist, da hier, genau wie bei Zigaretten, der Hauptzweck die Nikotinzufuhr ist. Erhitzter Tabak stellt folglich im Gegensatz zu den anderen Erzeugnissen der Kategorie Pfeifentabak keine überwiegend zu Genusszwecken verwendete Tabakware dar, sondern wird im Rahmen bestehender Nikotinabhängigkeit konsumiert. Erhitzter Tabak substituiert insofern die Zigarette.

Die zusätzliche Besteuerung wird in Höhe der Steuer auf Zigaretten abzüglich der Steuer für Pfeifentabak erfolgen. So wird eine Besteuerung in Höhe der Zigarette erreicht.

Ausgehend vom Bezug von Steuerzeichen seit dem Jahr 2016 betrugen die Absatzsteigerungen bei erhitztem Tabak jährlich mehr als 70 Prozent. Für die Berechnung der Steuermehreinnahmen wird davon ausgegangen, dass die Absatzsteigerungen bei erhitztem Tabak von 2022 bis 2026 jährlich 10 Prozent betragen werden. Die Schätzung erfolgt konservativ, da nicht absehbar ist, ob die steuerliche Mehrbelastung durch die Hersteller an die Konsumenten weitergegeben wird und mit welchen Auswirkungen auf das Konsumverhalten in diesem Fall zu rechnen ist.

Auf Basis der prognostizierten Absatzsteigerungen wurden die Steuermehreinnahmen bei Anwendung eines zusätzlichen Steuertarifs auf erhitzten Tabak anhand einer Beispielrechnung ermittelt. Hierbei wurden die Steuererhöhungen für Zigaretten durch das Tabaksteuermodell berücksichtigt.

Jahr	Steueranteil (Pfeifentabak)* in Cent	Steueranteil (Zigarette)** in Cent	Differenz in Cent	Faktor***	Absatzentwicklung in Mio. Packungen mit jeweils 20 Stück	Steuermehreinnahmen in Mio. Euro
2022	88	339	251	2,85	125	313
2023	88	348	260	2,95	137	357
2024	88	357	269	3,06	151	406
2025	88	366	278	3,16	166	462
2026	88	376	288	3,27	183	525

* ausgehend von 20 Stück (6 Gramm) für 6 Euro

** ausgehend von 20 Stück für 6 Euro

*** Multiplikator für Besteuerung als Zigarette (Differenz zwischen dem Steueranteil Zigarette und Pfeifentabak im Verhältnis zum originären Pfeifentabaksteueranteil)

3. Besteuerung von nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten

Der Konsum von Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten in Deutschland ist in den vergangenen Jahren zunächst deutlich und kontinuierlich angestiegen. Der Umsatz für entsprechende Produkte hat nach Branchenangaben in dem Zeitraum 2011 bis 2018 durchschnittlich um circa 40 Prozent jährlich zugenommen. In den Jahren 2019 und 2020 erfolgte dagegen kein starker Anstieg der Umsatz- und Konsumentenzahlen, es wurde vielmehr ein Rückgang verzeichnet. Zurückzuführen ist dies unter anderem auf das Bekanntwerden der Todesfälle in den USA durch die missbräuchliche Verwendung der E-Zigaretten für den Cannabiskonsum. Auch hat die temporäre Schließung des Einzelhandels aufgrund der Corona-Pandemie auf dem deutschen Absatzmarkt zu einem nicht unerheblichen Konsumenten- und Umsatzrückgang geführt.

In E-Zigaretten wird eine Substanz (z. B. Liquid) erhitzt und der so erzeugte Nassdampf vom Konsumenten inhaliert. Soweit die Substanz Nikotin enthält, substituiert auch der Gebrauch von E-Zigaretten den Konsum herkömmlicher Zigaretten. Mit der Aufnahme nikotinhaltiger Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten in das Tabaksteuergesetz wird auf die aktuelle Marktentwicklung reagiert. Für diese Zwecke wurde im Zuge einer Modernisierung des Tabaksteuerrechts ein eigener Steuertarif für nikotinhaltige Substanzen entwickelt. Die Besteuerung erfolgt ausschließlich für das in den Substanzen enthaltene Nikotin. Weitere Bestandteile der Substanzen werden nicht besteuert.

Dies ist aus Gründen der Steuergerechtigkeit sachgerecht, da lediglich nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten als Substitut für Zigaretten anzusehen sind. Eine Besteuerung dieser nikotinhaltigen Substanzen ist auch vor dem Hintergrund des bestehenden Gefährdungspotenzials geboten. Die Bundesregierung beobachtet kontinuierlich die Entwicklung des Forschungsstandes zu den Risiken der E-Zigaretten. Mit einem von der Bundesregierung beauftragten Review hat das Deutsche Krebsforschungszentrum (dkfz) einen umfassenden Überblick über den aktuellen Stand der Forschung zu möglichen Auswirkungen des Konsums u. a. von E-Zigaretten erarbeitet. Die vorliegenden Daten zeigen, dass E-Zigaretten im Vergleich zu Tabakzigaretten weniger Schadstoffe im Aerosol enthalten. Sie sind jedoch trotzdem keine harmlosen Konsumprodukte und können schwerwiegende Krankheiten verursachen. Die gesundheitlichen Folgen des Langzeitkonsums von auf dem deutschen Markt zugelassenen E-Zigaretten lassen sich nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen derzeit noch nicht abschließend bewerten.

Ausgehend von den Entwicklungen der Umsatz- und Konsumentenzahlen wird im Jahr 2023 zunächst von einem Anstieg der Konsumentenzahlen von 15 Prozent ausgegangen. In den Folgejahren wird aufgrund einer möglichen Marktsättigung von einem jährlich abnehmenden Konsumentenanstieg ausgegangen (Rückgang von einem Prozentpunkt pro Jahr). Der prognostizierte Konsumentenanstieg beträgt somit im Jahr 2024 14 Prozent und im Jahr 2026 noch 12 Prozent. Des Weiteren kann nicht abschließend beurteilt werden, ob und in welchem Umfang die steuerliche Mehrbelastung durch die Hersteller an die Konsumenten weitergegeben wird und mit welchen Auswirkungen auf das Konsumverhalten in diesem Fall zu rechnen ist.

Laut Sozio-ökonomischem Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung konsumieren 64 Prozent der Raucher 10 bis 24 Zigaretten pro Tag. Daher wird ein täglicher Rauchkonsum von durchschnittlich 15 Zigaretten (5.475 Zigaretten jährlich) zugrunde gelegt. Dies entspricht einer täglichen Aufnahme von ca. 15 mg Nikotin.

Die Nikotinaufnahme durch eine E-Zigarette unterscheidet sich gravierend von der Nikotinaufnahme durch eine Tabakzigarette. Sie variiert je Anwender sowie ferner von der Einstellung der Geräteleistung der Verdampfereinheit. Es wird davon ausgegangen, dass 1 ml nikotinhaltige Substanz einer durchschnittlichen Konzentration von 10 mg/ml Nikotin 10 Tabakzigaretten ersetzt. Bei einer Tageskonsummenge von 15 mg Nikotin ergibt sich bei E-Zigaretten somit ein Jahreskonsum von 5.400 mg Nikotin.

Unter Zugrundelegung einer Tariffhöhe von 0,04 Euro pro mg Nikotin wird davon ausgegangen, dass sich der Anteil der Tabaksteuerbelastung auf durchschnittlich 40 Prozent des Kleinverkaufspreises einschließlich der Steuer belaufen wird. Dem gegenüber steht eine ausgeprägtere Tabaksteuerbelastung bei Zigaretten in Höhe von durchschnittlich circa 55 Prozent. Der Markt für E-Zigaretten und Zubehör ist vergleichsweise jung und dynamisch. Die in E-Zigaretten konsumierten nikotinhaltigen Substanzen waren bisher nicht Steuergegenstand im Sinne des Tabaksteuergesetzes. Vor diesem Hintergrund wurde eine vergleichsweise moderate Tariffhöhe gewählt, um Marktverwerfungen weitestgehend zu vermeiden. Auch wird der Steuertarif in den Jahren 2022 (ab 07/2022) und 2023 zunächst 0,02 Euro pro mg Nikotin betragen. Erst ab 2024 wird der Steuertarif auf 0,04 Euro pro mg Nikotin erhöht.

Jahr	Konsumenten in Mio.	Jahreskonsum in kg	Steuertarif Cent pro mg	Steuermehrereinnahmen in Mio. Euro
2022 (ab 07/2022)	2,5	6.750	2	135
2023	2,9	15.525	2	311
2024	3,3	17.699	4	708
2025	3,7	19.999	4	800
2026	4,1	22.399	4	896

4. Zusammenfassende Übersicht zu den prognostizierten Tabaksteuereinnahmen

Die Gegenüberstellung der geschätzten Einnahmen mit und ohne Änderungen des Tabaksteuergesetzes ergibt folgendes Bild:

Tabaksteuereinnahmen in Mio. Euro		
Jahr	Steuerschätzung mit Gesetzesänderung	Steuerschätzung ohne Gesetzesänderung*
2022	15.353	14.110
2023	15.825	14.030
2024	16.515	13.950
2025	16.909	13.870
2026	17.328	13.790

* Ergebnis der 159. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ (2021 bis 2025; für 2026: angenommener Wert)

III. Alternativen

Als Alternative zur vorgenommenen Änderung des Tabaksteuergesetzes stünde die einmalige, aber signifikante Erhöhung der Tabaksteuer für Zigaretten und Feinschnitt, in deren Folge die Steuerlast für erhitzten Tabak ebenfalls höher wäre, sowie die Einführung eines einheitlichen Steuertarifs für nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten in Höhe des Steuertarifs für Zigaretten.

Die Lösungsalternative der einmaligen signifikanten Erhöhung der Tabaksteuer für Zigaretten und Feinschnitt wurde nicht gewählt, um eine Abwanderung der Konsumenten zu im Ausland gekauften Tabakwaren oder illegalen Tabakwaren des Schwarzmarktes zu verhindern. Ein vermindertes Steueraufkommen und negative Auswirkungen auf die Wirtschaft als Folge der Ausweichbewegung der Konsumenten wären bei dieser Lösungsalternative nicht ausgeschlossen gewesen.

Der Markt für E-Zigaretten ist dynamisch und volatil. Nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten sind bisher kein Steuergegenstand nach dem Tabaksteuergesetz. Die Einführung eines einmaligen Steuertarifs für nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten in Höhe des Steuertarifs für Zigaretten hätte zu unerwünschten Marktverwerfungen geführt.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes folgt aus Artikel 105 Absatz 2 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Dies gilt insbesondere auch für die Einführung einer zusätzlichen Steuer auf Rauchtabak, soweit dieser als erhitzter Tabak einzustufen ist und die Besteuerung von nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten. Die Voraussetzungen von Artikel 1 Absatz 2 und 3 der Richtlinie 2020/262/EU des Rates vom 19. Dezember 2019 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem liegen vor.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Es ist nicht vorgesehen, Regelungen zu vereinfachen oder aufzuheben.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Vorhaben steht im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

Die Maßnahmen betreffen das 4. Prinzip nachhaltiger Entwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 4d: Die öffentlichen Haushalte sind der Generationengerechtigkeit in allen Dimensionen der Nachhaltigkeit verpflichtet. Die Finanzmärkte sollen die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen.

Zudem steht das Vorhaben im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsziel, die Raucherquote zu senken (3.1.c/d).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Gesetz wirkt sich ausschließlich auf den Bundeshaushalt wie folgt aus:

Gesamtbetrachtung					
Gebietskörperschaft	Steuermehrereinnahmen in Mio. Euro				
	2022	2023	2024	2025	2026
Insgesamt	1.243	1.795	2.565	3.039	3.538
Bund	1.243	1.795	2.565	3.039	3.538
Länder	-	-	-	-	-
Gemeinden	-	-	-	-	-

Die Mehreinnahmen im Vergleich zu den Ergebnissen der 159. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ teilen sich wie folgt auf:

Tabaksteuermodell					
Gebietskörperschaft	Steuermehrereinnahmen in Mio. Euro				
	2022	2023	2024	2025	2026
Bund	795	1.127	1.451	1.777	2.117

Heat-not-Burn-Produkte (erhitzter Tabak)					
Gebietskörperschaft	Steuermehrereinnahmen in Mio. Euro				
	2022	2023	2024	2025	2026
Bund	313	357	406	462	525

Nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten					
Gebietskörperschaft	Steermehreinnahmen in Mio. Euro				
	2022 (ab 07/2022)	2023	2024	2025	2026
Bund	135	311	708	800	896

Dem Bund (Zollverwaltung) entstehen durch das Gesetz im Jahr 2021 einmalige Ausgaben in Höhe von rund 1 Mio. Euro, im Jahr 2022 einmalige Ausgaben in Höhe von rund 0,07 Mio. Euro und jährliche Ausgaben in Höhe von rund 2,8 Mio. Euro sowie ab dem Jahr 2023 jährliche Ausgaben in Höhe von jährlich rund 4,7 Mio. Euro.

Im Einzelnen:

Für nachstehende Tätigkeiten werden ab dem Jahr 2022 17 neue Planstellen mD und 20 neue Planstellen gD benötigt:

- für die Verwaltung des neuen Steuergegenstands bei der zentralen Tabaksteuer- und Steuerzeichenstelle in Bünde;
- für die Auskunftserteilung zu rechtlichen Änderungen des Tabaksteuermodernisierungsgesetzes bei der Zentralen Auskunft der Zollverwaltung;
- für die nach dem Gesetz neu hinzukommenden Aufgaben im Bereich der Untersuchung des neuen Steuergegenstands „nikotinhaltige Substanzen“;
- für die Überwachung der Vernichtung von Tabaksteuerzeichen;
- für die mit der Gesetzesänderung verbundenen Einführungen eines neuen Steuertarifs für erhitzten Tabak sowie des neuen Steuergegenstands „nikotinhaltige Substanzen“;
- für Querschnittsaufgaben.

Hieraus ergeben sich im Jahr 2022 Personalausgaben (Jahresbrutto, Personalnebenkosten und Rücklagen für den Versorgungsfonds) in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro und ab dem Jahr 2023 in Höhe von rund 2,6 Mio. Euro.

Im Tarifbeschäftigtenbereich werden ab dem Jahr 2022 drei neue Stellen der Entgeltgruppe E 5 bis E 9a (chemisch-technische Angestellte) erforderlich. Hieraus ergeben sich im Jahr 2022 Personalausgaben (Jahresbrutto und Personalnebenkosten) in Höhe von rund 0,08 Mio. Euro und ab dem Jahr 2023 in Höhe von jährlich rund 0,16 Mio. Euro.

Zusätzlich fallen für die Beamten und Tarifbeschäftigten personalbezogene Sachausgaben (aus der Sachkostenauspauschale) im Jahr 2022 in Höhe von rund 0,5 Mio. Euro und ab dem Jahr 2023 in Höhe von jährlich rund 1 Mio. Euro an.

Im Jahr 2021 fallen für die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen einmalige IT-Ausgaben für die Anpassung an den IT-Verfahren TARA und ATLAS sowie für die Bereitstellung eines temporären Bestellportals in Höhe von rund 0,8 Mio. Euro an. Des Weiteren fallen im Jahr vor dem Inkrafttreten für die Entwicklung zweier neuer Steuerzeichen bei der Bundesdruckerei einmalige Sachausgaben in Höhe von rund 0,25 Mio. Euro an.

Für die Untersuchungen des neuen Steuergegenstandes „nikotinhaltige Substanzen“ ist die Anschaffung eines Gaschromatographen notwendig. Hierdurch entstehen einmalige Sachausgaben im Jahr 2022 in Höhe von rund 0,07 Mio. Euro.

Für die Herstellung, Konfektionierung und Bestellabwicklung der neuen Tabaksteuerzeichen und die Untersuchungen des neuen Steuergegenstandes fallen ab dem Jahr 2022 jährlich rund 1 Mio. Euro an Sachausgaben an.

Durch die Erhebung von Untersuchungsgebühren ergeben sich im Jahr 2022 voraussichtlich rund 0,23 Mio. Euro und ab dem Jahr 2023 rund 0,5 Mio. Euro an Mehreinnahmen.

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen werden.

4. Erfüllungsaufwand

4.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger.

4.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Gesamtbelastung für die Wirtschaft stellt sich wie folgt dar:

Es entsteht für die betroffenen Wirtschaftsbeteiligten ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 10 Tsd. Euro, der durch die Neubeantragung von Erlaubnissen bzw. die Erfüllung von Anzeigepflichten entsteht. Dabei wird davon ausgegangen, dass 53 Unternehmen die benötigte Anzeige bei der Steuerzeichenstelle des Hauptzollamts Bielefeld erstmalig vornehmen werden. Veranschlagt wird hierfür ein Zeitaufwand von zwei Stunden zu einem Lohnkostensatz von 40,70 Euro/Stunde. Darüber hinaus wird es für diese 53 Unternehmen erforderlich sein, entweder eine Erlaubnis als Steuerlager zu beantragen oder eine Anzeige als gewerblicher Einführer zu tätigen. Auch hierfür wird ein Zeitaufwand von zwei Stunden zu einem Lohnkostensatz von 40,70 Euro/Stunde veranschlagt. Weiter wird davon ausgegangen, dass 22 Unternehmen, die bisher Inhaber tabaksteuerrechtlicher Erlaubnisse sind, diese umzustellen haben. Der Zeitaufwand wird auch hierfür mit zwei Stunden zu einem Lohnkostensatz von 40,70 Euro/Stunde veranschlagt.

Des Weiteren ist durch notwendige Anpassungen in den Betrieben (Umstellungs- oder Anschaffungskosten) und der betrieblichen Anlagen in Bezug auf die neuen Steuerzeichen für nikotinhaltige Substanzen mit einem einmaligen Mehraufwand in Höhe von 120 Tsd. Euro zu rechnen. Dies beinhaltet Anschaffungs- bzw. Umrüstkosten für Produktionsanlagen, Druck-, bzw. Schneidmaschinen für Steuerzeichen der oben genannten Anzahl von Unternehmen.

Daraus ergibt sich ein einmaliger Mehraufwand von insgesamt 130 Tsd. Euro.

Daneben entstehen den Wirtschaftsbeteiligten durch die zusätzlich abzugebenden Steueranmeldungen für Steuerzeichen sowie für zusätzliche Erlass-/Erstattungsanmeldungen jährliche Mehraufwände in Höhe von gerundet 386 Tsd. Euro. Dabei wird davon ausgegangen, dass 53 weitere Unternehmen im Monatsdurchschnitt gerundet 7,5 Steueranmeldungen bzw. Erlass-/Erstattungsanmeldungen vornehmen werden. Der angenommene Zeitaufwand hierfür beträgt zwei Stunden, bei einem Lohnkostensatz von 40,70 Euro/Stunde.

Die Tabaksteuer wird durch die Verwendung von deutschen Steuerzeichen entrichtet (§ 17 des Tabaksteuergesetzes). Unter „Verwendung“ ist das Anbringen der Steuerzeichen an den Kleinverkaufspackungen, in denen die Tabakwaren aufbewahrt werden, zu verstehen. Der Hersteller oder der Einführer hat die Steuerzeichen nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck zu bestellen und darin die Steuerzeichenschuld selbst zu berechnen. Die Steuerzeichenschuld entsteht mit dem Bezug der Steuerzeichen in Höhe ihres Steuerwerts; der Wert der bezogenen Steuerzeichen entspricht der Tabaksteuer.

Durch den laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft kommt es gemäß der „One in, one out“-Regelung der Bundesregierung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) zu einem „In“ in Höhe von 386 Tsd. Euro. Dieses „In“ wird durch künftige Regelungsvorhaben aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen kompensiert.

Die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) wurden betrachtet. Es besteht keine Möglichkeit, für KMU Erleichterungen oder Vergünstigungen einzuräumen, da die steuerrechtlichen Regelungen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gleichbehandlungsgebots und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung entsprechen müssen.

4.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund entsteht einmaliger sowie jährlich wiederkehrender Erfüllungsaufwand im Bereich der Zollverwaltung wie folgt:

Bezeichnung	Personalaufwand pro Fall in Minuten mD	Personalaufwand pro Fall in Minuten gD	Fallzahl	Erfüllungsaufwand (Tsd. Euro)
Anmeldungen als Bezieher von Steuerzeichen		180	53	7
Erteilung Erlaubnisse als Steuerlagerinhaber		669	43	21
Anzeigen als gewerbliche Einführer		560	10	4
Abstimmung mit der Bundesdruckerei		24 000	1	17
Anpassung von Erlaubnissen		203	22	3
Manuelle Disposition von Steuerzeichen	150	30	261	26
Prüfung der korrekten Erfassung	10		3 000	16
Manuelle Erfassung der Steueranmeldungen	2,5		3 120	4
Erstellung von Vorlagen zur manuellen Abwicklung	24 000	24 000	1	30
Überprüfung der Druckkostenabrechnung der Bundesdruckerei	10		6 120	32
Teilinventur von Steuerzeichen	30		261	4
Erstellung monatlicher Statistiken		180	12	1
Umsetzung in ATLAS		1 920	1	1
Anpassung von Dienstvorschriften		432	20	6
Anpassung von Vordrucken und Merkblätter		420	25	8
Anpassung Internetpräsenz		60	10	1
Anpassung Standards		180	13	1
Gesamt				182

Bei diesen Personalaufwänden wurden jährliche Personalkostensätze in Höhe von 31,70 Euro/Stunde (mD) bzw. 43,40 Euro/Stunde (gD) zu Grunde gelegt.

Einmalige Sachkosten entstehen durch die erforderlich werdenden Anpassungen der IT-Verfahren „TARA“ und „ATLAS“ in Höhe von 715 Tsd. Euro, durch die Entwicklung zweier neuer Steuerzeichen bei der Bundesdruckerei in Höhe von 250 Tsd. Euro, durch das übergangsweise einzuführende Bestellportal für Bestellungen der neuen Steuerzeichen in Höhe von 93 Tsd. Euro sowie durch die Beschaffung eines Gaschromatographen in Höhe von 70 Tsd. Euro.

Insofern ist mit einmaligem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 1 310 Tsd. Euro zu rechnen.

Jährlich wiederkehrender Erfüllungsaufwand entsteht für den Bund im Bereich der Zollverwaltung wie folgt:

Bezeichnung	Personalaufwand pro Fall in Minuten mD	Personalaufwand pro Fall in Minuten gD	Personalaufwand pro Fall in Minuten hD	Fallzahl pro Jahr	Erfüllungsaufwand (Tsd. Euro)
Monitoring der Erlaubnisinhaber und gewerblichen Einführer		302		51	11
Steueranmeldungen für Steuerzeichen	80	10		3 120	155
Erlass-/Erstattungsanmeldungen für nikotin-haltige Substanzen	150	30		1 630	165
Prüfung der Steueranmeldungen	10			1 630	9
Zusatzaufwand Teilinventuren von Steuerzeichen	45			261	6
Untersuchungen des Nikotin-gehaltes	60	20	5	5 000	258
Erteilung von Auskünften durch die zentrale Auskunft		15		15 000	162
Überprüfungen im Rahmen der Steueraufsicht	1 200			5	4
Überwachung von Vernichtungen	197			1 630	170
Erfassungen Erlass-/Erstattungsanmeldungen	3,5			1 630	3
Buchungen von Einzahlungen	1			3 120	2
Tätigkeiten der Straf- und Bußgeldstellen der Hauptzollämter im Zusammenhang mit erhitztem Tabak	100	252	7	5 000	1 214
Anfallender Mehraufwand bei den Vollstreckungsstellen der Hauptzollämter	186,78			200	20

Bezeichnung	Personalaufwand pro Fall in Minuten mD	Personalaufwand pro Fall in Minuten gD	Personalaufwand pro Fall in Minuten hD	Fallzahl pro Jahr	Erfüllungsaufwand (Tsd. Euro)
Anfallender Mehraufwand in den Rechtsbehelfsstellen der Hauptzollämter		90		10	1
Mehraufwand der Kontrolleinheiten	60			1 000	32
Probenentnahmen	30			500	8
Tätigkeiten der Straf- und Bußgeldstellen der Hauptzollämter im Zusammenhang mit nikotinhalten Substanzen	100	252	7	150	36
Gesamt					2 256

Bei diesen Personalaufwänden wurden jährliche Personalkostensätze in Höhe von 31,70 Euro/Stunde (mD), 43,40 Euro/Stunde (gD), bzw. 65,40 Euro/Stunde (hD) zu Grunde gelegt.

Jährlich wiederkehrende Sachkosten entstehen durch die Herstellung, Konfektionierung und Bestellabwicklung der Steuerzeichen in Höhe von 950 Tsd. Euro sowie durch Laborverbrauchsmaterial bei der Untersuchung von nikotinhalten Substanzen in Höhe von 3 Tsd. Euro.

Es ist daher mit einem jährlich wiederkehrenden Erfüllungsaufwand in Höhe von insgesamt 3 209 Tsd. Euro zu rechnen.

5. Weitere Kosten

5.1. Für die Wirtschaft

Die Gestaltung der Packungspreise obliegt der Wirtschaft. Inwieweit die Unternehmen die entstehenden höheren Kosten über ihre Preisgestaltung für Tabakwaren, erhitzten Tabak und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Bürgerinnen und Bürger weitergeben werden, kann nicht beurteilt werden. Die Preissensibilität der Konsumenten ist in diesen Marktsegmenten stark ausgeprägt.

Alternative 1

Durch die Änderung des Tabaksteuergesetzes entstehen Kosten in Höhe der Mehrbelastung der Tabaksteuer. Wird davon ausgegangen, dass die Kosten in Höhe der in Abschnitt D dargestellten Steuermehreinnahmen vollständig über die Preise für Tabakwaren, erhitzten Tabak und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden, so entstehen bei dieser Alternative der Wirtschaft keine weiteren Kosten.

Alternative 2

Durch die Änderung des Tabaksteuergesetzes entstehen den betroffenen Unternehmen Kosten in Höhe der Mehrbelastung der Tabaksteuer. Die Kosten sind je nach Unternehmen, Produktportfolio und Einzelpreisgestaltung unterschiedlich. Wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen diese Kosten nicht über die Einzelpreise für Tabakwaren, erhitzten Tabak bzw. nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergeben, so entstehen bei dieser Alternative der Wirtschaft weitere Kosten in Höhe der in Abschnitt D dargestellten Steuermehreinnahmen.

5.2. Für Bürgerinnen und Bürger

Alternative 1

Durch die Erhöhung der Tabaksteuer und die Erweiterung der Steuergegenstände sind durch die vollständige Weitergabe der Steuererhöhung an die Bürgerinnen und Bürger unmittelbare Auswirkungen auf die Einzelpreise für Tabakwaren, erhitzten Tabak bzw. nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten und das Preisniveau zu erwarten. Bei dieser Alternative entstehen den Bürgerinnen und Bürgern weitere Kosten in Höhe der in Abschnitt D dargestellten Steuermehreinnahmen.

Alternative 2

Durch die Änderung des Tabaksteuergesetzes entstehen Kosten in Höhe der Mehrbelastung der Tabaksteuer. Wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen diese Kosten selbst tragen und nicht über die Einzelpreise für Tabakwaren, erhitzten Tabak bzw. nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Bürgerinnen und Bürger weitergeben, so entstehen bei dieser Alternative den Bürgerinnen und Bürgern keine weiteren Kosten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetz hat keine erkennbaren gleichstellungspolitischen Auswirkungen. Auswirkungen auf demografierelevante Belange sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Das Gesetz ist nicht befristet, da die Tabaksteuer als Verbrauchsteuer einerseits der Einnahmeerzielung und Sicherung des Steueraufkommens dient und andererseits Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit verfolgt.

Die Evaluierung erfolgt durch die vonseiten der Zollverwaltung regelmäßig vorgenommene Marktbeobachtung und die Auswertung der Steuereinnahmenentwicklung. Ziel der Evaluierung ist die Beobachtung des Handels und des Konsums von erhitztem Tabak und nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten nach Anpassung der Besteuerung sowie des jeweiligen Steueraufkommens für diese Produkte im Verlauf der nächsten fünf Jahre. Zudem wird untersucht, ob und inwieweit eine Abwanderung von Konsumenten zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren verhindert werden konnte und ob ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit erreicht werden konnte. Hierzu wird das Bundesministerium für Gesundheit beteiligt. Indikatoren sind z. B. neben der Anzahl der bezogenen Steuerzeichen für Tabakwaren (inkl. erhitztem Tabak) und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten auch deren jeweiliges Steueraufkommen pro Jahr im Verlauf der nächsten fünf Jahre. Datengrundlage sind die Daten und Erfahrungen der Zollverwaltung.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Tabaksteuergesetzes)

Artikel 1 regelt die Neufassung der §§ 1, 2 und 3 sowie die Neueinführung des § 1a des Tabaksteuergesetzes. Die Systematik der bisherigen Besteuerung der Tabakwarengattungen wird aufrechterhalten.

Zu Nummer 1

Die Inhaltsübersicht wird angepasst.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

§ 1 Absatz 1 Satz 1

Erhitzter Tabak soll nunmehr der Besteuerung unterworfen werden. Dies dient der Verringerung des Konsums von gesundheitsschädlichem Nikotin.

Zu Buchstabe b**§ 1 Absatz 2a**

Als erhitzter Tabak wird stückweise und einzeln portionierter Rauchtabak, der dazu geeignet ist, durch Inhalation eines in einer Vorrichtung erzeugten Aerosols oder auch Rauches konsumiert zu werden, definiert. Erfasst werden hiervon sogenannte Heat-not-Burn-Produkte, diese sind auch als Heated Tobacco Products bekannt. Hierbei handelt es sich in der Regel um portionierte Erzeugnisse (z. B. Kapseln, Sticks, Patronen), die in einer Vorrichtung konsumiert werden.

Zu Nummer 3**§ 1a**

Für die verbrauchssteuerrechtlichen Regelungen zu erhitztem Tabak wird auf die für Rauchtabak geltenden Vorschriften verwiesen.

Zu Nummer 4**§ 2 Absatz 1 bis 3****Absatz 1**

Für Zigaretten und Feinschnitt ergibt sich der anzuwendende Steuersatz mittels Vergleich zwischen Regelsteuersatz, festem Mindeststeuersatz bzw. festem und variablem Mindeststeuersatz (ab 2027). Zur Anwendung gelangt jeweils der Steuersatz, aus dem der höchste Steuerbetrag resultiert.

Die Änderungen in Absatz 1 normieren für Zigaretten und Feinschnitt die schrittweisen Erhöhungen der Regelsteuersätze sowie der festen Mindeststeuersätze. Mit Einführung des Tabaksteuermodells ergeben sich im Einzelnen nachfolgende Steuersätze für Zigaretten:

Zigaretten				
Zeitraum	Regelsteuersatz		Fester Mindeststeuersatz*	Variabler Mindeststeuersatz (VMS)**
	Cent je St.	%	Cent je St.	Cent je St.
1. Januar 2022 - 31. Dezember 2022	10,07	21,64	22,039	
1. Januar 2023 - 31. Dezember 2023	10,32	21,59	22,632	
1. Januar 2024 - 31. Dezember 2024	10,58	21,54	23,244	
1. Januar 2025 - 31. Dezember 2025	10,84	21,49	23,866	
1. Januar 2026 - 14. Februar 2027	11,11	21,44	24,509	
ab 15. Februar 2027	11,11	21,44	24,509	VMS 2026

* abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der jeweils zu versteuernden Zigarette

** abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises der jeweils zu versteuernden Zigarette. Der variable Mindeststeuersatz des jeweiligen Jahres basiert auf dem gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis für Zigaretten des Vorjahres und gilt erstmals ab dem 15. Februar 2027

§ 2 Absatz 1 Nummer 1a verweist auf § 2 Absatz 2. Hieraus ergibt sich, dass der variable Mindeststeuersatz ab dem 15. Februar 2027 Anwendung findet.

Für Feinschnitt ergeben sich folgende Steuersätze:

Feinschnitt				
Zeitraum	Regelsteuersatz		Fester Mindeststeuersatz*	Variabler Mindeststeuersatz (VMS)**
	Euro je kg	%	Euro je kg	Euro je kg
1. Januar 2022 - 31. Dezember 2022	50,19	15,26	101,97	
1. Januar 2023 - 31. Dezember 2023	51,95	15,76	106,66	
1. Januar 2024 - 31. Dezember 2024	53,77	16,26	111,56	
1. Januar 2025 - 31. Dezember 2025	55,65	16,76	116,69	
1. Januar 2026 - 14. Februar 2027	57,60	17,26	122,05	
ab 15. Februar 2027	57,60	17,26	122,05	VMS 2026

* abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des jeweils zu versteuernden Feinschnitts

** abzüglich der Umsatzsteuer des Kleinverkaufspreises des jeweils zu versteuernden Feinschnitts. Der variable Mindeststeuersatz des jeweiligen Jahres basiert auf dem gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis für Feinschnitt des Vorjahres und gilt erstmals ab dem 15. Februar 2027

§ 2 Absatz 1 Nummer 3a verweist auf § 2 Absatz 3. Hieraus ergibt sich, dass der variable Mindeststeuersatz ab dem 15. Februar 2027 Anwendung findet.

Zudem wird in Absatz 1 für Zigarren/Zigarillos und Pfeifentabak die in zwei Schritten erfolgende Erhöhung der festen Mindeststeuer festgelegt.

Die feste Mindeststeuer reduziert bei allen Tabakwarengattungen das Steuerausfallrisiko und dient somit der Absicherung der Steuereinnahmen.

Für erhitzten Tabak ergibt sich die Steuer aus Absatz 1 Nummer 5. Diese setzt sich aus der harmonisierten Steuer für Rauchtabak, hier Pfeifentabak, und der zusätzlichen Steuer in Höhe der Differenz zwischen dem für Zigaretten anzuwendenden Steuertarif und dem Steuertarif für Pfeifentabak zusammen. Die Steuer für Rauchtabak entsteht bereits nach Absatz 1 Nummer 4, die Nennung in Absatz 1 Nummer 5 erfolgt zur Klarstellung deklaratorisch.

Absatz 2

§ 2 Absatz 2 regelt für Zigaretten den ab dem 15. Februar 2027 geltenden variablen Mindeststeuersatz. Aufgrund der Neuauflage des Tabaksteuermodells ist zudem der statische Verweis im Absatz 2 auf den festen Mindeststeuersatz für Zigaretten anzupassen. Durch den statischen Verweis bleibt der feste Mindeststeuersatz aus der letzten Erhöhungsstufe des Tabaksteuermodells erhalten. Der feste Mindeststeuersatz ergibt sich für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 14. Februar 2027 aus Absatz 1 Nummer 1b bis f.

Absatz 3

§ 2 Absatz 3 regelt für Feinschnitt den ab dem 15. Februar 2027 geltenden variablen Mindeststeuersatz. Aufgrund der Neuauflage des Tabaksteuermodells ist zudem der statische Verweis im Absatz 3 auf den festen Mindeststeuersatz für Feinschnitt anzupassen. Durch den statischen Verweis bleibt der feste Mindeststeuersatz aus der letzten Erhöhungsstufe des Tabaksteuermodells erhalten. Der feste Mindeststeuersatz ergibt sich für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 14. Februar 2027 aus Absatz 1 Nummer 3b bis f.

Zu Nummer 5§ 3 Absatz 1

Die Definition des Kleinverkaufspreises wird um erhitzten Tabak ergänzt.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Tabaksteuergesetzes [1.7.2022])**Zu Nummer 1****Zu Buchstabe a**

Die Inhaltsübersicht wird angepasst.

Zu Nummer 2**Zu Buchstabe a**§ 1 Absatz 1 Satz 1

Nikotinhalte Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten sollen nunmehr der Besteuerung unterworfen werden. Dies dient der Verringerung des Konsums von gesundheitsschädlichem Nikotin.

Zu Buchstabe b§ 1 Absatz 2b – neu –

Als nikotinhalte Substanzen werden Zubereitungen mit Nikotin, die zur Verwendung in sogenannten E-Zigaretten oder E-Shishas geeignet sind, definiert. Diese werden immer häufiger als Substitut zur Zigarette oder zur konventionellen Shisha konsumiert. Es handelt sich dabei in der Regel um chemische Zubereitungen (z. B. fest, flüssig, pastös oder gelartig), die durch Inhalation eines durch Temperatureinwirkung erzeugten Aerosols oder Rauches konsumiert werden.

E-Zigaretten sind Vorrichtungen verschiedenartiger Handelsbezeichnungen sowie in verschiedenartiger Aufmachung. Sie ermöglichen, flüssige Stoffe in Aerosole (Dampf, Rauch, Nebel) umzuwandeln. Diese werden vom Konsumenten mittels eines Mundstücks durch Inhalation in die Mundhöhle aufgenommen.

Zu Nummer 3§ 1b – neu –

Für die verbrauchssteuerrechtlichen Regelungen zu nikotinhalten Substanzen wird auf die für Tabakwaren geltenden Vorschriften verwiesen. Da es sich bei der Verbrauchsteuer auf nikotinhalte Substanzen jedoch um eine nicht harmonisierte Steuer handelt, können die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen für die Beförderung unter Steueraussetzung, den innergemeinschaftlichen Verkehr, die Ausfuhr aus dem Steuergebiet über andere Mitgliedstaaten, die Entstehung der Steuer und den Zeitpunkt, der für ihre Bemessung maßgebend ist, sowie die Person des Steuerschuldners nicht angewendet werden. Deshalb wird hierfür auf die diesbezüglichen Vorschriften für die Kaffeesteuer verwiesen.

Zu Nummer 4§ 2 Absatz 1 Nummer 6 – neu –

Für nikotinhalte Substanzen wird in Absatz 1 Nummer 6 Buchstabe b ein spezifischer Steuersatz in Höhe von 0,02 Euro je Milligramm enthaltener Nikotinalkaloide (Nikotin) für die Jahre 2022 (ab 07/2022) und 2023 eingeführt. Ab dem Jahr 2024 beträgt der Steuersatz für nikotinhalte Substanzen nach Absatz 1 Nummer 6 Buchstabe a 0,04 Euro je Milligramm Nikotin.

Zu Nummer 5**Zu Buchstabe a**§ 17 Absatz 2 Satz 3 – neu –

In § 17 Absatz 2 wird die Erlaubnis zum Bezug von Steuerzeichen auf die Bezieher, die nikotinhalte Substanzen aus einem anderen Mitgliedstaat zu gewerblichen Zwecken beziehen, erweitert.

Zu Buchstabe b§ 17 Absatz 3 Satz 2

In § 17 Absatz 3 Satz 2 wird die unverzügliche Steueranmeldung für den Bezug nikotinhaltiger Substanzen zu gewerblichen Zwecken aus anderen Mitgliedstaaten ohne gültige Steuerzeichen geregelt.

Zu Nummer 6

§ 18

Zu Buchstabe a§ 18 Absatz 1

§ 18 Absatz 1 wird um die Fälligkeiten für nikotinhaltige Substanzen erweitert.

Zu Buchstabe b§ 18 Absatz 3 Satz 2

In § 18 Absatz 2 Satz 2 wird festgelegt, dass diese Steuer sofort fällig ist.

Zu Artikel 3 (Änderung der Tabaksteuerverordnung)§ 33 Absatz 1

§ 33 Absatz 1 wird um die Berechnung des Steuerwerts des einzelnen Steuerzeichens für erhitzten Tabak ergänzt.

Zu Artikel 4 (Weitere Änderung der Tabaksteuerverordnung [1.7.2022])§ 33 Absatz 1

§ 33 Absatz 1 wird um die Berechnung des Steuerwerts des einzelnen Steuerzeichens für nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten ergänzt.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)**Zu Absatz 1 und Absatz 2**

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts. Zum 1. Januar 2022 treten Artikel 1 und Artikel 3 in Kraft. Artikel 2 und Artikel 4 treten am 1. Juli 2022 in Kraft.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuerrechts
(NKR-Nr. 5763, BMF)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Erfüllungsaufwand:	keine Auswirkungen
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	386.000 Euro 130.000 Euro
Weitere Kosten für Bürgerinnen und Bürger und/oder Wirtschaft	Abhängig vom Umfang der Abwälzung der Steuererhöhungen auf die Produktpreise können die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft unterschiedlich stark belastet werden. Maximal jeweils jedoch in Höhe der Steuererhöhungen. Diese betragen rund 1,2 Mrd. Euro in 2022, 1,8 Mrd. Euro in 2023, 2,6 Mrd. Euro in 2024, 3 Mrd. Euro in 2025 und 3,5 Mrd. Euro in 2026.
Verwaltung (Bund) Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 3,2 Mio. Euro rund 1,3 Mio. Euro
‘One in one out’-Regel	Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 386.000 Euro dar.
Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat sich mit dem Nutzen des Vorhabens auseinandergesetzt und diesen wie folgt beschrieben: • Zeit- und sachgerechte Besteuerung von Tabakwaren und neuartigen Produkten (insbesondere von erhitztem Tabak und nikotinhalten Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten). • Steuermehreinnahmen von rund 1,2 Mrd. Euro für 2022, 1,8 Mrd. Euro für 2023, 2,6 Mrd. Euro für 2024, 3 Mrd. Euro für 2025 und 3,5 Mrd. Euro für 2026. • Senkung der Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen.

Evaluierung Ziele: Kriterien/Indikatoren: Datengrundlage:	Das Gesetz wird fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Zeit- und sachgerechte Besteuerung von Tabakwaren und neuartigen Produkten; Steuermehreinnahmen; Senkung der Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen Anzahl der bezogenen Steuerzeichen für Tabakwaren (inkl. erhitzter Tabak) und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten auch deren jeweiliges Steueraufkommen pro Jahr; Umfang der nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren Daten und Erfahrungen der Zollverwaltung
KMU-Betroffenheit	Es besteht keine Möglichkeit, KMU Erleichterungen oder Vergünstigungen einzuräumen, da die steuerrechtlichen Regelungen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gleichbehandlungsgebots und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung entsprechen müssen.
Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Gesetzentwurf sind jährliche Steuererhöhungen für Zigaretten und Feinschnitt über einen Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen. Neben der Erhöhung des Mindeststeuersatzes für niedrigpreisige Zigaretten und Feinschnitt wird auch die bestehende Mindeststeuer für Zigarren/Zigarillos und Pfeifentabak angepasst.

Bei sog. Heat-not-burn-Produkten (erhitzter Tabak) handelt es sich um einzeln umhüllte Rauchtobakportionen, die mit Hilfe einer Vorrichtung konsumiert werden. Auf diese Produkte findet derzeit der niedrige Steuertarif für Pfeifentabak Anwendung. Künftig werden die Produkte neben dem Steuertarif für Pfeifentabak mit einer zusätzlichen Steuer belastet, so dass diese im Ergebnis wie Zigaretten besteuert werden.

Ebenfalls unterliegen künftig die bislang tabaksteuerfreien nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten der Tabaksteuer.

Durch die Gesetzesänderung werden schätzungsweise Steuermehreinnahmen von rund 1,2 Mrd. Euro in 2022, 1,8 Mrd. Euro in 2023, 2,57 Mrd. Euro in 2024, 3 Mrd. Euro für 2025 und 3,5 Mrd. Euro in 2026 erzielt.

II.1. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand wurde methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.

Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger.

Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand von 386.000 Euro und einmaliger Erfüllungsaufwand von 130.000 Euro.

Durch das Erfordernis des Bezugs von Steuerzeichen für nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten entsteht für die Wirtschaft einmaliger Erfüllungsaufwand von 10.000 Euro. 53 Unternehmen müssen die benötigte Anzeige an die Steuerzeichenstelle des Hauptzollamts Bielefeld erstmalig vornehmen, wofür ein Zeitaufwand von zwei Stunden zu einem Lohnkostensatz von 40,70 Euro/Stunde veranschlagt wird. Darüber hinaus wird es für diese 53 Unternehmen erforderlich sein, erstmalig Erlaubnisse entweder als Steuerlagerinhaber, registrierter Empfänger oder gewerblicher Einführer zu beantragen. Veranschlagt wird hierfür ebenfalls ein Zeitaufwand von zwei Stunden. Darüber hinaus werden weitere 22 Unternehmen, die bereits Inhaber tabaksteuerrechtlicher Erlaubnisse sind, diese umstellen müssen. Auch hierfür entsteht ein Zeitaufwand von zwei Stunden.

Die Tabaksteuer wird durch die Verwendung von deutschen Steuerzeichen entrichtet. Unter „Verwendung“ ist das Anbringen der Steuerzeichen an den Kleinverkaufspackungen, in denen die Tabakwaren aufbewahrt werden, zu verstehen. Der Hersteller oder der Einführer hat die Steuerzeichen nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck zu bestellen und darin die Steuerzeichenschuld selbst zu berechnen. Die Steuerzeichenschuld entsteht mit dem Bezug der Steuerzeichen in Höhe ihres Steuerwerts; der Wert der bezogenen Steuerzeichen entspricht der Tabaksteuer. Durch notwendige Anpassungen in den Betrieben, entsteht einmaliger Aufwand von 120.000 Euro durch Umrüstungen der betrieblichen Anlagen, Neuanschaffungen für Druck-, Schneidmaschinen für Steuerzeichen und Herstellungsanlagen.

Daneben entstehen den von der Tabaksteuer betroffenen Unternehmen durch die zusätzlich abzugebenden Steueranmeldungen für Steuerzeichen jährlicher Aufwand von 386.000 Euro. 53 weitere Unternehmen werden im Monatsdurchschnitt rund 7,5 Steueranmeldungen in Form von Steuerzeichenbestellungen, bzw. Erlass-/Erstattungsanmeldungen abgegeben. Hierfür wird ein Zeitaufwand von jeweils zwei Stunden bei einem Lohnkostensatz von 40,70 Euro/Stunde veranschlagt. Für die 20 Unternehmen, die bereits als Steuerzeichenbezieher auftreten, wird sich dies nicht auswirken, da diese ihre ohnehin abzugebenden Steueranmeldungen lediglich zu ergänzen haben.

Verwaltung (Bund)

Der Verwaltung (Bund) entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 1,3 Mio. Euro und einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 3,2 Mio. Euro. Dieser Aufwand fällt bei der Zollverwaltung und der Bundesdruckerei an.

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes wurden die Lohnkostensätze der Verwaltung (Bund) gem. dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes, 2018 für die jeweiligen Laufbahngruppen zu Grunde gelegt.

Es entsteht jährlicher Aufwand durch Personalkosten von insgesamt rund 2, 25 Mio. Euro insbesondere durch:

- die Einführungen eines neuen Steuertarifs für erhitzten Tabak sowie des neuen Steuergegenstands „nikotinhaltige Substanzen“,
- die Verwaltung des neuen Steuergegenstandes bei der zentralen Tabaksteuer- und Steuerzeichenstelle in Bünde,
- Aufgaben im Rahmen der Untersuchung von „nikotinhaltigen Substanzen“,

- die Überwachung der Vernichtung der früheren Tabaksteuerzeichen sowie
- die Auskunftserteilung zu Änderungen durch das Tabaksteuermodernisierungsgesetz bei der Zentralen Auskunft der Zollverwaltung.

Daneben entstehen jährliche Sachkosten für Labormaterial bei der wissenschaftlichen Abteilung des Bildungs- und Wissenschaftszentrums für die auf Nikotingehalt zu untersuchenden Substanzen sowie durch Druck- und Transportkosten für Steuerzeichen von 953.000 Euro.

Es entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand durch Personalkosten von rund 188.000 Euro durch die Neuerteilung von Erlaubnissen zum Bezug von Steuerzeichen für die neuen Steuergegenstände und den damit verbundenen Aufgaben bei der zentralen Steuerzeichenstelle sowie der Neuerteilung bzw. Anpassung von erforderlichen Erlaubnissen im Tabaksteuerbereich in den Sachgebieten der Abgabenerhebung der Hauptzollämter.

Daneben entsteht einmaliger Sachaufwand von rund 1,1 Mio. Euro. So muss das IT-Verfahren TARA (mit externer Unterstützung) für 690.000 Euro als auch das IT-Verfahren ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem) für 25.000 Euro angepasst werden. Daneben müssen Druckvorlagen für zwei neue Steuerzeichen in Abstimmung mit der Bundesdruckerei entwickelt und erstellt werden und für eine Übergangszeit ein Bestellportal auf Seiten der Bundesdruckerei geschaffen werden. Dafür fallen 343.000 Euro an. Um den Nikotingehalt überprüfen zu können, muss ein Gaschromatograph für 70.000 Euro angeschafft werden.

II.2. Weitere Kosten

Die Gestaltung der Packungspreise für Tabakerzeugnisse obliegt der Wirtschaft. Inwieweit die Unternehmen die entstehenden höheren Kosten durch die Steuererhöhungen über ihre Preisgestaltung für Tabakwaren, erhitzten Tabak und nikotinhalige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten an die Bürgerinnen und Bürger weitergeben werden, ist schwer vorhersehbar. Die Preissensibilität der Konsumenten ist in diesen Marktsegmenten stark ausgeprägt. Aus diesem Grund hat das Ressort nachvollziehbar die beiden „Extrempunkte“ dargestellt. Dies ist die vollständige Weitergabe der Steuererhöhungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten durch entsprechende Preiserhöhungen der Produkte. Im anderen Extremfall geben die Unternehmen die höheren Steuern auf Tabakwaren, erhitzten Tabak und nikotinhalige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten nicht über ihre Produktpreise an die Konsumentinnen und Konsumenten weiter.

Im ersten Fall entstehen den Bürgerinnen und Bürger, die Tabakwaren, erhitzten Tabak und nikotinhalige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten erwerben, weitere Kosten im Umfang der entsprechenden Steuererhöhungen. Diese betragen schätzungsweise rund 1,2 Mrd. Euro für 2022, 1,8 Mrd. Euro für 2023, 2,6 Mrd. Euro für 2024, 3 Mrd. Euro für 2025 und 3,5 Mrd. Euro für 2026. Im anderen Fall verbleiben diese Steuererhöhungen als weitere Kosten bei der Wirtschaft.

II.3. „One in one out“-Regel

Durch den laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft kommt es gemäß der „One in, one out“-Regelung der Bundesregierung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) zu einem „In“ in Höhe von 386.000 Euro. Dieses „In“ wird durch künftige Regelungsvorhaben aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen kompensiert.

II.4. Nutzen

Das Ressort hat sich mit dem Nutzen des Vorhabens auseinandergesetzt und diesen u.a. wie folgt beschrieben:

- Zeit- und sachgerechte Besteuerung von Tabakwaren und neuartigen Produkten (insbesondere von erhitztem Tabak und nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten).
- Steuermehreinnahmen von rund 1,2 Mrd. Euro für 2022, 1,8 Mrd. Euro für 2023, 2,6 Mrd. Euro für 2024, 3 Mrd. Euro für 2025 und 3,5 Mrd. Euro für 2026 (in Abhängigkeit von der Preissensibilität der Konsumenten).
- Senkung der Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen.

II.5. Evaluierung

Die Evaluierung erfolgt durch die vonseiten der Zollverwaltung regelmäßig vorgenommene Marktbeobachtung und die Auswertung der Steuereinnahmenentwicklung. Mit der Evaluierung soll untersucht werden, ob und inwieweit eine zeit- und sachgerechte Besteuerung von Tabakwaren und neuartigen Produkten (insbesondere von erhitztem Tabak und nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten) erfolgt, Steuermehreinnahmen generiert werden konnten und das Gesetz zu einer Senkung der Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen beigetragen hat. Bei der Evaluierung werden der Handel und der Konsum von erhitztem Tabak und nikotinhaltigen Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten nach Anpassung der Besteuerung sowie des jeweiligen Steueraufkommens für diese Produkte im Verlauf der nächsten fünf Jahre beobachtet. Zudem wird untersucht, ob und inwieweit eine Abwanderung von Konsumenten zu nicht im Inland versteuerten und/oder illegalen Tabakwaren verhindert werden konnte und ob ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel konstanter Steuereinnahmen und den Zielen im Bereich der öffentlichen Gesundheit erreicht werden konnte. Indikatoren sind z.B. neben der Anzahl der bezogenen Steuerzeichen für Tabakwaren (inkl. erhitztem Tabak) und nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten auch deren jeweiliges Steueraufkommen pro Jahr im Verlauf der nächsten fünf Jahre. Datengrundlage sind die Daten und Erfahrungen der Zollverwaltung.

II.6. KMU-Betroffenheit

Die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) wurden betrachtet. Es besteht keine Möglichkeit, für KMU Erleichterungen oder Vergünstigungen einzuräumen, da die steuerrechtlichen Regelungen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gleichbehandlungsgebots und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung entsprechen müssen.

II.7. Inkrafttreten

Die Regelungen zum Tabaksteuermodell und zur Besteuerung von erhitztem Tabak treten zum 1. Januar 2022 und die zur Besteuerung nikotinhaltiger Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten zum 1. Juli 2022 in Kraft.

III. Ergebnis

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Johannes Ludewig
Vorsitzender

Hanns-Eberhard Schleyer
Berichtersteller

