
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG)

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung in Abstimmung mit den BDZ – Bezirksverbänden und Fachausschüssen das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir Stellung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG).

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG) wird für Heat-not-Burn-Produkte (erhitzter Tabak) ab dem 1. Januar 2022 eine zusätzliche Steuer eingeführt, so dass diese zukünftig wie Zigaretten besteuert werden. Nikotinhaltige Substanzen zur Verwendung in E-Zigaretten sind ab dem 1. Juli 2022 Steuergegenstand im Sinne des Tabaksteuergesetzes und unterliegen damit als solche der Tabaksteuer. Zudem sollen die Steuersätze für Zigaretten schrittweise erhöht werden.

Zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen -Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuermodernisierungsgesetz – TabStMoG) nimmt der BDZ wie folgt Stellung:

I. Erfüllungsaufwand der Verwaltung / Personalkosten:

Der Referentenentwurf lässt verschiedene Auswirkungen auf die Zollverwaltung hinsichtlich der Bekämpfung des Schmuggels von der Tabaksteuer unterliegenden Produkten beim Erfüllungsaufwand außer Acht.

Stellungnahme

Berlin, 2. März 2021



In Abschnitt D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand heißt es:

„Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln bei der Bundesfinanzverwaltung soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen werden.“

Gleichwohl wird ein Personalmehrbedarf bei der Zollverwaltung im Referentenentwurf dargestellt. Der BDZ lehnt daher einen finanziellen und stellenmäßigen Ausgleich im Einzelplan 08 - statt einer tatsächlichen Planstellen-/ Stellenaufplanung - entschieden ab. Eine Umschichtung innerhalb des Einzelplans bei einem insgesamt höheren Bedarf ist nicht zielführend.

- ***Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf die Sachgebiete B (Abgabenerhebung) und Sachgebiete D (Prüfungsdienst) der Hauptzollämter***

Gegenstand des Referentenentwurfs ist in erster Linie die Umsetzung der künftig geplanten Besteuerung von flüssigen Tabakersatzstoffen zum Verbrauch in E-Zigaretten, sogenannten „Liquids“. In Deutschland werden derzeit etwa 185.000 unterschiedliche Produkte zur Verwendung in E-Zigaretten von ca. 500 bis 1.000 Herstellern produziert. Der jährliche Umsatz beim Vertrieb von E-Zigaretten und deren nikotinhaltigen Substanzen wird auf mehr als 500 Millionen Euro beziffert. Diese werden künftig Steuergegenstand und unterliegen damit der Besteuerung durch das Tabaksteuergesetz. In diesem Zusammenhang entsteht aus Sicht des BDZ ein dauerhafter Personalmehraufwand für die Erstellung tabaksteuerrechtlicher Erlaubnisse sowie die Durchführung eines Monitorings für künftige Erlaubnisinhaber und die Bearbeitung der Steueranmeldungen für Steuerzeichen, die künftig auf den Kleinverkaufspackungen der Liquids vor dem Inverkehrbringen anzubringen sind.

Darüber hinaus ist für das Sachgebiet Prüfungsdienst mit zusätzlichem Aufwand für die Prüfungen und Steueraufsichtsmaßnahmen bei weiteren/zusätzlichen Herstellen von Steuergegenständen (bspw. Liquids) zu rechnen.

Wir betrachten daher mehr als 60 zusätzliche Planstellen (30 Planstellen gD und 30 Planstellen mD) für das vorgenannte Gesetzesvorhaben zur personellen Unterstützung der Sachgebiete B und D als erforderlich.

- ***Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf die Sachgebiete C (Kontrolleinheiten) der Hauptzollämter***

Der Schwarzmarkt für unversteuerte Zigaretten ist seit Jahren unverändert groß und gewinnt darüber hinaus bei Wasserpfeifentabak immer mehr an Bedeutung. Die Bekämpfung des Tabakwarenschmuggels und der illegalen Herstellung von Tabakerzeugnissen obliegt allein der Zollverwaltung, Ermittlungen werden durch den Zollfahndungsdienst geführt. Nach Angaben der Zigarettenindustrie liegt der Verbrauch unverteuerter Zigaretten in Deutschland bei ca. 19 Milliarden Stück. Der dadurch entstehende Steuerschaden wird auf 1,2 Milliarden Euro geschätzt. Originalzigaretten, Fälschungen und sogenannte uncommon Brands bestimmen den Schwarzmarkt für Zigaretten. Die bisher seit Jahren bekannten Schmuggelwege, Transportrouten und genutzten Fahrzeuge bestehen nach wie vor und erfordern weiterhin hohe Aufmerksamkeit bei den Kontroll- und Ermittlungseinheiten.

Bedingt durch die erhebliche Steuerlast auf bspw. Liquids wird sich zwangsläufig auch ein Schwarzmarkt zur Steuervermeidung entwickeln. Dafür kommen einerseits Importe der „neuen“ steuerpflichtigen Produkte wie Liquids aus dem Drittland in Betracht, aber ebenso das Verbringen aus Mitgliedstaaten der EU. Zur Sicherstellung der Steuergerechtigkeit sowie der Einnahmensicherung kommt diesbezüglich auf die Zollverwaltung ein zusätzlicher Aufwand für Kontrollen, Ermittlungen durch die Zollfahndungsämter, sowie die Verfolgung von Strafsachen und Ordnungswidrigkeiten zu. Der Referentenentwurf wirkt im Bereich der neuartigen Erzeugnisse – Erhitzter Tabak und E-Zigaretten – wie ein Konjunkturpaket für die Organisierte Kriminalität. Der Schmuggel und der Verkauf von illegal hergestellten und unverteuerten Waren werden massiv zunehmen. Die Steuererhöhung wird auch den Online-Handel mit Erhitztem Tabak und E-Zigaretten aus nicht seriösen Quellen aus dem EU-Ausland deutlich beleben. In der Bekämpfung des Schmuggels kommt erschwerend hinzu, dass Heat-not-Burn-Produkte und Liquids in anderen Mitgliedstaaten nicht der Tabaksteuer unterliegen und deshalb nicht durch Steuerzeichen gekennzeichnet sind. Mithin reicht bei einem Aufgriff das bloße Behaupten, dass diese Waren in einem EU-Mitgliedsstaat erworben wurden, um sich einer weiteren Strafverfolgung zu entziehen - dies insbesondere, wenn die Waren aus Schmuggel herühren.

Stellungnahme

Berlin, 2. März 2021



Die Kontrolleinheiten des Zolls sind nach Ansicht des BDZ aufgrund ihrer personellen und materiellen Ausstattung nur noch bedingt in der Lage, die illegale Einfuhr von Zigaretten und Tabakerzeugnissen sowie der nach dem Gesetzesvorhaben vorgesehenen Steuergegenstände von erhitztem Tabak und E-Zigaretten effektiv zu bekämpfen.

Insbesondere in den Metropolregionen Berlin und Rhein-Ruhr sind bundesweit die größten Absatzmärkte für illegale Zigarettenlieferungen in und aus anderen EU-Staaten aktiv. Hier haben sich parallele Zigarettenmärkte etabliert, auf denen geschmuggelte Zigaretten nach normalen Markt- und Wettbewerbsregeln gehandelt werden. Dieses vorschriftswidrige Verbringen von un versteuerten Tabakprodukten und der illegale Handel mit diesen Waren verursachen erhebliche finanzielle, sicherheits-, gesundheits- und wirtschaftspolitische Schäden. Um auf dieses Kriminalitätsphänomen zu reagieren, wurde im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) durch die Zollverwaltung ein Konzept mit Handlungserfordernissen zur Optimierung der Bekämpfung der Tabakwarenkriminalität erstellt. **Dieses Konzept empfiehlt bzw. fordert unter anderem eine dringende Personalzuführung bei den einschlägigen Kontrolleinheiten, die bis heute nicht umgesetzt wurde. Vor diesem Hintergrund fordert der BDZ eine Aufstockung weiterer Kontrolleinheiten oder zumindest die Aufstockung vorhandener Kontrolleinheiten auf 2 gD / 24 mD unter Zuführung dringend benötigter Planstellen/Stellen.**

- ***Fehlendes Personal zum Betreiben mobiler Großröntgenanlagen***

Bereits seit mehreren Jahren steht auf Grund der absehbaren Aussonderung der veralteten Röntgenanlagen vom Typ CAB 2000 die Beschaffung neuer mobiler Großröntgentechnik an.

Diesbezügliche Veranlassungen wurden jedoch im Hinblick auf die bei der vorhandenen Großröntgentechnik erkannten Probleme durch den Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestages angehalten. Die wesentliche Ursache war vor allem die für einen effektiven

Stellungnahme

Berlin, 2. März 2021



Einsatz und Betrieb der mobilen Großröntgentechnik unzureichende Personalausstattung, die vom Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2015 im Rahmen seiner Prüfung beanstandet wurde. Im Zuge der Beschaffung neuer Röntgenanlagen wird die Einsatzweise der mobilen Großröntgentechnik neu ausgerichtet und die bisherige Struktur der Standorte in Umsetzung der strategischen Vorgaben des BMF optimiert. Die mobilen Großröntgenanlagen sind ein effektives Mittel zur Bekämpfung des Tabakwarenschmuggels. Der anerkannte Personalbedarf von 179 Beschäftigten (34 AK gD, 145 AK mD) wurde bislang von BMF nicht im Personalhaushalt der Zollverwaltung geltend gemacht. Ein stellenmäßiger Ausgleich im Einzelplan 08 wird den Personalbestand der Kontrolleinheiten zusätzlich schwächen. Daher fordert der BDZ die haushalterische Berücksichtigung der dringend benötigten Planstellen.

- ***Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf den Zollfahndungsdienst***

Im Bereich des Schwarzmarktes für Zigaretten zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre eine immer weiter zunehmende Professionalisierung auf Täterseite. Es hat sich eine konkrete Schattenwirtschaft gebildet, die alle Aspekte des Wirtschaftslebens abdeckt, von der Produktion (einschl. Herstellung und Lieferung aller Komponenten) über Transport und Lagerung bis hin zu Finanzdienstleistungen - und hierbei insbesondere das Inkriminieren der durch den illegalen Handel unversteuerter Tabakwaren erworbenen Gelder bzw. Gewinne (Geldwäsche). Die Erkenntnisse aus Ermittlungsverfahren im In- und Ausland zeigen den hohen Zufuhrdruck und die große Verfügbarkeit an unversteuerten Zigaretten für die westeuropäischen Schwarzmärkte. Zudem haben sich neue Gruppierungen der organisierten Kriminalität im Bereich der illegalen Herstellung und des illegalen Vertriebs von Wasserpfeifentabak gebildet. Die als „Clans“ benannten Gruppierungen bleiben weiterhin aktiv, deren Strafverfolgung hat sich erheblich erschwert. Die mit dem Referentenentwurf beabsichtigte Steuer- und damit einhergehende Preiserhöhungen insbesondere für neuartige Tabakprodukte schaffen sichtbar neue Anreize für die organisierte Kriminalität (low risk – high profit).

Hingegen hat sich der Personalbestand der Sachgebiete Verbrauchsteuern und Organisierte Kriminalität der Zollfahndungsämter seit der letzten Betrachtung nicht geändert. Zuletzt wurde das „Fahndungssoll“ im Jahr 2001 für die Zollfahndungsämter auf 2.300 Ermittlungspersonen festgeschrieben. Seitdem sind deutliche Stellenzuwächse für den Zollfahndungsdienst nicht erfolgt. Entsprechend ist die Anzahl der geführten Ermittlungsverfahren der mittleren, schweren und organisierten Kriminalität auf gleichem Niveau.

Eine Personalverstärkung ist u. a. erforderlich, um den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen des Gesetzesvorhabens sowie dem deutlich gestiegenen Ermittlungsaufwand in den Zuständigkeitsbereichen der Zollfahndungsämter angemessen begegnen zu können. Der BDZ macht hierbei insbesondere auf den Zusammenhang der Geldwäsche aus inkriminierten Geldern der Tabakwarenkriminalität aufmerksam.

II. Zu den einzelnen Änderungen des Tabaksteuergesetzes und der Tabaksteuerverordnung

Heat-not-Burn-Produkte werden derzeit nach dem Steuertarif für Pfeifentabak versteuert. Künftig soll neben der erhobenen eine zusätzliche Steuer eingeführt werden, so dass diese zukünftig wie Zigaretten besteuert werden.

Die Gleichbehandlung als Zigaretten bei der Besteuerung muss sich jedoch auch bei den Reisefreimengen (aus einem Drittland) und dem Verbringen zu privaten Zwecken aus anderen Mitgliedsstaaten (Steuerfreiheit im innergemeinschaftlichen Verkehr) widerspiegeln. Bisher werden Electronically Heated Tobacco Products (EHTP), sog. Tabaksticks, laut www.zoll.de bei der Einreise von Privatpersonen aus einem Drittland wie folgt behandelt:

„EHTP enthalten u.a. einen kleinen Plug Tabak (kleiner Block aus Tabak), einen Filter und sind mit Papier umwickelt. Dabei unterscheidet man zwischen EHTP mit und ohne Aluminiumhülle. Es handelt sich hierbei um verbrauchsteuerpflichtige Waren.

Ist der Plug Tabak mit einer Hülle aus Aluminium ummantelt, gelten die Reisefreimengen für Rauchtobak. Somit können 250 Gramm der EHTP einfuhrabgabefrei eingeführt werden.

Stellungnahme

Berlin, 2. März 2021



Ist der Plug Tabak nicht mit einer Hülle aus Aluminium ummantelt, gelten die Reisefreimengen für Zigaretten. Somit können nur 200 Stück der EHTP als Reisefreimenge einfuhrabgabefrei eingeführt werden.“

Der Referentenentwurf sieht hierzu keine Änderung des § 39 Tabaksteuerverordnung, der Einreise-Freimengen-Verordnung oder der Einfuhr-Verbrauchssteuerbefreiungsverordnung vor. Hier muss zwingend nachgesteuert werden. Auch in Hinblick auf die Steuernachvollziehbarkeit sollten hier klare gesetzliche Regelungen getroffen werden. In Hinblick auf die Anpassung des Steuertarifs an die Höhe desjenigen einer Zigarette ist es auch nicht mehr nachvollziehbar, warum es bei einer Einstufung als Rauchtabak bei der Einreisefreimenge oder im innergemeinschaftlichen Warenverkehr zu privaten Zwecken verbleiben sollte. Laut Herstellerangaben enthält eine Packung mit 20 EHTP insgesamt 5,3 g Tabak. Damit wäre es einem Reisenden aus einem Drittland nach den derzeitigen Regelungen (250 g Rauchtabak steuerfrei) möglich etwa 943 Stück EHTP steuerfrei einzuführen (sofern mit einer Hülle aus Aluminium ummantelt). Im Vergleich dazu dürfen nur 200 Stück Zigaretten steuerfrei zu privaten Zwecken eingeführt werden. Im innergemeinschaftlichen Verkehr wären zu privaten Zwecken nach der Richtmenge sogar 3.770 Stück EHTP (entspricht 1 kg Rauchtabak) steuerfrei (sofern mit einer Hülle aus Aluminium ummantelt). Im Vergleich dazu dürfen als Richtmenge lediglich 800 Stück Zigaretten steuerfrei zu privaten Zwecken aus einem anderen Mitgliedsstaat nach Deutschland verbracht werden. Das Ziel der Gesetzesvorlage, Heat-not-Burn Produkte höher zu besteuern um den Verbrauch dieser zu steuern würde damit verfehlt, weil der Verbraucher ohne Probleme auf den Kauf aus einem Drittland oder anderen Mitgliedsstaat, ausweichen kann.

Die E-Zigarette soll als Steuergegenstand im Tabaksteuergesetz aufgenommen werden. Auch hier bedarf es einer Aufnahme von Beschränkungen hinsichtlich der Reisefreimengen (aus einem Drittland) und der Richtmengen bei dem Verbringen zu privaten Zwecken aus anderen Mitgliedsstaaten. Momentan handelt es sich um keinen Steuergegenstand, so dass eine Beschränkung lediglich im Hinblick auf den Wert bei Einreisen aus einem Drittland bestehen. Im innergemeinschaftlichen Warenverkehr gibt es keine Beschränkungen bzw. Richtmengen.

Stellungnahme

Berlin, 2. März 2021



Die Nicht-Besteuerung für Produkte, die nach Deutschland (zu privaten Zwecken) eingeführt oder verbraucht werden, in unbeschränkter Menge wäre eine Ungleichbehandlung gegenüber den heimischen Produkten, aber insbesondere in der Besteuerungssystematik gegenüber anderen Verbrauchsteuern nicht konsequent. Die Aufnahme als Steuergegenstand würde an dieser Stelle ins Leere laufen. Zudem würden die im Referentenentwurf genannten Ziele (Beachtung der Steuergerechtigkeit durch die Erfassung des Substitutionsprodukts als Steuergegenstand, Erzielung von Steuermehreinnahmen durch die Anwendung eines sachgerechten Steuertarifs und die Modernisierung des Tabaksteuerrechts) nicht erreicht werden. Sofern keine Freimenge beabsichtigt ist, bedarf es hier einer Klarstellung.

Dieter Dewes

-Bundesvorsitzender-