



**VERBAND DEUTSCHER  
WASSERPFEIFENTABAK-  
MANUFAKTUREN UND -HÄNDLER E.V.**

Verband Deutscher Wasserpfeifentabak-Manufakturen und -Händler e.V.  
c/o BVTE \* Unter den Linden 42 \* 10117 Berlin

Bundesministerium der Finanzen  
Büro der Abteilungsleiterin III  
- MDin Tanja Mildenerger -  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

**DER SHISHA-VERBAND**

c/o BVTE  
Unter den Linden 42  
10117 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 88 66 36 270

info@wpt-verband.de  
www.wpt-verband.de

27. Mai 2021

Übersendung nur per E-Mail an: IIIB4@bmf.bund.de

**Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen / Siebte Verordnung zur  
Änderung von Verbrauchsteuerverordnungen  
Vorgesehene Neuregelung des § 31 Abs. 4 TabStV  
GZ III B 4 - V 9905/20/10008 :004  
DOK 2021/0493117**

Sehr geehrte Frau Mildenerger,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfes in o.g. Angelegenheiten und  
Einräumung der Möglichkeit einer Stellungnahme.

Der Verband Deutscher Wasserpfeifentabak-Manufakturen und -Händler e.V. vertritt die  
Interessen der mittelständischen Unternehmen der Wasserpfeifentabak-Wirtschaft in  
Deutschland – Hersteller und Importeure, Großhändler, Einzelhändler und die  
Wasserpfeifentabak-Gastronomie.

Einige der vorgesehenen Änderungen sind aus unserer Sicht notwendig und zielführend. Im  
Hinblick auf die vorgesehene Neuregelung in § 31 Abs. 4 S. 2 TabStV haben wir allerdings  
erhebliche Bedenken. Hierzu nehmen wir auf den folgenden Seiten Stellung.

**A) Die vorgesehene Neuregelung zur Mengenbegrenzung von Verpackungen mit Wasserpfeifentabak**

1. Nach dem **Referentenentwurf** einer Siebten Verordnung zur Änderung von Verbrauchsteuerverordnungen (Stand: 29.4.2021) ist eine Neuregelung in **§ 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV** vorgesehen. Die Regelung soll lauten:

„Für Wasserpfeifentabak sind nur Packungen mit einer Menge bis zu 25 Gramm zulässig“

Gestützt wird diese Regelung auf die Bestimmung in § 16 Abs. 2 Nr. 2 TabStG. Danach ist das Bundesministerium für Finanzen ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zur Erleichterung der Steuerhebung durch Steuerzeichenverwendung den Inhalt der Kleinverkaufspackungen auf bestimmte Mengen zu begrenzen.

2. Zur **Begründung der Neuregelung** wird angegeben:

„Die Packungsgröße für Wasserpfeifentabak wird auf 25 Gramm begrenzt, um die weit verbreitete Praxis der portionsweisen Abgabe von Wasserpfeifentabak weitestgehend zu unterbinden und die zulässige Packungsgröße an die übliche Konsummenge pro Wasserpfeife anzupassen“.

3. Im Hinblick auf den **Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft** (E 2) wird angegeben:

„Daneben entstehen durch die Begrenzung der Packungsgrößen für Wasserpfeifentabak in geschätzt 30 Betrieben Kosten für die Umrüstung von Herstellungsanlagen in Höhe von insgesamt 150.000,- Euro im Jahr 2022. Durch die Begrenzung der Verpackungsgrößen von Wasserpfeifentabak ergeben sich jährliche Mehrkosten für die Wirtschaft in Höhe von geschätzt 5,4 Mio. Euro ab dem Jahr 2022, da bei gleichbleibendem Absatz zusätzliche Verpackungen ausgegeben werden müssen“.

## **B) Stellungnahme zur vorgesehenen Neuregelung**

Zwar besteht in § 16 Abs. 2 Nr. 2 TabStG eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Verpackungsgrößen von Tabakerzeugnissen. Allerdings geht die Begründung zur vorgesehenen Neuregelung von unzutreffenden Sachverhaltsumständen aus. Dies betrifft sowohl das Konsumverhalten der Verbraucher wie auch die durch eine Umstellung ausgelösten wirtschaftlichen Belastungen. Das mit der Regelung eigentlich bezweckte Ziel, Steuerhinterziehungen vorzubeugen, würde nach unserer Einschätzung bei einer Umsetzung nicht erreicht werden. Die vorgesehene Regelung halten wir in dieser Form nicht für verhältnismäßig. Sie ist nicht geeignet und auch nicht erforderlich und angemessen, um ein berechtigtes Gesetzesziel zu erreichen (dazu I).

Vor allem ist sie aber nicht mit höherrangigen Unionsrecht, insbesondere mit den Vorgaben der Tabakrichtlinie 2014/40/EU vereinbar (dazu II.).

Im Einzelnen:

### **I. Unzutreffende Sachverhaltsannahmen und Unverhältnismäßigkeit der Regelung**

#### **1. Unzutreffende Einschätzung der Konsumgewohnheiten**

- a) Die Gesetzesbegründung geht in unzutreffender Weise davon aus, dass eine übliche Konsummenge eines Verbrauchers pro Wasserpfeife bei ca. 25 Gramm liegt. Tatsächlich variieren die konsumierten Tabakmengen in der Praxis erheblich, und zwar je nach Benutzer, verwendetem Equipment und Geschmack zwischen 10 und 60 g. Dies kann in Abhängigkeit der individuellen Verbrauchsmenge dazu führen, dass bei einer maximalen Verpackungsgröße von 25 g. Verbraucher nicht nur mehr Wasserpfeifentabak erwerben als es nach ihren Konsumgewohnheiten erforderlich ist (z. B. wäre der Erwerb von 50 g in zwei Verpackungen erforderlich, um einen gewöhnlichen Bedarf von 40 g zu decken), sondern darüber hinaus auch eine Steigerung des Konsums bewirken, weil eigentlich „überschüssige Restmenge“ erworben und konsumiert würde. Ein solcher Anreiz durch nationale tabakrechtliche

Regelungen soll nach den Vorstellungen des Unionsgesetzgebers, der den Gesamtkonsum an Tabakerzeugnissen eindämmen möchte, aber gerade vermieden werden (dazu näher unten).

- b) Tatsächlich zielt die Regelung wohl auch gar nicht auf eine verbrauchsorientierte Packungsgröße, sondern darauf, in sog. Shisha-Bars eine portionsweise Abgabe zu begrenzen und damit befürchteten Steuerhinterziehungen vorzubeugen. Aber auch insoweit geht die Begründung von unrichtigen Voraussetzungen aus, wenn in ihr von einer „weit verbreiteten Praxis der portionsweisen Abgabe“ die Rede ist. Soweit ersichtlich beruht dieser Ansatz nicht auf belastbaren Daten. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass nur ein geringer Anteil des Wasserpfeifenkonsums in Deutschland im gastronomischen Umfeld erfolgt. Der hierauf entfallende Anteil dürfte insgesamt nur geringfügig über 25 % des Gesamtverbrauchs liegen. Der überwiegende Konsum erfolgt im häuslichen Umfeld, wo eine Steuerverkürzungspraxis ohnehin nicht zu befürchten ist. Dies zeigt auch der Umstand, dass während der Lockdown-Phasen der Gesamtkonsum nicht zurückgegangen ist, sondern sich in dieser Zeit vollständig in den häuslichen Bereich verlagert hat. Darüber hinaus erscheint selbst im gastronomischen Umfeld die vorgesehene Regelungsänderung nicht zielführend. Es ist weder absehbar, dass durch die Regelung eine portionsweise Abgabe unterbleibt, noch liegt nahe, dass diese einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von Steuerhinterziehungen bewirken kann. Es ist im Gegenteil eher damit zu rechnen, dass durch die Verpackungsgrößenbegrenzung eine Stärkung des Schwarzmarktes bewirkt wird (dazu nachfolgend 3.). Damit sind nicht nur Steuerhinterziehungen verbunden. Es ist auch zu befürchten, dass die mit der Tabakrichtlinie verbundenen Zielen des Unionsgesetzgebers beeinträchtigt werden.

## **2. Erhebliche Belastungen der rechtskonform agierenden Wirtschaftsunternehmen**

Nicht realistisch erscheinen auch die im Referentenentwurf angenommenen Kostenbelastungen der Wirtschaft. Die tatsächlichen Umstellungs- und Folgekosten würden bei Weitem über den im Referentenentwurf angenommenen Kosten liegen und zu unangemessenen Belastungen der betroffenen Wirtschaftsunternehmen führen.

- a) Die Anpassung der gegenwärtigen Herstellungsanlagen würde allein bei jedem der ca. 30 etablierten Herstellungsbetriebe einen Umrüstungsaufwand von mindestens 50.000,- Euro pro Anlage, d. h. 1,5 Mio. Euro und damit etwa 10 Mal so viel wie im Referentenentwurf geschätzt (150.000, - Euro), begründen. Tatsächlich würden schon die einmaligen Zusatzkosten noch deutlich höher ausfallen. Mit den bestehenden Produktionskapazitäten könnte der bestehende Bedarf an Wasserpfeifentabak in 25-g-Packungen nämlich gar nicht gedeckt werden, zumal eine Umrüstung einiger Anlagen auf 25-g-Packungen nicht möglich ist. Zudem könnten selbst die umrüstbaren Anlagen nicht dieselben Mengen herstellen. So ist bei Umstellung von 200-g-Verpackungen auf 25-g-Verpackungen nicht die Möglichkeit gegeben, die 8-fache Menge an Einzelpackungen herzustellen. Der zusätzliche Bedarf an Herstellungsanlagen läge nach unseren Schätzungen bei ca. 45 Produktionslinien bei 500.000,- Euro pro Linie, d. h. bei 22,5 Mio. Euro. Außerdem würden sich Kosten für Umbaumaßnahmen für zusätzliche Herstellungsanlagen (45 Produktionslinien x ca. 50.000,- Euro pro Linie = 2.250.000,- Euro) und für die Umstellung der Aufmachung von Verkaufsverpackungen von 200-g-Packungen auf 25-g-Packungen i.H.v. ca. 250.000,- Euro ergeben. Dies ergäbe eine Summe an einmaligen Zusatzkosten von 26.500.000,- Euro.
- b) Auch die laufenden Zusatzkosten p. a. werden voraussichtlich die im Referentenentwurf geschätzten Kosten bei Weitem übersteigen. Zusätzlich zu den veranschlagten 5,4 Mio Euro für zusätzliches

Verpackungsmaterial fallen weitere Kostenpositionen an. Zu berücksichtigen sind aufgrund zusätzlichen Flächenbedarfs für 45 Produktionslinien (à 350 m<sup>2</sup> pro Linie) zusätzliche Mietkosten von ca. 1,9 Mio. Euro, zusätzliche Personalkosten (4 Personen x 45 Produktionslinien) von 6,5 Mio. Euro, zusätzliche Transportkosten (für zusätzlich ca. 5.400 Paletten) von ca. 540.000,- Euro und zusätzliche laufende Wartungskosten für 45 Produktionslinien von ca. 3,375 Mio. Euro. Damit ergäbe sich eine Summe an laufenden Zusatzkosten von ca. 17.700.000,- Euro p. a. und damit mehr als das Dreifache des im Referentenentwurf geschätzten Aufwandes.

### **3. Keine geeignete Maßnahme zur Eindämmung illegaler Produkte**

Diese finanziellen Auswirkungen würden zu erheblichen Preissteigerungen in einem Umfang von ca. 30 % führen. Damit würde ein besonderer Anreiz für Schwarzmarktaktivitäten gesetzt werden, weil sich hier ohne steuerliche Belastungen hochattraktive Margen abzeichnen. Mit den erheblichen Preissteigerungen wird eine Anlockwirkung einhergehen, Erzeugnisse nicht in vorgegebenen Portionsgrößen herzustellen und zu vertreiben, um auf diese Weise Kosten und Steuern zu vermeiden und illegale Überschüsse zu erzielen. Daher ist damit zu rechnen, dass das erklärte Ziel des Unionsgesetzgebers, durch Harmonisierung der nationalen Vorschriften nicht nur den Gesundheitsschutz und die Warenverkehrsfähigkeit im Tabakbereich zu stärken, sondern gerade auch die Zunahme illegaler Produkte im Markt zu verhindern (siehe Erwägungsgrund 28 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU), konterkariert wird. Der Unionsgesetzgeber hatte mit der Tabakrichtlinie 2014/40/EU eine Harmonisierung der Vorschriften zur Aufmachung der Tabakerzeugnisse angestrebt, um dem Schwarzmarkt an illegalen Produkten entgegenzuwirken. Nach seiner Bewertung kann nämlich nur der ungehinderte Verkehr legaler Tabakprodukte zu einem hinreichenden Gesundheitsschutz und einer Eindämmung des Tabakkonsums führen (siehe Erwägungsgrund 29 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU). Diese Ziele werden durch die vorgesehene Änderung gefährdet.

## II. Unionrechtswidrigkeit der vorgesehenen Neuregelung

Vor allem ist die Neuregelung aber nicht mit höherrangigem Unionsrecht vereinbar.

### 1. Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs durch eine nationale Sonderbestimmung infolge der Begrenzung der Verpackungsgröße

Die vorgesehene Regelung ist nicht vereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit von Tabakerzeugnissen. Hierfür sieht die höherrangige Tabakrichtlinie 2014/40/EU besonders strenge Vorgaben vor. Diese würden durch die vorgesehene Neuregelung in § 31 Abs. 4 TabStV verletzt.

- a) Nach Art. 1 der Tabakrichtlinie ist das wesentliche Ziel der Tabakrichtlinie die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, damit - ausgehend von einem Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen - das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse erleichtert wird und die Verpflichtungen im Rahmen des WHO-Rahmenübereinkommens eingehalten werden. Ausweislich Erwägungsgrund 4 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU waren gerade die Unterschiede bei den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Herstellung und Aufmachung von Tabakerzeugnissen ein Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Diese Unterschiede sollten durch die Tabakrichtlinie 2014/40/EU abgestellt werden (Erwägungsgrund 5 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU). Der Unionsgesetzgeber sah dazu gerade strengere gesetzliche Maßnahmen auf Unionsebene statt auf nationaler Ebene für das Funktionieren des Binnenmarktes als erforderlich an (Erwägungsgrund 6 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU). Gerade solche nationalen Unterschiede bei den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften von Tabakerzeugnissen können nach der verbindlichen Bewertung des Unionsgesetzgebers ein Handelshemmnis darstellen und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse behindern, so dass sie beseitigt werden sollten (Erwägungsgrund 25 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU).

Wie deren Erwägungsgründe 28 und 29 verdeutlichen, sollte gerade auch eine Vereinheitlichung der Aufmachungen von Verpackungen von Tabakerzeugnissen und deren Verpackungsinhalte (z. B. die Mindestzahl der Zigaretten in einer Verpackung) sichergestellt werden, um den ungehinderten Warenverkehr zu gewährleisten und der zunehmenden Verbreitung illegaler Produkte entgegenzuwirken. Daher hat der Unionsgesetzgeber in Erwägungsgrund 53 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU auch ausdrücklich festgehalten, dass für Tabakerzeugnisse, die den Anforderungen der Tabakrichtlinie entsprechen, der freie Warenverkehr gilt und die Mitgliedstaaten nur zum Schutz der öffentlichen Gesundheit befugt sind, weitere Anforderungen festzulegen. Dies gilt gerade auch für Elemente der Aufmachung und Verpackung, die keine gesundheitlichen Warnhinweise darstellen, wie sie Gegenstand der vorgesehenen Neuregelung sind.

Vorschriften zur Standardisierung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen dürfen die Mitgliedstaaten daher nur aufstellen, sofern sie mit dem AEUV und den WTO-Vorschriften vereinbar sind und die vollständige Anwendung der Tabakrichtlinie nicht behindern (so ausdrücklich Erwägungsgrund 53 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU). Im Übrigen betont der Unionsgesetzgeber, dass bei Auferlegung von Verpflichtungen die Grundrechte der Hersteller zu wahren und die Verpflichtungen mit Blick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes verhältnismäßig sein müssen (Erwägungsgrund 59 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU).

Aufgrund dieser unionsrechtlichen Anforderungen kann eine deutsche Sonderregelung zur Verpackungsgröße nicht auf die Ermächtigungsgrundlage in § 16 TabStG gestützt werden. Die Regelungskompetenz in § 16 Abs. 2 Nr. 2 TabStG knüpft nämlich lediglich an eine Erleichterung der Steuererhebung, aber nicht an die nach Unionsrecht zwingenden gesundheitlichen Erfordernisse an. § 16 Abs. 2 TabStG kann daher grundsätzlich nicht eine deutsche Sonderregelung zu einer Beschränkung der Verpackungsgröße rechtfertigen. Dies entspricht



auch der Bewertung der EU-Kommission in ihrem Bericht an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 2014/40/EU über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen vom 21. Mai 2021. In ihrer Einschätzung zur Harmonisierung der Verpackungen spricht die Kommission sich nachhaltig für europäische Einheitsverpackungen aus und sieht das Einführen oder Fortbestehen unterschiedlicher Verpackungseinheiten nach nationalem Recht als Hindernis für den freien Warenverkehr an (s. Bericht der Kommission, COM/2021/249 final; dort bei 4.2, S. 10).

- b) Dies ergibt sich auch aus Art. 24 Abs. 1 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU. Danach dürfen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich Art. 24 Abs. 2 und 3 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen, die der Tabakrichtlinie entsprechen, nicht aus Gründen untersagen oder beschränken, die in der Tabakrichtlinie geregelte Gesichtspunkte betreffen. Art. 24 Abs. 3 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU betrifft ein generelles Verbot einer Kategorie von Tabakerzeugnissen und ist hier nicht einschlägig. Einschlägig ist aber Art. 24 Abs. 2 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU. Danach können Mitgliedstaaten weitere Anforderungen zur Vereinheitlichung von Tabakerzeugnissen nur vorsehen, wenn dies zum Schutz der Gesundheit gerechtfertigt ist und auch nur unter ausdrücklicher Beachtung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen. Die Regelung betont ferner, dass die Maßnahmen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch einer verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen dürfen.
- c) Tatsächlich beschränkt die vorgesehene Regelung die Warenverkehrsfreiheit, insbesondere die von ausländischen Anbietern, die richtlinienkonforme Tabakerzeugnisse herstellen und anbieten und nicht auf die vorgesehene Packungsgröße festgelegt sind. Für sie erweist sich der vorgesehene Regelungsvorschlag als erhebliches

Handelshemmnis, weil sie im europäischen Binnenmarkt zulässige Verpackungsgrößen von mehr als 25 g in Deutschland nicht vertreiben dürften. Eine Rechtfertigung für eine Regelung wäre nach Art. 24 Abs. 2 der Tabakrichtlinie nur zum Schutz der menschlichen Gesundheit und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt. Ein solcher Gesundheitszweck wird ausweislich der Gesetzesbegründung aber weder verfolgt noch ist er auch nur ansatzweise ersichtlich. Die vorgesehene Regelung dient einzig und allein dazu, die Steuererhebung und ggfs. die Kontrolltätigkeit der Überwachungsbehörden zu erleichtern. Damit würde die Regelung gegen höherrangiges Unionsrecht verstoßen.

## **2. Unvereinbarkeit mit den Zielen einer umweltgerechten Gestaltung und des Vermeidens von Verpackungsmülls**

Darüber hinaus steht die geplante Größenbegrenzung von Verkaufsverpackungen von Wasserpfeifentabak auch den Zielen der Europäischen Union zur Eindämmung von Verpackungsmüll entgegen. Je kleiner eine Verkaufseinheit ist, desto mehr Verpackungsmüll fällt pro kg Tabakerzeugnis an. Wird eine Menge Wasserpfeifentabak z. B. in 200-g-Verpackungen verkauft, fällt deutlich weniger Müll an als bei der achtfachen Zahl von 25-g-Verpackungen. Die vorgesehene Änderung steht damit auch im Widerspruch zu dem Auftrag der Verpackungsabfall-Richtlinie 94/62/EG an die Mitgliedstaaten, Verpackungsabfälle zu vermeiden. Gemäß deren Art. 1 Abs. 2 hat die Vermeidung von Verpackungsabfällen oberste Priorität. In diesem Sinne sollen die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie präventive Maßnahme zur Verpackungsvermeidung ergreifen. Anstatt jedoch eine effektive Maßnahme zur Abfallvermeidung vorzusehen – nämlich größere Verkaufseinheiten zu ermöglichen – wirkt der Regelungsvorschlag auf eine unnötige Steigerung von Verpackungsmüll hin.

Insgesamt halten wir die vorgesehene Neuregelung zur Begrenzung der Verpackungsgrößen von Wasserpfeifentabak daher für nicht geeignet, um die angestrebte Vermeidung von Steuerhinterziehungen zu erreichen. Sie ist zudem mit höherrangigem Unionsrecht nicht vereinbar.



Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Wir sind sehr daran interessiert, Missstände im Bereich Wasserpfeifentabak zu beseitigen und sind gern zu einem Meinungs- und Informationsaustausch bereit, insbesondere auch im Hinblick auf Verbesserungen bei der Abgabe von Wasserpfeifentabak im gastronomischen Bereich und der Eindämmung von illegalem Wasserpfeifentabak.

Mit freundlichen Grüßen

Verband Deutscher Wasserpfeifentabak-Manufakturen und -Händler e.V.

Mischall-Konstantin El-Madany  
Vorsitzender

Sven Pracht  
1. stellvertretender Vorsitzender

Dieses Dokument wurde elektronisch erstellt und ist ohne Unterschrift gültig.