

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

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

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

DER SHISHA- VERBAND

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

Unter den Linden 42
10117 Berlin

Folke Rega

Telefon: +49 30 886636270

Mobil: +49 162 1858416

E-Mail: folke.rega@wpt-verband.de

www.wpt-verband.de

Berlin, den 01.03.2022

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen / Ahtes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen sowie zur Änderung weiterer Gesetze (8. VStÄndG)

Vorgesehene Neuregelung des § 31 Abs. 4 TabStV

GZ III B 4 - V 9905/20/10009 :004

DOK 2022/0126179

Sehr geehrte Frau Mildenerger,

der Bundesverband Deutscher Wasserpfeifentabak-Manufakturen und Händler e. V., zukünftig „Bundesverband Wasserpfeifentabak e. V.“, vertritt die Interessen der mittelständischen Wasserpfeifentabak-Wirtschaft von Herstellern, Importeuren, Markeninhabern und Händlern bis hin zur Wasserpfeifentabak-Gastronomie in Deutschland.

Wir erachten den vorliegenden Entwurf zu den Änderungen im Tabaksteuergesetz und der Tabaksteuerverordnung aus Sicht der Wasserpfeifentabak-Wirtschaft als gelungen. Allerdings vermissen wir eine zeitgemäße Anpassung der Tabaksteuergesetzgebung in Hinblick auf die Konsumgewohnheiten und Verhaltensweisen im Bereich des Wasserpfeifentabaks.



Stellungnahme zu § 31 Abs. 4 Tabaksteuerverordnung

In Absatz 4 werden nach Satz 1 folgende Sätze eingefügt:

„Bei Substituten für Tabakwaren sind bei Packungsinhalten bis zu 5 Millilitern nur Packungen zulässig, deren Inhalte auf nicht mehr als eine Dezimalstelle lauten. Andere Packungen sind nur zulässig, wenn deren Inhalte nicht auf Bruchteile eines Milliliters lauten.“

Wir sprechen uns dafür aus, den bisherigen Satz 2 gem. siebter Verordnung zur Änderung von Verbrauchsteuerverordnungen durch die neu vorgeschlagenen Sätze zu ersetzen. Zugleich sprechen wir uns dafür aus, das Verbot der portionsweisen Abgabe von Wasserpfeifentabak im gastronomischen Bereich und die damit verbundene Verpflichtung zur Vorhaltung eines Steuerlagers im Tabaksteuergesetz auszunehmen.

Begründung

Die bisherige Tabaksteuergesetzgebung für Wasserpfeifentabak wird der Lebensrealität von Konsumenten, die ca. 75 Prozent des deutschen Abnehmermarktes ausmachen, und der gängigen Praxis in sogenannten Shisha-Bars nicht gerecht. Die diesbezüglichen Maßnahmen der siebten Verordnung zur Änderung von Verbrauchsteuerverordnungen mit Veröffentlichung am 11.08.2021 im Bundesgesetzblatt haben diese Umstände ebenfalls nicht berücksichtigt und führen bereits jetzt zu spürbar negativen Auswirkungen für Hersteller, Importeure, Markeninhaber und Händler sowie schlussendlich für den Bund und die Verbraucher. Die vorhergegangene Anpassung ist zudem nicht mit höherrangigem Unionsrecht, insbesondere mit den Vorgaben der Tabakrichtlinie 2014/40/EU, vereinbar und sollte daher revidiert werden.

Hersteller werden unverschuldet mit Zwang belegt

Der Verpackungszwang für Wasserpfeifentabak mit einer Begrenzung der maximalen Menge von 25 Gramm (im Folgenden auch „Verpackungszwang“) zielt vor allem darauf ab, die portionsweise Abgabe an Konsumenten aus einer Kleinverkaufspackung in Gaststätten zu unterbinden. Gaststätten und Shisha-Bars machen jedoch nur etwa 25 Prozent des deutschen Abnehmermarktes aus. 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.

Hersteller werden durch den künftig geltenden Verpackungszwang unverschuldet mit einem Zwang und unverhältnismäßig hohen Kosten¹ belegt, obwohl steuerrechtliche Vorgaben nur in einem geringen Anteil des legalen Abnehmermarktes nicht erfüllt werden (vgl. Drucksache 19/21736 des Deutschen Bundestags).

Konsumgewohnheiten werden nicht gewürdigt

Häufig werden Wasserpfeifenköpfe mit Mischungen unterschiedlicher Wasserpfeifentabake und auch mit zusätzlichen aromatisierten Pasten (z.B. Molassen) versehen, um unterschiedlichste Aromen-Mischungen und vielfältigste Geschmackserlebnisse zu kreieren. Dieses Vorgehen wird sowohl im privaten Bereich praktiziert, ist aber auch in Gaststätten zu beobachten, weshalb wiederverschließbare Kleinverpackungen besonders praktikabel sind. Der Konsum von Wasserpfeifen ist, obwohl bereits in der Mitte der Gesellschaft angekommen, insbesondere auch ein Ausdruck kultureller Identität und wird gerade von Menschen mit Migrationshintergrund als ein Stück mitgebrachte Heimat einhergehend mit den beschriebenen Konsumgewohnheiten betrachtet. Die jetzige Tabaksteuergesetzgebung wird diesen Integrationsbemühungen nicht gerecht.

Begrenzung des maximalen Inhalts der Kleinverpackung ist nicht wirkungsvoll

Wasserpfeifenköpfe sind nicht genormt. Sie haben in der Regel eine Füllmenge von 15 bis 25 Gramm, können aber auch bis zu 60 Gramm fassen. Daraus lässt sich folgern, dass bei der Verwendung einer oder mehrerer Einzelportionen Restmengen entstehen. Die überbleibende Restmenge der nicht wiederverschließbaren Einzelpackung gem. § 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV führt insbesondere in der Gastronomie erwartbar nicht zur gewünschten Aufhebung des Widerspruchs tabaksteuerrechtlicher Vorgaben hinsichtlich des § 25 TabStG und der offenkundigen verbreiteten Praxis der Abgabe aus Kleinverpackungen, da die Mengenbegrenzung andernfalls überhaupt nicht notwendig wäre. Vielmehr würde die gesammelte und zum Konsum angebotene Restmenge erneut gem. § 25 TabStG Abs. 1 eine Steuerschuld begründen².

Der Überprüfungs- und Ermittlungsaufwand für Kontrollbehörden in Hinblick auf Verstöße gegen § 25 TabStG, auf die Bekämpfung von illegalem Tabak und auf die Steuervermeidung wird durch den Verpackungszwang erschwert. Bereits das Auffinden von Um- und Verpackungen von Tabakerzeugnissen bzw. das Fehlen von Tabakrückständen in Restmüllbehältern dürfte Anlass für eine Überprüfung hinsichtlich eines Verstoßes gegen § 25 TabStG und weitere darstellen.

¹ vgl. Abschnitt zur Umsetzbarkeit

² Diese absehbare Verhaltensweise lässt sich aus dem Modell des *homo oeconomicus* ableiten.

Daher bietet es sich als zielführende Lösung an, die tabaksteuerrechtlichen Vorgaben für die portionsweise Abgabe in öffentlichen Gaststätten einzuschränken und gleichzeitig stärkere Auflagen (z.B. eine Lizenzierung analog zur Schanklizenz) für den Betrieb der betreffenden Einrichtungen zu erlassen.

Schwarzmarkt wird durch bestehende Regelung deutlich gestärkt

Vorbemerkungen zu den in diesem Abschnitt genannten Vergleichszahlen

Die Ermittlung von Durchschnittspreisen und Schwarzmarktdaten ist *res natura* mit Ungenauigkeiten versehen. Dies liegt vor allem daran, dass der Endverkaufspreis pro Kilogramm aufgrund unterschiedlicher Anbieter, Herstellungskosten, verfügbaren Kleinverkaufspackungen und steuerlichen Effekten in den jeweiligen Ländern unterschiedlich zu bewerten ist. Um einen annähernden Vergleich zu gewährleisten, wurde 2019 ein Produkt aus dem mittleren Preissegment (i.d.R. 180 - 200 Gramm) auf 1 Kilogramm harmonisiert. Ausgenommen sind hierbei die Kilopreise aus Polen, Tschechien und Luxemburg, die per Stichprobe in Online-Shops am 24.02.2022 ermittelt und aufgerechnet wurden. Jedoch decken sich die Verkaufspreise weitestgehend mit den an die EU-Kommission gemeldeten Steuerdaten (EXCISE DUTY TABLES)³.

Die Erhebungen der Schwarzmarktdaten wurden durch einen internationalen Hersteller für den europäischen Raum im März 2021 durchgeführt. Sie setzen sich aus Verkaufs- und Marktanalysen, Käuferpotential-Analysen, Veröffentlichungen aus den Ländern (soweit verfügbar) sowie aus den Absatzvolumen von grenznahen Händlern zusammen.

Der durchschnittliche Verkaufspreis für Wasserpfeifentabak in unseren direkten Nachbarländern beträgt etwa 155 €/kg. Vor der Einführung der Zusatzsteuer auf Wasserpfeifentabak zum 01.01.2022 betrug der Preis in Deutschland ca. 85 €/kg. Das BMF hat in der Drucksache 19/21736 einen höheren Durchschnittswert für Wasserpfeifentabak (138,03 €/kg) benannt, der jedoch den Wegfall von hochpreisigen Importen, die seitdem stark zurückgegangen sind, nicht berücksichtigt.

Seit der Einführung der Zusatzsteuer auf Wasserpfeifentabak am 01.01.2022 stieg der Preis auf 117,50 €/kg. Durch die Mengengrenzung zum 01.07.2022 steigt der Kilopreis durch die steuerliche Berechnung und die hohen Investitionskosten⁴ auf ca. 200 €/kg. Damit ergibt sich eine durchschnittliche Differenz von ca. 44 €/kg sowie insbesondere zu den direkt angrenzenden Nachbarländern 61 €/kg (Schweiz), 70 €/kg (Polen), 111 €/kg (Österreich) und 120 €/kg (Luxemburg).

³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties/excise-duties-tobacco_en

⁴ vgl. Abschnitt zur Umsetzbarkeit

Vergleicht man die Kilopreise für Wasserpfeifentabak mit den geschätzten Schwarzmarktvolumina in den EU-Nachbarländern, lässt sich daraus eine Korrelation ableiten. So wies Belgien im Jahr 2019 einen durchschnittlichen Verkaufspreis von 197 €/kg aus, wobei der Schwarzmarkt heute auf ca. 79 % ermittelt wird. Unsere Mitgliedsunternehmen gehen davon aus, dass der Schwarzmarktanteil hierzulande durch den künstlich erhöhten Preis von gegenwärtig 45 - 50 % auf ca. 75 % (konservative Schätzung) steigen wird.

Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Land	Verkaufspreis pro kg ⁵	Schwarzmarktanteil 03/2021 ⁶
Deutschland (ab 01.07.2022)	200,00 €	75%*
Deutschland (bis 01.07.2022)	117,50 €	45%
Polen	130,00 €	83%
Tschechien	246,00 €	67%
Österreich	89,00 €	70%
Schweiz	139,00 €	
Frankreich	242,00 €	91%
Luxemburg	80,00 €	63%
Belgien	197,00 €	79%
Niederlande	249,00 €	85%
Dänemark	253,00 €	67%
Italien	118,00 €	80%
Spanien	52,00 €	12%
Portugal	110,00 €	53%
Durchschnitt bis 01.07.2022	155,58 €	66%

*konservativ geschätzter Wert durch Umfrage bei Mitgliedsunternehmen im Dez. 2021

Die Herstellung von illegalem Wasserpfeifentabak wird durch hohe Steuerersparnisse insbesondere für das Clan-Milieu und die organisierte Kriminalität noch attraktiver. Die Funde der Ermittlungsbehörden in den vergangenen zwei Jahren haben dies eindringlich gezeigt. Es ist daher grundlegend mit einer deutlichen Zunahme der illegalen Herstellung von Wasserpfeifentabak, des

⁵ Es handelt sich um Preise für den europäischen Markt im Jahr 2019 für ein Produkt im mittleren Preissegment (harmonisiert auf 1kg aus Kleinverkaufspackung). Ausgenommen sind die Preise für Polen, Tschechien und Luxemburg, die am 24.02.2022 per Stichprobe recherchiert wurden.

⁶ Die Schätzungen für den Schwarzmarktanteil wurden auf Basis von Verkaufsanalysen, dem Grenzhandel, Käuferpotential-Analysen und Veröffentlichungen der Länder (soweit verfügbar) sowie der an die EU gemeldeten Tabaksteuersätze zusammengestellt. Für die Schweiz sind keine Daten verfügbar.

illegalen Handels und der privaten Einfuhr insbesondere aus Luxemburg, Polen, der Schweiz und Österreich zu rechnen. Dies widerläuft den Zielen des Unionsgesetzgebers, die Zunahme illegaler Produkte im Markt zu verhindern (siehe Erwägungsgrund 28 der Tabakrichtlinie 2014/40/EU).

Bei einem Schwarzmarktwachstum auf 75 Prozent ist davon auszugehen, dass die einhergehenden steuerlichen Mindereinnahmen die erwarteten Steuermehreinnahmen aus der Einführung der Zusatzsteuer auf Wasserpfeifentabak bei gleichbleibendem Konsum deutlich übersteigen.

Diese abzusehende Entwicklung des Schwarzmarktes gilt es aus Sicht der Wasserpfeifentabak-Wirtschaft entschieden zu vermeiden.

Dem Jugendschutz wird nicht Rechnung getragen

Während mit dem TabStMoG zum 01.01.2022 eine Zusatzsteuer auf Wasserpfeifentabak mit der Begründung des Jugendschutzes eingeführt wurde, und sich der Preis für eine 200 Gramm Kleinverkaufspackung aktuell bei durchschnittlich 24 Euro bewegt, führt die Mengengrenzung beim Verpackungszwang zu einem geringeren Abgabepreis zwischen 4 - 5 Euro, wodurch diese wieder im Taschengeldsegment erschwinglich ist. Ebenfalls aus Jugendschutzgründen wurde ein Mindestinhalt für Zigaretten bereits vor Jahren eingeführt. Der Verpackungszwang der maximalen Menge für Wasserpfeifentabak, der de facto als Einzelportionsabgabe zu werten ist, steht hierzu demnach in völligem Widerspruch. Insbesondere in Hinblick darauf, dass ca. 75 Prozent des Konsums im privaten Bereich stattfindet, kann die gegenwärtige Regelung nicht zielführend für den Jugendschutz sowie der Prävention für junge Erwachsene sein.

Mengengrenzung beim Verpackungszwang verstößt gegen EU-Recht

Die gegenwärtige Regelung des § 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV ist nicht vereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit von Tabakerzeugnissen in der EU. Hierfür sieht die höherrangige Tabakrichtlinie 2014/40/EU besonders strenge Vorgaben vor. Diese wird in § 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV verletzt. Gegenwärtig sind mehrere Hersteller und Importeure von dieser Benachteiligung betroffen.

Umwelt- und Klimaschutz wird ignoriert

Die Regelung nach § 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV hat durch erheblich steigende Mengen an Kunststoff- und Umverpackungen sowie Transportvolumina negative Auswirkungen auf die Umwelt und widerspricht damit den sowohl in der EU-Verpackungsverordnung (2018/852) als auch im

Koalitionsvertrag festgelegten Zielen der Abfallvermeidung und Ressourcenschonung. Durch die Umstellung auf eine einzelne Packung in Form von Schlauchbeuteln i. S. v. Art. 2 Nr. 30 Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU, ist auch eine neue Umverpackung gem. § 35 Abs. 3 TabStV und i. S. v. Art. 2 Nr. 29 Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU erforderlich. Bisher wurde Wasserpfeifentabak vorwiegend in Verpackungen aus Kunststoff, Glas, Metall oder Verbundstoffen abgepackt, die vollständig in den Recyclingkreislauf zugeführt werden konnten.

Im Vergleich verdoppelt mindestens sich das Verpackungsvolumen. Bei gleichbleibendem Absatz im legalen Markt, würden die benötigten Flächen für Produktion und Lagerung sowie das Transportvolumen um 30 Prozent steigen.

Bisherige Regelung ist nicht umsetzbar

Wie aus unserer Stellungnahme zur 7. VStÄndV vom 27.05.2021 hervorgeht, ist die bisherige Regelung gem. § 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV zum 01.07.2022 schlichtweg nicht umsetzbar.

Die damaligen Änderungen bedingen eine grundlegende Umstellung der Produktions- und Abfüllprozesse beginnend bei der Anpassung bestehender Produktionslinien, da statt einem einstufigen nun ein zweistufiger Abfüllprozess notwendig wird. Dies erfordert die Neuanschaffung geeigneter Abfüllanlagen mit einem deutlich höheren Platz- und auch Energiebedarf.

Wie prognostiziert sind geeignete Maschinen zur eichgerechten Portionierung einer klebrigen, feuchten Masse mit heterogenen Bestandteilen (Tabak-Schnitt) in der benötigten Anzahl nicht verfügbar. Diese Lieferschwierigkeiten betreffen ebenfalls die Umverpackung aufgrund der anhaltenden Lieferengpässe in der Papierbeschaffung, der durch die gegenwärtigen Kriegshandlungen in der Ukraine keine Entspannung erfahren dürfte. Papierzulieferer gehen derzeit davon aus, nicht vor 2023 geeignete Kartonagen liefern zu können und dies auch nur in begrenztem Umfang.

Weiterhin können weder Mitarbeiter an den Maschinen eingewiesen werden noch die erforderlichen Verschlüsse und Klebeverbindungen (Temper Proofs) gem. § 35 Abs. 3 TabStV unter Realbedingungen für verkehrsfähige Umverpackungen in ausreichendem Maße getestet werden.

Am 10.01.2022 wurde auf der Internetpräsenz des Zolls die Abverkaufsfrist für Produkte, die den Anforderungen gem. § 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV nicht gerecht werden, zum 31.12.2022 verkündet, woraufhin der deutsche Wasserpfeifentabakmarkt zusammengebrochen ist. Bereits jetzt haben einige Hersteller die Produktion mangels Absatzmöglichkeiten einstellen müssen. Zugleich wirken sich diese Verluste massiv auf die Liquidität der Unternehmen aus, wodurch die Investitionen im Bereich von 600.000 – 1.500.000 Euro für die Neuanschaffung einer einzelnen geeigneten

Produktionslinie stark gefährdet sind (der Finanzierungsbedarf für die Umstellung nach § 31 Abs. 4 Satz 2 TabStV liegt bei insgesamt über 22 Millionen Euro für die Branche). Gegenwärtig sind dadurch Gesamtinvestitionen von über 60 Millionen Euro in der Branche akut bedroht.

Die Folge dieser unverschuldeten Unmöglichkeit ist der Marktausstieg vieler Hersteller mit der Konsequenz einer drohenden marktbeherrschenden Stellung weniger Unternehmen, der Verlust von mehreren tausend sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen, eine Unterversorgung des Marktes zum Nachteil des Wettbewerbs und zum Schaden der Verbraucherinnen und Verbraucher. Es ist davon auszugehen, dass der Schwarzmarkt diese Lücke dauerhaft zu Lasten der Staatseinnahmen, der Hersteller und der Händler füllen wird.

Stattdessen sollten wie vorgeschlagen andere regulatorische Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um die zugrundeliegende steuertechnische Fragestellung zu lösen. Dazu stehen wir jederzeit gerne zu einem Austausch bereit.

Mit freundlichen Grüßen



Folke Rega
Geschäftsführer