

Durchführung einer öffentlichen Anhörung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages (BT- Drucksache 18/7218)

Schriftliche Stellungnahme des BDTA e.V. zur Umsetzung des Artikel 15 „Rückverfolgbarkeit“ der Richtlinie 2014/40/EU in deutsches Recht (hier § 20 Tabakerzverordnung)

Zusammenfassung

- Der BDTA e.V. sieht sein Hauptanliegen - begründet durch das Nachfolgende - darin, dass der deutsche Gesetzgeber die Rückverfolgungspflicht (Erfassung von Tabakerzeugnissen) **auf den Wareneingang beim Tabakwaren-Großhandel** eingrenzt/beschränkt¹. Dieses Vorgehen sehen wir im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Rechtsrahmens **zu Artikel 15 (5)** der Richtlinie². Nur über diesen Ansatz ist gewährleistet, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprochen wird und ein für den Tabakwaren-Großhandel wirtschaftlich darstellbares System zur Rückverfolgbarkeit in Deutschland implementiert wird.

¹ Die Tabakerzeugnisverordnung sieht derzeit unter § 20 „Rückverfolgbarkeit“ vor, dass alle Wirtschaftsakteure mit Ausnahme der Händler, die Tabakerzeugnisse unmittelbar an den Verbraucher abgeben, den Warenein- und-ausgang aller Packungen einschließlich aller zwischenzeitlichen Verbringungen erfassen müssen (Datensammlung bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel).

² Der Rechtsrahmen zu Artikel 15 (5) benennt zwar klar den Umfang der Waren-Erfassungsverpflichtungen (Übergang in den Besitz, alle zwischenzeitlichen Verbringungen und endgültige Abgabe aus dem Besitz), grenzt aber den Bereich, innerhalb der diese Pflichten gelten sollen unter allen am Handel mit Tabakerzeugnissen beteiligten Wirtschaftsteilnehmer konkret auf den Anfang „vom Hersteller“ und das Ende der Lieferkette „bis zum letzten Wirtschaftsteilnehmer vor der ersten Verkaufsstelle ein. Am Anfang des Wirkungsbereichs der Maßnahmen steht folglich der Hersteller. Dieser kann einen „*Übergang aller Packungen in seinen Besitz*“ nicht kennzeichnen, da er den Beginn der Kette darstellt und vor ihm keine Stufe in der beschriebenen Kette besteht. Folglich beschränken sich die Waren-Erfassungsverpflichtungen für das herstellende Gewerbe auf die „endgültige Abgabe der Ware aus ihrem Besitz“. Entsprechend muss am Ende der Lieferkette durch den Wirtschaftsteilnehmer vor der ersten Verkaufsstelle (Großhandel) auch die endgültige Abgabe der Packungen aus dem Besitz nicht mehr erfasst werden, da die Maßnahmen zur Rückverfolgbarkeit nur innerhalb der genannten Lieferkette bis zum letzten Wirtschaftsteilnehmer vor der ersten Verkaufsstelle gewährleistet sein soll.

Begründung:

- Es bestehen ganz erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Einführung eines Systems zur Rückverfolgbarkeit von Tabakerzeugnissen durch Art. 15 der Tabakprodukt-Richtlinie, das eine Datensammlung bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel verlangt.
- Die Verpflichtung zur Datensammlung bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel im Rahmen der Umsetzung eines Systems zur Rückverfolgbarkeit ist weder eine geeignete, erforderliche noch angemessene Maßnahme, gegen illegale Tabakerzeugnisse in Deutschland vorzugehen.
- Durch die Festlegung der Bundesregierung darauf, dass die Datensammlung bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel erfolgen muss, sehen wir auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens zu Artikel 15 (5) der Richtlinie in deutsches Recht verletzt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der jüngst durch die Bundesregierung selbst getätigten Feststellungen und Einschätzungen zum Wirkungsgrad und Nutzen eines solchen Ansatzes im Hinblick auf die Bekämpfung illegaler Aktivitäten im Handel mit Tabakerzeugnissen in Deutschland³.

Vorbemerkungen

Im Zuge einer umfassenden Unionspolitik zur Eindämmung des Tabakkonsums, sieht sich die EU-Kommission verpflichtet – dies vor allem auf der Grundlage der Bestimmungen der WHO-Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) - gegen illegale Tabakerzeugnisse, einschließlich der illegal in die Union eingeführten Tabakerzeugnisse, vorzugehen⁴. Zur Verfolgung dieses Ziels soll neben anderen Maßnahmen auch ein System zur Rückverfolgbarkeit von Tabakerzeugnissen nach Artikel 15 der Richtlinie 2014/40/EU (Tabakprodukt-Richtlinie) in Europa eingeführt werden.

Die Verpflichtung zur Einrichtung und zum Betrieb eines Systems zur Rückverfolgbarkeit von Tabakerzeugnissen, das eine Datensammlung bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel verlangt, bringt erhebliche Belastungen für den Tabakwaren-Großhandel mit sich. Die Linie, jenseits derer der Handel mit Tabakwaren wirtschaftlich nicht mehr darstellbar ist (Prozesskosten), würde damit überschritten, denn zu den 700.000 bis 1.000.000 Erfassungsvorgängen im Großhandel bei der Dokumentation aller Wareneingänge träten (allein für Zigaretten!) weitere **380.000.000 (DREIHUNDERTACHZIG MILLIONEN)** manuelle Erfassungsvorgänge im Warenausgang pro Jahr hinzu.

³ Vergleiche hierzu: Antwort der Bundesregierung – Drucksache 18/7298 – auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Renate Künast, Lisa Paus, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Bekämpfung des Zigaretenschmuggels zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und zur Vermeidung von Terrorismusfinanzierung“

⁴ Vergleiche hierzu: Erwägungsgrund 29 der Richtlinie 2014/40/EU

Mit der Einführung eines solchen Systems gehen daher auch gravierende Eingriffe in die Grundrechte des Eigentums und der unternehmerischen Freiheit gegenüber den Verpflichteten (namentlich den Betrieben des Tabakwaren-Großhandels in Deutschland) einher, die gerechtfertigt sein und dabei insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; rechtliche Würdigung

Bei der Prüfung auf Geeignetheit gilt es bereits festzuhalten, dass die Bundesregierung selbst der Überzeugung ist, dass über ein System zur Rückverfolgbarkeit **NUR Tabakwaren in der legalen Lieferkette kontrolliert werden können**, und dass **es nach den Erkenntnissen der Bundesregierung im legalen Handel in Deutschland keine illegalen Waren gibt**⁵. Das System ist daher nicht geeignet, um in Deutschland Produkte in der legalen Vertriebskette zu identifizieren, die nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprechen und dadurch die Gesundheit der Verbraucher gefährden und den Handel mit legalen Produkten beeinträchtigen. Eine Datensammlung bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel bringt daher keine ZUSÄTZLICHEN - im Kontext der Bekämpfung illegaler Aktivitäten - Informationen/Erkenntnisse.

Das Kriterium der Erforderlichkeit setzt voraus, dass die eingesetzten Mittel nicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels Erforderliche hinausgehen. Dies bedeutet vor allem, dass es kein anderes Mittel geben darf, mit dem das verfolgte Ziel ebenso gut erreicht werden kann und das weniger in das Grundrecht eingreift. Auch in diesem Zusammenhang sind die Feststellungen der Bundesregierung einschlägig, nämlich dass **der legale Handel aufgrund des deutschen Steuerzeichensystems aus steuerrechtlicher Sicht bereits heute hinreichend überwacht wird**⁶. Überdies verweisen wir auf die Vorgaben des WHO-Protokolls zur Eliminierung des rechtswidrigen Handels mit Tabakprodukten⁷, was lediglich eine Datenerfassung bis zum ersten Abnehmer, der nicht mit dem Hersteller verbunden ist, als erforderlich im Rahmen eines globalen Ansatzes und Strategie zur Rückverfolgbarkeit ansieht.

Schließlich setzt die Verhältnismäßigkeit voraus, dass die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Im vorliegenden Kontext des Richtlinienartikels 15 „Rückverfolgbarkeit“ kommt als legitimes Ziel lediglich die Sicherstellung des ungehinderten Verkehrs **mit legalen Produkten** in Betracht; nicht aber der Schutz der Volksgesundheit (Schutz der Gesundheit davor, dass Tabakprodukte konsumiert werden, die nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprechen). Unter Einbeziehung der vorgenannten Feststellungen der Bundesregierung und unter Beachtung des ergänzenden Hinweises der Bundesregierung, dass alle über das individuelle Erkennungsmerkmal zu verknüpfenden und auf einer Datenbank abzulegenden In-

⁵ Vergleiche hierzu: Antwort der Bundesregierung – Drucksache 18/7298

⁶ Vergleiche hierzu: Antwort der Bundesregierung – Drucksache 18/7298

⁷ Vergleich: Das Protokoll zur Eliminierung des rechtswidrigen Handels mit Tabakprodukten, das Bestandteil des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs ist und dessen Umsetzung die Tabakprodukt-Richtlinie dient (Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2014/40/EU), sieht in Art. 8 Ziff. 4.1 lit. e nur eine Datenerfassung bis zum ersten Abnehmer, der nicht mit dem Hersteller verbunden ist, vor.

formationen ***nur den legalen Vertriebsweg abbilden, Schmuggelwege aber daraus nicht unmittelbar zu erkennen sind***⁸, ist die Angemessenheit eines Systems, dass den Tabakwaren-Großhandel verpflichten würde, alle Daten bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel zu erfassen und in eine Datenbank einzuspeisen, zu verneinen. Dies umso mehr, da über eine Verpflichtung zur Datensammlung bis hinunter zur Abgabe an den Einzelhandel massiv in die Marktstrukturen eingegriffen würde, weil für die überwiegende Mehrzahl der BDTA-Mitgliedsbetriebe die Erfassung jeder kleinteiligen Auslieferung an den Einzelhandel wirtschaftlich nicht mehr darstellbar ist, folglich existenzgefährdend wäre.

Die Einschränkung der Erfassungspflichten auf den Wareneingang im Großhandel trägt folglich dem einzig legitimen Ziel der Maßnahme „Rückverfolgbarkeit“ - der Sicherstellung des ungehinderten Verkehrs **mit legalen Produkten - bereits vollumfänglich Rechnung.**

Abschlussbemerkungen

Der Bundestagsausschuss für Ernährung und Landwirtschaft wird sich im Rahmen einer Anhörung am 17. Februar 2016 mit den Entwürfen der Bundesregierung (Tabakerzeugnisgesetz und Tabakerzeugnisverordnung) befassen. Wir appellieren in diesem Zusammenhang an die Mitglieder des Ausschusses, unsere Argumente einer neuerlichen Überprüfung zu unterziehen und stehen Ihnen selbstverständlich auch als Sachverständiger zum Bereich der Rückverfolgbarkeit für die Anhörung zur Verfügung.

Köln, 09. Februar 2016

Carsten Zenner

Geschäftsführer

Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e.V.

Stadtwaldgürtel 44

50931 Köln

Der Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e.V. (BDTA) mit Sitz in Köln vertritt die Interessen der rein national tätigen Tabakwaren-Großhändler und der Betreiber von Zigarettenautomaten in Deutschland. 120 überwiegend mittelständisch geprägte und zumeist inhabergeführte Unternehmen mit ca. 4.500 Beschäftigten gehören dem Verband an.

⁸ Vergleiche hierzu: Antwort der Bundesregierung – Drucksache 18/7298