

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

A. Problem und Ziel

Mit diesem Gesetz wird

- das deutsche Recht an die Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über technische Standards für die Errichtung und den Betrieb eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 7) und die Delegierte Verordnung (EU) 2018/573 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über Kernelemente der im Rahmen eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse zu schließenden Datenspeicherungsverträge (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 1) angepasst und
- der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/576 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über technische Standards für Sicherheitsmerkmale von Tabakerzeugnissen (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 57) in das deutsche Recht umgesetzt.

Zur Unterbindung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen werden in den Artikeln 15 und 16 der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1) – Tabakprodukttrichtlinie – Grundregelungen für ein maßgeblich auf Unionsebene zu entwickelndes System der Rückverfolgbarkeit und für Sicherheitsmerkmale festgelegt. Vorgesehen ist die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen mit einem individuellen Erkennungsmerkmal und einem fälschungssicheren Sicherheitsmerkmal. Durch das Rückverfolgbarkeitssystem soll der Warenverkehr dieser Erzeugnisse erfasst werden, damit sich die Produkte in der gesamten Union verfolgen lassen. Außerdem soll die Einführung von Sicherheitsmerkmalen die Überprüfung erleichtern, ob die Tabakerzeugnisse echt sind.

Die Tabakprodukttrichtlinie regelt für die Vorgaben zur Rückverfolgbarkeit und zum Sicherheitsmerkmal eine zeitversetzte Anwendbarkeit: Die Regelungen sollen für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen ab dem 20. Mai 2019 gelten und für die übrigen Tabakerzeugnisse ab dem 20. Mai 2024. Auf diese Weise sollen die bei der Rückverfolgbarkeit von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen gesammelten Erfahrungen im Hinblick auf andere Tabakerzeugnisse genutzt werden können. Die Vorgaben der Richtlinie dienen auch der Umsetzung von Artikel 8

des Protokolls der Weltgesundheitsorganisation zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen.

Die eingangs genannte Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 sowie die Delegierte Verordnung (EU) 2018/573 sind unmittelbar anwendbar. Ihre Durchführung erfordert jedoch – ebenso wie der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/576 – Anpassungen des deutschen Rechts.

B. Lösung

Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft wird ein laufender Erfüllungsaufwand von schätzungsweise 13 Millionen Euro ab dem 20. Mai 2019 angenommen. Ab dem 20. Mai 2024 erhöht sich dieser Aufwand um 370 000 Euro im Jahr.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Dem Bund entsteht durch die Regelungen dieses Gesetzes und der Dritten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 430 000 Euro. Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Bundesfinanzverwaltung beträgt rd. 180 000 Euro. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Der jährliche zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Marktüberwachungsbehörden der Länder beträgt rd. 320 000 Euro.

F. Weitere Kosten

Nach Berechnungen der EU-Kommission ist mit einer Steigerung der Verbraucherpreise für Tabakerzeugnisse von 0,01 Euro pro Einzelpackung auszugehen.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 24. September 2018

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 Ersten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

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

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes**

Das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden nach der Angabe zu § 7 die folgenden Angaben eingefügt:

„§ 7a Ausgabestelle; unabhängiger Anbieter

§ 7b Verordnungsermächtigungen“.

2. § 1 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für die Anwendung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen gelten die Begriffsbestimmungen

1. des Artikels 2 der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1); Artikel 2 Nummer 40 gilt jedoch mit der Maßgabe, dass die Bereitstellung von Produkten jede Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Gemeinschaftsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit umfasst,
2. des Artikels 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über technische Standards für die Errichtung und den Betrieb eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 7),
3. des Artikels 2 der Delegierten Verordnung (EU) 2018/573 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über Kernelemente der im Rahmen eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse zu schließenden Datenspeicherverträge (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 1) und
4. des Artikels 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über technische Standards für Sicherheitsmerkmale von Tabakerzeugnissen (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 57).“

3. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 4 wird aufgehoben.

b) Die bisherigen Nummern 5 bis 10 werden die Nummern 4 bis 9.

c) Die neue Nummer 9 wird wie folgt gefasst:

„9. Zollbehörden: die Hauptzollämter und Zollfahndungsämter.“

4. § 3 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird das Wort „Wirtschaftsakteure“ durch die Wörter „Wirtschaftsteilnehmer und die Inhaber erster Verkaufsstellen“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 wird das Wort „Wirtschaftsakteure“ durch die Wörter „Wirtschaftsteilnehmer oder die Inhaber erster Verkaufsstellen“ ersetzt.
5. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Tabakerzeugnisse dürfen nur hergestellt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie einem Rückverfolgbarkeitssystem unterliegen, das den Anforderungen der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 und der Delegierten Verordnung (EU) 2018/573 entspricht. Unbeschadet des Artikels 6 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 ist das Inverkehrbringen von Packungen von Tabakerzeugnissen nur zulässig, wenn sie mit einem fälschungssicheren Sicherheitsmerkmal versehen sind, das den Anforderungen des Artikels 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 und des Artikels 16 der Richtlinie 2014/40/EU entspricht.“
 - b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 1 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Das Wort „Wirtschaftsakteure“ wird durch die Wörter „Wirtschaftsteilnehmer und Inhaber erster Verkaufsstellen“ ersetzt.
 - bbb) In Buchstabe b werden die Wörter „einen Datenspeicher“ durch die Wörter „ein Repository-System“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 2 werden die Wörter „Wirtschaftsakteuren mit Ausnahme des Händlers, der Tabakerzeugnisse unmittelbar an Verbraucherinnen und Verbraucher abgibt,“ durch das Wort „Wirtschaftsteilnehmern“ ersetzt.
 - cc) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. Regelungen zur Abgabe und Übermittlung von Erklärungen über die Antimanipulationsvorrichtung nach Artikel 7 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 treffen;“
 - dd) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. den Wirtschaftsteilnehmern und den Inhabern erster Verkaufsstellen vorschreiben, Aufzeichnungen über die Vertriebskette zu führen und aufzubewahren;“
 - ee) Die folgenden Nummern 5 und 6 werden angefügt:

„5. zur Sicherstellung der Integrität von Authentifizierungselementen

 - a) Regelungen zur Rotation von Sicherheitsmerkmalen nach Artikel 6 Absatz 1 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 einführen oder beenden,
 - b) den Austausch oder die Änderung von Sicherheitsmerkmalen oder einzelnen Authentifizierungselementen nach Artikel 6 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 verlangen oder
 - c) formale Leitlinien oder Anforderungen hinsichtlich der Sicherheit von Produktions- und Vertriebsverfahren nach Artikel 6 Absatz 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 festlegen;
 6. die nationalen Behörden für die Administration und Zugangsberechtigung nach Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe k und Artikel 27 Absatz 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 benennen.“

6. Nach § 7 werden die folgenden §§ 7a und 7b eingefügt:

„§ 7a

Ausgabestelle; unabhängiger Anbieter

(1) Die Ausgabestelle nach Artikel 3 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 nimmt ihre Tätigkeit der Generierung und Ausgabe der individuellen Erkennungsmerkmale und der Identifikationscodes nach den Artikeln 8, 9, 11 und 13 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 als Aufgabe des Bundes wahr.

(2) Die Ausgabestelle

1. erbringt die Leistungen nach Absatz 1 gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern und Inhabern erster Verkaufsstellen im eigenen Namen und in privatrechtlichen Handlungsformen, wobei für Rechtsstreitigkeiten zwischen der Ausgabestelle und den Wirtschaftsteilnehmern sowie zwischen der Ausgabestelle und den Inhabern erster Verkaufsstellen der ordentliche Rechtsweg eröffnet ist;
2. kann nach Maßgabe des Artikels 3 Absatz 9 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 Entgelte erheben;
3. kann zur Unterstützung ihrer Tätigkeit Behörden des Bundes oder der Länder um Hilfeleistung ersuchen oder zu diesem Zweck private Dritte beauftragen; insbesondere kann die Ausgabestelle zur Identifizierung und Authentifizierung von Wirtschaftsteilnehmern oder Inhabern erster Verkaufsstellen sowie zur Feststellung, ob diese ihren Betrieb nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 der Gewerbeordnung aufgegeben haben, die ihr vorliegenden Daten mit den außenwirtschafts-, gewerbe- oder steuerrechtlichen Daten abgleichen, die bei den zuständigen Behörden vorliegen; die Regelungen der Abgabenordnung bleiben hiervon unberührt;
4. stellt für den Fall der Einstellung der Tätigkeit nach Absatz 1 sicher, dass eine Kontinuität der Aufgabenwahrnehmung bis zur Betriebsaufnahme durch eine Nachfolgerin gewährleistet ist; die Sicherstellung erfolgt insbesondere durch die Entwicklung eines Ausstiegsplanes nach Artikel 3 Absatz 8 Buchstabe b der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

(3) Die Ausgabestelle ist unabhängig und erfüllt für die Dauer ihrer Tätigkeit die Anforderungen des Artikels 35 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574. Sie legt dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft jährlich zum 1. April eine Erklärung darüber vor, dass die Kriterien nach Artikel 35 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 erfüllt sind, und belegt dies durch entsprechende Unterlagen.

(4) Mindestens eines der nach Artikel 3 Absatz 1 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 vom Sicherheitsmerkmal umfassten Authentifizierungselemente muss von einem von der Tabakwirtschaft unabhängigen Anbieter bereitgestellt werden, der die Anforderungen des Artikels 8 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 erfüllt. Die Tätigkeit des unabhängigen Anbieters wird als Aufgabe des Bundes wahrgenommen. Sie kann von der Ausgabestelle zusammen mit der Tätigkeit nach Absatz 1 wahrgenommen werden; Absatz 3 gilt in diesem Fall entsprechend.

§ 7b

Verordnungsermächtigungen

(1) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen

1. durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass Private die Aufgaben und Befugnisse der Ausgabestelle oder des unabhängigen Anbieters oder die Aufgaben und Befugnisse sowohl der Ausgabestelle als auch des unabhängigen Anbieters wahrnehmen, oder

2. durch Vertrag Private mit der Ausführung der in Nummer 1 genannten Aufgaben und der Ausübung der dort genannten Befugnisse im eigenen Namen beauftragen.

(2) In Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Nummer 1 können für die Privaten, die mit den Aufgaben und Befugnissen der Ausgabestelle oder des unabhängigen Anbieters betraut sind, insbesondere Regelungen erlassen werden über

1. die Aufbau- und Ablauforganisation,
 2. die Unterstützung durch um Hilfestellung ersuchte Behörden des Bundes oder der Länder oder durch beauftragte private Dritte,
 3. die Zuverlässigkeit und Unabhängigkeit, auch hinsichtlich der nach § 7a Absatz 2 Nummer 3 beauftragten privaten Dritten,
 4. die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Rechnungslegung,
 5. den Abschluss von privatrechtlichen Verträgen mit Wirtschaftsteilnehmern sowie mit Inhabern erster Verkaufsstellen, den Gegenstand dieser Verträge, die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien, insbesondere Regelungen über Haftungsausschlüsse und über die Höhe und Erhebung von Entgelten, und die Beendigung dieser Verträge,
 6. die Zuständigkeit der Ausgabestelle für in das Inland verbrachte Tabakerzeugnisse gemäß Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 sowie
 7. die Deaktivierung von Identifikationscodes nach Artikel 15 Absatz 4, Artikel 17 Absatz 4 und Artikel 19 Absatz 4 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.“
7. In § 16 Absatz 2 Nummer 3 wird das Wort „Wirtschaftsakteure“ durch die Wörter „Wirtschaftsteilnehmer und Inhaber erster Verkaufsstellen“ ersetzt.
 8. § 42 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Anwendung“ die Wörter „, soweit nicht in diesem Gesetz oder in aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen oder in Rechtsakten der Europäischen Union etwas anderes bestimmt ist“ eingefügt.
 - b) In Satz 2 werden nach dem Wort „werden“ die Wörter „, und nachzuweisen, dass die Erzeugnisse den Anforderungen der in Satz 1 zweiter Halbsatz genannten Vorschriften entsprechen“ eingefügt.
 9. § 47 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die §§ 7 bis 7b sind für Zigaretten und für Tabak zum Selbstdrehen ab dem 20. Mai 2019 und für die übrigen Tabakerzeugnisse ab dem 20. Mai 2024 anzuwenden.“
 - b) Nach Absatz 3 werden die folgenden Absätze 4 und 5 eingefügt:

„(4) Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, die

 1. vor dem 20. Mai 2019
 - a) hergestellt oder importiert wurden oder
 - b) in den freien Verkehr gebracht wurden und
 2. den bis dahin geltenden Vorschriften entsprechen,

dürfen noch bis zum 20. Mai 2020 in den Verkehr gebracht werden oder im Verkehr verbleiben.

(5) Andere Tabakerzeugnisse als Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, die

 1. vor dem 20. Mai 2024
 - a) hergestellt oder importiert wurden oder

- b) in den freien Verkehr gebracht wurden und
- 2. den bis dahin geltenden Vorschriften entsprechen,
dürfen noch bis zum 20. Mai 2026 in den Verkehr gebracht werden oder im Verkehr verbleiben.“
- c) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 6 und 7.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit diesem Gesetz wird

- das deutsche Recht an die Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über technische Standards für die Errichtung und den Betrieb eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 7) und die Delegierte Verordnung (EU) 2018/573 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über Kernelemente der im Rahmen eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse zu schließenden Datenspeicherverträge (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 1) angepasst und
- der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/576 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über technische Standards für Sicherheitsmerkmale von Tabakerzeugnissen (ABl. L 96 vom 16.4.2018, S. 57) in das deutsche Recht umgesetzt.

Zur Unterbindung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen werden in den Artikeln 15 und 16 der Tabakprodukttrichtlinie Grundregelungen für ein maßgeblich auf Unionsebene zu entwickelndes System der Rückverfolgbarkeit und für Sicherheitsmerkmale von Tabakerzeugnissen festgelegt. Vorgesehen ist die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen mit einem individuellen Erkennungsmerkmal und einem fälschungssicheren Sicherheitsmerkmal. Durch das Rückverfolgbarkeitssystem soll der Warenverkehr dieser Erzeugnisse erfasst werden, damit sich die Produkte in der gesamten Union verfolgen lassen. Außerdem soll die Einführung von Sicherheitsmerkmalen die Überprüfung erleichtern, ob die Tabakerzeugnisse echt sind.

Die Tabakprodukttrichtlinie regelt für die Vorgaben zur Rückverfolgbarkeit und zum Sicherheitsmerkmal eine zeitversetzte Anwendbarkeit: Die Regelungen sollen für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen ab dem 20. Mai 2019 gelten und für die übrigen Tabakerzeugnisse ab dem 20. Mai 2024. Auf diese Weise sollen die bei der Rückverfolgbarkeit von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen gesammelten Erfahrungen im Hinblick auf andere Tabakerzeugnisse genutzt werden können. Die Vorgaben der Richtlinie dienen auch der Umsetzung von Artikel 8 des Protokolls der Weltgesundheitsorganisation zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen.

Die eingangs genannte Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 sowie die Delegierte Verordnung (EU) 2018/573 sind unmittelbar anwendbar. Ihre Durchführung erfordert jedoch – ebenso wie der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/576 – Anpassungen des deutschen Rechts.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 verpflichtet die Mitgliedstaaten, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten eine von der Tabakwirtschaft unabhängige Ausgabestelle zu benennen, die insbesondere zuständig ist für

1. die Erstellung und Vergabe von Identifikationscodes an Wirtschaftsteilnehmer, Betriebsstätten und Maschinen sowie für das Führen entsprechender Register und
2. das Generieren und die Ausgabe von individuellen Erkennungsmerkmalen für Einzelverpackungen und aggregierte Verpackungen von Tabakerzeugnissen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (GG) – Recht der Wirtschaft und aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG – Recht der Genussmittel. Die Gesetzgebungskompetenz zur Sanktionierung einzelner Vorschriften ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG.

Dem Bund steht das Gesetzgebungsrecht in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht (Artikel 72 Absatz 2 GG). Die Regelungen des vorliegenden Gesetzes sollen einheitliches Bundesrecht schaffen und eine gleichmäßige Praxis der Verwaltungs-, Zoll- und Überwachungsbehörden für das gesamte Bundesgebiet gewährleisten, um bundesweit die Erreichung der unter I. genannten Ziele zu gewährleisten und Ungleichbehandlungen der betroffenen Wirtschaftsakteure und damit erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft zu vermeiden.

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

Die Regelungen dienen der Anpassung des deutschen Rechts an Regelungen des EU-Rechts.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Regelungen führen nicht zu einer Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen dienen der Unterbindung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen. Mit dem vorgesehenen Rückverfolgbarkeitssystem sollen Kriminalität, Steuerverkürzung und ein Unterlaufen der Maßnahmen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes besser bekämpft werden. Dies steht im Einklang mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Gleichstellungspolitische Aspekte sind nicht betroffen. Der Gesetzentwurf hat keine spezifischen Auswirkungen auf junge Menschen und keine spezifische Relevanz im Hinblick auf die demografische Entwicklung.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Nachfolgend wird der gemeinsame Erfüllungsaufwand dargestellt, der durch dieses Gesetz und die Dritte Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung entsteht. Dieser entsteht durch die Konkretisierung der Regelungen zur Rückverfolgbarkeit und zum Sicherheitsmerkmal durch die Rechtsakte der Kommission zusätzlich zu dem in Tabakerzeugnisgesetz und der Tabakerzeugnisverordnung für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung bereits ausgewiesenen Erfüllungsaufwand für dort enthaltene Regelungen zur Rückverfolgbarkeit und zum Sicherheitsmerkmal von Tabakerzeugnissen.

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Verpflichtungen zur Anbringung individueller Erkennungsmerkmale auf Packungen von Tabakerzeugnissen, zur Meldung von Daten an einen unabhängigen Datenspeicher und zur Anbringung eines Sicherheitsmerkmals sind bereits in dem Tabakerzeugnisgesetz und der Tabakerzeugnisverordnung enthalten.

Durch die Regelungen dieses Gesetzes und der 3. Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung fällt zunächst ein Erfüllungsaufwand bei der deutschen Ausgabestelle zur Errichtung eines Systems zur Generierung von Erkennungsmerkmalen an. Dieser Aufwand wird über den entgeltpflichtigen Erwerb von Erkennungsmerkmalen bei der Ausgabestelle durch die Wirtschaftsbeteiligten getragen.

Durch die Verpflichtung zum Erwerb von individuellen Erkennungsmerkmalen bei einem von Deutschland benannten unabhängigen Dritten wird ein laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von schätzungsweise rund 13 Millionen Euro ab dem 20. Mai 2019 angenommen.

Ab dem 20. Mai 2024 sind auch andere Verpackungen von Tabakerzeugnissen als Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen mit einem individuellen Erkennungsmerkmal zu kennzeichnen. Hierdurch wird mit einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand von schätzungsweise 370 000 Euro gerechnet.

Dieser laufende Erfüllungsaufwand wird vorläufig geschätzt auf der Grundlage der Produktions- und Einfuhrzahlen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2016. Dabei wird eine jährliche Fallzahl von ca. 11,7 Milliarden Packungen an Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen und ca. 340 Millionen an anderen Tabakerzeugnissen als Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen angenommen. Die Kommission schätzte im Rahmen ihrer Folgenabschätzung einen Preis pro Erkennungsmerkmal von 0,0011 Euro. Dieser basiert nach der Folgenabschätzung auf einem Durchschnittspreis und einer Fehlerwahrscheinlichkeit. Soweit die Berechnungen in der Folgenabschätzung erläutert werden, sind sie nachvollziehbar und plausibel. Bei Zugrundelegung des von der Kommission geschätzten Preises ergibt sich ein laufender Erfüllungsaufwand von ca. 13 Millionen Euro ab dem 20. Mai 2019 und ca. 370 000 Euro ab dem 20. Mai 2024.

Die Preisschätzung der Kommission entfaltet keine Bindungswirkung für die Preisgestaltung der deutschen Ausgabestelle. Derzeit kann ein Preis der deutschen Ausgabestelle nicht abgeschätzt werden. Berechnungen anderer Mitgliedstaaten liegen wesentlich höher als die Annahmen der Kommission (Ungarn: 2-5 ungarische Forint pro Erkennungsmerkmal = 0,01-0,02 Euro).

Bei den Schätzungen ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Fallzahl abhängig ist von den Zuständigkeitsregelungen anderer Mitgliedstaaten für deren Ausgabestellen (Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 Verordnung (EU) 2018/574).

Von Seiten der Wirtschaftsverbände wurden zwei Stellungnahmen zum Erfüllungsaufwand abgegeben. Diese differenzierten nicht nach bereits ausgewiesenem und zusätzlichem Erfüllungsaufwand, so dass die Schätzung anhand der Zahlen des Statistischen Bundesamtes und der Kommission erfolgte.

Zudem wurden von Seiten der Wirtschaft besondere Belastungen für kleine und mittlere Betriebe (KMU) durch die Einführung des Rückverfolgbarkeitssystems vorgetragen. Im Rahmen der Erarbeitung der Rechtsakte der Kommission konnte die Bundesregierung einzelne Erleichterungen der Anforderungen für KMU erreichen. Soweit die Rechtsakte die Möglichkeit weiterer Erleichterungen für KMU zulassen, wurden diese mit diesem Gesetz und der Dritten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung genutzt (Verpflichtung der Ausgabestelle zur physischen Ausgabe von Erkennungsmerkmalen entsprechend dem Wunsch der KMU).

Die Regelungen dieses Gesetzes und der Dritten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung sind notwendige Anpassungen des nationalen Rechts an die Rechtsakte der Kommission (EU) 2018/573, (EU) 2018/574 und (EU) 2018/575. Es handelt sich um eine 1:1-Umsetzung der Vorgaben. Die „one in-one out“-Regelung findet somit keine Anwendung.

Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen entsteht dem Bund durch die Anpassung des betroffenen Datenverarbeitungsverfahrens TARA (Tabaksteuerzeichen-Ausgabe-Rationalisierung) einmalig in dem Zeitraum von 2018 bis 2019 ein Erfüllungsaufwand von insgesamt 430 000 Euro. Diesem Aufwand liegt eine angenommene Anzahl an Personentagen von 180 zugrunde. Der laufende jährliche Erfüllungsaufwand für die Bundesfinanzverwaltung beträgt rund 180.000 Euro. Dieser entsteht aufgrund der angenommenen Zunahme von zu bearbeitenden Steuerzeichenbestellungen sowie Erlass- bzw. Erstattungsanmeldungen, für welche zwei Personen im gehobenen bzw. mittleren Dienst benötigt werden. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Im Tabakerzeugnisgesetz wurde bereits ein Erfüllungsaufwand für die Tätigkeit der Marktüberwachungsbehörden ausgewiesen. Dieser basierte nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes auf einer Fallzahl von 309 (Anzahl der Behörden), einem Personalaufwand von 100 Stunden und einem laufbahnübergreifenden Stundenlohn von 35,80 Euro (s. Bundesrats-Drucksache 630/15, S. 39). Es wird davon ausgegangen, dass sich durch das nunmehr konkretisierte Rückverfolgbarkeitssystem der Personalaufwand für die Kontrollen um 20 Stunden je Behörde erhöhen wird. Die Anzahl der für die Überwachung von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen zuständigen Behörden hat sich auf 397 Behörden erhöht (Liste des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit der für die Überwachung von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen zuständigen Behörden). Es wird angenommen, dass keine getrennten Zuständigkeiten für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse bestehen, so dass die Anwendbarkeit des Rückverfolgbarkeitssystems nur auf Tabakerzeugnisse nicht zu einer Reduktion der Fallzahl führt. Insgesamt ergibt aus der Multiplikation von Fallzahl, zusätzlichem Personalaufwand und Stundenlohn von nunmehr 40,30 Euro ein zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand für die Überwachungsbehörden der Länder von ca. 320 000 Euro. Ab dem 20. Mai 2024 kann sich dieser durch die Anwendung der Regelungen auch auf andere Tabakerzeugnisse als Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen geringfügig erhöhen.

Die eingegangenen Stellungnahmen der Länder zu dem durch die Überwachung der neuen Vorgaben entstehenden Erfüllungsaufwand differenzieren nicht nach bisher ausgewiesenem und zusätzlichem Erfüllungsaufwand, so dass auf die Schätzungen des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen wurde.

5. Weitere Kosten

Nach Berechnungen der EU-Kommission ist mit einer Steigerung der Verbraucherpreise für Tabakerzeugnisse von 0,01 Euro pro Einzelpackung auszugehen.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes ist nicht möglich. Die Richtlinie 2014/40/EU, welche durch die Rechtsakte der Kommission konkretisiert wird, gilt unbefristet.

Die Richtlinie 2014/40 EU sieht in Artikel 28 Absatz 1 vor, dass spätestens fünf Jahre nach dem 20. Mai 2016 die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorlegt. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Richtlinie 2014/40/EU unterstützen die Mitgliedstaaten die Kommission und übermitteln ihr alle verfügbaren Informationen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes)

Zu Nummer 1

Nummer 1 ändert die Inhaltsübersicht.

Zu Nummer 2

Es wird auf die Begriffsbestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574, der Delegierten Verordnung (EU) 2018/573 und des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 verwiesen.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Die Begriffsbestimmung „Wirtschaftsakteure“ ist vor dem Hintergrund der Einführung des Begriffs „Wirtschaftsteilnehmer“ durch Artikel 2 Nummer 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 zu streichen und die Terminologie ist anzupassen.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung.

Zu Buchstabe c

Die Änderung der Nummer 9 dient der Anpassung an § 6 Absatz 2 Nummer 5 der Abgabenordnung.

Zu Nummer 4

Anpassung der Terminologie an die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 Nummer 2 und 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Nummer 5

Zu Buchstabe a

Auf die Anforderungen an die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen nach der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574, der Delegierten Verordnung (EU) 2018/573 und dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/576 der Kommission wird verwiesen.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Zu Dreifachbuchstabe aaa

Anpassung der Terminologie an die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 Nummer 2 und 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Dreifachbuchstabe bbb

Anpassung der Terminologie an die Begriffsbestimmung in Artikel 2 Nummer 16 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Doppelbuchstabe bb

Anpassung der Terminologie an die Begriffsbestimmung in Artikel 2 Nummer 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Doppelbuchstabe cc

Die neue Nummer 2a dient der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Doppelbuchstabe dd

Mit der neugefassten Nummer 4 wird die Terminologie an die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 Nummer 2 und 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 angepasst.

Die Streichung des Schriftformerfordernisses erfolgt zur Anpassung an Artikel 15 Absatz 6 der Tabakprodukttrichtlinie und zur Klarstellung des Gewollten.

Zu Doppelbuchstabe ee

Die neue Nummer 5 dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 bis 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576.

Die neue Nummer 6 dient der Umsetzung der Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe k und 27 Absatz 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Nummer 6**§ 7a (Ausgabestelle; unabhängiger Anbieter)**

Der neue § 7a Absatz 1 verweist auf Artikel 3 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Absatz 2 konkretisiert die in Absatz 1 beschriebene Tätigkeit der Ausgabestelle.

Für die Generierung und Ausgabe der individuellen Erkennungsmerkmale und Identifikationscodes unterhält die Ausgabestelle privatrechtliche Beziehungen mit den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern und Inhabern erster Verkaufsstellen.

Entgelte können nach den Vorgaben des Artikels 3 Absatz 9 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 erhoben werden.

Insbesondere zur Identifizierung und Authentifizierung der Wirtschaftsteilnehmer oder der Inhaber erster Verkaufsstellen kann die Ausgabestelle die von ihr erhobenen Daten mit den bei den zuständigen Behörden bereits vorliegenden Daten abgleichen. Dies dient der Datensicherheit und der Integrität des Rückverfolgbarkeitssystems.

Des Weiteren ist nach Artikel 3 Absatz 8 Buchstabe b der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 zur Gewährleistung der kontinuierlichen Aufgabenwahrnehmung ein Ausstiegsplan zu erstellen.

Absatz 3 verweist auf die Unabhängigkeitskriterien nach Artikel 35 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 und regelt, wie deren Erfüllung zu belegen ist.

Der neue Absatz 4 stellt klar, dass die Ausgabestelle als von der Tabakwirtschaft unabhängiger Anbieter die Tätigkeit nach Artikel 3 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 übernehmen kann.

§ 7b (Verordnungsermächtigungen)

Der neue § 7b enthält Ermächtigungen zur Beauftragung sowie zur näheren Ausgestaltung von Organisation und Verfahren.

Zu Nummer 7

Anpassung der Terminologie an die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 Nummer 2 und 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Nummer 8

Die Vorschriften zur Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen mit einem individuellen Erkennungsmerkmal sollen nach Erwägungsgrund (4) der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 auch für Ware gelten, die zum Export in Drittstaaten bestimmt ist (Bekämpfung von „Praktiken, die eine falsche Deklaration von Exporten zur Folge haben“). Vor diesem Hintergrund ist die Ergänzung des § 42 Absatz 1 des Tabakerzeugnisgesetzes erforderlich.

Zu Nummer 9**Zu Buchstabe a**

Die Regelung zur Anwendbarkeit der Vorschriften zu Rückverfolgbarkeit und Sicherheitsmerkmal wird um die neuen §§ 7a und 7b ergänzt.

Zu Buchstabe b

Der neue Absatz 4 dient der Umsetzung von Artikel 37 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Der neue Absatz 5 dient der Umsetzung von Artikel 37 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574.

Zu Buchstabe c

Folgeänderung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 enthält die Regelung zum Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKR**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes
(NKR-Nr. 4457, BMEL)**

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

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand ab 2019:	rund 13 Mio. Euro
Weiterer jährlicher Erfüllungsaufwand ab 2024:	rund 374.000 Euro
Verwaltung (ohne Übergangsfrist)	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	180.000 Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	430.000 Euro
Länder	
Jährlicher Erfüllungsaufwand ab 2019:	320.000 Euro
Weiterer jährlicher Erfüllungsaufwand ab 2024:	geringfügig
Umsetzung von EU-Recht	Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung hinausgegangen wird.
Evaluierung	Die Tabakprodukttrichtlinie (2014/40/EU) sieht in Artikel 28 eine Evaluation vor, auf die die Durchführungsverordnung zur Rückverfolgbarkeit ausdrücklich Bezug nimmt. Grundlage der Evaluierung werden Berichte sein, die die Mitgliedstaaten nach unionsrechtlich definierten Vorgaben (betr. Ziel, Kriterien und Datengrundlage) übermitteln müssen. Der deutsche Bericht wird dem nationalen Evaluierungsverfahren nach dem Staatssekretärsbeschluss der Bundesregierung gleichwertig sein.

KMU-Betroffenheit	Das Ressort hat sowohl bei den Verhandlungen auf EU-Ebene als auch bei der nationalen Umsetzung alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft, um Erleichterungen für KMU zu erreichen.
Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand aus dem vorliegenden Regelungsvorhaben auf der Grundlage von Studien der EU-Kommission sowie Angaben des Statistischen Bundesamtes geschätzt. Der Nationale Normenkontrollrat hat keine validen Anhaltspunkte dafür, die Schätzungen des Ressorts anzuzweifeln. Zwar wurden im Rahmen der Beteiligung von Ländern und Verbänden Zweifel an den Schätzungen des Ressorts geäußert. Es wurden jedoch keine alternativen Schätzungen zum Erfüllungsaufwand vorgenommen, die eine ähnlich valide Grundlage wie die Folgenabschätzung der EU-Kommission oder die Angaben des Statistischen Bundesamtes darstellen. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags deshalb keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben werden die Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 vom 15. Dezember 2017 über technische Standards für die Errichtung und den Betrieb eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse, die Delegierte Verordnung (EU) 2018/573 der Kommission vom 15. Dezember 2017 über Kernelemente der im Rahmen eines Rückverfolgungssystems für Tabakerzeugnisse zu schließenden Datenspeicherungsverträge sowie der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/576 der Kommission vom 15. Dezember 2018 über technische Standards für Sicherheitsmerkmale von Tabakerzeugnissen in das deutsche Recht umgesetzt.

Die genannten EU-Rechtsakte konkretisieren die Artikel 15 und 16 der sogenannten Tabakrichtlinie (Richtlinie 2014/40/EU zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG). Die beiden Artikel sehen vor, dass ein System zur Rückverfolgbarkeit eingeführt wird und dass Tabakerzeugnisse künftig mit einem Sicherheitsmerkmal zu versehen sind. Dadurch soll der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen unterbunden und die Echtheit der Produkte gewährleistet werden. Die Regelungen für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen sollen ab dem 20. Mai 2019 und für die übrigen Tabakerzeugnisse ab Mai 2024 gelten.

Nach den konkretisierenden Rechtsakten der Kommission müssen die Mitgliedstaaten nunmehr eine von der Tabakwirtschaft unabhängige Stelle benennen, die Identifikationscodes herstellt und diese an Wirtschaftsteilnehmer, Betriebsstätten, Maschinen und erforderliche Register abgibt. Diese unabhängige Stelle soll überdies auch individuelle Erkennungsmerkmale für Einzelverpackungen und aggregierte Verpackungen generieren und ausgeben. Das Ressort hat entschieden, die Bundesdruckerei mit diesen Aufgaben zu betrauen. Die Bundesdruckerei handelt dabei auf der Basis eines privatrechtlichen Dienstleistungsvertrages.

II.1 Erfüllungsaufwand

Die Ausführungen beziehen sich im Folgenden auf den Erfüllungsaufwand, der zusätzlich durch die Konkretisierungen zum Rückverfolgungssystem zu dem Erfüllungsaufwand anfällt, der bereits durch die Umsetzung der sog. Tabakrichtlinie aus dem Jahr 2015 entsteht. Durch das Sicherheitsmerkmal entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da diese Funktion das bereits vorhandene Steuerzeichen übernimmt.

Das Ressort hatte den Erfüllungsaufwand der Richtlinienumsetzung seinerzeit auf der Grundlage einer Studie von PricewaterhouseCoopers dargestellt und beziffert (NKR Nr. 3399, Stellungnahme vom 07. Dezember 2015 ohne Einwände). Dazu gehören beispielsweise die einmaligen und laufenden Kosten, die durch das generelle Erfordernis entstehen, Tabakprodukte mit einem Erkennungsmerkmal zu versehen. Im Folgenden wird ausschließlich der Erfüllungsaufwand beziffert, der durch die Durchführungsrechtsakte für das nun zusätzlich eingeführte Rückverfolgungssystem dadurch entsteht, dass eine unabhängige Stelle mit den Aufgaben betraut wird.

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht voraussichtlich ein zusätzlicher einmaliger Aufwand von etwa 430.000 Euro sowie ein zusätzlicher laufender Aufwand von rund 13 Mio. Euro für Tabakerzeugnisse und Tabak zum Selbstrehen ab dem Jahr 2019. Ab dem Jahr 2024 fällt voraussichtlich für die übrigen Tabakerzeugnisse ein weiterer zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand von etwa 370.000 Euro an.

Dieser zusätzliche Aufwand wird durch das in den Konkretisierungsrechtsakten neu eingeführte Erfordernis ausgelöst, eine unabhängige Stelle mit der Generierung und Ausgabe der Erkennungsmerkmale zu betrauen. Der Erfüllungsaufwand entsteht also unmittelbar zunächst bei der unabhängigen Stelle, im Falle Deutschlands bei der Bundesdruckerei. Da die dadurch entstehenden Kosten jedoch direkt von der auf privatrechtlicher Basis agierenden Bundesdruckerei an die Tabakwirtschaft weitergereicht werden, wird der Erfüllungsaufwand im Folgenden einheitlich als Aufwand der (Tabak-)Wirtschaft dargestellt.

Das Ressort geht auf der Grundlage der Folgenabschätzung der EU-Kommission (SWD (2017)455 / 456) davon aus, dass die zusätzlichen Kosten, die durch die Generierung und Ausgabe des Erkennungsmerkmals durchschnittlich pro Packung entstehen, 0,0011 Euro betragen. Die Folgenabschätzung der EU-Kommission beruht wiederum auf einer Studie aus dem Jahr 2015, die die Eurogroup Consulting im Auftrag der EU-Kommission erstellt hat („Analysis and Feasibility Assessment regarding EU systems for Tracking and Tracing of Tobacco Products and for Security Features“). Die Grundannahmen und Berechnungen der Machbarkeitsstudie beruhen auf extensiven Datenerhebungen und Interviews bei den potentiell Betroffenen sowie auf der Analyse vorhandener Studien. Die Folgenabschätzung enthält detaillierte Kostenkalkulationen zu den verschiedenen Kostenaspekten der geprüften Optionen.

Die Folgenabschätzung der EU-Kommission ist nach Einschätzung des Ressorts grundsätzlich nachvollziehbar und plausibel. Dafür spricht auch die positive Bewertung durch das Regulatory Scrutiny Board. Schätzungen eines anderen Mitgliedstaats haben zwar Anhaltspunkte dafür geliefert, dass der Erfüllungsaufwand pro Packung höher liegen könnte. Die konkrete Höhe der zusätzlichen Kosten hängt jedoch einerseits maßgeblich von der konkreten mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der Regelungen zur Zuständigkeit ihrer Ausgabestellen ab. Diese sind aber derzeit nicht bekannt. Andererseits lassen die höher liegenden Schätzungen aus dem betreffenden Mitgliedstaat keine Schlüsse auf die Grundannahmen und einzelnen Kostenbestandteile zu, sodass es keine ausreichende Grundlage für eine Übertragbarkeit dieser Werte auf die Kosten in Deutschland gibt. Die Verbände haben sich in ihren Stellungnahmen zwar ebenfalls zu den Kosten geäußert.

Die betreffenden Stellungnahmen lassen jedoch nicht erkennen, ob die Schätzungen sich ausschließlich auf die Vorgaben aus dem vorliegenden Regelungsvorhaben beziehen oder

auch Posten betreffen, die bereits Teil der Schätzungen zur Richtlinienumsetzung im Jahr 2015 waren. Sie eignen sich deshalb nicht als Grundlage einer alternativen Schätzung.

Zu den jährlichen Fallzahlen betroffener Packungen schätzt das Ressort auf der Basis von Auskünften des Statistischen Bundesamtes, das für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen ab dem Jahr 2019 pro Jahr für etwa 11,7 Milliarden Packungen ein entsprechendes Erkennungsmerkmal generiert und ausgegeben werden muss. Das führt zu zusätzlichen jährlichen Kosten von insgesamt 12,87 Mio. Euro (rund 13 Mio. Euro). Die jährliche Fallzahl der übrigen Tabakprodukte, für die ab dem Jahr 2024 das Erfordernis eines Erkennungsmerkmals gilt, beziffert das Ressort mit etwa 340 Millionen Packungen, das entspricht zusätzlichen jährlichen Kosten von insgesamt etwa 374.000 Euro.

Verwaltung (Bund, Länder)

Der Verwaltung des Bundes entsteht durch die notwendigen Anpassungen des Datenverarbeitungsverfahrens TARA ein Umstellungsaufwand von etwa 430.000 Euro (180 Personentage). Ferner entsteht zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand für zwei zusätzliche Stellen im mittleren bzw. gehobenen Dienst in der Bundesfinanzverwaltung von etwa 180.000 Euro, die durch das erhöhte Aufkommen an Steuerzeichenbestellungen sowie an Erlass- und Erstattungsmeldungen entstehen. Die Kostenschätzungen beruhen jeweils auf Auskünften des Bundesministeriums der Finanzen.

Den Verwaltungen der Länder (Marktüberwachungsbehörden) entsteht durch das Regelungsvorhaben voraussichtlich ein zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand von voraussichtlich rund 320.000 Euro. Das Ressort geht davon aus, dass zusätzlich zu den Aufgaben, die den Marktüberwachungsbehörden für die Kontrolle der Vorgaben aus der Tabakrichtlinie bereits anfallen, zusätzlich weitere 20 Stunden pro Behörde und Jahr für die Kontrolle der Vorgaben aus diesem Regelungsvorhaben anfallen werden (40,30 Euro Stundenlohn). Ferner geht das Ressort auf der Grundlage von Auskünften des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit davon aus, dass die Gesamtzahl der Behörden, die mit der Überwachung der zusätzlichen Vorgaben aus dem Regelungsvorhaben betraut sind, bei rund 400 liegt.

Die Länder haben im Rahmen ihrer Beteiligung zwar geäußert, dass ihr Erfüllungsaufwand möglicherweise höher liegt, als der durch das Ressort geschätzte. Die eingegangenen Stellungnahmen der Länder zu dem durch die Überwachung der neuen Vorgaben entstehenden Erfüllungsaufwand differenzieren jedoch nicht nach bereits im Jahr 2015 ausgewiesenem und dem jetzt zusätzlich entstehenden Erfüllungsaufwand, so dass das Ressort seine Schätzungen weiterhin auf Angaben des Statistischen Bundesamtes stützt.

II.2 Umsetzung von EU-Recht

Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass über eine 1:1-Umsetzung hinaus gegangen wurde.

II.3 Evaluierung

Die Tabakprodukttrichtlinie (2014/40/EU) sieht in Artikel 28 eine Evaluation vor, auf die die Durchführungsverordnung zur Rückverfolgbarkeit ausdrücklich Bezug nimmt. Grundlage der Evaluierung werden Berichte sein, die die Mitgliedstaaten nach unionsrechtlich definierten Vorgaben (betr. Ziel, Kriterien und Datengrundlage) übermitteln müssen. Der deutsche Bericht wird dem nationalen Evaluierungsverfahren nach dem Staatssekretärsbeschluss der Bundesregierung gleichwertig sein.

II.4 KMU-Test

Die Wirtschaft trägt vor, dass durch die Einführung des Rückverfolgbarkeitssystems besondere Belastungen für kleine und mittlere Betriebe (KMU) entstehen. Im Rahmen der Erarbeitung der Rechtsakte der Kommission konnte die Bundesregierung einzelne Erleichterungen der Anforderungen für KMU erreichen. Soweit die Rechtsakte die Möglichkeit weiterer Erleichterungen für KMU zulassen, wurden diese mit diesem Gesetz und der Dritten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung genutzt, wie z. B. die Verpflichtung der Ausgabestelle zur physischen Ausgabe von Erkennungsmerkmalen (entsprechend dem Wunsch der KMU).

III. Ergebnis

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand aus dem vorliegenden Regelungsvorhaben auf der Grundlage von Studien der EU-Kommission sowie Angaben des Statistischen Bundesamtes geschätzt. Der Nationale Normenkontrollrat hat keine validen Anhaltspunkte dafür, die Schätzungen des Ressorts anzuzweifeln. Zwar wurden im Rahmen der Beteiligung von Ländern und Verbänden Zweifel an den Schätzungen des Ressorts geäußert. Es wurden jedoch keine alternativen Schätzungen zum Erfüllungsaufwand vorgenommen, die eine ähnlich valide Grundlage wie die Folgenabschätzung der EU-Kommission oder die Angaben des Statistischen Bundesamtes darstellen. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags deshalb keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatterin

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Mit dem Gesetzentwurf sollen europarechtliche Vorgaben zur Einführung eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse umgesetzt werden. Ziel ist die Bekämpfung des Tabakschmuggels. Die vorgesehenen Regelungen führen dazu, dass für die Überwachung des Rückverfolgbarkeitssystems (insbesondere hinsichtlich Vorhandensein und Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen) die Marktüberwachungsbehörden, also die Tabaküberwachungsbehörden, zuständig sind (§ 27 Absatz 1 Satz 1 TabakerzG). Dies ist nicht sachgerecht, denn es handelt sich um keine Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Das Rückverfolgbarkeitssystem dient der Unterbindung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen und soll Steuerbetrug aufdecken. Die Aufsicht über den Handel mit Tabakerzeugnissen obliegt nach § 33 Absatz 1 des Tabaksteuergesetzes in Verbindung mit § 209 Absatz 1 der Abgabenordnung den Zollbehörden. Diese verfügen bereits über die erforderliche Sach- und Fachnähe zur Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben über Erkennungs- und Sicherheitsmerkmale. So sind sie bereits für die Überprüfung des Steuerzeichens zuständig und mit weitreichenden staatsanwaltschaftlichen und polizeilichen Befugnissen ausgestattet.

Dagegen sind die Tabaküberwachungsbehörden zuständig für den gesundheitlichen Verbraucherschutz und verfügen nicht über derartige Kompetenzen. Diese müssten erst aufgebaut und zusätzliches Personal eingestellt werden, ohne dass eine Anknüpfung an vorhandene Aufgaben besteht. Es ist zudem zu erwarten, dass die Wahrnehmung dieser Aufgabe zu Lasten der regulären Tabaküberwachung geht.

Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in das Tabakerzeugnisgesetz eine Zuständigkeitsübertragung auf die Zoll- und Finanzbehörden für die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Rückverfolgbarkeitssystem aufzunehmen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc (§ 7 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2a)

In Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc sind in § 7 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2a nach der Angabe „(EU) 2018/574“ die Wörter „an die Zollbehörden“ einzufügen.

Begründung:

Gemäß § 33 Absatz 1 Nummer 1 TabStG i. V. m. § 209 Absatz 1 AO obliegt die Aufsicht über den Handel mit Tabakwaren ausdrücklich den Zollbehörden.

Erklärtes Ziel der o. g. Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 besteht in der Eindämmung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Zu diesem Zweck wird das komplexe Rückverfolgbarkeitssystem eingeführt. Durch das Rückverfolgbarkeitssystem soll der Warenverkehr dieser Erzeugnisse erfasst werden, damit sich die Produkte in der gesamten Union (rück-)verfolgen lassen. Mit dem Rückverfolgbarkeitssystem soll den Mitgliedstaaten ein wirksames Instrument im Kampf gegen den unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen bereitgestellt werden, um zeitnah Daten zu Lieferketten- und Transaktionsereignissen für Ermittlungs- und Durchsetzungszwecke zur Verfügung zu haben (Erwägungsgrund 21 der Verordnung).

Die Aufsicht hierüber sollte folgerichtig bei den Zollbehörden als sachlich, fachlich und personell bereits aktuell mit der Überprüfung des Handels mit Tabakerzeugnissen befasster Überwachungseinheit angesiedelt werden.

Die bezeichneten Erklärungen über die Antimanipulationsvorrichtung dienen als Nachweis der korrekten Anbringung der Erkennungsmerkmale auf den Verpackungen, die ihrerseits dazu dienen, dass der Handel mit Tabakwaren kontrolliert werden kann. Die Erklärungen sind Teil des Rückverfolgbarkeitssystems. Sie dienen der Eindämmung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen und sind deshalb den Zollbehörden zu übergeben.

3. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe ee (§ 7 Absatz 2 Satz 2 Nummer 6)

In Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe ee sind in § 7 Absatz 2 Satz 2 Nummer 6 die Wörter „die nationalen Behörden“ durch die Wörter „die Zollbehörden“ zu ersetzen.

Begründung:

Gemäß § 33 Absatz 1 Nummer 1 TabStG i. V. m. § 209 Absatz 1 AO obliegt die Aufsicht über den Handel mit Tabakwaren ausdrücklich den Zollbehörden.

Erklärtes Ziel der o.g. Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 besteht in der Eindämmung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Zu diesem Zweck wird das komplexe Rückverfolgbarkeitssystem eingeführt. Durch das Rückverfolgbarkeitssystem soll der Warenverkehr dieser Erzeugnisse erfasst werden. Mit dem Rückverfolgbarkeitssystem soll den Mitgliedstaaten ein wirksames Instrument im Kampf gegen den unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen bereitgestellt werden, um zeitnah Daten zu Lieferketten- und Transaktionsereignissen für Ermittlungs- und Durchsetzungszwecke zur Verfügung zu haben (Erwägungsgrund 21 der Verordnung).

Folgerichtig sollte die Aufsicht hierüber allein bei den Zollbehörden als sachlich, fachlich und personell bereits aktuell mit der Überprüfung des Handels mit Tabakerzeugnissen befasster Überwachungseinheit angesiedelt werden.

Die bezeichnete Administration und Zugangsberechtigung betrifft das Repository-System (Datenspeichersystem). In diesem werden Daten wie z.B. Identifikationscode der Wirtschaftsteilnehmer, Betriebsstätten und Maschinen sowie Versandbezugsnummern, Zollnummern, Verbrauchsteuernummern, individuelle Erkennungsmerkmale der Packungen vorgehalten. Die Administration umfasst die Vergabe und Pflege von Zugangsrechten auf den Datenspeicher nebst Festlegung von Regeln für besondere Ereignisse, wie Unregelmäßigkeiten des Handels oder Diebstahl eines Identifikationscodes.

Das Datenspeichersystem ist wesentlicher Teil des Rückverfolgbarkeitssystems und dient der Eindämmung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Aus diesem Grund sind Administration und Vergabe von Zugangsrechten den Zollbehörden zuzuweisen.

