



Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Mitglied im DBB – Beamtenbund und Tarifunion

BDZ Friedrichstraße 169-170 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Herrn
Dr. Volker Wissing, MdB
Vorsitzender des Finanzausschusses
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Bundesvorsitzender
Friedrichstraße 169-170
10117 Berlin
Telefon: 0 30-40 81-66 00
Telefax: 0 30-40 81-66 33
E-Mail: LeprichKI@bdz.dbb.de
Internet: www.bdz.dbb.de

Berlin, 22. November 2010

**Öffentliche Anhörung zu dem „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen“
- BT-Drucksache 17/3025 – und dem Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes**

Ihr Schreiben vom 17. November 2010 Gz.: PA 7 – 17/3025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich danke für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu den o.g. Vorlagen und werde als Bundesvorsitzender des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft daran teil nehmen. Mit 25.000 Mitgliedern ist der BDZ die repräsentative Gewerkschaft in der Bundesfinanzverwaltung mit ihren 34.000 Zollbeamtinnen und Zollbeamten. Gerne nutze ich die Gelegenheit, dem Ausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen.

1.

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen

Mit dem Gesetzentwurf sollen im Wesentlichen Richtlinien des Rates zum 1. Januar 2011 in nationales Recht umgesetzt werden.

Mit den Änderungen der Tabaksteuerrichtlinie treten teilweise Änderungen ein, die sich belastend auf die Zigarettenindustrie, die mittelständische Unternehmen, steuerliche Gestaltung, die Preisgestaltung und damit auch auf das Verbraucherverhalten auswirken.

Der Begründung ist zu entnehmen, dass Deutschland von den Änderungen bei den EU-weiten Mindestkriterien im Wesentlichen nicht betroffen ist. Diese Aussage wird jedoch durch die Begründung zum Änderungsantrag deutlich relativiert. Insofern verweisen wir auf unsere Ausführungen an anderer Stelle.

Es wäre allerdings zu begrüßen, wenn diese Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union zu einer Verringerung der Preisspreizung bei Zigaretten führen würden. Das wäre ein Schritt in die richtige Richtung, um den Wettbewerb fairer zu gestalten. Auch im Hinblick auf die Tabaksteuereinnahmen würde es sich positiv auswirken, wenn der legale Grenzverkauf für die Verbraucher wirtschaftlich uninteressant würde.

Mit der Neudefinition von überlangen Tabaksträngen und der damit verbundenen Steuererhöhung wird das Ziel verfolgt, dieses Produkt so unwirtschaftlich zu machen, dass die heute in Deutschland vertriebenen überlangen Tabakstränge vom Markt verschwinden. Hinsichtlich des Verbraucherverhaltens wird zu berücksichtigen sein, inwieweit die Verteuerung dieser Produkte tatsächlich dazu führt, dass sie als legale „Ausweichprodukte“ keinen Absatz mehr finden.

Es ist jedoch mehr als fraglich, ob dieser staatliche Eingriff in das Konsumverhalten die gewünschte Wirkung entfaltet und Verbraucher auf andere legal produzierte und versteuerte Produkte ausweichen. Nach den bisherigen Erfahrungen ist vielmehr damit zu rechnen, dass sie sich zumindest teilweise auf dem Schwarzmarkt mit billigen Zigaretten versorgen werden.

Die Frage, ob sich die bisher getätigten Investitionen der Tabakindustrie ganz oder größtenteils amortisiert haben und in welchem Umfang der Arbeitsmarkt betroffen sein wird, entzieht sich unserer Bewertung.

Entsprechendes gilt für die Neudefinition für bestimmte Zigarren und Zigarillos. Auch hier entziehen sich die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Unternehmen und den Arbeitsmarkt unserer Bewertung. Abwanderungen von Verbrauchern in den Schwarzmarkt müssen zumindest nach Ablauf der Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2014 in Betracht gezogen werden. Für die Neudefinition des Feinschnitts gilt entsprechendes.

Die ab 1. Januar 2014 vorgesehene Möglichkeit der Mengenbeschränkung auf 300 Zigaretten, wenn sie von Privatpersonen in den Republiken Bulgarien, Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen oder Rumänien im steuerlich freien Verkehr für den Eigenbedarf erworben und selbst in das Steuergebiet befördert werden, sowie die Konsequenzen bei Überschreitung der Freimenge sind folgerichtig und konsequent. Doch die Beschränkung ist für die Einnahmeverbesserung des Staates und zum Schutz der Wirtschaft nur etwas wert, wenn sich deren Einhaltung wirksam und steuergerecht überwachen lässt. Das wird jedoch aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Übergangsregeln bei offenen Grenzen erheblich bezweifelt.

Hinsichtlich der Änderungen in den übrigen Verbrauchsteuergesetzen nimmt der BDZ aufgrund der geringen Auswirkungen auf die Verbraucher und die Aufgabenstellung der Zollverwaltung Abstand von einer Stellungnahme.

2.

Änderungsantrag zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen (Änderung des Tabaksteuergesetzes)

Das Sparpaket der Bundesregierung hatte zur Erzielung von Mehreinnahmen zunächst den Abbau von Vergünstigungen der Energiesteuer für energieintensive Unternehmen vorgesehen. Nachdem entschieden wurde, die Steuerbegünstigung für die betroffenen Unternehmen weiter zu gewähren, sollen die Mehreinnahmen durch Erhöhungen der Tabaksteuer für Zigaretten, Feinschnitt, Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak erzielt werden.

Die Begründung zum Änderungsantrag lässt keine Zweifel an der Feststellung, dass die Erhöhung der Tabaksteuer ausschließlich auf die Erzielung von Mehreinnahmen ausgerichtet ist. Auf eine in der Vergangenheit immer wieder mit Steuererhöhungen in Zusammenhang gebrachte gesundheitspolitische Lenkungswirkung wird nicht verwiesen.

Der strategische Ansatz beinhaltet im Vergleich zur künftigen Besteuerung der Zigaretten eine stärkere steuerliche Belastung des Feinschnitts. Mit der Umstellung bei der Mindeststeuer werden darüber hinaus niedrige Preislagen überproportional verteuert. Damit wird erreicht, dass sich die Preisspreizung beim Feinschnitt reduziert und der Preisabstand zu den Zigaretten reduziert wird. Um zu verhindern, dass der Preisabstand der sehr günstigen Zigarren und Zigarillos zu Zigaretten und Feinschnitt das Verbraucherverhalten beeinflusst, wird mit der Einführung einer Mindeststeuer bei Zigarren und Zigarillos entsprechend verfahren. Für Pfeifentabak wird ebenfalls eine Mindeststeuer eingeführt.

Bemerkenswert ist, dass die Bundesregierung über die steuerliche Belastung von Tabakprodukten nicht nur das Konsumverhalten steuern will, sondern auch in wirtschaftliche Belange eingreift, die Industrie und Handel in der Produktion und im Vertrieb, aber auch bei Investitionen und Abschreibungen unmittelbar berühren.

Damit steht außer Zweifel, dass der Verbraucher durch die stärkere steuerliche Belastung der billigeren alternativen Tabakprodukte zum Konsum von Zigaretten angehalten werden soll. Das ist folgerichtig, denn es wird zutreffend ausgeführt, dass die Tabaksteuereinnahmen in den letzten Jahren trotz mehrfacher Steuererhöhungen rückläufig sind und eine nachhaltige Umkehrung des Trends mittelfristig nicht zu erwarten ist.

Der BDZ begrüßt die offene Situations- und Zielbeschreibung im ersten Absatz der Begründung.

Die Gründe für den rückläufigen Absatz von in Deutschland versteuerten Zigaretten und anderen Tabakwaren liegen in der Tat

- im konstant hohen Niveau nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten
 - durch Schmuggel
 - und legale Grenzeinkäufe,
- Ausweichbewegungen auf niedriger versteuerte Tabakwaren
- sowie Konsumverzicht, teilweise bedingt durch Rauchverbote.

2.1

Bewertung durch den BDZ

Wir fragen uns jedoch woher der Optimismus genommen wird, dass entgegen der bisherigen Erfahrungen die „moderaten“ Steuererhöhungen bis zum Jahr 2016 verhindern werden, dass die Konsumenten verstärkt auf Schmuggelware und legale Grenzeinkäufe ausweichen und die Steuererhöhungen tatsächlich zu Mehreinnahmen führen, die auf Dauer zur Stabilisierung des Steueraufkommens führen und so zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beitragen werden.

Erfahrungen über fast ein Jahrzehnt zeigen dagegen ein völlig anderes Bild. Im Grunde sind die seinerzeit vorgetragenen Bedenken des BDZ, des Zollkriminalamtes, der Zigarettenindustrie und weiterer Experten eingetreten und haben sich auf einem hohen negativen Niveau stabilisiert.

Trotz der fünf Tabaksteuererhöhungen 2002 bis 2005 stagnieren nach den uns bekannten Ergebnissen die Tabaksteuereinnahmen zwischen 13,8 Mrd. Euro im Jahr 2002 und 13,4 Mrd. Euro im Jahr 2009 und haben damit nach Spitzen von 14,1 (2003), 14,2 (2005) und 14,3 (2007) einen Tiefpunkt erreicht.

Der Absatz versteuerter Zigaretten ist in diesem Zeitraum von 143 Mrd. Stück im Jahr 2002 auf 85 Mrd. Stück im Jahr 2009 gesunken.

Die durch den Zoll sichergestellten Zigaretten sind von 462 Mio. Stück im Jahr 2002 auf 281 Mio. Stück im Jahr 2009 zurückgegangen. Der Anteil der von den Kontrolleinheiten Verkehrswege (ehemalige Mobile Kontrolleinheiten) sichergestellten Zigaretten betrug nach 177,7 Mio. Stück im Jahr 2007 noch 127,7 Mio. Stück im Jahr 2009. Das sind knapp 30 % weniger.

Die Schätzung des Anteils nicht versteuerter Zigaretten in Deutschland ergibt auf der Basis einer Längsschnittuntersuchung der Zigarettenindustrie von 2004 bis 2009, die vom TÜV Berlin/Brandenburg geprüft und begutachtet wurde, ein dramatisches Mengengerüst:

Region Oder-Spree	60,0 Prozent
Berlin	54,8 Prozent
Dresden	52,8 Prozent
Hof	53,1 Prozent
Ruhrgebiet	17,8 Prozent
München	16,1 Prozent.

Der Bundesdurchschnitt hat sich danach von

15,8 Prozent im Jahr 2005 auf
20,1 Prozent im Jahr gesteigert.

In den westlichen Bundesländern von

11,3 Prozent im Jahr 2005 auf
13,5 Prozent im Jahr 2009.

In den östlichen Bundesländern von

30,6 Prozent im Jahr 2005 auf
41,6 Prozent im Jahr 2009.

Danach ist zum Beispiel in Berlin und den übrigen o.a. Bereichen jede zweite konsumierte Zigarette nicht in Deutschland versteuert. Im Bundesdurchschnitt praktisch jede fünfte Zigarette. Neben den Gebieten an den Ostgrenzen, ist Nordrhein-Westfalen ein Schwerpunkt.

Da sich in diesen prozentualen Anteilen neben Schmuggelware auch legale „Grenzeinkäufe“ befinden, ist die Abschätzung des durch Schmuggel bedingten Steuerschadens bei einer Grundlage von 85 Mrd. Stück legal versteuerter Zigaretten nicht auf einer absolut gesicherten Basis möglich. Nach vorsichtigen Schätzungen dürfte der Schaden durch den illegalen Schwarzmarkt jedoch **mindestens 1 Mrd. Euro/Jahr** betragen, der gesamte Steuerausfall dagegen ein Vielfaches.

2.2

Einschätzung der Lage durch den BDZ

Der Schwarzmarkt hat sich in den letzten 15 Jahren einem Wandel unterzogen.

Beherrschten zunächst Reimporte den Schwarzmarkt, wandelte sich die Lage durch legal in Osteuropa produzierte und nach Westeuropa geschmuggelte Ware. Ein weiterer Markt erschloss sich über Markenfälschungen (z.B. Marlboro, West, Pall Mall). Marktführer für Produktfälschungen ist China.

Eine neue Qualität des Schwarzmarktes geht von der Baltischen Tabakfabrik (BTF) mit dem Produkt „Jing Ling“ aus. Eine so genannte „Cheap White Brand“ („Weiße billige Marke“). Zweigbetriebe gibt es in der Ukraine und in Moldawien. Kurz zusammengefasst ist „Jing Ling“ ein legal hergestelltes Produkt für den illegalen Markt. Die Herstellung einer Stange kostet 1,60 Euro, der Schwarzmarktpreis liegt relativ konstant bei 20,00 Euro. Die Exklave Kaliningrad hat sich dabei zu einem Logistikkreuz entwickelt.

Trotz zusätzlicher Gesundheitsgefährdung durch Verunreinigungen des Tabaks und ohne jede Werbung gehört „Jing Ling“ zu den TOP TEN Marken in Deutschland. Dem Vernehmen nach soll es sich bereits bei jeder vierten Zigarette auf dem Schwarzmarkt um eine „Jing Ling“ handeln.

Mit klassischen Methoden wie

- Observieren,
- Abhören,
- Einschleusen von V-Leuten,
- Einsatz von Verbindungsbeamten im Ausland,
- Abfangen von Transporten,

lässt sich diese Form der organisierten Kriminalität durch Zoll und Polizei nicht wirksam bekämpfen, wohl nicht einmal eindämmen. Für den Rückgang der durch den Zoll beschlagnahmten Mengen hat der BDZ keine Erklärung.

Die Kontrolleinheiten Verkehrswege, die Abfertigungsbeamten bei den Zollämtern und der Zollfahndungsdienst können allerdings immer wieder große Erfolge bei der Bekämpfung des Zigarettenschmuggels aufweisen. Doch die Ermittlungen sind insbesondere bei grenzüberschreitenden Ermittlungen zeit-, kosten- und personalaufwendig. Eine Verwaltung, die insbesondere auch im Vollzugsbereich nach den Grundsätzen der Kosten- und Leistungsrechnung gesteuert wird, muss mit angelegten Fesseln arbeiten, da eine „freie Fahndung“ erschwert wird.

Die Stabilität der Schwarzmarktpreise spricht für einen geringen Fahndungsdruck. Hilfreich erweisen sich allerdings hohe Haftstrafen und die Vermögensabschöpfung.

Die EU-Kommission steigert seit Jahren den Druck auf die Tabakindustrie und zwingt die Konzerne ihre Vertriebswege besser zu kontrollieren und die Fälschungssicherheit ihrer Produkte zu verbessern. Auch die Möglichkeit durch entsprechende Kennzeichnung Lieferwege und Produktionsstätten zu identifizieren erweisen sich als hilfreich. Entsprechende Abkommen und finanzielle Beteiligungen großer Konzerne wie BAT, Philip Morris und Japan Tobacco International (JTI) haben mit dem vereinbarten Ziel der Prävention von Zigarettenschmuggel und – fälschungen die Basis für die Kriminalitätsbekämpfung bereits deutlich verbessert.

Ohne intensive und offene Kooperation mit den Regierungen der Hersteller- bzw. Versandstaaten wird der Kampf gegen den illegalen Zigarettenhandel, der Kampf gegen die organisierte Kriminalität, nicht zu gewinnen sein

Beispiele wie China mit den Produktfälschungen oder Russland, Ukraine und Moldawien mit der Marke „Jing Ling“ verdeutlichen den herausragenden Handlungsbedarf der Bundesregierung, der EU-Kommission und der G 8 – Staaten.

2.3 Zusammenfassung

Bei der Diskussion um die Steuererhöhungen 2002 bis 2005 unter der Rot-Grünen-Bundesregierung ist der BDZ von der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion wegen der absehbaren Konsequenzen eines aufwachsenden Schwarzmarktes und den Hinweisen auf nicht zu erzielende Mehreinnahmen unterstützt worden.

Die seinerzeit vom BDZ und vom Zollkriminalamt in der Anhörung prognostizierten Folgen haben sich im Wesentlichen bestätigt:

- die erwarteten Mehreinnahmen sind ausgeblieben,
- die Steuereinnahmen aus der Tabaksteuer haben stagniert, bzw. sind rückläufig,
- die legale Produktion und der Absatz versteuerter Zigaretten ist eingebrochen
- und der Schmuggel von Zigaretten
- sowie die Herstellung von Zigaretten in illegalen Herstellungsbetrieben in der Gemeinschaft haben zugenommen,
- die EU-Osterweiterung hat die grenzüberschreitende Schmuggelbekämpfung deutlich erschwert.

Der BDZ sieht im nationalen Bereich durchaus noch Verbesserungspotenziale bei der Bekämpfung des Zigarettschmuggels, da durchschnittlich nur ein Prozent der Einfuhren, insbesondere auch im Seeverkehr, vom Zoll kontrolliert werden.

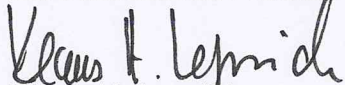
Für die Intensivierung der Kontrollen bedarf es jedoch nicht nur zusätzlichen Personals und einer weiteren Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der EU-Kommission, der Wirtschaft und den Zollverwaltungen im Ausland, erforderlich ist insbesondere ein einheitliches Risikomanagement und die Festlegung einer einheitlichen Beschauquote für die Kontrollen in der Gemeinschaft. Nur so können Wettbewerbsverzerrungen und Steuerausfälle vermieden werden.

Darüber hinaus muss die Bundesregierung dafür sorgen, dass die einschlägigen Wirtschaftsbranchen und die Verbraucher besser geschützt werden. Neben der Einnahmesicherung handelt es dabei um eine Kernaufgabe des Zolls. Es bedarf der Einbeziehung des Zigarettschmuggels in die G 8-Initiative zur Bekämpfung der Produkt- und Markenpiraterie. Die organisierte Kriminalität des Zigarettschmuggels und des illegalen Handels mit Zigaretten lässt sich wirksam in erster Linie in den Herstellungsländern und nicht im grenzüberschreitenden Warenverkehr oder gar im Straßenhandel bekämpfen.

Tabaksteuererhöhungen sind aufgrund der Erfahrungen über fast ein Jahrzehnt aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen kein geeignetes Mittel, um wirksam und verlässlich Mehreinnahmen zu erzielen, um den Haushalt zu sanieren. Ob sie angesichts der dramatischen Zunahme des Schmuggels und des illegalen Handelns mit un versteuerten Zigaretten eine gesundheitspolitische Lenkungswirkung haben – die mit dieser Gesetzesänderung allerdings auch nicht beabsichtigt ist – ist mehr als fraglich.

Der BDZ fordert den Finanzausschuss und die Bundesregierung auf, diesen Irrweg, der nicht zu den erwarteten Steuermehreinnahmen, aber zu einer Spirale der organisierten Kriminalität geführt hat, zu beenden und von weiteren Tabaksteuererhöhungen, die ohnehin nur eine Minderheit der Bürgerinnen und Bürger belasten und in nicht unerheblicher Weise in die illegale Beschaffung treiben, Abstand zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Klaus H. Leprich
Bundesvorsitzender