



## Zusatzstoffe: Rückwirkendes Verbot verfassungswidrig

*plant, das Zusatzstoffverbot für Tabakerzeugnisse  
n. Noch ist unklar, wann die Verordnung kommt.  
der: Wenn sie in Kraft getreten ist, soll sie ab Mai 2016  
Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot im Grundgesetz.*

t einer wissenschaftlich begründeten und sachgerechten Regulie-  
atzstoffen offen gegenüber. Bei der Umsetzung der EU-Tabakpro-  
(TPD) ignoriert das federführende Bundeslandwirtschaftsministe-  
diese Prinzipien jedoch in eklatanter Weise: Der aktuelle Entwurf  
; der Tabakerzeugnisverordnung enthält eine umfangreiche Liste  
en Stoffen. Bis heute ist dabei völlig unklar, welche wissenschaft-  
ung dem zugrunde liegt. Oder nach welchen Kriterien das BMEL  
tzstoffe wie Aminosäuren, die Bestandteil eines jeden Organismus  
n möchte.

### untergräbt rechtsstaatliche Prinzipien

ender für die Wertschöpfungskette vom Hersteller bis zum  
doch, dass aktuell keine Rechtssicherheit besteht. Nach wie vor  
he Zusatzstoffe tatsächlich verboten werden und wann die Verord-  
nietet wird. Die Verbote sollen dann allerdings rückwirkend zum  
gelten. Das bedeutet, dass im ungünstigsten Fall die gesamte  
s zur Verkündung der Änderungsverordnung wieder aus den Kiosk-  
nt und unter Aufsicht vernichtet werden muss – ein ungeheurer wie  
rfwand. Eine solche Regelung widerspräche zudem Art. 103 Abs. 2  
em die Strafbarkeit vor einer Tat gesetzlich bestimmt sein muss.

### Übergangsfristen belasten Mittelstand

h ist, warum keine Übergangsfristen geschaffen werden, die die  
meist kleine und mittelständische Unternehmen auf ein akzeptables  
en. Das würde auch dem Willen des europäischen Gesetzgebers  
Die TPD gestattet grundsätzlich einen einjährigen Abverkauf für  
, die bis zum Inkrafttreten hergestellt wurden.

men stecken nun in der Bredouille: Neue Rezepturen zu entwickeln  
ce Monate und kostet erhebliche Summen. Rechtssicherheit hätten  
t. Andererseits droht bei Fortsetzung der Produktion die Vernich-  
e. In diesem Fall würden sich die Hersteller sogar strafbar machen.  
gerlich: Hätte die Bundesregierung die TPD früher umgesetzt, gäbe  
n gar nicht. Deutsche KMU dürfen nun nicht für die Versäumnisse  
ften. Daher sind BMEL, BMWi und Bundesrat aufgerufen, den  
entwurf zu überarbeiten und für die nötigen Übergangsfristen zu

### Inhalt

**Zusatzstoffe:**  
Rückwirkendes Verbot verfassungswidrig 1

**Tabakschmuggel:**  
Die Falschen im Visier 2

**WHO:**  
Transparenz und Expertise fehlen 3

**Tabakprodukte:**  
Pflichten und Verbote im Überblick 4

**Vor Ort:**  
Die Cigarrenmanufaktur Villiger 5



**TabakKultur.  
Made in Germany.**

Verband der deutschen  
Rauchtabakindustrie e.V.

## Politik verordnet Rechtsunsicherheit

Die mittelständischen Tabakersteller befinden sich in einer Zwickmühle.

Seit 20. Mai 2016

### Keine Rechtssicherheit: Welche Zusatzstoffe sind verboten?

Möglichkeit 1 Produktionsstopp

Möglichkeit 2 Rezepturanpassung  
auf eigenes Risiko

Anfang 2017

### BMEL, BMWi und Bundesrat definieren verbotene Zusatzstoffe

Folge 1 Produktionsausfall seit  
Mai 2016 und ggf. Rezeptur-  
anpassung (3 Monate)

Folge 2 ggf. Vernichtung der seit  
Mai 2016 produzierten  
Ware und Rezeptur-  
anpassung (3 Monate)

## Zusatzstoffe: Rückwirkendes Verbot verfassungswidrig

*Das BMEL plant, das Zusatzstoffverbot für Tabakerzeugnisse zu erweitern. Noch ist unklar, wann die Verordnung kommt.*

*Umso absurder: Wenn sie in Kraft getreten ist, soll sie ab Mai 2016 gelten – ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot im Grundgesetz.*

Der VdR steht einer wissenschaftlich begründeten und sachgerechten Regulierung von Zusatzstoffen offen gegenüber. Bei der Umsetzung der EU-Tabakprodukttrichtlinie (TPD) ignoriert das federführende Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) diese Prinzipien jedoch in eklatanter Weise: Der aktuelle Entwurf zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung enthält eine umfangreiche Liste von verbotenen Stoffen. Bis heute ist dabei völlig unklar, welche wissenschaftliche Begründung dem zugrunde liegt. Oder nach welchen Kriterien das BMEL einzelne Zusatzstoffe wie Aminosäuren, die Bestandteil eines jeden Organismus sind, verbieten möchte.

### Rückwirkung untergräbt rechtsstaatliche Prinzipien

Noch gravierender für die Wertschöpfungskette vom Hersteller bis zum Händler ist jedoch, dass aktuell keine Rechtssicherheit besteht. Nach wie vor ist offen, welche Zusatzstoffe tatsächlich verboten werden und wann die Verordnung verabschiedet wird. Die Verbote sollen dann allerdings rückwirkend zum 20. Mai 2016 gelten. Das bedeutet, dass im ungünstigsten Fall die gesamte Produktion bis zur Verkündung der Änderungsverordnung wieder aus den Kioskregalen geräumt und unter Aufsicht vernichtet werden muss – ein ungeheurer wie unsinniger Aufwand. Eine solche Regelung widerspräche zudem Art. 103 Abs. 2 GG, gemäß dem die Strafbarkeit vor einer Tat gesetzlich bestimmt sein muss.

### Fehlende Übergangsfristen belasten Mittelstand

Unverständlich ist, warum keine Übergangsfristen geschaffen werden, die die Risiken für zumeist kleine und mittelständische Unternehmen auf ein akzeptables Maß reduzieren. Das würde auch dem Willen des europäischen Gesetzgebers entsprechen: Die TPD gestattet grundsätzlich einen einjährigen Abverkauf für alle Produkte, die bis zum Inkrafttreten hergestellt wurden.

Die Unternehmen stecken nun in der Bredouille: Neue Rezepturen zu entwickeln dauert mehrere Monate und kostet erhebliche Summen. Rechtssicherheit hätten sie dabei nicht. Andererseits droht bei Fortsetzung der Produktion die Vernichtung der Ware. In diesem Fall würden sich die Hersteller sogar strafbar machen. Besonders ärgerlich: Hätte die Bundesregierung die TPD früher umgesetzt, gäbe es das Problem gar nicht. Deutsche KMU dürfen nun nicht für die Versäumnisse der Politik haften. Daher sind BMEL, BMWi und Bundesrat aufgerufen, den Verordnungsentwurf zu überarbeiten und für die nötigen Übergangsfristen zu sorgen.

„Wir haben 2014 das Rückverfolgbarkeitssystem beschlossen, dessen technische Realisierbarkeit und Kosten zum derzeitigen Zeitpunkt aber leider nicht überschaubar sind. Wenn wir am Ende einen Datenfriedhof mit Details zu jeder gerauchten Schachtel bekommen, dann haben wir etwas falsch gemacht.“

Dr. Inge Gräßle, MdEP  
Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses des  
EU-Parlaments, 23.08.2016, General-Anzeiger Bonn

## Geplantes System für Rückverfolgung

Legal gehandelte Tabakerzeugnisse werden überproportional stark belastet.

Zigaretten		Zigarren/Zigarillos, Pfeifen-/Schnupftabak
		  
 ja	Schmuggelware	 nein
 ja	Vollautomatisierte Herstellung	 nein
 hoch	Einmalkosten Systemeinführung	 hoch
 mittel	Laufende Kosten System	 hoch

## KPMG: Project SUN

A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland – 2015 Results.

[www.bit.ly/KPMG-Studie](http://www.bit.ly/KPMG-Studie)

## Tabakschmuggel: Die Falschen im Visier

*Die EU will den Schmuggel von Tabakwaren bekämpfen. Dabei setzt sie ab 2019 auf ein komplett neuartiges Rückverfolgbarkeitssystem. Dumm nur: Auch die vom illegalen Handel gar nicht betroffenen Tabakprodukte sollen im System dokumentiert werden.*

### Differenzierung nach Tabakprodukten unerlässlich

Wenn der Zoll illegal gehandelte Tabakerzeugnisse sicherstellt, geht es entweder um Zigaretten oder Wasserpfeifentabak. Andere Tabakprodukte werden nicht geschmuggelt. Trotzdem sollen auch Feinschnitt, Zigarren/Zigarillos, Pfeifen- und Schnupftabak vom neuen EU-Rückverfolgbarkeitssystem erfasst werden. Ein widersinniger Ansatz: Dabei entstehen absurd hohe Kosten für die Bekämpfung eines fiktiven Schmuggels.

Die Anforderungen des neuen Systems sind erheblich: Jede der jährlich acht Milliarden Tabakverpackungen in Deutschland muss entlang der Lieferkette mehrfach gescannt und in einem zentralen System dokumentiert werden. Damit sind neben den Tabakproduzenten auch sämtliche Händler, Lager- und Logistikunternehmen gefordert, neue IT-Lösungen zu entwickeln – ein extremer Aufwand. Dabei zielt die Regulierung noch in weiterer Hinsicht ins Leere:

- *Schmuggelbekämpfung heute bereits erfolgreich:* Der Schmuggel von Markenzigaretten ist stark rückläufig – seit 2010 ist dieser Teil des illegalen Handels EU-weit um 70 Prozent zurückgegangen. Grund ist, dass die zollrechtlichen Verpflichtungen bereits hohe Anforderungen an die Dokumentation stellen. Dieser Erfolg lässt die Implementierung eines komplett neuen Systems unnötig erscheinen.
- *Großteil des illegalen Handels nicht erfasst:* Das System ignoriert das Hauptproblem – den Schmuggel von markenlosen Zigaretten („illicit whites“) und gefälschten Markenzigaretten. Sie machen laut KPMG insgesamt 88 Prozent des illegalen Handels in der EU aus und werden abseits des Handels auf dem Schwarzmarkt verkauft. Durch den Fokus auf die Rückverfolgung der legalen Lieferkette fallen diese kriminellen Aktivitäten komplett durch das Raster.

### Enorme Belastung – kein Ertrag

Dieses irrlichternde Rückverfolgbarkeitssystem schiebt eine aberwitzige Bürokratie-Bugwelle vor sich her. Auf Hersteller, Logistik und Handel kommt mindestens ein dreistelliger Millionenbetrag zu. Gleichzeitig macht die organisierte Kriminalität weiter wie gehabt, denn sie ignoriert mit ihren illegalen Produkten und der Markenpiraterie EU-Richtlinien. Effizienter wäre es, diese Aktivitäten konsequenter zu verfolgen.

„Die Tabakrahmenkonvention der WHO ist ein ‚Closed Shop‘, der den Ausschluss der Öffentlichkeit nutzt, um Debatten abzuwürgen.“

Gary Johns, Direktor des Australian Institute for Progress, ehemaliger Arbeitsminister von Australien

## Die Öffentlichkeit muss draußen bleiben

Während auf UN-Gipfeln in der Regel mehrere Tausend Journalisten und Beobachter vor Ort sind, finden wesentliche Sitzungen der WHO-Versammlungen zum Thema Tabak unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

## UN-Klimakonferenz, Paris 2015

Verhandlungsparteien

196

Journalisten

2.800

## WHO-Tabak-Konferenzen, Moskau 2014/Neu-Delhi 2016

Verhandlungsparteien

137/136

Journalisten

0/0

## WHO: Transparenz und Expertise fehlen

*Kernaufgabe der WHO ist es, globalen Epidemien vorzubeugen und diese zu bekämpfen. Mit der 2005 in Kraft getretenen Tabakrahmenkonvention hat sich die WHO auch das Rauchen auf die Fahnen geschrieben – als exklusive Plattform militanter Tabakgegner.*

Dies ist umso mehr der Fall, seit 2007 Margaret Chan Generaldirektorin geworden ist. Die Legitimität und die Folgen ihrer drastischen Anti-Tabak-Politik sind bedenklich, wie ein Bericht des australischen Institute for Progress belegt:

- *Transparenz bleibt auf der Strecke:* Während Treffen anderer UN-Organisationen von einem Höchstmaß an Offenheit und lebhaften Diskussionen geprägt sind, finden Versammlungen der WHO zum Thema Tabak hinter verschlossenen Türen statt. Bei den letzten Konferenzen in Moskau 2014 und jüngst in Neu-Delhi war die Öffentlichkeit komplett ausgeschlossen. Entschlüsse werden im Nachhinein bekannt gegeben – ohne jegliche Erläuterung, wie sie zustande kamen. Zum Vergleich: Bei der Klimakonferenz in Paris 2015 wurden sogar Entwurfstexte veröffentlicht und von rund 3.000 akkreditierten Journalisten diskutiert und bewertet.
- *Expertise geht verloren:* Auch inhaltlich pflegt das WHO-Gremium ausschließlich den Dialog mit Gleichgesinnten, das heißt: Radikalgegnern von Tabakprodukten. Vertreter aus der Wirtschaft, Produzenten oder Konsumenten werden weder gehört noch beteiligt – obwohl sie einen wertvollen Beitrag zu Lösungsstrategien leisten können. Das Scheuklappendenken bleibt nicht folgenlos, wie teils krude Empfehlungen zeigen. So rät die WHO dem im Bürgerkrieg versinkenden Syrien im Juni 2016, Einheitsverpackungen („plain packaging“) für Zigaretten einzuführen und so die Gefahren durch Tabakkonsum in der Bevölkerung zu reduzieren.

## Politiker folgen kritiklos der Doktrin der WHO

Trotz derartiger Alarmsignale gilt die WHO nach wie vor als Mutter Teresa der Gesundheitspolitik – auch wenn es um den Umgang mit Tabakprodukten geht. Ihre Empfehlungen werden oftmals kritiklos übernommen. Auch in Deutschland, wie das Beispiel Tabakwerbung zeigt: Tabakgegner leiten aus Artikel 13 der WHO-Tabakrahmenkonvention eine völkerrechtliche Verpflichtung zu einem umfassenden Verbot ab. Eine solche Einschränkung unterliegt jedoch einem nationalen Verfassungsvorbehalt. Angesichts der bestehenden massiven Regulierung wären weitere Einschränkungen grundgesetzwidrig, denn Wirtschaftswerbung genießt den Schutz der Meinungsfreiheit und der Berufsfreiheit. Die WHO-Vorgaben verpflichten folglich nicht zu einem Totalwerbeverbot für Tabakprodukte.

## Tabakprodukte: Pflichten und Verbote im Überblick

*Die Tabakindustrie ist seit jeher eine stark regulierte Branche. So sieht das deutsche Recht Vorgaben für den Rohtabak, die Herstellung und den Transport vor. Auch zum Jugend- und Nichtraucherschutz gibt es weitreichende Regeln.*

### 1 Rohstoff



**Grenzwerte:**  
Gesundheitsgefährdende Konzentrationen von Pflanzenschutzmitteln sind im Tabak verboten.<sup>1 2</sup>

### 2 Herstellung



**Verbot:** Tabakerzeugnisse dürfen bestimmte Inhaltsstoffe nicht enthalten.<sup>1 2</sup>

**Informationspflicht:**  
Sämtliche Inhaltsstoffe und Emissionswerte sowie deren Änderungen müssen den Behörden mitgeteilt werden.<sup>1 2</sup>

**Steuerauflagen:**  
Es existieren umfangreiche steuerrechtliche Vorschriften für die Herstellung, Verarbeitung, Lagerung und den Versand von Tabakprodukten.<sup>3 4</sup>

### 3 Verpackung



**Verpackungsgröße:**  
Der Verkauf von Feinschnitt ist nur in Packungen von mindestens 30 Gramm erlaubt.<sup>2</sup>

**Warnhinweise:** Gesetzlich geforderte Hinweise folgen exakten Vorschriften, z. B. zu Wortlaut, Position auf der Verpackung und Flächenanteil.<sup>2</sup>

**Sicherheitsmerkmal:**  
Das Steuerzeichen dient als Sicherheitsmerkmal.<sup>2 4</sup>

### 4 Transport



**Rückverfolgbarkeit:**  
Mit Ausnahme der Verkaufsstelle wird entlang der gesamten Vertriebskette der tatsächliche Versandweg bis zur Verkaufsstelle erfasst.<sup>1 2</sup>

### 5 Verkauf



**Jugendschutz:** Tabakwaren dürfen nicht an Jugendliche unter 18 Jahren abgegeben werden.<sup>5</sup>

### 6 Werbung



**Werbeverbote:**  
Tabakerzeugnisse dürfen nicht beworben werden, u.a. in Hörfunk, TV, Internet, Druckerezeugnissen. Auch Sponsoring und grenzüberschreitende Werbung ist verboten.<sup>1</sup>

### 7 Konsum



**Nichtraucherschutz:**  
An vielen Stellen im öffentlichen Raum und am Arbeitsplatz darf nicht geraucht werden. In den Bundesländern gelten weitergehende Nichtraucherschutzgesetze.<sup>6 7 8</sup>

**Jugendschutz:**  
Jugendlichen unter 18 Jahren darf das Rauchen in der Öffentlichkeit nicht gestattet werden.<sup>5</sup>

### Kontrolle

Tabakerzeugnisse werden wie Lebensmittel von den Behörden der Bundesländer überwacht.

Diese haben umfangreiche Rechte: Sie dürfen zum Beispiel die Produktionsstätten der Tabakhersteller betreten und Proben entnehmen.

1 Tabakerzeugnisgesetz (TabakerzG)  
2 Tabakerzeugnisverordnung (TabakerzV)  
3 Tabaksteuergesetz (TabakStG)  
4 Tabaksteuerverordnung (TabakStV)

5 Jugendschutzgesetz (JuSchG)  
6 Bundes Nichtraucherschutzgesetz (BNichtrSchG)  
7 Nichtraucherschutzgesetze der Bundesländer  
8 Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)

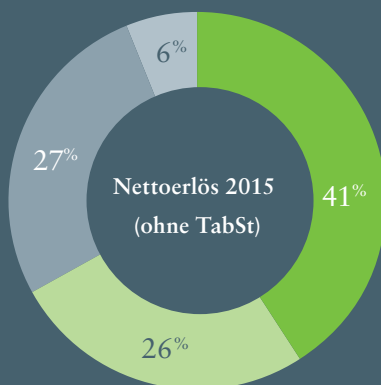




Peter Witzke  
Geschäftsführer Marketing & Vertrieb  
Villiger Söhne GmbH (D) und Villiger Söhne AG (CH)

## International erfolgreicher Mittelstand

Das Schweizer Familienunternehmen in dritter Generation ist seit 1910 in Deutschland tätig. An den Standorten Waldshut-Tiengen und Bünde ist Villiger ein verlässlicher Arbeitgeber für rund 480 Mitarbeiter, 1.700 sind es weltweit. Mehr als die Hälfte der Produktion ist für den Export bestimmt, 90 Prozent des weltweiten Absatzes wird in Deutschland hergestellt.



■ Deutschland    ■ Schweiz  
■ Europa        ■ Welt  
(ohne D/CH)    (ohne Europa)

## Vor Ort: Die Cigarrenmanufaktur Villiger

*Waldshut-Tiengen im Schwarzwald: Das Schweizer Familienunternehmen Villiger produziert hier seit über 100 Jahren hochwertige Tabakerzeugnisse. Der Geschäftsführer Peter Witzke im Interview.*

### Was ist für Sie als Zigarrenhersteller aktuell die größte Herausforderung?

Ganz klar die wachsende Regulierungswut. Wir werden mit immer mehr Rechtsvorschriften konfrontiert. Ein konkretes Beispiel: Das von der EU geplante Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakprodukte. Sollte die Regelung so kommen, ist das für uns als Mittelständler administrativ und technisch nicht umsetzbar. Die großen Zigarettenkonzerne können in ihre einheitlichen Produktionsbahnen investieren und den Prozess automatisieren. Die Hochleistungsmaschinen produzieren 20.000 Zigaretten pro Minute fix und fertig verpackt und codiert. Wir hingegen stellen eine Vielzahl von verschiedensten Produkt- und Packungsformaten vom kleinen Cigarillo bis zur handgerollten Zigarre her. Ein Zigarrenroller schafft an einem ganzen Tag ca. 120 Zigarren. Daten zu jeder einzelnen Zigarrenkiste müssten manuell erfasst werden. Damit hätten wir exorbitante laufende Kosten – in Summe rechnen wir mit mehreren Millionen Euro an Zusatzkosten.

### Das Prinzip der Rückverfolgbarkeit für Tabak ist aber an sich sinnvoll?

Eben nicht. Denn das Ziel der Regulierung – die Bekämpfung von illegalem Handel – wird völlig außer Acht gelassen. Zigarren werden nicht geschmuggelt, ganz einfach! Fragen Sie den Zoll: Die Probleme bestehen ausschließlich bei Zigaretten und Wasserpfeifentabak. Zudem hilft die Reglementierung der legalen Lieferkette nicht bei der Eingrenzung des Schwarzmarktes. Sie macht lediglich legale Produkte teurer und damit Schmuggel attraktiver.

### Auch bei der Umsetzung des drohenden Zusatzstoffverbots gibt es praktische Probleme.

Das kann man sagen. Wir haben noch immer keine Rechtssicherheit, weil das Verbot noch nicht rechtskräftig ist, aber irgendwann rückwirkend zum Mai 2016 gelten soll. Damit droht der Branche, dass sie ihre Produktion rückwirkend vernichten müssen, und das obwohl die wissenschaftliche Basis des Verbots fraglich ist.

### Raucht denn heute überhaupt noch jemand Zigarre?

Die Zigarre erlebt eine kleine Renaissance bei den Über-30-Jährigen: Die Nachfrage nach handgerollten Zigarren als Genussmittel steigt. Ich sehe darin eine bewusste Entscheidung für eine Entschleunigung in immer hektischeren Zeiten.

# Ihr Ansprechpartner:

**Michael von Foerster**

Hauptgeschäftsführer

[michael.vonfoerster@verband-rauchtabak.de](mailto:michael.vonfoerster@verband-rauchtabak.de)

Telefon: +49 (0)30 20965650



## **Herausgeber:**

VdR Verband der deutschen  
Rauchtabakindustrie e.V.

Jägerstr. 51  
10117 Berlin

[www.verband-rauchtabak.de](http://www.verband-rauchtabak.de)

## **Redaktionsschluss:**

17. November 2016

## **Agenturpartner:**

Köster Kommunikation

GDE | Kommunikation gestalten