

Ökonomische Folgen der EU-Tabakproduktrichtlinie – Hintergrundinformationen zur aktuellen Kampagne der Tabakindustrie

Worum geht es in der neuen EU-Richtlinie für Tabakprodukte?

Die EU-Kommission hat im Dezember 2012 einen Entwurf für eine Überarbeitung der Tabakproduktrichtlinie vorgelegt, über den das EU-Parlament voraussichtlich im Herbst 2013 abstimmen wird. Wie die ursprüngliche Fassung der Tabakdirektive aus dem Jahr 2001 zielt auch das neue Gesetzesvorhaben auf eine Harmonisierung des Binnenmarktes und eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes. Der Kommissionsentwurf umfasst die Einführung bildgestützter Warnhinweise, die Standardisierung der Packungsgrößen, ein Verbot von Mentholzigaretten und anderen Tabakerzeugnissen mit charakteristischen Aromen sowie weitere Maßnahmen zur Produktregulierung¹. Die Erkenntnisse der Präventionsforschung und die Forderungen von Gesundheitsorganisationen werden in dem Entwurf jedoch nur zum Teil berücksichtigt. Die Einführung einer Einheitsverpackung (plain packaging) und das Verbot der Auslage von Tabakwaren im Einzelhandel (display ban) waren Gegenstand eines Konsultationsverfahrens, sind aber nicht in den Kommissionsentwurf eingegangen.

Was sagt die Tabaklobby zu den ökonomischen Folgen der EU-Richtlinie?

Vertreter der Tabakindustrie und deren Bündnispartner warnten in ihren Stellungnahmen zur EU-Richtlinie vor einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen. Laut der Initiative „Entscheiden Sie selbst“ – einer Allianz von Herstellern, Händlern und anderen Interessenvertretern der Tabakbranche aus Deutschland – gefährdet der Vorschlag der EU-Kommission 250.000 Arbeitsplätze in Europa². Auf ihrer Internetseite verweist die Initiative auf eine Prognose des Bundes der Steuerzahler, wonach die Umsetzung der Richtlinie zu einem Rückgang des jährlichen Steueraufkommens durch Tabakwaren um beinahe 30 Prozent führen könnte³. Ein Vertreter des europäischen Dachverbandes der Zigarettenindustrie behauptete bei einer Anhörung in Brüssel, europaweit seien 1,5 Millionen Arbeitsplätze von der Richtlinie betroffen⁴. Dem Vorsitzenden der Gewerkschaft Nahrung Gaststätten Genussmittel zufolge gibt es in Europa sogar „Millionen Menschen“, die vom Produkt Tabak leben und nun mit negativen Folgen rechnen müssen⁵. Wenn man diesen Verlautbarungen Glauben schenkt, laufen die Pläne der EU auf den größten Einschnitt in der Geschichte der Tabakproduktion seit dem Zweiten Weltkrieg hinaus.

1 Europäische Kommission (2012) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen. 19.12.2012, Brüssel, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_de.pdf

2 News aktuell Presseportal (2012) Die Initiative „Entscheiden Sie selbst“ kritisiert die Vorschläge der EU-Kommission zur Tabak-Produkt-Richtlinie. Pressemitteilung vom 19.12.2012, <http://www.presseportal.de/pm/107667/2386063/die-initiative-entscheiden-sie-selbst-kritisiert-die-vorschlaege-der-eu-kommission-zur-tabak>

3 Taxpayers Association of Europe (2012) Schreiben an das Bundesministerium der Finanzen vom 11.10.2012, <http://www.taxpayers-europe.com/images/stories/pdf/neu/tae-brief-tabak-richtlinie-2012-de.pdf>

4 EUobserver.com (2013) EU tobacco lobbying is 'David vs. Goliath'. 26.3.2013, <http://euobserver.com/social/119190>

5 Gewerkschaft Nahrung Genuss Gaststätten (2012) Entwurf Tabakproduktrichtlinie – Möllenberg: Heute Tabak, morgen Bier, übermorgen Schokolade ... „Regulierungseifer der EU-Kommission ist unehrlich.“ Pressemitteilung vom 19.12.2012, http://www.ngg.net/presse_medien/mediendienste-2012/4-quartal-2012/2012-12-19-fjm-tabakproduktrichtlinie/

Wie viele Arbeitsplätze gibt es tatsächlich in der Tabakwirtschaft?

Tatsächlich sind dem Branchen-Dachverband zufolge in Europa etwa 40.000 Arbeitnehmer in der Zigarettenindustrie beschäftigt⁶. Das entspricht einem Anteil von 0,018 Prozent an der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt. Die Warnung vor dem Verlust von Hunderttausenden von Arbeitsplätzen in Europa beruht im Wesentlichen auf spekulativen Angaben zur Beschäftigung im Tabakanbau und im Tabakhandel. Ein Beispiel hierfür ist eine Studie zum „sozio-ökonomischen Fußabdruck“ des Tabaksektors in Europa, die von Philip Morris in Auftrag gegeben wurde⁷. Aus dieser Studie stammt der Schätzwert von 1,5 Millionen Beschäftigten, den der Vertreter der Tabakindustrie bei der Anhörung im Europaparlament aufgegriffen hat. Was den Tabakanbau betrifft, kalkulieren die Autoren der Studie Multiplikatoren für Saisonarbeiter und Familienangehörige mit ein und kommen so europaweit auf knapp 400.000 Beschäftigte, davon 110.000 allein in Bulgarien. Dass es sich bei den Hilfskräften auf den bulgarischen Tabakfeldern nicht selten um Kinder handelt, bleibt unerwähnt⁸.

Im Bereich des Einzelhandels kommen die Autoren der Studie über eine „grobe Schätzung“ der Mitarbeiterzahlen auf exakt 955.358 Beschäftigte in Europa. Dagegen geht die Statistikbehörde Eurostat nur von rund 150.000 Beschäftigten im Tabakwareneinzelhandel aus⁹. Bei den „Millionen Menschen“, die angeblich in Europa von der Tabakproduktion leben, handelt es sich also in Wirklichkeit um ein statistisches Artefakt. Den fiktiven Arbeitsplatzverlusten stehen reale Todesfälle gegenüber: Jedes Jahr sterben fast 700.000 Europäer an den Folgen des Tabakkonsums – das entspricht 16 Prozent aller Todesfälle unter Erwachsenen im Alter von über 30 Jahren¹⁰.

Was bezweckt die Tabakindustrie mit ihren Beschäftigungsprognosen?

Die Warnungen der Zigarettenhersteller vor negativen Beschäftigungseffekten zielen in erster Linie auf die Mobilisierung der eigenen Basis. „Noch mehr EU-Regulierung: Dann ist der Laden weg!“ – mit dieser Parole fordert die Initiative „Entscheiden Sie selbst“ Ladeninhaber und Tankstellenpächter zu Protesten gegen die „Existenzbedrohung“ durch die Produktrichtlinie auf¹¹. Auf der Kampagnenseite findet sich kein Beleg dafür, dass die Einführung bildgestützter Warnhinweise in Mitgliedsstaaten wie Belgien oder Großbritannien zu einer Pleitewelle im Einzelhandel geführt hat. Trotzdem wird vor einer Pleitewelle gewarnt. Eine andere Zielgruppe der Mobilisierungskampagne sind die Inhaber von Zulieferbetrieben: Bei vielen Politikern stoßen Vertreter des Mittelstands eher auf Gehör als die Lobbyisten der

6 Confederation of European Community Cigarette Manufacturers (2013) Key Facts. [Bezugsjahr 2008], <http://www.ceccm.eu/keyFacts.html>

7 Nomisma (2012) The European tobacco sector: an analysis of the socio-economic footprint. Juni 2012, http://www.nomisma.it/uploads/tx_ttproducts/datasheet/THE_EUROPEAN_TOBACCO_SECTOR_LIGHT_01.pdf

8 GuardianWeekly (2013) Bulgarian tobacco harvest relies on help from children. 5.2.2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/05/bulgaria-children-tobacco-industry>

9 Matrix Insight (2012) Economic analysis of the EU market of tobacco, nicotine and related products. Final Report 2.5.2012, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_matrix_report_eu_market_en.pdf

10 World Health Organization (2012) WHO global report: mortality attributable to tobacco. http://www.who.int/tobacco/publications/surveillance/rep_mortality_attributable/en/index.html

11 Bundesverband des Tabakwaren-Einzelhandels e.V. (2013) Entscheiden Sie selbst. Aktionspaket „Händlerprotest gegen Einheitszwang und Existenzbedrohung!“ <http://www.entscheiden-sie-selbst.de/handelsaktion.html>

vier multinationalen Großkonzerne, die den Tabakmarkt in der Europäischen Union beherrschen. In der aktuellen Kampagne gegen die Pläne der EU-Kommission haben sich bereits Zulieferer zu Wort gemeldet, die den Eindruck erwecken, kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) seien von den vermuteten negativen Folgen der Richtlinie besonders betroffen¹². Schon in der Kampagne gegen die erste Tabakprodukttrichtlinie aus dem Jahr 2001 haben sich die Tabakunternehmen darum bemüht, Händler, Zulieferer und Mitarbeiter in die Lobbyarbeit einzuspannen. British American Tobacco hat damals in einem „Nationalen Aktionsplan Deutschland“ vorformuliert, mit welcher Botschaft sich die Firmen an die eigenen Beschäftigten wenden sollten: „Wir bekämpfen diese Direktive in den europäischen Hauptstädten, in Brüssel und in Straßburg. Wir als Unternehmen machen das, um eure Arbeitsplätze zu schützen. Unsere gemeinsame Botschaft ist jedoch sehr viel wirkungsvoller, wenn ihr euch als Individuen dazu in der Lage fühlt, aktiv zu werden und Einfluss zu nehmen auf eure politischen Repräsentanten auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Wir können euch mit Unterlagen versorgen und euch dabei helfen, die richtigen Personen zu identifizieren“¹³. Im Fachjargon der PR-Agenturen wird die künstliche Erzeugung einer Graswurzel-Bewegung durch Großunternehmen und Industrieverbände als „Astroturfing“ bezeichnet¹⁴.

Wie realistisch waren frühere Beschäftigungsprognosen der Tabakindustrie?

Bevor die Teerwert-Richtlinie der EU im Jahr 1990 in Kraft trat, sagten Vertreter der Tabakindustrie einen Verlust von 338.000 Arbeitsplätzen in Europa voraus¹⁵. Zehn Jahre später hat die EU-Kommission diese Vorhersage wie folgt kommentiert: „Es hat keine massiven Arbeitsplatzverluste in dem Sektor gegeben, als 1990 der Höchstwert für Zigaretten auf zwölf Milligramm Teer festgelegt wurde – trotz der starken Proteste der Industrie, die damals die Gefahr von Arbeitsplatzverlusten betont hat, um die Einführung der Höchstwerte zu verhindern“¹⁶. Zum selben Zeitpunkt – im September 2000 – hatte die Tabakindustrie damit begonnen, neue Beschäftigungsprognosen in Umlauf zu bringen, um die Wirtschaftsminister der Mitgliedsstaaten dazu zu bewegen, die erste Fassung der EU-Produkttrichtlinie abzulehnen¹⁷. Diesmal wurde mit dem Verlust von 9.000 Arbeitsplätzen in der Zigarettenindustrie und 30.000 Arbeitsplätzen in den Zulieferbetrieben gedroht. Auch diese Prognose hat sich im Nachhinein als krasse Fehleinschätzung erwiesen. Die aktuelle Kampagne der Tabaklobby beruht offensichtlich auf der Annahme, dass ihre früheren Vorhersagen in Vergessenheit geraten sind.

12 European Commission, Health & Consumer Directorate-General (2012) Minutes of the meeting. Meeting on the revision of the Tobacco Products Directive (TPD) with tobacco suppliers, 6.2.2012, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/ev_20120206_mi_en.pdf

13 British American Tobacco (2000) Example of National Action Plan – Germany. Bates Number 325127709-325127715 [Übersetzung aus dem Englischen], <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/oyvw70a99/pdf>

14 Tobacco Control Research Group at the Department for Health at the University of Bath (2012) Astroturfing. Tobacco Tactics, <http://www.tobaccotactics.org/index.php/Astroturfing>

15 Action on Smoking and Health, ash (2011) Tobacconomics. London, UK, http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_774.pdf

16 Commission of the European Communities, Health & Consumer Protection Directorate (2000) Background note: Proposal for a directive on tobacco products. Bates Number 325124841-325124844, 6.9.2000 [Übersetzung aus dem Englischen], <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/pjc53a99/pdf>

17 British American Tobacco (2000) Draft letter to economics/trade/employment ministers. Bates Number 325124690-325124691, <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/vby44a99/pdf>

Wie schätzen unabhängige Experten die ökonomischen Folgen der EU-Richtlinie ein?

Im EU-Vertrag von Amsterdam wird festgelegt, dass die Kommission ein Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung in Gang bringt, bevor sie eine neue Richtlinie verabschiedet. Im Fall der neuen Richtlinie für Tabakprodukte sind mehrere Forschungsinstitute und Beratungsagenturen beauftragt worden, Gutachten zu den wissenschaftlichen, rechtlichen und ökonomischen Prämissen und Folgewirkungen des Gesetzesvorhabens zu erstellen. Die Experten der Agentur Matrix Insights legen ihren Modellrechnungen die Annahme zugrunde, dass die geplanten Maßnahmen die Raucherprävalenz in Europa um bis zu zwei Prozent senken können⁹. Sie halten es deshalb nicht für ausgeschlossen, dass es bei Herstellern und Händlern von Tabakwaren zu Umsatzeinbußen und Arbeitsplatzverlusten kommt – allerdings gehen sie von wesentlich geringeren Einbußen aus als die Tabakindustrie. Insgesamt gesehen rechnen die Autoren der Matrix-Studie mit einer positiven Beschäftigungswirkung der EU-Richtlinie. Sie beziehen den Sachverhalt mit ein, dass die Konsumenten das Geld, das sie bei Tabakwaren einsparen, für Nahrungsmittel und andere Güter ausgeben, und dass dadurch mehr Arbeitsplätze entstehen als bisher, weil die Nahrungsmittelproduktion arbeitsintensiver ist als die Herstellung von Zigaretten.

Wenn die neue Produkttrichtlinie dazu beiträgt, dass die Raucherprävalenz in Europa sinkt, führt dies zu einem Rückgang der tabakbedingten Fehlzeiten und Frühverrentungen von Arbeitnehmern. Aus diesem Grund gelangt die Beratungsagentur GHK in ihrer Studie zur Entwicklung der Gesundheitskosten des Rauchens zu der Einschätzung, dass die Umsetzung der geplanten Tabakkontrollmaßnahmen zu einem Produktivitätsgewinn für die gesamte europäische Wirtschaft führen wird¹⁸.

Schluss: Vollkommen wirkungslose Maßnahmen mit noch nie da gewesener Wirkung

Das Auffällige an der aktuellen Kampagne der Tabakindustrie gegen die EU-Richtlinie ist, dass sie zwei Kernaussagen beinhaltet, die sich diametral widersprechen: Wenn es um den Gesundheitsschutz geht, behaupten Industrievertreter, die Einführung bildgestützter Warnhinweise und andere Maßnahmen hätten kaum einen oder gar keinen Einfluss auf den Status Quo; sobald von wirtschaftlicher Entwicklung die Rede ist, werden den angeblich wirkungslosen Maßnahmen gravierende bis katastrophale Auswirkungen zugeschrieben. Die Vertreter der Tabaklobby lösen diesen Widerspruch durch die Behauptung auf, die Maßnahmen zur Regulierung legaler Tabakprodukte würden zu einem massiven Anstieg des Konsums gefälschter und geschmuggelter Tabakwaren führen. Doch das Kriminalitätsszenario der Zigarettenhersteller ist ebenso wenig überzeugend wie ihr Beschäftigungsszenario: Es lenkt zum einen von dem Beitrag ab, den die legale Tabakindustrie zum Aufbau krimineller Strukturen in Osteuropa geleistet hat¹⁹; es blendet zum anderen die Tatsache aus, dass die neue Produkttrichtlinie Maßnahmen enthält, die darauf abzielen, den Zigaretten schmuggel einzudämmen.

18 GHK (2012) A study on liability and the health costs of smoking. April 2012, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf

19 Skafida V, Silver KE, Rechel BP & Gilmore AB (2012) Change in tobacco excise policy in Bulgaria: the role of tobacco industry lobbying and smuggling. Tob Control, online veröffentlicht 10.11.2012, im Druck, <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2012/12/02/tobaccocontrol-2012-050600.abstract>

Impressum

© 2013 Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg

Autor: Dietmar Jazbinsek

Finanziell gefördert von der Dieter-Mennekes-Umweltstiftung.

Verantwortlich für den Inhalt:

Dr. Martina Pötschke-Langer

Deutsches Krebsforschungszentrum

Stabsstelle Krebsprävention und

WHO-Kollaborationszentrum für Tabakkontrolle

Im Neuenheimer Feld 280, 69120 Heidelberg

Fax: 06221 42 30 20, E-Mail: who-cc@dkfz.de

Zitierweise:

Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) Ökonomische Folgen der EU-Tabakprodukttrichtlinie – Hintergrundinformationen zur aktuellen Kampagne der Tabakindustrie. Heidelberg, 2013