



Illegaler Zigarettenhandel und seine wirksame Bekämpfung zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung

Rote Reihe Tabakprävention und Tabakkontrolle Band 12:
Illegaler Zigarettenhandel und seine wirksame Bekämpfung
zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung

© 2010, Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg

1. Auflage: 1000

Zitierweise:

Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.):
Illegaler Zigarettenhandel und seine wirksame Bekämpfung
zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Heidelberg, 2010

Titelbild:

Fotos: © Europäische Union, 2010 (Links und Mitte)
Horst-Peter Kahnert, 2010 (Rechts)
Bernhard Schorch, 2009 (Hintergrund)

Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010

Gestaltung, Layout und Satz:
komplus GmbH, Heidelberg

Verantwortlich für den Inhalt:
Deutsches Krebsforschungszentrum
Stabsstelle Krebsprävention und
WHO Kollaborationszentrum
für Tabakkontrolle

Leiterin:

Dr. med. Martina Pötschke-Langer
Im Neuenheimer Feld 280
69120 Heidelberg

Telefon: 06221 - 42 30 07

Telefax: 06221 - 42 30 20

E-mail: who-cc@dkfz.de

Internet: <http://www.tabakkontrolle.de>

Illegaler Zigarettenhandel und seine wirksame Bekämpfung zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung

Der vorliegende Bericht basiert vorwiegend auf den folgenden Quellen:

Joossens L, Merriman D, Ross H, Raw M (2009) How Eliminating the Global Illicit Cigarette Trade Would Increase Tax Revenue and Save Lives. International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, Paris

Johnson P (2009) Cost Benefit Analysis of the FCTC Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products. Action on Smoking and Health (ASH), London

Soweit nicht anders gekennzeichnet, handelt es sich um freie Übersetzungen von Abschnitten dieser zwei Reporte.

Das Deutsche Krebsforschungszentrum dankt den Autoren sowie der *International Union Against Tuberculosis and Lung Disease*, Paris, und *Action on Smoking and Health*, London, für die Genehmigung einer deutschen Version ihrer Publikationen.

Autorinnen und Autoren

Dipl. Biol. Sarah Kahnert
Nick K. Schneider
Ute Mons, M.A.
Dr. Martina Pötschke-Langer

In Zusammenarbeit mit

Prof. Dr. Michael Adams
Dr. Tobias Effertz

Inhalt

Inhalt	2
Vorwort	3
Kernaussagen	4
1 Illegaler Handel mit Zigaretten und seine Bedeutung für das Gesundheitssystem	5
1.1 Definitionen und Begriffe	5
1.2 Die Problematik des illegalen Zigarettenhandels	6
2 Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels weltweit	10
2.1 Methodik und Modellkomponenten	10
2.2 Regionale und länderspezifische Einschätzungen der Größe der illegalen Zigarettenmärkte	11
2.2.1 Deutschland und restliches Europa	14
2.2.2 Amerika	20
2.2.3 Asien und Ozeanien	21
2.2.4 Naher Osten und Afrika	23
2.2.5 Ausmaß des Zigarettschmuggels im Länderdurchschnitt und Zusammenhang mit dem Bruttonationaleinkommen	24
2.3 Auswirkung von Tabaksteuererhöhungen auf illegale Zigarettenmärkte	25
3 Fallstudie Großbritannien: Trends des illegalen Tabakmarktes und Käuferstruktur	26
4 Gesundheitspolitische Relevanz der Beseitigung des illegalen Zigarettenhandels	33
4.1 Auswirkungen auf Zigarettenpreis und Konsumverhalten	33
4.2 Erhöhung der Steuereinnahmen und Verringerung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle	36
5 Das FCTC-Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten	39
5.1 Inhaltlicher Überblick über das Protokoll	39
5.2 Effektivität und Nutzen des Protokolls am Beispiel Großbritanniens	43
6 Ausblick	46
Literaturverzeichnis	47
Autorenverzeichnis	51

Vorwort

Illegaler Zigarettenhandel ist auf der ganzen Welt verbreitet und birgt überall die gleiche Problematik in sich: Da Schmuggelware billiger ist als legal gehandelte Zigaretten, ist sie für Raucher attraktiv. Insbesondere bei Jugendlichen und anderen einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen erhöht ein verbilligtes Angebot die Nachfrage. So könnte der illegale Handel den Tabakkonsum womöglich sogar fördern und je mehr Menschen rauchen, desto mehr Raucher fallen auch tabakbedingten Krankheiten zum Opfer. Dies macht den illegalen Zigarettenhandel zu einem gesundheitspolitischen Problem.

Beachtlich ist auch die milliardenhohe Summe an Steuereinnahmen, die Staaten jedes Jahr aufgrund des Schmuggels von Tabakwaren verlieren. Diese Einnahmeausfälle könnten an anderer Stelle, wie im Bereich der öffentlichen Gesundheit, sinnvoll investiert werden. Politisches Ziel sollte es also sein, den illegalen Zigarettenhandel so weit wie möglich zu beseitigen.

Zigaretten Schmuggel schwächt alle Bemühungen in der Tabakprävention und damit in der Krebsprävention. Aus diesem Grund hat sich das Deutsche Krebsforschungszentrum entschlossen, in seiner Tabakpräventionsreihe einen Report zum illegalen Zigarettenhandel vorzulegen. Diese Veröffentlichung gibt einen Überblick über das weltweite Ausmaß des Zigaretten Schmuggels in verschiedenen Ländern. Außerdem werden der Verlust an Steuereinnahmen und die Anzahl von Menschenleben, die auf seine Kosten gehen, zahlenmäßig erfasst. Grundlage bilden die beiden ausführlichen englischsprachigen Reporte zu dieser Thematik von Joossens et al. 2009 und Johnson 2009, deren Ergebnisse hier in deutscher Sprache dargestellt werden. Wir danken an dieser Stelle den Autoren sowie der Pariser *International Union Against Tuberculosis and Lung Disease* und der Londoner Organisation *Action on Smoking and Health*, die dem DKFZ die Genehmigung für eine freie deutsche Übersetzung gaben.

Der vorliegende Bericht soll vor allem die politisch Verantwortlichen ermutigen, mit Nachdruck eine wirksame Bekämpfung des Zigaretten Schmuggels zu verfolgen und beim Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten zur Umsetzung von Artikel 15 der *WHO Framework Convention on Tobacco Control* tatkräftig mitzuwirken. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass wirksame Maßnahmen möglich sind.

Prof. Dr. Otmar D. Wiestler
Vorstandsvorsitzender des
Deutschen Krebsforschungszentrums
Heidelberg, im Februar 2010

Kernaussagen

- Zigarettschmuggel bewirkt durch ein verbilligtes Angebot eine Steigerung von Nachfrage und Konsum und trägt deshalb zu einer Erhöhung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle bei.
- Die nationalen Regierungen erleiden aufgrund des illegalen Tabakhandels jährlich Steuerausfälle in Milliardenhöhe.
- Für die Tabakindustrie sind illegale Zigarettenmärkte, die durch ein niedriges Preisniveau den Absatz steigern, profitabel, wodurch sie eher dazu geneigt ist, den Schmuggel zu unterstützen als ihn zu unterbinden.
- Ausgeprägte Netzwerke der Organisierten Kriminalität, die Existenz von Schwarzmärkten und ein hohes Maß an Korruption erleichtern den illegalen Handel, so dass hohe Tabaksteuern zwar einen Anreiz zum Schmuggel geben können, aber nicht alleinig ausschlaggebend für sein Ausmaß sind.
- Die Einschränkung des illegalen Zigarettenhandels hebt ebenso wie Tabaksteuererhöhungen das durchschnittliche Preisniveau an, was zu einem Rückgang des Tabakkonsums führt.
- Das Beispiel Großbritannien (Kap. 3) zeigt, dass der illegale Tabakhandel durch geeignete staatliche Maßnahmen erheblich eingeschränkt werden kann.
- Artikel 15 der *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) und das sich derzeit in zwischenstaatlichen Verhandlungen befindliche Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten bilden die völkerrechtliche Grundlage, weltweit gegen den Zigarettschmuggel vorzugehen.

Der weltweite illegale Zigarettenhandel in Zahlen:

- Insgesamt stammen geschätzte 11,6 Prozent der weltweit konsumierten Zigaretten aus dem illegalen Handel, wobei der Anteil in einkommensschwächeren Ländern höher ist als in Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen (Kap. 2).
- Jedes Jahr verursacht der illegale Handel mit Tabakprodukten einen weltweiten Verlust an Staatseinnahmen von circa 40,5 Milliarden US-Dollar (Kap. 4).
- Die Beseitigung des Tabakschmuggels könnte ab dem Jahr 2030 innerhalb von sechs Jahren über eine Millionen tabakbedingte Todesfälle verhindern und den Regierungen zusätzliche Steuergewinne von über 30 Milliarden US-Dollar einbringen (Kap. 4).
- Die weltweite Umsetzung von Artikel 15 der FCTC und des Protokolls zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten würde den Schmuggel beispielsweise in Großbritannien um 60 bis 80 Prozent verringern und dort jährlich mindestens 570 frühzeitige Todesfälle verhindern (Kap. 5)

Der illegale Zigarettenhandel in Deutschland (Kap. 2.2.1):

- Der Anteil des Tabakschmuggels macht in Deutschland rund zehn Prozent des versteuerten Zigarettenabsatzes aus.
- Die deutsche Regierung verliert durch illegalen Zigarettenhandel jährlich über eine Milliarde Euro an Steuereinnahmen.
- Der Konsum illegal gehandelter Zigaretten verursacht deutschlandweit jedes Jahr über 9 000 tabakbedingte Todesfälle.

1 Illegal Handel mit Zigaretten und seine Bedeutung für das Gesundheitssystem

1.1 Definitionen und Begriffe

(Nach Joossens 2009⁴⁰)

Definitionen

ILLEGALER HANDEL, SCHMUGGEL UND ILLEGALE HERSTELLUNG VON ZIGARETTEN

Illegaler Handel wird in Artikel 1 des Rahmenabkommens zur Tabakkontrolle (*Framework Convention on Tobacco Control*, FCTC) der Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*, WHO) definiert als jegliche Handlung, die durch das Gesetz verboten ist und Produktion, Versendung, Empfang, Besitz, Verbreitung, Verkauf oder Erwerb eines Produktes betreffen; jegliches Verhalten, das solche Aktivitäten unterstützt, eingeschlossen.

Schmuggel bezieht sich auf das illegale Verbringen von Produkten über Landesgrenzen.

Illegale Herstellung bezieht sich auf ungesetzmäßige Produktion.

VERSCHIEDENE FORMEN DES SCHMUGGELS

Großschmuggel schließt den illegalen Transport, die Verbreitung und den Verkauf großer Sendungen von Zigaretten und anderen Tabakprodukten ein. Großschmuggler umgehen in der Regel alle Steuern auf Tabakwaren:

- Entweder indem sie die Produkte vom legalen Markt nehmen, wenn sie sich in der Großhandelsverteilerkette befinden, wo sie unbesteuert versendet werden,

- wenn sie sich auf dem Transportweg vom Herstellungsland zu ihrem Bestimmungsort befinden, oder
- indem gefälschte Produkte geschmuggelt werden.

Kleinschmuggel betrifft den Erwerb von Tabakprodukten in Ländern mit geringer Besteuerung durch Individuen und kleine Gruppen in Mengen, die die vom Gesetz vorgegebene Begrenzung überschreiten, und deren Weiterverkauf in Ländern mit hoher gesetzlicher Besteuerung.

Ameisenschmuggel bezeichnet die organisierte und häufige Grenzüberschreitung einer großen Anzahl von Menschen, die eine relativ kleine Menge gering oder nicht versteuerter Tabakprodukte mit sich führen.

ILLEGALE HERSTELLUNG UND FÄLSCHUNG

Illegale Herstellung bezeichnet die Herstellung von Tabakprodukten entgegen Gesetzen wie dem Steuergesetz, aber auch Lizenz- und Alleinverkaufsrechten.

Fälschung ist eine Form der illegalen Herstellung, bei der das Produkt einen Markennamen ohne das Einverständnis des Besitzers dieser Marke trägt. Illegal hergestellte Produkte werden sowohl auf dem inländischen Markt verkauft, als auch in andere Märkte geschmuggelt.

STEUERVERMEIDUNG UND STEUERHINTERZIEHUNG

Steuervermeidung bezieht sich auf eine legale Methode, Tabaksteuern zu umgehen, indem der Kauf steuerfrei oder in

anderen Ländern in erlaubten Mengen erfolgt.

Steuerhinterziehung bezeichnet eine illegale Methode, Tabaksteuern zu umgehen, indem geschmuggelte oder illegal produzierte Tabakprodukte erworben werden.

Begriffe, die bei der Beschreibung des illegalen Handels verwendet werden

Bei Einschätzungen des illegalen Handels wird nicht immer eine Einheitsterminologie verwendet. Ein zusätzliches Problem ist, dass bei der Bezifferung unterschiedliche Einheiten verwendet werden: Die Angaben erfolgen beispielsweise als eine Prozentzahl von Zigarettenverkäufen, die auf Steuereinnahmen basieren, also als Prozentsatz von den legalen Verkäufen. Diese Angabe ist somit nicht als Anteil an den gesamten Verkäufen zu verstehen. Eine Größe von zehn Prozent bedeutet hierbei, dass auf 100 legal verkaufte Zigaretten zehn geschmuggelte Zigaretten kommen. Auch werden Werte als Prozent des Zigarettenkonsums oder auch als Prozentzahl des Zigarettenmarktes verwendet. Für „Zigarettenkonsum“ oder „Zigarettenmarkt“ existieren keine Standarddefinitionen, jedoch werden die Begriffe auf unterschiedliche Datenquellen angewendet, was einen Vergleich und eine Beurteilung zudem erschwert.

Begriffsbestimmungen in diesem Report

- Der Markt bezieht sich auf den Verkauf von Tabakprodukten in einem Land. Der gesamte Markt schließt sowohl den legalen als auch den illegalen Verkauf mit ein.
 - Der legale Markt bezeichnet legale Verkäufe.
 - Der illegale Markt bezeichnet illegale (oder rechtswidrige) Verkäufe.
- Verkaufsdaten schließen Verkäufe an Einheimische, aber auch an Besucher (Touristen) ein.
- Konsumdaten basieren auf Umfragen innerhalb der Bevölkerung und spiegeln den legalen und den illegalen Konsum der Einheimischen, aber nicht der durchreisenden, nicht im Land le-

benden Personen wie Touristen oder Fernfahrer, wider. Der Gesamtkonsum in einem Land schließt ein:

- Legale Verkäufe im Land,
- illegale Verkäufe an Einwohner sowie
- legale Käufe von Einwohnern, die ein anderes Land oder einen Duty-free-Shop besuchten, in Mengen, die erlaubt sind,
- abzüglich der legalen Verkäufe an Nicht-Einwohner des Landes.

1.2 Die Problematik des illegalen Zigarettenhandels

Tabakkonsum ist eines der bedeutendsten Gesundheitsrisiken und die größte vermeidbare Ursache für frühzeitige Sterblichkeit. Da der Zigaretten Schmuggel durch ein verbilligtes Angebot die Nachfrage und den Konsum stimuliert, ist er einerseits aus gesundheitspolitischer Sicht sehr bedenklich. Vor allem für Jugendliche und einkommensschwache Gruppen, die besonders preissensibel sind, besteht durch ein niedriges Preisniveau von Schmuggelware ein Anreiz zum Kauf. Letztlich trägt der Zigaretten Schmuggel durch die erhöhte Nachfrage unmittelbar zu einer Erhöhung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle bei.

Auch aus haushaltspolitischer Sicht ist der illegale Handel mit Zigaretten problematisch, da er durch Einnahmeausfälle erheblich die Tabaksteuereinnahmen mindert. Weltweit verlieren die Regierungen aufgrund entgangener Tabaksteuern schätzungsweise 40,5 Milliarden US-Dollar an Einnahmen⁴⁰. Somit untergräbt der Schmuggel von Zigaretten sowohl die Steuerpolitik als auch Initiativen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, deren Ziel die Eindämmung des Tabakkonsums zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung ist.

Die Milliarden von Zigaretten, die jedes Jahr illegal gehandelt werden, gehören zu den am meisten geschmuggelten Konsumgütern der Welt. Der Schmuggel anderer Tabakwaren spielt demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle.

In einem im Jahr 2000 von der Weltbank beauftragten Report, der auf Daten aus dem Jahr 1995 beruht, wird vermutet, dass zwischen sechs und 8,5 Prozent der weltweit konsumierten Zigaretten geschmuggelt sind⁴⁸. Zigaretten sind für Schmuggler ein interessantes Produkt, weil sie zum einen wegen ihrer geringen Größe und ihres geringen Gewichtes einfach zu handhaben sind. Zum anderen ist der Anteil der Steuern am Preis hoch, so dass die Steuervermeidung durch Überführung der Tabakprodukte auf den Schwarzmarkt, wo der Verkauf weitgehend steuerfrei verläuft, für die Schmuggler eine enorme Gewinnspanne schafft.

Geschmuggelt wird auf mannigfaltige Weise und in unterschiedlichem Umfang: Zum Eigenbedarf Kleinstmengen, die jedoch die zulässige Höchstanzahl an Zigaretten übersteigen, die in ein Land zollfrei eingeführt werden dürfen, beim Kleinschmuggel, dem so genannten Ameisenschmuggel, bis zu 100 000 Zigaretten und beim Großschmuggel bis zu zehn Millionen Zigaretten in Containerladungen, die teilweise über Tausende von Kilometern transportiert werden (Abb. 1). Der organisierte Schmuggel macht am Gesamtaufkommen des Schmuggels gegenüber dem Klein- beziehungsweise Ameisenschmuggel den wesentlich größeren Anteil aus.

Abbildung 1:
Arten des Zigaretten-
schmuggels. Quelle:
Deutsches Krebsfor-
schungszentrum 2009²⁰.

	Steuerhinterziehung	Kleinschmuggel (Ameisenschmuggel)	Großschmuggel (Orga- nisierter Schmuggel)	Illegale Produktion
Definition	Ausnutzung von Preis- unterschieden auf (räumlich) getrennten Märkten	Ausnutzung von Preis- unterschieden auf (räumlich) getrennten Märkten	Umgehung sämtlicher Steuern und Abgaben; Umleitung von Gütern im ‚Transit‘	Fälschung von Marken- produkten oder Produktion von reinen Schwarzmarkt- produkten
Schmuggler	Individuen	Individuen und kleinere Banden	Organisierte Kriminalität	Organisierte Kriminalität
Umfang	Gering (> 200 bzw. 800 Zigaret- ten je Trip)	Gering (max. 100 000 Zigaretten je Trip)	Umfangreich (ca. 10 Mio. Zigaretten je Container)	Umfangreich (ca. 10 Mio. Zigaretten je Container)
Kosten je Lieferung	< 200 €	< 10 000 €	> 200 000 € €	< 200 000 € €
Möglicher Profit je Lieferung	Eigenbedarf	< 10 000 €	> 1 000 000 € €	> 1 000 000 € €

Ein zunehmendes Problem ist insbesondere auch der Handel mit illegal hergestellten Zigaretten, wie beispielsweise Jin Ling-Zigaretten (siehe Kap. 2.2.1, Seite 14), denn durch erhöhte Konzentrationen von Giften wie Blei, Cadmium und Arsen, die regelmäßig in minderwertigen gefälschten Zigaretten gefunden werden, besteht eine zusätzliche gesundheitliche Gefahr. Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen sind manche Zigaretten darüber hinaus mit Kot und Milben verunreinigt¹³. Da der Zigaretten Schmuggel durch verbilligt angebotene Produkte den Konsum stimuliert, profitieren neben den Schmugglern auch die international tätigen Tabakunternehmen von dem illegalen

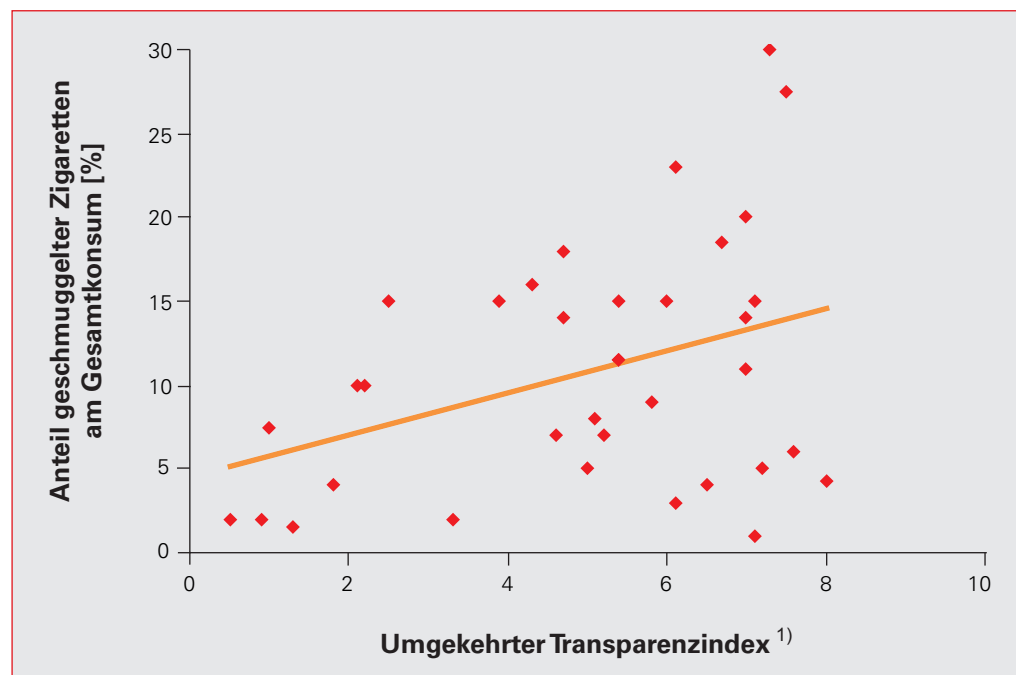
Handel. Für sie sind illegale Zigarettenmärkte auch eine Möglichkeit, weitere Märkte zu erschließen^{44, 45, 67} und möglicherweise auch geschlossene legale Zigarettenmärkte zu öffnen. Die generelle Absatzerhöhung, die durch den Anstieg des Tabakkonsums erzielt wird, ist der Grund, warum Tabakkonzerne wenig gegen den Tabakschmuggel unternehmen und den illegalen Handel auf die illegale Herstellung von Tabakprodukten reduzieren. Es gibt sogar zahlreiche Hinweise darauf, dass namhafte Zigarettenhersteller diesen illegalen Vertriebsweg in den letzten Jahren rund um den Globus unterstützt haben^{44, 45, 67}. Um den Absatz zu erhöhen, versucht die Tabakindustrie auch auf andere Weise, das Preisniveau

von Tabakprodukten niedrig zu halten: Mit dem Argument, dass Tabaksteuererhöhungen dem Schmuggel Vorschub leisten würden, versucht sie, die Politik von deutlichen Erhöhungen der Tabaksteuern abzubringen⁶⁰.

Zigaretten stellen zwar, wenn sie mit hohen Steuerabgaben belegt sind, für Schmuggler ein profitables Produkt dar, das Preisniveau der Zigaretten ist jedoch für das Ausmaß des Schmuggels nicht ausschlaggebend. Vielmehr spielen wei-

tere Faktoren wie die Ausprägung von Netzwerken der Organisierten Kriminalität und die Existenz von Schwarzmärkten eine größere Rolle (siehe Kap. 4.2, Seite 36). Im Gegenzug werden die Erträge aus dem Zigarettengrößschmuggel zur Finanzierung des Organisierten Verbrechens und auch des Terrorismus verwendet⁶¹. Auch besteht zwischen dem Grad der Korruption in einem Land und dem Schmuggelaufkommen ein positiver Zusammenhang^{39, 48} (Abb. 2).

Abbildung 2:
Zusammenhang von
Zigarettenerschmuggel und
Korruption. ¹⁾Summenwert
zwischen 0 (nicht korrupt)
und 10 (hoch korrupt) zur
Ermittlung des Korruptions-
grades. Quelle: Merriman
2000⁴⁸. Darstellung: Deut-
sches Krebsforschungs-
zentrum, Stabsstelle
Krebsprävention, 2002¹⁷. Mit
freundlicher Genehmigung
von Joy de Beyer.



Der seit langem durch internationale Studien wissenschaftlich fundierte Beleg, dass Preiserhöhungen von Produkten zu einem Rückgang der Nachfrage führen, (siehe Kap. 4.1, Seite 33) untermauert die Relevanz von Tabaksteuererhöhungen für den Gesundheitsschutz. In zwei deutschen Studien, die die Auswirkungen der Tabaksteuererhöhungen vom 01. Januar 2002 und 01. Dezember 2004 untersuchten, gaben im Jahr 2002 knapp fünf Prozent und nach der Erhöhung von 2004 7,5 Prozent der Befragten an, wegen der Verteuerung mit dem Rauchen aufgehört zu haben. Über zehn Prozent reagierten im Jahr 2002 mit einer Reduzierung des Konsums. Dieser Anteil vergrößerte sich nach der Erhö-

hung von 2004 auf über 16 Prozent. Dies zeigt, dass sich Raucher infolge von Steuererhöhungen mit ihrem Rauchverhalten auseinandersetzen und dieses verändern^{35, 36}.

Legt man eine durchschnittliche Preiselastizität der Nachfrage (Empfindlichkeit der Konsumenten auf einen Preisanstieg) von -0,4 zu Grunde¹⁵, würde beispielsweise eine Zigarettenpreiserhöhung von 30 Prozent einen Konsumrückgang um zwölf Prozent zur Folge haben (siehe Kap. 4.1, Seite 33). Dieser Effekt zeigt sich bei Jugendlichen noch deutlicher, weil diese besonders empfindlich gegenüber Preiserhöhungen sind¹⁹. Abbildung 3 belegt den Zusammenhang zwischen der Höhe der Tabak-

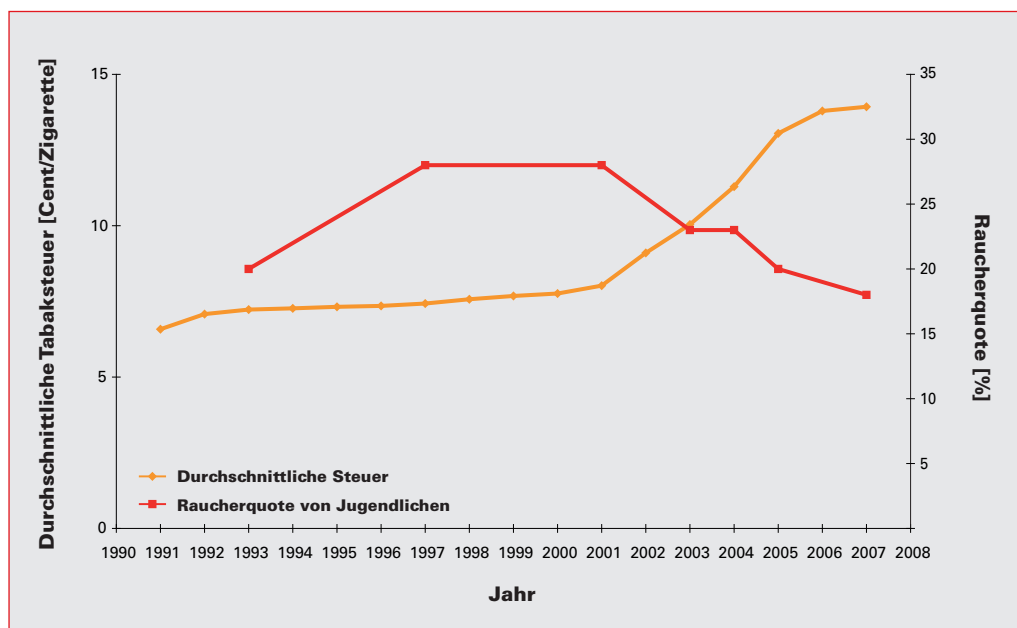


Abbildung 3:
Durchschnittliche Tabak-
steuer und Raucherquote
von 12- bis 17-Jährigen
Jugendlichen von 1991
bis 2007. Quellen: BZgA
2007¹⁴, Statistisches
Bundesamt 1992-2007⁵⁶.
Darstellung: Deutsches
Krebsforschungszentrum,
Stabsstelle Krebspräven-
tion, 2008¹⁸.

steuer und der Raucherquote von Jugendlichen für die Altersgruppe der 12- bis 17-Jährigen in Deutschland. Damit der Effekt von Tabaksteuererhöhungen nicht durch ein Ausweichen auf billigere Schmuggelwaren geschmälert wird, sind gleichzeitig wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabaksmuggels notwendig. Nur so würde der volle Effekt der Zigarettenpreiserhöhung zum Tragen kommen und der Zigarettenkonsum maßgeblich reduziert.

Im vorliegenden Band erfolgt zunächst die Darstellung der Analyse von Joossens⁴⁰, die das Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels weltweit einschätzt. Die Grundlage für die Angaben in den verschiedenen Ländern bilden Daten aus dem Jahr 2007 oder, falls zu diesem Jahr keine Daten vorlagen, aus dem am nächsten an diesen Zeitraum heranreichenden Jahr (Kap. 2). Die Hochrechnungen zeigen, dass der illegale Zigarettenhandel in Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen⁶², wo Zigaretten teurer sind, weniger stark ausgeprägt ist als in Ländern, in denen das Einkommensniveau niedriger ist. Aus diesem Grund belastet der Zigaretten Schmuggel unverhältnismäßig stark die Länder mit niedrigem und mittlerem Durchschnittseinkommen⁶², in denen die Mehrheit der Raucher lebt⁶⁸.

Ein Artikel über umfangreiche Beschränkungen des Schmuggels in Italien, Spanien und Großbritannien zeigt, dass gegen den illegalen Handel mit Tabakprodukten erfolgreich angegangen werden kann⁴². Daher wird im Folgenden die Situation in Großbritannien als Fallbeispiel erläutert. Dieses stammt aus der von *Action on Smoking and Health* (ASH) beauftragten Analyse von Johnson³⁸ (Kap. 3). Des Weiteren werden, der Analyse Joossens folgend, Aussagen über die Auswirkungen einer drastischen Beschränkung des illegalen Zigarettenhandels auf Staat und Gesellschaft gemacht. Diese beinhalten auch die Abschätzung der gewonnenen Staatseinnahmen und der Anzahl verhinderter tabakbedingter Todesfälle bei Beseitigung des Schmuggels (Kap. 4).

Abschließend werden die Maßnahmen gelistet, die die durch das zwischenstaatliche Verhandlungsorgan (*Intergovernmental Negotiating Body*, INB) der WHO-FCTC (*WHO-Framework Convention on Tobacco Control*, Rahmenabkommen zur Tabakkontrolle) in einem Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten vorgeschlagen wurden und die es ermöglichen, den illegalen Handel effektiv einzuschränken (Kap. 5).

2 Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels weltweit

Auszüge aus Joossens (2009)⁴⁰, wenn nicht anders angegeben

2.1 Methodik und Modellkomponenten

In vorangegangenen Studien über den Schmuggel wurde die Gesamtanzahl geschmuggelter Zigaretten abgeschätzt, indem die Differenz zwischen legalen Exporten und legalen Importen bestimmt wurde. Diese Differenz kam hauptsächlich dadurch zu Stande, dass die Zigaretten auf den illegalen Markt, der im Wesentlichen aus Großschmuggel bestand, verbracht wurden. In den letzten zehn Jahren hat sich der Markt, wahrscheinlich teilweise als Folge von Gerichtsverfahren gegen die Tabakindustrie, wesentlich verändert, so dass die Methode der Bestimmung der Export-Import-Differenz nicht mehr präzise genug ist, um das Ausmaß des illegalen Handels zu ermessen. Mittlerweile basieren Aussagen zum Schmuggelvolumen eher auf Länderanalysen, die nicht nur Großschmuggel, sondern auch andere Ebenen des illegalen Handels wie Kleinschmuggel und illegale Produktion einschließen.

BESCHREIBUNG DER MODELLKOMPONENTEN

I. Ausmaß des illegalen Handels

- Es wurden die qualitativ hochwertigsten verfügbaren Länderstudien, die Aussagen über den Anteil des illegalen Marktes und des gesamten Zigarettenkonsums enthalten, ausgewertet, um einen Überblick über den illegalen Handel weltweit zu erhalten.

II. Auswirkungen der Beseitigung des illegalen Handels auf den Preis von Zigaretten und dadurch auf den Konsum

- Grundlage sind die Preise einer Packung Marlboro (oder einer vergleichbaren Marke, falls Marlboro nicht eine der üblichen Marken ist) sowie die Steueranteile (Verbrauchssteuer und andere Steuern) von legalen Zigaretten.
- Es wurde angenommen, dass der Preis illegaler Zigaretten dem Preis legaler Zigaretten abzüglich zwei Drittel des Steueranteils entspricht.
- Wenn der illegale Handel eingeschränkt oder aufgehoben wird, steigt der Durchschnittspreis der Zigaretten und aufgrund der Preiselastizität der Nachfrage nimmt der Konsum ab.

III. Höhe der Verluste an Staatseinnahmen aufgrund des illegalen Zigarettenhandels

- Grundlage für die Kalkulation der Einnahmeverluste der Regierungen der jeweiligen Länder und der Welt sind die Höhe der Steuerabgaben und die Größe des illegalen Zigarettenmarktes.

IV. Verringerung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle bei Beseitigung des illegalen Zigarettenhandels

- Zahlengrundlage ist die Vorhersage von Mathers & Loncar⁴⁷ zu tabakbedingten Todesfällen im Jahr 2030, die auf der Anzahl der im Jahr 2007 gerauchten Zigaretten beruht.
- Außerdem besteht die Annahme, dass sich die verhinderten Todesfälle pro-

portional zum Konsumrückgang verhalten, wenn der illegale Handel verhindert wird.

Einschränkungen bei der Methodik

Die zahlenmäßige Erfassung des illegalen Handels ist methodisch gesehen aus mehreren Gründen eine Herausforderung:

- Schmuggel ist eine illegale Handlung, so dass Schmuggler nicht bestrebt sind, ihre Aktivitäten zu dokumentieren.
- Aus Sicherheitsgründen sind Daten bezüglich des illegalen Handels schwer zu beschaffen, da Vollzugsbehörden diese ungern veröffentlichen.
- Alle Methoden haben Einschränkungen, aber nicht alle Studien beschreiben eindeutig die jeweils angewendete Methode und ihre Beschränkungen.
- Die Herkunft der Datenquelle kann die Einschätzung des illegalen Handels abhängig von der Zielsetzung der Autoren beeinflussen. Beispielsweise haben Vertreter der Tabakindustrie eher das Interesse, das Schmuggelproblem zu überbewerten, um für Steuersenkungen beziehungsweise gegen Steuererhöhungen zu argumentieren, während Angehörige des Gesundheitswesens eher geneigt sind, das Ausmaß des Schmuggels herunterzuspielen, um für Steuererhöhungen zu plädieren.

Die Datengrundlage der vorliegenden quantitativen Beurteilung des illegalen Handels bilden wissenschaftliche Studien, offizielle Veröffentlichungen von Regierungen, Analysen von Marktforschungsinstituten (deren Kunden sowohl die Tabakindustrie als auch Regierungsorganisationen wie die Europäische Kommission sein können), Artikel in Tabakhandelszeitschriften, Zeitungsartikel und teilweise Schätzungen von Zollbehörden. Die Quellen unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich ihrer Genauigkeit, weil beispielsweise Bezugsgrößen nicht definiert werden oder die verwendete Methode nicht präzise genug bestimmt wird. Aus diesen Gründen ist oftmals eine Kombination verschiedener Methoden und, falls möglich, mehrerer Quellen notwendig, um die Aussagen zu validieren.

2.2 Regionale und länderspezifische Einschätzungen der Größe der illegalen Zigarettenmärkte

Es werden aktualisierte Schätzungen des illegalen Zigarettenhandels in 84 Ländern der Welt aufgeführt (Abb. 4 und 5), indem die neuesten zur Verfügung stehenden Daten über den illegalen und den legalen Markt von 2007 (oder so wenig wie möglich zeitversetzt) ausgewertet wurden. Dabei wurden nur

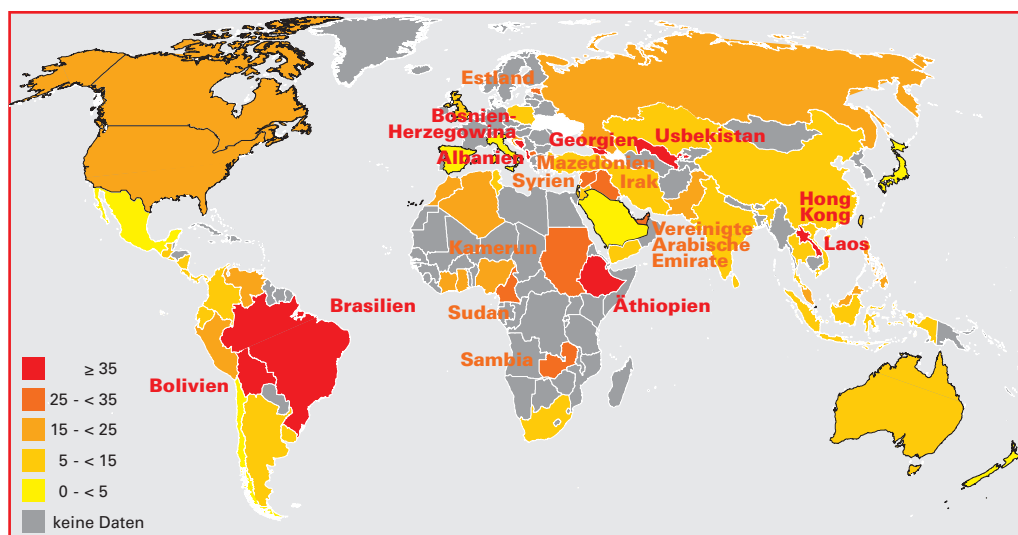


Abbildung 4:
Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels weltweit. Anteile des illegalen Marktes [%]. Länder mit einem Anteil von 25 oder mehr Prozent sind namentlich benannt. Schwarz umrandete Länder gehören zu der höchsten Einkommensgruppe. Ausschließlich Länder, für die Daten verfügbar waren, wurden berücksichtigt. Quelle: Joossens 2009⁴⁰, Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention 2010.

Zigaretten berücksichtigt. Diese 84 Länder repräsentieren 85 Prozent der Weltbevölkerung, 92 Prozent der Einwohner von Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen⁶² und 83 Prozent der Einwohner von Ländern mit mittlerem und niedrigem Durchschnittseinkommen⁶² eingeschlossen.

Abbildung 5:
Einschätzung des illegalen Zigarettenmarktes weltweit. Nur Staaten, von denen länderspezifische Daten vorliegen, sind gelistet. Es wurden jeweils die Daten abgebildet, die auf einer standardisierten Terminologie beruhen. Für die EU-25 wird ein Länderdurchschnitt von 8,5 Prozent angenommen.

¹⁾ Einteilung nach Bruttonationaleinkommen pro Kopf (Gross National Income per capita, GNI per capita)⁶²;

²⁾ ohne selbstgedrehte Zigaretten; k.A. = keine Angabe; ++ = mehrere Quellen. Quelle: Joossens 2009⁴⁰.

Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention 2010.

Land	Einkommensgruppe ¹⁾	Größe des illegalen Marktes [%]	Bezogen auf	Jahr	Quelle
Hong Kong	Hoch	42,2	Zigarettenverkäufe	2005	25
Vereinigte Arabische Emirate	Hoch	30,3	Zigarettenverkäufe	2005	25
Singapur	Hoch	18,0	Zigarettenverkäufe	2005	25
Kanada	Hoch	15–20	Zigarettenmarkt	2007	++
USA	Hoch	13–25	Konsumenten	1992–2002	46
Großbritannien	Hoch	13,0	Zigarettenkonsum ²⁾	2006–2007	37
Taiwan	Hoch	11,2	Zigarettenverkäufe	2005	25
Australien	Hoch	6,4	Zigarettenverkäufe	2007	51
Israel	Hoch	5,1	Zigarettenverkäufe	2005	25
Saudi Arabien	Hoch	3,6	Zigarettenverkäufe	2006	25
Italien	Hoch	2,0	Zigarettenmarkt	2006	22; 7; 32
Japan	Hoch	1,7	Zigarettenverkäufe	2006	26
Neuseeland	Hoch	1,0	Zigarettenverkäufe	2005	25
Spanien	Hoch	1,0	Zigarettenmarkt	2006	22; 7
Georgien	Niedrig oder Mittel	49,0	Zigarettenmarkt	2005	11
Bolivien	Niedrig oder Mittel	46,2	Zigarettenverkäufe	2005	25
Albanien	Niedrig oder Mittel	40–50	k.A.	k.A.	66
Bosnien-Herzegowina	Niedrig oder Mittel	35–45	k.A.	k.A.	66
Usbekistan	Niedrig oder Mittel	40,0	Zigarettenkonsum	2006	21
Äthiopien	Niedrig oder Mittel	38,0	Zigarettenmarkt	2006	69
Brasilien	Niedrig oder Mittel	35,0	Zigarettenverkäufe	2006	10
Laos	Niedrig oder Mittel	35,0	k.A.	2005	21
Irak	Niedrig oder Mittel	34,4	Zigarettenmarkt	2006	21
Mazedonien	Niedrig oder Mittel	30–35	k.A.	k.A.	66
Kamerun	Niedrig oder Mittel	26,0	Zigarettenverkäufe	2005	25
Syrien	Niedrig oder Mittel	25,5	Zigarettenmarkt	2007	2
Estland	Niedrig oder Mittel	19–32	Zigarettenmarkt	2003	1
Sudan	Niedrig oder Mittel	25,0	Zigarettenverkäufe	k.A.	21
Sambia	Niedrig oder Mittel	25,0	k.A.	2003	21
Kroatien	Niedrig oder Mittel	24,8	Zigarettenverkäufe	2005	25
Malaysia	Niedrig oder Mittel	24,0	Zigarettenmarkt	2008	59
Venezuela	Niedrig oder Mittel	23,2	Zigarettenverkäufe	2005	25
Russische Föderation	Niedrig oder Mittel	23,0	Zigarettenverkäufe	2004	53
Peru	Niedrig oder Mittel	23,0	Zigarettenkonsum	2006	25

Land	Einkommens- gruppe ¹⁾	Größe des illegalen Marktes [%]	Bezogen auf	Jahr	Quelle
Libanon	Niedrig oder Mittel	22,5	k.A.	2000-2006	21
Marokko	Niedrig oder Mittel	22,5	Zigarettenmarkt	2006	21
Algerien	Niedrig oder Mittel	20,0	Zigarettenmarkt	2007	21
Philippinen	Niedrig oder Mittel	19,4	Zigarettenverkäufe	2006	26
Nigeria	Niedrig oder Mittel	18,0	Zigarettenkonsum	2006	21
Ghana	Niedrig oder Mittel	17,5	Zigarettenverkäufe	2005	21
Pakistan	Niedrig oder Mittel	17,0	Zigarettenmarkt	2005	57
Armenien	Niedrig oder Mittel	15,6	Zigarettenkonsum	2004	3
Elfenbeinküste	Niedrig oder Mittel	15,0	Zigarettenverkäufe	2005	21
Indien	Niedrig oder Mittel	14,0	Zigarettenkonsum	2004	24
Kolumbien	Niedrig oder Mittel	14,0	Zigarettenkonsum	2004	23
Iran	Niedrig oder Mittel	14,0	Zigarettenmarkt	2007	50
Ecuador	Niedrig oder Mittel	12,0	Zigarettenkonsum	2006	21
Uruguay	Niedrig oder Mittel	12,0	Zigarettenmarkt	2006	52
Guatemala	Niedrig oder Mittel	12,0	Zigarettenmarkt	2006	21
Jordanien	Niedrig oder Mittel	10–12	Zigarettenmarkt	2007	21
Polen	Niedrig oder Mittel	11,0	Zigarettenmarkt	2007	5; 33; 16
Thailand	Niedrig oder Mittel	11,0	k.A.	k.A.	4
Jemen	Niedrig oder Mittel	11,0	Zigarettenverkäufe	k.A.	21
Türkei	Niedrig oder Mittel	10,5	Zigarettenmarkt	2006-2007	25
Nicaragua	Niedrig oder Mittel	10,0	k.A.	2001-2002	21
Panama	Niedrig oder Mittel	10,0	Zigarettenverkäufe	2000	21
Tunesien	Niedrig oder Mittel	10,0	Zigarettenkonsum	2007	30
El Salvador	Niedrig oder Mittel	10,0	k.A.		21
Argentinien	Niedrig oder Mittel	10,0	Zigarettenmarkt	2006	52
Vietnam	Niedrig oder Mittel	10,0	Zigarettenmarkt	2004	34
China	Niedrig oder Mittel	8-10	Zigarettenmarkt	Mehrere	++
Kasachstan	Niedrig oder Mittel	9,0	Zigarettenmarkt	Anfang 2000	21
Südafrika	Niedrig oder Mittel	9,0	Zigarettenkonsum	2007	6
Ukraine	Niedrig oder Mittel	9,0	Zigarettenmarkt	Mehrere	++
Costa Rica	Niedrig oder Mittel	8,5	Zigarettenverkäufe	2006	25
Indonesien	Niedrig oder Mittel	5-6	Zigarettenmarkt	2005	4
Mexiko	Niedrig oder Mittel	3,3	Zigarettenverkäufe	2006	25
Chile	Niedrig oder Mittel	3,0	Zigarettenverkäufe	2006	21

2.2.1 Deutschland und restliches Europa

DEUTSCHLAND

In Deutschland wurden im Jahr 2008 vom Zoll 291 Millionen Zigaretten sichergestellt (Abb. 6), was einen Rückgang von 37 Prozent gegenüber dem Vorjahr bedeutet¹². Auch in den anderen vorangegangenen Jahren lagen die Zahlen sichergestellter Zigaretten höher. Von diesen Zahlen lässt sich allerdings nur bedingt auf das Ausmaß des Zigaretten Schmuggels schließen, da die Zahl der vom Zoll sichergestellten Produkte nicht allein vom Schmuggelaufkommen, sondern auch von Fahndungsmethoden und

den Fahndungserfolgen abhängt. Zudem sind viele der in Deutschland sichergestellten Zigaretten für andere Länder bestimmt und der eigentliche Zielort geschmuggelter Zigaretten, die in anderen Ländern sichergestellt werden, kann auch Deutschland sein²⁰.

Nach der Jahresbilanz des Zollfahndungsamtes nahmen im Jahr 2008 im Bezirk der Bundesfinanzdirektion Nord (BFD Nord) von den insgesamt rund 30 Millionen beschlagnahmten Zigaretten die größten Anteile an der Gesamtmenge die Marken Regal (30,3 Prozent), Marlboro (30,0 Prozent) und Jin Ling (21,1 Prozent) ein⁷¹.

Abbildung 6:
Vom deutschen Zoll sichergestellte Zigaretten (in Millionen Stück). Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2009)¹² und frühere Ausgaben derselben Reihe. Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2009²⁰.

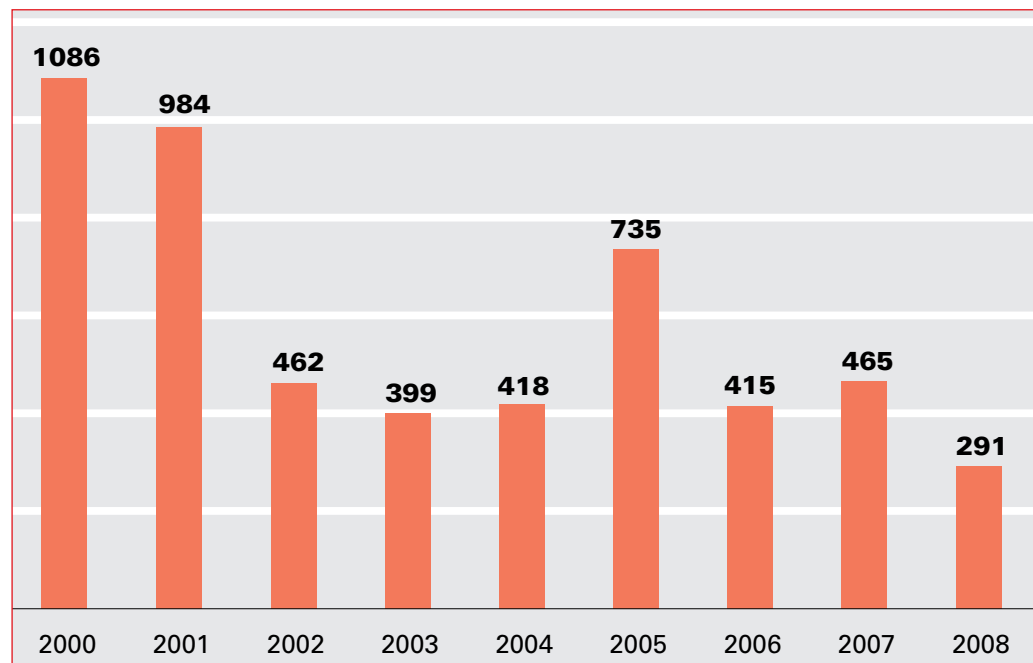


Abbildung 7:
Zigarettenpackung der Marke Jin Ling. Foto: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.

Der Verkauf von Zigaretten der Marke Jin Ling (Abb. 7) ist in Deutschland nicht zugelassen. Nach Angaben des Zollfahndungsamtes Berlin sind 85 Prozent der beschlagnahmten Waren in der Hauptstadt Jin Ling-Zigaretten. Sie werden in Russland und in der Ukraine ausschließlich für den Schmuggel hergestellt. Ein Großteil gelangt dabei in die EU⁵⁵.

Der Wert aller in Deutschland beschlagnahmten gefälschten Zigaretten betrug im Jahr 2008 insgesamt 2,9 Millionen Euro. Auch hier ist im Vergleich zu den Vorjahren eine Abnahme zu verzeichnen:

Während 2007 gefälschte Zigaretten im Wert von 15,4 Millionen Euro sichergestellt werden konnten, waren es 2006 Waren im Wert von 31,5 Millionen Euro¹³.

Schätzungsweise hat das Schmuggelvolumen in Deutschland in den 1990er Jahren rund zehn Prozent des versteuerten Zigarettenabsatzes ausgemacht⁴¹. Ein Absatz von Schmuggelzigaretten in dieser Größenordnung betrüge etwa neun Milliarden Stück und würde einen Steuerschaden von über einer Milliarde Euro pro Jahr verursachen. Über 9 000 der jährlichen Todesfälle in Deutschland

GEMEINSAME PRESSEMITTEILUNG⁷⁰

(http://ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/other/2008/14.pdf)

Nr. 25 vom 28.11.2008

Dem deutschen Zoll ist es in über zweijähriger gemeinsamer Ermittlungsarbeit mit Fahndern in Belgien und Griechenland gelungen, eine auf den organisierten Zigarettenschmuggel spezialisierte kriminelle Vereinigung zu zerschlagen und europaweit insgesamt 640 Millionen Stück unversteuerter Zigaretten sicherzustellen.

Die nunmehr abgeschlossenen Strukturermittlungen, die sich alleine in Deutschland gegen 79 Beschuldigte richteten, leitete die Staatsanwaltschaft Oldenburg. Ein aus diesem Verfahren abgetrennter aktueller Ermittlungskomplex wird durch die Staatsanwaltschaft Braunschweig fortgeführt.

Der Zoll stellte in Deutschland im Jahre 2007 insgesamt 465 Mio. Stück Zigaretten sicher (2006: 415 Mio.).

Die nunmehr in einem einzigen Ermittlungskomplex sichergestellte Gesamtmenge von 640 Mio. Stück Zigaretten unterstreicht das Potenzial dieser der Organisierten Kriminalität zuzurechnenden Tätergruppierung. Die Gesamtmenge setzt sich aus 260 Mio. in Deutschland und weiteren 380 Mio. in europäischen Nachbarstaaten beschlagnahmten Zigaretten zusammen.

Diese Größenordnung belegt, dass von den Tatverdächtigen eine nicht unwesentliche Gefahr für das Steueraufkommen der betroffenen EU-Mitgliedstaaten ausging – alleine die ordnungsgemäße Versteuerung der sichergestellten Zigaretten hätte zu Steuereinnahmen von über 100 Millionen Euro geführt. Die Marktmacht dieser Gruppierung stellte auch eine ernsthafte Bedrohung für den legalen Handel dar. So war es ihr möglich, selbst unbekannte Marken innerhalb kürzester Zeit auf dem (Schwarz-) Markt zu platzieren. Neben der in einschlägigen Kreisen mittlerweile bekannten Marke JIN LING schmuggelten die Täter auch die bisher wenig bekannten Marken PARK, MEDALLION und MEMPHIS.

Den Ausgangspunkt für die Ermittlungen der Zollfahndung Hannover bildeten mehrere Aufgriffe von Zoll- und Polizeidienststellen. Deren Analyse sowie ein Abgleich mit Erkenntnissen aus weiteren Ermittlungsverfahren deuteten für die niedersächsischen Ermittler schnell auf straffe Strukturen der Organisierten Kriminalität hin. Anschließend verdeckte Ermittlungen führten zunächst in den Raum Bielefeld. Dreien der später Festgenommenen konnten 7 Schmuggeltransporte aus Griechenland nachgewiesen werden. Nach Abschluss der Ermittlungen im Frühjahr 2007 sind inzwischen Haftstrafen von insgesamt 9 Jahren und 3 Monaten verhängt worden.

Die Herkunft der Zigaretten aus Zwischenlagern in Griechenland zog sich wie ein roter Faden durch alle weiteren Ermittlungen. Diese führten zur Identifizierung von weiteren 20 potenziellen Lager- bzw. Umladeorten im gesamten Bundesgebiet. Über diese Stätten in Deutschland sind mindestens 69 Transporte mit insgesamt 169 Mio. Stück Zigaretten abgewickelt worden.

Ein wesentlicher Ermittlungserfolg war auch die Enttarnung einer regelrechten Drehscheibe des illegalen Zigarettenhandels in Belgien. Belgischen und deutschen Ermittlern gelang es, diverse Lagerstätten für Schmuggelzigaretten im Raum Lüttich/Gent festzustellen. Aus diesen wurde auch der deutsche Schwarzmarkt mit der über Griechenland in die EU gelangten Schmuggelware bedient. Ein im April 2008 unter Beteiligung deutscher Zollfahnder durchgeführter Einsatz führte zu einer Rekord-Sicherstellungsmenge von 101 Mio. Stück Zigaretten. 9 Personen konnten in Belgien festgenommen und 4 Lagerstätten ausgehoben werden.

Im Juni 2008 gelang ein empfindlicher Schlag gegen die Hinterleute in Griechenland. Aufgrund in Deutschland erwirkter europäischer Haftbefehle nahmen griechische Ermittler 4 Beschuldigte im Raum Athen fest. Die Tatverdächtigen sind zwischenzeitlich den deutschen Behörden überstellt worden. Bei 6 Durchsuchungen in Griechenland waren auch Vertreter der Zollfahndung Hannover und der Staatsanwalt Oldenburg vor Ort. Zeitgleich mit den Maßnahmen in Griechenland wurden weitere Tatverdächtige in Deutschland festgenommen.

Ein Ermittlungserfolg in diesem Umfang gelingt nur durch enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden in allen betroffenen Staaten. Zudem wurden die europaweiten Ermittlungen über die zweijährige Verfahrensdauer durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) unterstützt.

Gefahren ganz anderer Art drohten indes den Endabnehmern der heißen Ware. Fälschungen etablierter und bekannter Marken hatten erheblichen Anteil am Schmuggelaufkommen der kriminellen Vereinigung. Von diesen Fälskaten, welche optisch häufig kaum erkennbar sind, können aufgrund der unklaren Herstellungsbedingungen, der unbekannten Tabake sowie möglicher weiterer Inhaltsstoffe zusätzliche Gesundheitsgefahren ausgehen.

als Folge von Zigarettenkonsum wären demnach dem Schmuggel zuzurechnen. Die Gewinne der Schmuggler und Produzenten beliefen sich auf mehrere hundert Millionen Euro²⁰.

Nach einer aktuellen Studie des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) soll der Anteil nicht versteuerter Zigaretten am gesamten Zigarettenkonsum, der sowohl geschmuggelte Zigaretten als auch legale zollfreie Einkäufe einschließt, im Jahr 2005 16 Prozent betragen. Im Jahr 2006 sei er auf 20 Prozent gestiegen und seitdem stabil. Dies entspräche einer Stückzahl von 23 Milliarden nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten. Von diesen würden knapp 70 Prozent (16 Milliarden Stück) zollfrei eingekauft (legale Steuervermeidung),

während rund 30 Prozent (7 Milliarden Stück) aus dem illegalen Handel stammen^{8,9}. Demnach betrüge der Anteil des Zigaretten Schmuggels am gesamten Zigarettenkonsum 6,1 Prozent, was einen Rückgang gegenüber den 1990er Jahren bedeuten würde. Der Steuerschaden, der jährlich durch alle nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten entstünde, würde sich nach Angaben des HWWI auf vier Milliarden Euro belaufen und für Industrie und Handel seien es 1,2 Milliarden Euro. Es ist allerdings aus mehreren Gründen davon auszugehen, dass es sich bei den Ergebnissen der HWWI-Studie, insbesondere bei den Schätzungen der legalen Steuervermeidung, um eine deutliche Überschätzung handelt (siehe Kasten).

Fragwürdige Daten zum Anteil nicht versteuerter Zigaretten in Deutschland

Prof. Dr. Michael Adams und Dr. Tobias Effertz
Institut für Recht der Wirtschaft, Universität Hamburg

Um Tabaksteuererhöhungen zu verhindern, führt die Zigarettenindustrie in Deutschland seit Jahren als Argument an, dass höhere Tabaksteuern aufgrund der ansteigenden Preise für Zigaretten zu einem Anstieg von teils legal, teils illegal nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten führten und damit zu staatlichen Einnahmeausfällen und zusätzlichen Kosten für die Kriminalitätsbekämpfung. Begründet wird diese Behauptung mit den von der Zigarettenindustrie finanzierten „Entsorgungsstudien“, die in angeblich repräsentativen Müllstichproben die weggeworfenen Zigaretten schachteln erfassen und den Anteil der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten hochrechnen. Nach der neuesten „Entsorgungsstudie“^{8,9} beträgt dieser Anteil 20 Prozent. Die Studie ist jedoch mit schweren methodischen Problemen behaftet, die zu einer Überschätzung der Zahl der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten führen.

Für die aktuelle Entsorgungsstudie wurden 22 Sammelstellen ausgewählt. Diese Auswahl ist allerdings aus schwerwiegenden Gründen nicht repräsentativ. Die Sammelstellen scheinen vorsätzlich danach ausgesucht worden zu sein, eine möglichst große Zahl nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten auszumachen.

- Viele Sammelstellen liegen in Grenznähe zu Ländern, in denen Zigaretten wesentlich billiger sind, etwa Tschechien, Polen, Luxemburg und Österreich. Binnenbundesländer wie Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt sind nicht berücksichtigt worden.
- Ein weiterer Anteil der Sammelstellen liegt in unmittelbarer Nähe der Bundesautobahnen A2 und A12, die dem deutschen Zoll als so genannte „Warschauer Allee“ bekannt ist und eine der wesentlichen Schmuggelrouten nach und durch Deutschland darstellt. Die Autobahnen sind zudem wichtige Transitstrecken mit einem relativ hohen Anteil ausländischer Verkehrsteilnehmer.
- Eine weitere Konzentration der Erhebung findet sich in den Regionen Südpfalz, Karlsruhe und Stuttgart, in denen das US-Militär die in Europa größten noch vorhandenen Armeestützpunkte unterhält (Ramstein, Heidelberg, Mannheim, Schwetzingen, Stuttgart). US-Soldaten und ihre Angehörigen kaufen ihre Zigaretten in so genannte PX-Shops, ohne der deutschen Steuer zu unterliegen. Hier liegt das Preisgefälle für eine Stange Marlboro bei etwa 20 Euro.

- Hamburg und Rostock sind durch ihre Häfen Konzentrationspunkte von Schmuggelaktivitäten. Rostock ist zudem als Einfalltor für die in Kaliningrad hergestellte und häufig illegal nach Deutschland verbrachte Zigarettenmarke „Jin Ling“ bekannt.

Die Abbildung verdeutlicht die selektive Auswahl der Sammelstellen (schwarze Punkte). Vordergründig soll die Stichprobe der Sammelstellen repräsentativ für die so genannten Nielsengebiete stehen. Die Nielsengebiete sind in der Marktforschung verwendete Gruppierungen von Bundesländern unter Berücksichtigung demographischer, sozialer und struktureller Bedingungen sowie der Handelslandschaft. Betrachtet man sich aber die Verteilung der Sammelstellen genauer, wird die häufige Grenznähe deutlich. Ebenso finden sich mehrere Sammelstellen entlang der „Warschauer Allee“ sowie in Südwest-Deutschland weitere Sammelstellen in der Nähe von Stützpunkten der US-Armee. Die Stichprobe ist somit nicht repräsentativ für das deutsche Bundesgebiet.

Fazit:

Die Daten für die Aussagen des Deutschen Zigarettenverbandes über den Umfang der in Deutschland unversuerten Zigaretten sind verzerrt erhoben worden und daher unrichtig. Sowohl der Anteil der in Deutschland illegal konsumierten Zigaretten wie auch der legalen Steuervermeidung werden überschätzt. Die Studie des Deutschen Zigarettenverbands scheint daher lediglich zur Verhinderung gesundheits- und fiskalpolitisch dringender erforderlicher Steuererhöhungen bestimmt.



Basierend auf einer ausführlichen Analyse von Daten, die durch das Wirtschaftsprüfungsunternehmen KPMG (*Klynfeld, Peat, Marvick & Goerdeler*) für die Generaldirektion Steuern und Zollunion (DG TAXUD) der Europäischen Kommission gesammelt wurden, hat der gewichtete Durchschnitt der Menge legal verkaufter Zigaretten in den 25 EU-Mitgliedsstaaten im Zeitraum von 2002 bis 2004 um zehn Prozent abgenommen, während der durchschnittliche Kleinverkaufspreis von Zigaretten um zwölf Prozent angestiegen ist. Dies sei neben einem Konsumrückgang und einem Umsteigen auf andere Tabakwaren auch auf eine stärkere

A map of Europe and surrounding regions, including parts of North Africa, the Middle East, and Central Asia. The map is color-coded with orange for land and light blue for water. Numerous black arrows originate from Amsterdam, Netherlands, and point to various destinations. The destinations are labeled in German: Vereinigtes Königreich (United Kingdom), Panama, Portugal, Spanien (Spain), Puerto Rico, Kamerun (Cameroon), Italien (Italy), Schweiz (Switzerland), Andorra, Belgien (Belgium), Deutschland (Germany), Polen (Poland), Tschechien (Czech Republic), Slowakei (Slovakia), Kroatien (Croatia), Montenegro, Albanien (Albania), Russland (Kaliningrad) (Russia (Kaliningrad)), Ukraine, Bangladesh, Libanon (Lebanon), and aus verschiedenen Ländern (from various countries).

Nach einer Untersuchung im Dezember 2008, an der 26 500 Europäer (EU-27 + Norwegen) teilnahmen, hatte nur etwa ein Zehntel (12 Prozent) der Befragten Tabakprodukte gesehen, die in den letzten sechs Monaten illegal verkauft und scheinbar geschmuggelt wurden. Der Anteil der Befragten, die den Verkauf von potentiell geschmuggelten Zigaretten in den letzten sechs Monaten beob-

18 | Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels weltweit

Packung Marlboro mit zwölf Euro den höchsten Zigarettenpreis weltweit hatte, waren dies nur sechs Prozent und in Litauen, dem Land mit den niedrigsten Zigarettenpreisen in der EU (zwei Euro) betrug der Anteil 36 Prozent⁵⁸.

Die Europäische Gemeinschaft hat zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU einschließlich der Vervielfachung und Verstärkung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Zigaretten Schmuggel und -fälschung das Programm „Hercule II“ ins Leben gerufen, das von 2007 bis 2013 besteht und über einen Finanzrahmen von rund 98 Millionen Euro verfügt. Als Schwerpunkte wurden die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten, die Verstärkung der Netzwerke, die den Informationsaustausch erleichtern, und die Bereitstellung technischer operativer Unterstützung für die Fahndungs- und Strafverfolgungsbehörden gesetzt. Die Mittel sollen unter anderem für den Kauf von technischen Spezialgeräten, für Schulungen und für die technische Unterstützung bei der Überwachung von illegalen Aktivitäten aufgewendet werden²⁸. Als Erfolgsbeispiel für die Effektivität der internationalen Zusammenarbeit gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität ist an dieser Stelle auch die „Operation Bumerang“ zu nennen, bei der europaweit 640 Millionen Zigaretten sichergestellt wurden. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF (*European Commission's Anti-Fraud Office*) konnte dabei zusammen mit Zollfahndern aus Deutschland, Belgien und Griechenland nach zweijähriger Ermittlungsarbeit eine internationale kriminelle Vereinigung von Zigaretten Schmugglern zerschlagen²⁷. Im Januar 2010 hat OLAF mit dem *U.S. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* (ATF) ein Kooperationsabkommen geschlossen, um die Zusammenarbeit bei dem Vorgehen gegen das internationale Organisierte Verbrechen zu intensivieren und weitere Erfolge dieser Art verzeichnen zu können²⁹.

■ Großbritannien

Auf den Markt bezogen betrug die Größe des illegalen Konsums in den Jahren 2006 bis 2007 13 Prozent für Zigaretten und 53 Prozent für selbstgedrehten Tabak (siehe Kap. 3, Seite 26). Großbritannien ist eines der wenigen Länder, die jährlich zuverlässige Daten über den illegalen Handel sammeln. Die Methode basiert auf den Abweichungen zwischen den Entwicklungen der legalen Verkäufe und Haushaltsbefragungen zu den Rauchgewohnheiten.

■ Polen

Im Jahr 2007 stammten etwa zehn bis zwölf Prozent der Zigaretten vom illegalen Markt. Untersuchungen, die auf sechs Befragungen im Zeitraum von 2004 bis 2006 beruhen, schlussfolgerten, dass elf Prozent der Zigaretten in Polen illegal verkauft werden.

■ Spanien & Italien

Der Zigaretten Schmuggel nahm von 15 Prozent in den 1990er Jahren auf ein Prozent in Spanien beziehungsweise zwei Prozent des Konsums in Italien im Jahr 2006 ab. In beiden Ländern war die Verhinderung der Versorgung des illegalen Marktes mit Zigaretten ein Schlüsselfaktor bei der Beschränkung des Schmuggelaufkommens⁴².

■ Estland

Unabhängige Forscher schätzen illegale Zigarettenverkäufe im Jahr 1999 auf rund 17 Prozent und im Jahr 2003 zwischen 19 und 32 Prozent der legalen Zigarettenverkäufe.

■ Frankreich

In Frankreich entsprach die Differenz zwischen offiziellen Zigarettenverkäufen und der als geraucht angegebenen Zigaretten im Jahr 2005, die der Anzahl der illegal erworbenen Zigaretten entspricht, etwa 20 Prozent der legalen Verkäufe. Auf 100 legal verkaufte Zigaretten kommen demnach 20 geschmuggelte Zigaretten. Sie können größtenteils auf legale Steuervermeidung (grenzüberschreitender Erwerb in benachbarten

Ländern) und weniger auf Großschmuggel zurückgeführt werden.

■ Albanien & Teile des ehemaligen Jugoslawiens

In diesen Ländern wurden die illegalen Märkte nur geringfügig verkleinert oder auf sehr hoher Ebene stabilisiert, in Albanien auf 40 bis 50 Prozent, in Bosnien-Herzegowina auf 35 bis 45 Prozent und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf 30 bis 35 Prozent. In Kroatien liegen die illegalen Verkäufe in der Größenordnung von knapp 25 Prozent.

■ Russische Föderation

Das regionale europäische Büro der WHO schätzt, dass in der Russischen Föderation 20 bis 30 Prozent der Zigaretten geschmuggelt sind, was auf das Volumen bezogen den größten illegalen Markt Europas darstellt. Das Marktforschungsunternehmen *Euromonitor* hat für das Jahr 2006 geschätzt, dass der illegale Markt 20 Prozent der legalen Verkäufe beziehungsweise 76 Milliarden Zigaretten ausmacht. Eine unabhängige Untersuchung ergab, dass in der Russischen Föderation im Jahr 2004 auf 100 legale Verkäufe 23 illegale Verkäufe kamen (70 Milliarden Zigaretten).

■ Ukraine

Die Ukraine ist einer der Hauptzulieferer illegaler Zigaretten in der EU. Es gibt widersprüchliche Aussagen über das Ausmaß des inländischen illegalen Zigarettenmarktes, die von 2 bis 18 Prozent reichen.

■ Türkei

Eine Studie der Tabakindustrie beurteilte sieben Prozent des Zigarettenmarktes im Jahr 2007 als illegal. Für das Jahr 2006 schätzte das Marktforschungsunternehmen *Euromonitor* den illegalen Handel in der Türkei auf 14 Prozent ein.

■ Usbekistan & Kasachstan

Die Schmuggelware war in Usbekistan für 40 Prozent und in Kasachstan für neun Prozent des gesamten Konsums im Jahr 2006 verantwortlich.

■ Georgien

Einer BAT- (*British American Tobacco*) Studie von Juni 2005 zufolge betrug der illegale Markt in Georgien 49 Prozent.

■ Armenien

Unabhängige Forscher schätzen, dass im Jahr 2004 durch das Schmuggeln von Zigaretten knapp 16 Prozent des Gesamtkonsums illegal waren.

2.2.2 Amerika

■ Kanada

Die kanadische Tabakindustrie beauftragte die Marktforschungsfirma *GfK Group*, das Rauchverhalten in Kanada zu dokumentieren. Der Untersuchung zufolge gaben im Jahr 2006 16 Prozent der Befragten an, innerhalb der letzten sieben Tage illegale Tabakprodukte erworben zu haben. Diese Zahl stieg im Jahr 2007 auf 22 Prozent und im Jahr 2008 auf 33 Prozent an. Bei der Untersuchung aus dem Jahr 2008 wurden die Probanden zu Hause befragt und gebeten, ihre Zigaretten zu zeigen. Landesweit gab es in 19 Prozent der Haushalte illegale Zigaretten. Die Hauptquelle sind illegal gehandelte Zigaretten, die an der Grenze zu den Vereinigten Staaten hergestellt und hauptsächlich in die Provinzen Ontario und Quebec geschmuggelt werden.

■ USA

Die Steuern auf Zigaretten variieren zwischen den einzelnen Landesstaaten, wobei sich die Steuerlast aus Bundes-, Landes- und Städtesteuern zusammensetzt. Die Gesamtsteuerlast ist in der Stadt New York am höchsten. Im Jahr 2004 kauften 57 Prozent der Raucher New Yorks mindestens einmal geringer oder nicht besteuerte Zigaretten, während 37 Prozent gering oder nicht besteuerte Zigaretten regelmäßig bezogen. Ein Drittel der Zigaretten, die im Staat New York im Jahr 2007 verkauft wurden, gingen über die Ladentheke indianischer Rauchshops, wo Zigaretten unversteuert verkauft werden. Auf Grundlage von Zahlen, die auf einem

Vergleich von Verkaufs- und Konsumdaten beruhen, ermittelte ein Forscher des *Departments of Economics* der Drexel Universität in Philadelphia, dass 1985 in den USA 7,2 Prozent der Zigaretten ohne die Bezahlung von Steuern erworben wurden und dass diese Rate im Jahr 2001 auf 12,7 Prozent angestiegen ist. Ein anderer Forscher des *Stanford University Institute for Economic Policy Research* vermutet, dass 13 bis 25 Prozent (Durchschnitt 17,5 Prozent) der nordamerikanischen Konsumenten im Zeitraum von 1992 bis 2002 in einem Staat mit geringeren Preisen oder einem Indianerreservat Zigaretten erworben haben.

■ **Mercosur-Länder (Uruguay, Argentinien, Brasilien & Paraguay)**

Unabhängige Forscher vermuten, dass Hersteller aus Paraguay den illegalen Zigarettenmarkt, hauptsächlich in den Mercosur-Ländern Uruguay, Argentinien, Brasilien und Paraguay, im Jahr 2007 mit 70 Milliarden Zigaretten belieferten. Im Jahr 2006 soll der illegale Zigarettenmarkt in Uruguay eine Größe von zwölf und in Argentinien eine Größe von zehn Prozent gehabt haben.

■ **Brasilien**

Dem Finanzminister zufolge nahmen im Jahr 2006 gefälschte, illegal hergestellte und geschmuggelte Produkte 35 Prozent der legalen Verkäufe ein, was 37 Milliarden Zigaretten entspricht (16 Milliarden illegal hergestellter und 21 Milliarden geschmuggelter).

■ **Argentinien**

In der Ausgabe März 2005 der Zeitschrift *World Tobacco* wurden Schmuggel und illegale Herstellung von Zigaretten in Argentinien auf 15 bis 20 Prozent des einheimischen Marktes geschätzt.

■ **Kolumbien**

Im Jahr 2004 wurden nach Angaben des Marktforschungsunternehmens *Euro-monitor International* 14 Prozent der verkauften Zigaretten geschmuggelt oder gefälscht.

Weitere Angaben bezüglich der Größe des illegalen Zigarettenmarktes auf dem amerikanischen Kontinent sind:

- in **Bolivien** auf die legalen Verkäufe bezogen 46,2 Prozent (2005),
- in **Venezuela** auf die legalen Verkäufe bezogen 23,2 Prozent (2005),
- in **Peru** auf den gesamten Zigarettenkonsum bezogen 23 Prozent (2006),
- in **Ecuador** auf den Gesamtkonsum bezogen zwölf Prozent (2006),
- in **Guatemala** auf den gesamten Zigarettenmarkt bezogen zwölf Prozent (2006),
- in **El Salvador** auf das Marktvolumen bezogen zehn Prozent,
- in **Panama** auf die Verkäufe bezogen zehn Prozent (2000),
- in **Nicaragua** zehn Prozent (Bezugsgröße nicht definiert; 2001–2002),
- in **Costa Rica** auf die legalen Verkäufe bezogen 8,5 Prozent (2006),
- in **Mexiko** auf die legalen Verkäufe bezogen 3,3 Prozent (2006) und
- in **Chile** auf die Verkäufe bezogen drei Prozent (2006).

2.2.3 Asien & Ozeanien

■ **Pakistan**

Nach Aussagen der Behörden machte der illegale Handel im Jahr 2005 17 Prozent der Verkäufe aus. Ein Report des Marktforschungsunternehmens *ERC Group* schätzt für den illegalen Markt im Jahr 2006 einen Anteil von 18 Prozent am Gesamtmarkt (fünf Prozent geschmuggelte und 13 Prozent illegal hergestellte Zigaretten).

■ **Vietnam**

Das *Vietnam Institute of Economics* bezifferte den Schmuggel im Jahr 2004 auf zehn Prozent. Die gleiche Größe gab eine Zeitschrift über Tabakhandel im Jahr 2007 an.

■ **Malaysia**

Die Tabakindustrie veranschlagte, dass Schmuggel und Fälschung im Jahr 2002 21 Prozent des Zigarettenmarktes einnahmen und dass dieser Anteil im Jahr 2008 auf 24 Prozent anstieg.

■ Indien

Im Jahr 2004 wurde der Anteil geschmuggelter Zigaretten auf 14 Prozent des Gesamtkonsums geschätzt. Der Report der *ERC Group* von 2007 merkt an, dass nicht versteuerte Produkte das Hauptproblem in Indien sind, obwohl es nur wenige präzise Zahlen bezüglich der Größe des Marktes gibt.

■ Philippinen

Das Marktforschungsunternehmen *Euro-monitor* schätzte den illegalen Zigarettenmarkt auf 19,4 Prozent der legalen Verkäufe beziehungsweise auf 18,5 Milliarden Zigaretten im Jahr 2006.

■ Indonesien & Thailand

Hochrechnungen für den illegalen Zigarettenmarkt in Indonesien sind mit fünf bis sechs Prozent der Verkäufe im Jahr 2005 verglichen mit elf Prozent in Thailand (Bezugsgröße nicht definiert) niedrig.

■ China

Für China gibt es sehr unterschiedliche Angaben über das Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels. China ist mit Abstand der größte Produzent gefälschter Zigaretten, die für den einheimischen Markt sowie für ausländische Märkte bestimmt sind. Von den in der EU beschlagnahmten Zigaretten stammen 55 Prozent aus China. Eine im Jahr 2005 im Auftrag der *China National Tobacco Company* (CNTC) vom chinesischen *National Bureau of Statistics* durchgeführte Studie fand heraus, dass etwa zehn Prozent der Zigaretten auf dem Markt gefälscht sind. Chinas *State Tobacco Monopoly Administration* machte im Januar 2008 bekannt, dass im Jahr 2007 9,28 Milliarden gefälschte Zigaretten sichergestellt wurden. Aufgrunddessen kann die Produktion nachgemachter Zigaretten auf 93 bis 186 Milliarden Zigaretten veranschlagt werden, wenn man annimmt, dass fünf bis zehn Prozent der gesamten gefälschten Produktion beschlagnahmt werden. Zusätzlich zur Fälschung muss auch der Schmuggel berücksichtigt werden. Eine Hochrechnung für China wird immer schwierig bleiben, aber angesichts des

hohen Produktionsanteils von Fälschungen und der Anzahl der im Jahr 2007 sichergestellten Zigaretten, der Studie von 2005 bezüglich des Marktanteils von Fälschungen sowie Informationen von Auskunftspersonen berücksichtigt, können acht bis zehn Prozent als begründete niedrige Einschätzung des derzeitigen illegalen Marktes angenommen werden.

■ Japan

Euromonitor bezifferte den Verkauf illegaler Zigaretten im Jahr 2006 mit 1,7 Prozent des besteuerten japanischen Marktes beziehungsweise 4,6 Milliarden Zigaretten. Die meisten Quellen stimmen darin überein, dass der illegale Zigarettenhandel in Japan nur ein geringes Ausmaß annimmt. Eine Begründung hierfür kann die strenge Kontrolle des Vertriebsnetzwerkes dieses Landes sein. Alle Einzelhändler von Tabakprodukten müssen eine Genehmigung besitzen und vom Finanzministerium zugelassen werden.

■ Australien

Ein von der Tabakindustrie beauftragter Report der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft *Pricewaterhouse Coopers* kalkulierte den illegalen Tabakmarkt auf 1,8 Millionen Kilogramm beziehungsweise 6,4 Prozent der Zigarettenverkäufe im Jahr 2007. Zahlen zum illegalen Handel in Australien sind in der Regel niedriger als in anderen hoch besteuerten Ländern, weil es ein riesiges Land mit nur einer geringen Bevölkerung und einem kleinen Raucheranteil ist und außerdem eine geographische Distanz zu benachbarten Ländern besitzt.

Weitere Angaben bezüglich der Größe des illegalen Zigarettenmarktes (in Prozent der legalen Verkäufe; mit Ausnahme Laos) in diesem Teil der Welt sind:

- in **Hong Kong** 42,2 Prozent (2005),
- in **Laos** 35 Prozent (keine Angabe der Bezugsgröße; 2005),
- in **Singapur** 18 Prozent (2005),
- in **Taiwan** 11,2 Prozent (2005) und
- in **Neuseeland** ein Prozent (2005).

2.2.4 Naher Osten & Afrika

■ Naher Osten

Im Libanon, in der Syrischen Arabischen Republik sowie in den islamischen Republiken Iran und Irak ist Schmuggel ein ernstzunehmendes Problem. Nach dem Golfkrieg von 1991 wurden Defizite der irakischen Zigarettenproduktion durch illegale Importe ausgeglichen. Für das Jahr 2000 wurde berichtet, dass fast elf Milliarden Zigaretten illegal in den Irak eingeführt wurden. Von Seiten des Handels wird das Ausmaß des illegalen Handels im Mittleren Osten nach wie vor als beträchtlich eingestuft. Der illegale Zigarettenmarkt in diesen vier Ländern reicht in den letzten Jahren von 10 bis 35 Prozent des Gesamtmarktes und wurde durch die Konflikte in dieser Region sowie durch Handelssanktionen und Grenzkontrollen beeinflusst.

■ Iran

Basierend auf einem Report der iranischen Tabakkonzerne und den *Central Headquarters of the Fight against Smuggling*, die eine Abteilung des Präsidentenbüros ist, betrug der illegale Zigarettenmarkt im Iran im Jahr 2001 74 Prozent des gesamten Marktes (40 Milliarden Zigaretten) und im Jahr 2007 14 Prozent des gesamten Marktes (8,3 Milliarden Zigaretten). Das enorm hohe Schmuggelvolumen im Jahr 2001 ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass zu diesem Zeitpunkt die inländische Produktion unzureichend war, der Nachfrage nachzukommen, und dass importierte Zigaretten dem hohen Einfuhrzoll unterlagen, so dass der Iran zum Ziel international geschmuggelter Zigarettenmarken wurde. Zwischen 2001 und 2007 wurde der Markt liberalisiert und die inländische Produktion gesteigert, was zu einem drastischen Nachlassen des Schmuggels führte. Zwei Studien des *Tobacco Prevention and Control Research Center* in Teheran stellten fest, dass 2005 bis 2006 44 Prozent und 2007 bis 2008 knapp 23 Prozent der Zigaretten in Teheran illegal waren.

■ Syrien

Das *Tobacco Control Programme* des Gesundheitsministeriums nimmt für 2007 einen illegalen Zigarettenhandel von 22 bis 29 Prozent der gesamten Verkäufe an.

■ Ägypten

Für Ägypten liegen keine Daten vor, jedoch schätzt die Industrie den illegalen Zigarettenhandel in Ägypten sehr niedrig ein.

■ Tunesien

Die tunesischen Behörden nahmen im Jahr 2008 an, dass der illegale Handel jedes Jahr zehn Prozent der legalen Verkäufe ausmacht.

■ Jordanien

Die Industrie bezifferte auf Grundlage eines Reports aus dem Jahr 2007 den illegalen Markt mit etwa zehn bis zwölf Prozent des gesamten Marktes, was hauptsächlich auf den grenzüberschreitenden Schmuggel aus Syrien zurückzuführen sei.

■ Marokko

Tabakhandelspezialisten veranschlagen für den illegalen Markt in Marokko im Jahr 2006 22,5 Prozent des Gesamtmarktes.

■ Südafrika

Das *Tobacco Institute of South Africa* (TISA) gibt an, dass 20 Prozent des südafrikanischen Marktes illegal sind. Ein unabhängiger Forscher schätzte, dass die Größe des illegalen Marktes im Jahr 2000 mit 10,5 bis 13,5 Prozent des gesamten Marktes Südafrikas einen Höhepunkt erreichte. Eine jüngere Einschätzung vermutet für 2007 eine Größenordnung zwischen sieben und neun Prozent des Gesamtkonsums, nachdem der Anteil im Jahr 2006 den niedrigsten Wert und 2000 seinen Höchststand erreichte.

■ Äthiopien

Ein Beitrag in der Tabakhandelszeitschrift *World Tobacco* kalkulierte für das

Jahr 2006 einen illegalen Zigarettenmarkt von 38 Prozent.

■ **Nigeria**

Das Marktforschungsinstitut *ERC* berichtet, dass die illegalen Zigarettenverkäufe in Nigeria während der Jahre 1995 bis 2002 einen höheren Wert annahmen als die legalen Verkäufe, aber dass sie abgenommen haben, nachdem der Einfuhrzoll herabgesetzt wurde. Für 2006 wird ein Wert von 18 Prozent des Gesamtkonsums angenommen. Der Schwarzmarkt für Zigaretten „wurde durch unwirksame Grenzkontrollen und ungezügelter Schmuggel von Nachbarmärkten wie Benin aufrechterhalten.“

Weitere Einschätzungen der Größe des illegalen Zigarettenmarktes (in Prozent der legalen Verkäufe, falls nicht anders angegeben) in diesem Erdteil sind:

- in den **Vereinigten Arabischen Emiraten** 30,3 Prozent (2005),
- in **Kamerun** 26 Prozent (2005),
- in **Sambia** 25 Prozent (Bezugsgröße nicht definiert; 2003),
- in **Algerien** 20 Prozent des Gesamtmarktes (2006),
- im **Sudan** 25 Prozent (Bezugsgröße nicht definiert; keine Jahresangabe),
- in **Ghana** 17,5 Prozent der Verkäufe (2005),
- an der **Elfenbeinküste** 15 Prozent der Verkäufe (2001),
- im **Jemen** elf Prozent des Marktvolumens (keine Jahresangabe),

- in **Israel** 5,1 Prozent (2005) und
- in **Saudi Arabien** 3,6 Prozent (2006).

2.2.5 Ausmaß des Zigaretten-schmuggels im Länderdurchschnitt und Zusammenhang mit dem Bruttonationaleinkommen

Die Länderanalyse zeigt, dass im Durchschnitt 11,6 Prozent des Zigarettenkonsums illegal sind,

- 16,8 Prozent in Ländern mit niedrigem Einkommen,
- 11,8 Prozent in Ländern mit mittlerem Einkommen,
- 12,1 Prozent in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zusammen und
- 9,8 Prozent in Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen⁶² (Abb. 9).

Der gesamte jährliche **illegale Konsum** in diesen 84 Ländern beträgt rund **657 Milliarden Zigaretten**,

- 533 Milliarden in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen und
- 124 Milliarden in Ländern mit hohem Einkommen⁶².

In Abbildung 10 sind die Wirtschaftsräume mit dem größten illegalen Handel aufgelistet, wobei dieser anhand der Anzahl der konsumierten Zigaretten bemessen wurde.

Abbildung 9:
Durchschnittliche Preise legaler Zigaretten und Ausmaß des Konsums illegaler Zigaretten im Jahr 2007 in Ländern mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommen. ¹⁾Einteilung nach Bruttonationaleinkommen pro Kopf (Gross National Income per capita, GNI per capita) gemäß der Weltbank⁶². Quelle: Joossens 2009⁴⁰. Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.

Länder mit ¹⁾	Durchschnittlicher legaler Packungspreis [US-\$]	Durchschnittlicher Anteil des Konsums illegaler Tabakprodukte am Gesamtkonsum [%]
niedrigem Einkommen (≤ 975 US-\$)	1,13	16,8
mittlerem Einkommen (976 – 11 905 US-\$)	1,89	11,8
hohem Einkommen (≥ 11 906 US-\$)	4,91	9,8

Platz	Land	Illegaler Handel [Milliarden Zigaretten]
1	China	214
2	Russische Föderation	76
3	Vereinigte Staaten	62
4	EU	58
5	Brasilien	38
6	Philippinen	19
7	Indien	18
8	Indonesien	14
9	Pakistan	13
10	Türkei	12

Abbildung 10:
Zehn Wirtschaftsräume
mit dem größten illega-
len Handel im Jahr 2007
in absoluten Zahlen.
Quelle: Joossens 2009⁴⁰.
Darstellung: Deutsches
Krebsforschungszentrum,
Stabsstelle Krebspräven-
tion, 2010.

2.3 Auswirkung von Tabak- steuererhöhungen auf illegale Zigarettenmärkte

Die Tabakindustrie hat teilweise erfolg-
reich gegenüber Regierungen argumen-
tiert, dass diese nicht die Tabaksteuern
anheben sollten, da dies den Zigaretten-
schmuggel verstärken würde. Die Be-
gründung hierfür ist, dass Schmuggler
ihre Waren in Länder bringen, in denen
sie den größten Profit machen. Dies soll-
ten Länder sein, wo die Steuern einen
hohen Anteil am Preis einnehmen, so
dass noch eine große Gewinnspanne
besteht, wenn die lokalen Tabakpreise
unterboten werden.

Ein hohes Steuerniveau kann zwar einen
Anreiz zum Schmuggel geben, aber die
Daten zeigen, dass dies nicht der alleini-

ge und wichtigste Aspekt ist. Andere
Faktoren sind

- die Ausprägung der Netzwerke des
Organisierten Verbrechens,
- die Existenz von Schwarzmärkten,
- der Grad der Korruption,
- der Schwierigkeitsgrad und der Kos-
tenaufwand, in einem Land Geschäfte
abzuwickeln,
- die Wahrscheinlichkeit, gefasst zu
werden,
- die Härte der Strafverfolgung etc.

**Ein hohes Steuerniveau kann einen
Anreiz zum Schmuggel geben, aber
die Daten zeigen, dass dies nicht der
alleinige und wichtigste Faktor ist.**

3 Fallstudie Großbritannien: Trends des illegalen Tabakmarktes und Käuferstruktur

Auszüge aus Johnson (2009)³⁸

Der besteuerte Tabakmarkt in Großbritannien (GB) besitzt einen Wert von über acht Milliarden Britischen Pfund. Er wird von Zigaretten dominiert, die 93,3 Prozent des gesamten besteuerten Marktes einnehmen. Der Anteil anderer Produkte – Tabak für selbstgedrehte Zigaretten (Feinschnitt) und Zigarren – beträgt lediglich 6,7 Prozent. In absoluten Einheiten entspricht dies 2,4 Milliarden Zigarettenpackungen und 3,5 Millionen Kilogramm Tabak.

Der Markt wird durch zwei Hersteller dominiert: *Imperial Tobacco*, mit einem Marktanteil von 47,9 Prozent und der *Gal-laher Group* (Teil von *Japan Tobacco International*, JTI) mit 35,8 Prozent Marktanteil. Die *Altria Group* hält einen erheblich kleineren Anteil von 6,8 Prozent. Raucher können in Großbritannien zwischen unzähligen Marken, die sich im Bereich von „economy“ (3,5 bis 4 Britische Pfund pro Packung) und „premium“ (bis zu 6 Britische Pfund pro Packung) bewegen, wählen. Entsprechend der *Tobacco Manufacturers Association* (TMA), beträgt der empfohlene Verkaufspreis (*Recommended Retail Price*, RRP) einer typischen Packung der beliebtesten Kategorie (*Most Popular Price Category*, MPPC) 5,44 Britische Pfund. Der Durchschnittspreis, der von den Konsumenten für legale Zigaretten bezahlt wird, ist etwa acht bis zehn Prozent niedriger.

Der Tabakschmuggel nach Großbritannien hatte Mitte der 1990er Jahre aufgrund unterbliebener Routinekontrollen zwischen den EU-Staaten stark zugenommen. Im Jahr 2000 war mehr als eine von

fünf gerauchten Zigaretten in Großbritannien geschmuggelt und der Zigaretenschmuggel war für Steuerverluste in Höhe von drei Milliarden Britischen Pfund verantwortlich.

Im Jahr 2000 hat die Regierung dann die *Tackling Tobacco Smuggling Strategy* und eine Reihe weiterer Initiativen (siehe folgende Seite) eingeführt. Seitdem hat sich der illegale Zigarettenmarkt von 20 auf 13 Prozent im Jahr 2006/2007 verringert.

Die Entwicklung des illegalen Marktes

GRÖSSE DES ILLEGALEN MARKTES

Das britische Finanzamt (*Her Majesty's Revenue & Customs*, HMRC) beurteilt die Größe der illegalen Märkte für Tabak und andere Produkte. Der Report *Measuring Indirect Tax Gaps* – 2008 beschreibt die Methode und liefert die Einschätzungen für die letzten fünf Jahre. Sie beruhen auf verschiedenen Datenquellen wie dem *General Household Survey* (GHS), Daten zum besteuerten Konsum (basierend auf den Einnahmen) und Informationen über grenzüberschreitenden Einkauf (basierend auf dem *International Passenger Survey*). Da die Schätzungen einigen Ungewissheiten unterliegen, schwanken sie über einen gewissen Bereich, wobei der Durchschnitt jeweils als Vergleichswert genommen wird.

ZIGARETTEN

Die Daten legen nahe, dass das HMRC bei der Verfolgung des Zigaretenschmuggels Erfolge verzeichnen konnte, da der Anteil des illegalen Zigarettenmarktes

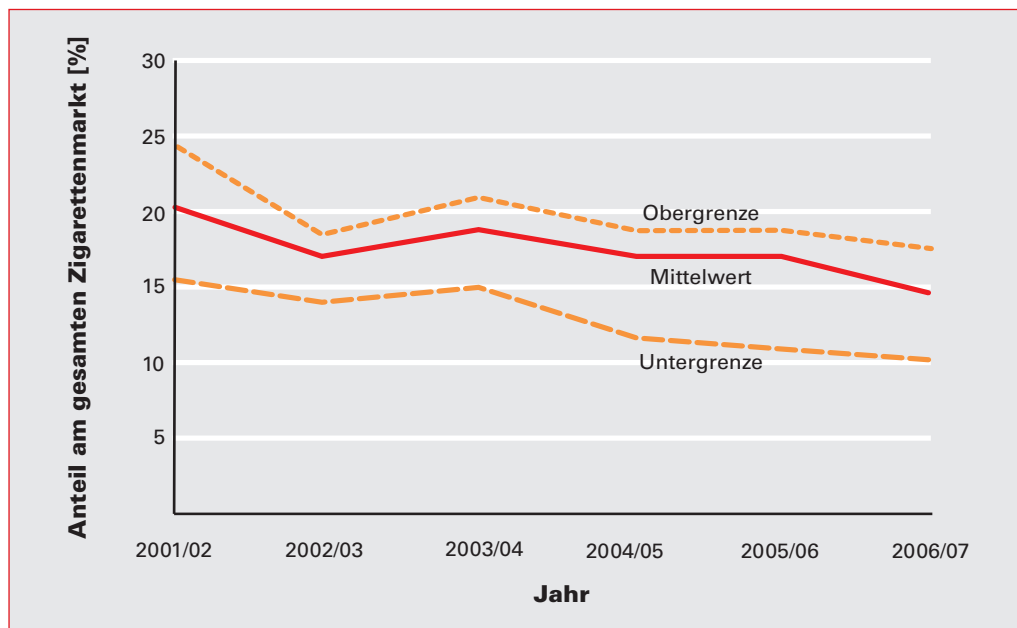


Abbildung 11:
Zigaretten: Geschätzte Anteile am illegalen Markt in GB. Quelle: Johnson 2009³⁸.
Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.

am gesamten Zigarettenmarkt von durchschnittlich 20 Prozent im Jahr 2001/2002 auf 13 Prozent im Jahr 2006/2007 (Abb. 11) abgenommen hat. Die Schwankungen erstreckten sich im Jahr 2006/2007 von 9 (Untergrenze) bis 17 (Obergrenze) Prozent.

Folgende Maßnahmen waren hauptsächlich für den Rückgang des Zigaretten-schmuggels verantwortlich:

- Im Jahr 2000 führte das HMRC die *Tacking Tobacco Smuggling Strategy* ein, bei der 209 Millionen Britische Pfund für zusätzliches Grenz- und Ermittlungspersonal aufgewendet wurden.
- Des Weiteren klagten im Jahr 2000 die Europäische Kommission (*European Commission*, EC) und zehn weitere EU-Mitgliedsstaaten eine Reihe von Tabakkonzernen vor US-Gerichten auf Zigaretten-schmuggel, Rauschgifthandel und Preisabsprachen an. Die EC und die Mitgliedsstaaten ließen im Juli 2004 ihre Anklage fallen, als sich *Philip Morris International* (PMI) einverstanden erklärte, an die EC innerhalb von zwölf Jahren 1,25 Milliarden US-Dollar zu zahlen und den Schmuggel der Zigaretten durch eine Reihe von Kontrollmaßnahmen zu überwachen. JTI unterzeichnete im Dezember 2007 eine ähnliche Einverständniser-

klärung (Abb. 12) und verpflichtete sich, 400 Millionen Euro über 15 Jahre zu bezahlen. Seit dem Jahr 2009 sind alle EU-Mitgliedsstaaten an diesen Verträgen beteiligt.

- Der *House of Commons Health Select Committee's Report* (HSC-Report), der im Juni 2000 herausgegeben wurde, schlägt ein Strafverfahren gegen einen anderen Tabakkonzern – *British American Tobacco* (BAT) – vor, falls sich die Anschuldigungen, dass BAT den Schmuggel unterstützt, als wahr erweisen. Sowohl der HSC- als auch der *Committee of Public Accounts* „*Tobacco smuggling*“-Report (bei dem der Schmuggel von *Imperial Tobacco*-Produkten im Mittelpunkt steht) konnten das Verhalten der Tabakwarenhersteller erfolgreich beeinflussen und die Verfolgung des Tabak-schmuggels initiieren.
- In den Jahren 2002 und 2003 haben die führenden Tabakwarenhersteller das *Memorandum of Understanding* (MoU) unterschrieben. Dieses erforderte, dass die Hersteller die Zulieferkette kontrollieren und mehr Verantwortung für geschmuggelte Zigaretten übernehmen. Die Vereinbarungen waren freiwillig und nicht bindend, so dass ihre Effektivität vom „guten Willen“ der Tabakwarenhersteller abhängig war.

Abbildung 12:

Vertreter von *Japan Tobacco International (JTI)* unterzeichneten am 14. Dezember 2007 ein Abkommen, das sie verpflichtet, mit der Europäischen Kommission (EC) und dem europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zusammenzuarbeiten, um den Zigaretten Schmuggel zu bekämpfen. Von links nach rechts: Paul Bourassa, Vize-Präsident von JTI, Pierre de Labouchère, Vorstandsvorsitzender (*Chief Executive Officer, CEO*) von JTI, Michel Petite, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der EC, Franz-Hermann Brüner, Generaldirektor von OLAF und Siim Kallas. Foto: © Europäische Union, 2010.



- Im Jahr 2006 führte die britische Regierung eine gesetzliche Maßnahme zur Bekämpfung des illegalen Handels ein. Der *UK Finance Act 2006* untersagte den Tabakherstellern, den Schmuggel zu begünstigen. Diejenigen, die nicht genügend Maßnahmen zur Eindämmung des illegalen Handels ergreifen, können mit Geldstrafen von bis zu fünf Millionen Britischen Pfund belangt werden.
- Im April 2009 hat neben den anderen EU-Mitgliedsstaaten auch die britische Regierung die Anti-Schmuggel-Abkommen mit den internationalen Tabakkonzernen PMI und JTI unterzeichnet.

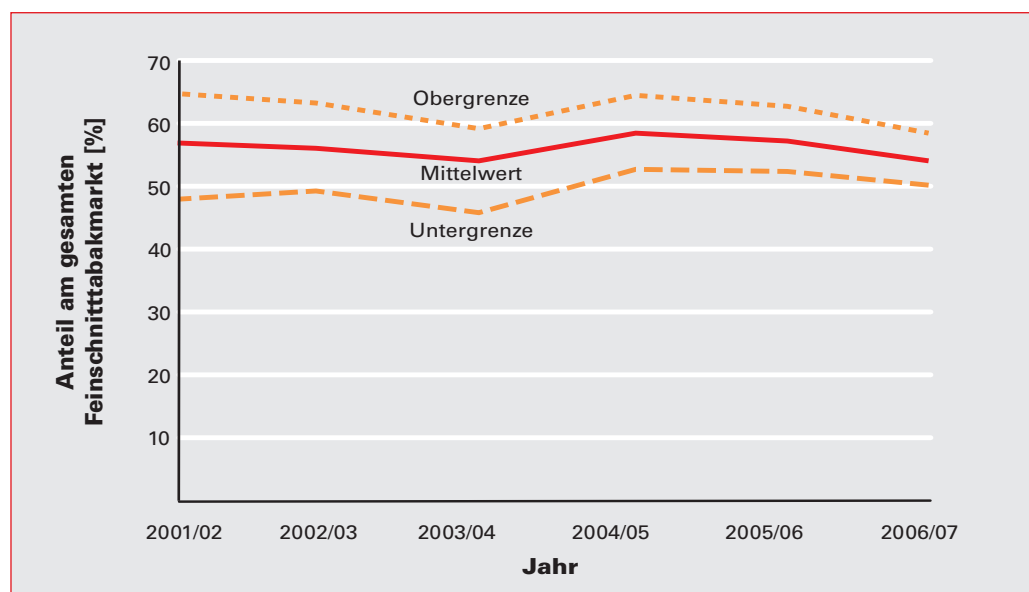
Während die Verfolgung des Zigaretten-schmuggels große Fortschritte gemacht hat, bleibt der Schmuggel von Feinschnitttabak in GB ein ernstzunehmendes Problem.

FEINSCHNITT

Entsprechend der Schätzungen des HMRC ist der illegale Markt für Feinschnitt, aus dem selbstgedrehte Zigaretten durch den Endverbraucher hergestellt werden, in den letzten fünf bis sechs Jahren relativ stabil geblieben: Er beträgt etwa 50 bis 60 Prozent des gesamten Feinschnittkonsums (Abb. 13). Dies bedeutet, dass über die Hälfte des in Großbritannien konsumierten Feinschnitttabaks illegal ist.

Abbildung 13:

Feinschnitttabak: Geschätzte Anteile am illegalen Markt in GB. Quelle: Johnson 2009³⁸. Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.



Im Jahr 2006 setzte sich die Regierung das Ziel, den illegalen Feinschnittmarkt um 1 200 Tonnen (was im Jahr 2007/2008 einem Anteil von 20 Prozent entsprach) zu reduzieren. Bisher ist nicht bekannt, ob dieses Ziel erreicht wurde.

Zusammengefasster Markt

Für die Analyse wurden der Zigaretten- und der Feinschnittmarkt zum Tabakproduktmarkt zusammengefasst. Die Gründe hierfür sind folgende:

- Der Feinschnitttabakmarkt ist wichtig und deshalb nicht zu vernachlässigen. Obwohl er nur einen kleinen Anteil des besteuerten Produktmarktes ausmacht, besitzt Feinschnitt in Großbritannien einen Anteil von etwa 18 Prozent am Tabakkonsum. Darüber hinaus ist das Problem des illegalen Handels bei Feinschnitttabak größer als bei Zigaretten (56 gegenüber 13 Prozent). Das FCTC-Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakpro-

dukten (siehe Kap. 5, Seite 39) ist ein Mittel, dieses Problem anzugehen.

- Außerdem ist es in der Analyse nicht möglich, den Feinschnittmarkt getrennt zu betrachten, da die meisten Daten zu den schädlichen Wirkungen des Rauchens, wie beispielsweise die Kosten des *National Health Service* (NHS), vorzeitige Todesfälle und Arbeitsausfälle, keinen Unterschied zwischen den schädlichen Wirkungen des Rauchens von selbstgedrehten und gefertigten Zigaretten machen.

Beruhend auf den Volumenschätzungen des *Measuring Indirect Tax Gap – 2008* des HMRC und unter der Annahme, dass 15 Gramm Feinschnitt einer Packung Zigaretten (20 Stück) entsprechen, wurden die zwei Märkte zusammengefasst. Der Anteil des illegalen Marktes von Zigaretten und Feinschnitt zusammen macht zwischen 16 und 24 Prozent des Gesamtkonsums mit einem Mittelwert von 20,2 Prozent aus (Abb. 14).

Abbildung 14:
Der illegale Tabakmarkt in GB im Jahr 2006/2007 (Zigaretten und Feinschnitttabak zusammengefasst).
Quelle: Johnson 2009³⁸.
Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.

	Anteil am Gesamtkonsum [%]	Anteil des illegalen Marktes [%]		
		Minimum	Mittel	Maximum
Zigaretten	82	9	13	17
Feinschnitttabak	18	48	53	59
Gesamt	100	16	20	24

Zusammensetzung des illegalen Marktes

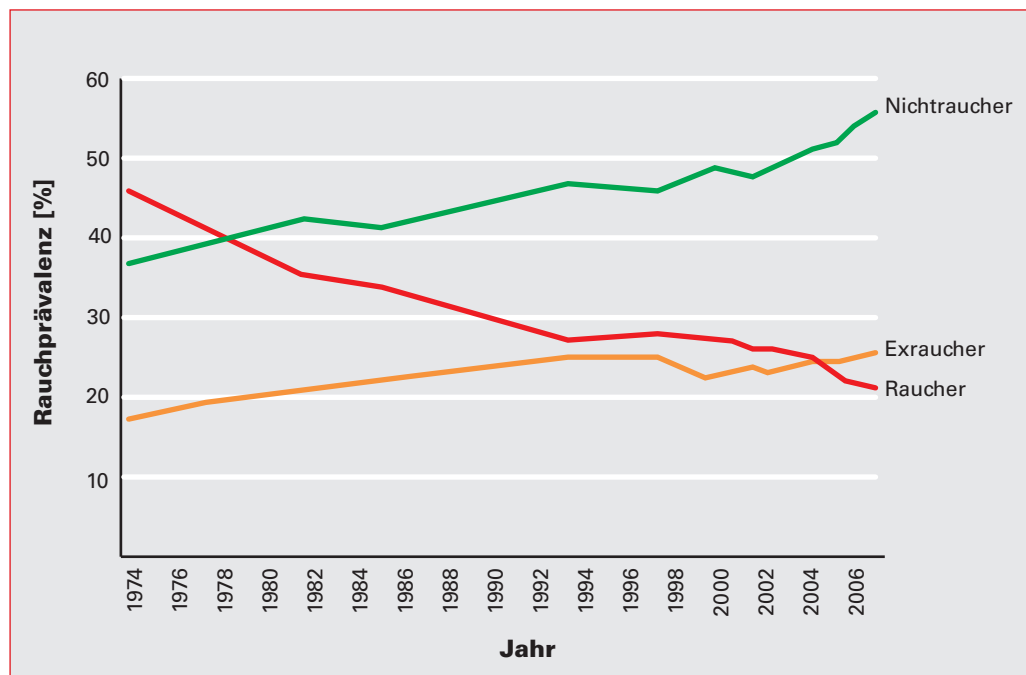
ZIGARETTEN

Im Jahr 2000/2001 waren die meisten illegalen Zigaretten echte (nicht gefälschte) Produkte, die in Großbritannien hergestellt, auf das europäische Festland (Andorra, Spanien, Frankreich; Abb. 8, Seite 18) exportiert und schließlich wieder nach Großbritannien zurückgeschmuggelt wurden. Die Maßnahmen, die durch das HMRC ergriffen wurden, wie zum Beispiel das *Memorandum of Understanding*, veränderten sich bezüglich Gesetzgebung sowie Strafmaß und führten zu strengeren Kontrollen der Zuliefererkette und zu einer Verringerung der Anzahl geschmuggelter Produkte.

Die nicht gefälschten britischen Marken werden zunehmend durch zwei andere Produktkategorien – gefälschte Produkte und so genannte *Cheap Whites* – verdrängt. Letztere Kategorie war bis vor kurzem noch völlig unbekannt. Sie besteht aus Marken, die in Großbritannien nicht als besteuerte Produkte verkauft werden. Diese Zigaretten werden hauptsächlich in Russland und China hergestellt und nach Großbritannien geschmuggelt.

Es ist schwer, die Zusammensetzung des illegalen Marktes einzuschätzen. Eine Informationsquelle sind Beschlagnahmungen. Im Jahr 2007/2008 nahmen nicht gefälschte britische Marken zehn Prozent der beschlagnahmten Produkte ein, während gefälschte Ware und *Cheap*

Abbildung 15:
Entwicklung der Rauchprävalenzen und der Rauchstoppquote in GB zwischen 1974 und 2007.
Quelle: Johnson 2009³⁸.
Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.



Whites jeweils etwa 45 Prozent ausmachen. Allerdings ist aus diesen Zahlen nicht auf den illegalen Markt als Ganzes zu schließen. Die Industrie behauptet, dass Fälschungen etwa drei Prozent des britischen Marktes ausmachen. Dies entspricht etwa 15 Prozent des illegalen Marktes.

Allerdings macht die Blockade eines Schmuggelweges andere Wege attraktiver. Im Kontext des FCTC-Protokolls und anderer Vorhaben wird deutlich, wie wichtig daher internationale und flächendeckende Zusammenarbeit ist.

FEINSCHNITT TABAK

Der illegale Markt von Feinschnitt scheint sich grundlegend vom illegalen Zigarettenmarkt zu unterscheiden. Die große Menge beschlagnahmter Waren im Jahr 2007/2008 war von echten britischen Marken bestimmt (75 Prozent), wobei gefälschte und *Cheap Whites* 15 beziehungsweise zehn Prozent ausmachten. Wie beim illegalen Zigarettenmarkt ist die Zusammensetzung des tatsächlichen illegalen Feinschnittmarktes nicht genau die gleiche wie diejenige beschlagnahmter Waren. Aber es lässt sich vermuten, dass der illegale Markt von echten britischen Marken dominiert wird.

Unter der Annahme eines Gesamtmarktes für Tabakprodukte scheinen gefälschte Produkte und die *Cheap Whites* eine wachsende Bedrohung zu sein. Sowohl das HMRC als auch die Tabakindustrie schätzen nicht gefälschte geschmuggelte Waren als den entscheidenden Teil des illegalen Marktes ein, was bedeutet, dass es immer noch einen beträchtlichen Handlungsbedarf gibt, die einheimischen Kontrollen der Zuliefererketten zu verschärfen.

Rauchgewohnheiten

RAUCHPRÄVALENZ

Nach dem *General Household Survey* (GHS) hat die Rauchprävalenz seit den 1970er Jahren in Großbritannien beträchtlich abgenommen. Zwischen 1975 und 1990 lag der Grund hierfür darin, dass viele Raucher aufgehört haben, zu rauchen. Da der abnehmende Trend weiterhin anhält, der Anteil der Exraucher jedoch etwa gleichbleibend ist, scheint mittlerweile eine geringere Einstiegsquote unter jüngeren Menschen der Grund für die geringere Rauchprävalenz zu sein (Abb. 15).

Der GHS ermöglicht auch eine nähere Analyse des Raucheranteils. Demnach

scheint die Prävalenz unter 20- bis 24-Jährigen sowie an- und ungelernten Arbeitskräften höher zu sein.

WER KAUFT ILLEGALE TABAKPRODUKTE?

Während die Größe und die Zusammensetzung des illegalen Tabakmarktes gewöhnlich durch das HMRC bemessen werden, gibt es über die Käufer von illegalen Produkten nur wenige Informationen. Es ist bekanntermaßen schwierig, über illegale Aktivitäten Daten zu sammeln, da die Befragten für gewöhnlich dazu neigen, bei heiklen Fragen zu untertreiben. In jüngster Zeit werden Daten über Raucher und ihr Verhalten im Rahmen der *Smoking Toolkit Study* erhoben.

Die *Smoking Toolkit Study* ist eine monatliche Serie nationaler Haushaltsumfragen mit repräsentativen Stichproben von ungefähr 1 700 Erwachsenen im Alter von über 16 Jahren, wobei auf denje-

nigen, die innerhalb des letzten Jahres geraucht haben, ein besonderes Augenmerk liegt (etwa 500). Insgesamt nahmen seit November 2006 46 000 Erwachsene teil, von denen circa 12 000 Raucher sind. Aus diesen Daten geht hervor, dass offenbar 21 bis 45 Prozent der Raucher in Großbritannien illegale Produkte kaufen, was im Mittel 33 Prozent sind. Die Daten des *Smoking Toolkit* zeigen, dass diejenigen, die illegale Tabakprodukte kaufen, eher jung sind und in einem an- oder ungelernten Arbeitsverhältnis stehen (Abb. 16 und 17).

Dies ist wichtig für das Verständnis der möglichen Auswirkungen der Umsetzung des FCTC-Protokolls (siehe Kap. 5, Seite 39), denn diese Gruppen sind preissensitiver und hören eher auf zu rauchen, wenn ihnen keine „billigen“ Produkte mehr zur Verfügung stehen, als höhere Alters- und Einkommensgruppen.

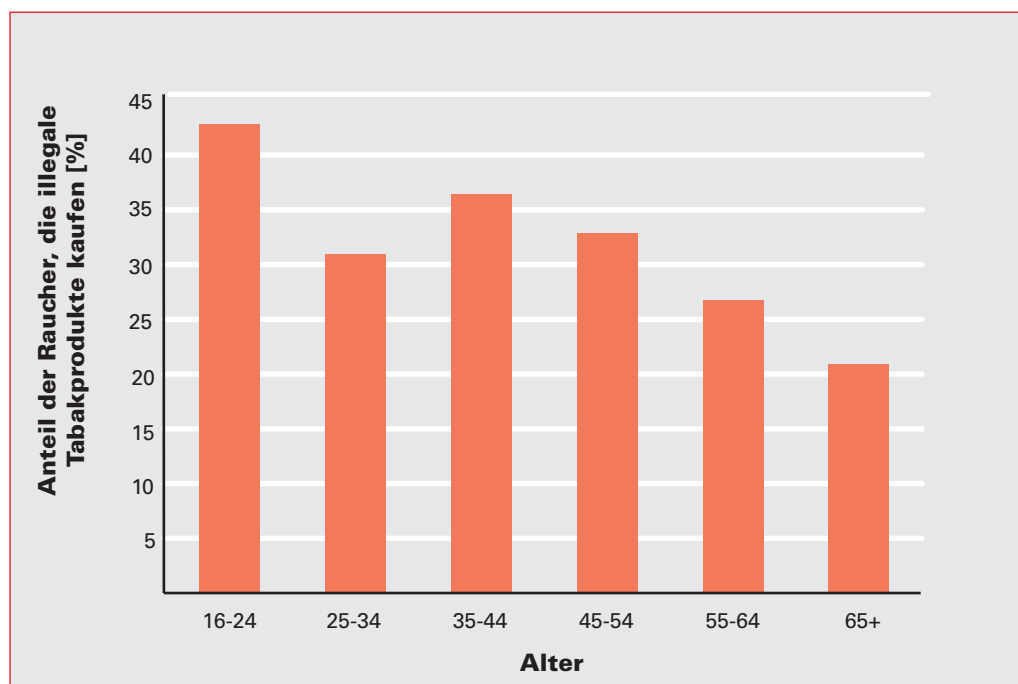
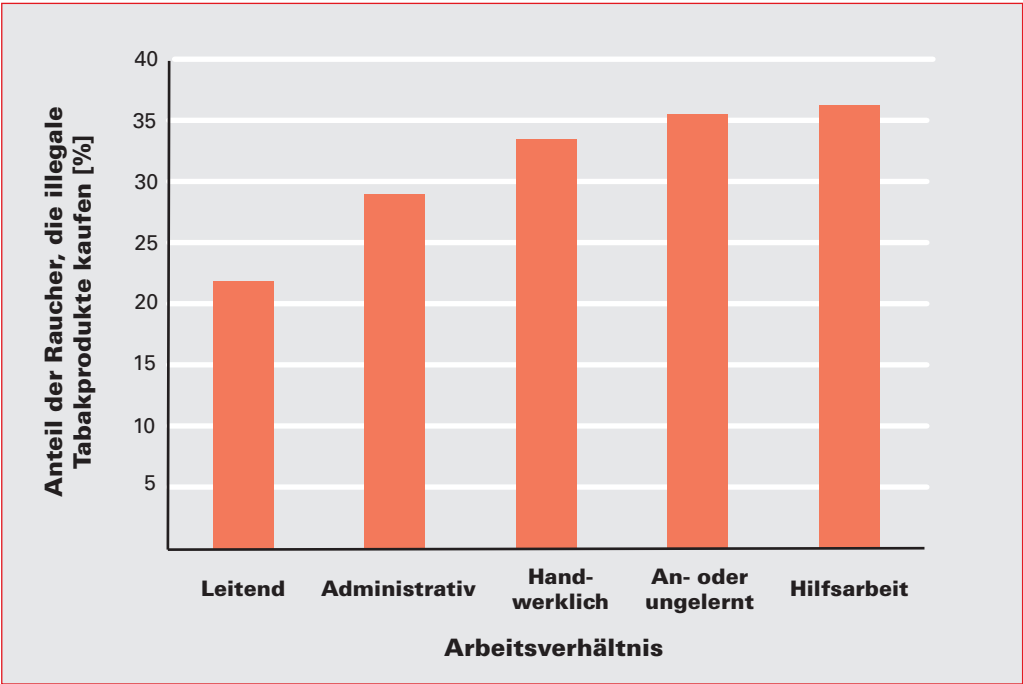


Abbildung 16:
Anteile von Rauchern, die illegale Tabakprodukte kaufen, nach Alter. Quelle: Johnson 2009³⁸. Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.

Abbildung 17:
 Anteile von Rauchern, die illegale Tabakprodukte kaufen, nach Beschäftigung.
 Quelle: Johnson 2009³⁸.
 Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.



4 Gesundheitspolitische Relevanz der Beseitigung des illegalen Zigarettenhandels

Auszüge aus Joossens 2009⁴⁰

4.1 Auswirkungen auf Zigarettenpreis und Konsumverhalten

Wenn es keinen illegalen Zigarettenhandel mehr gäbe, nähme der Konsum ab, weil in den meisten Ländern illegale Zigaretten wesentlich billiger sind als ihr legales, voll besteuertes Äquivalent. Da dadurch der durchschnittliche Zigarettenpreis steigt, nähme die Nachfrage nach Tabakprodukten ab. Um den Rückgang des Konsums abzuschätzen, muss der Preisunterschied legaler und illegaler Zigaretten bekannt sein. Für eine Berechnung wurde daher der durchschnittliche legale Preis für Marlboro sowie das durchschnittliche Steuerniveau zu Grunde gelegt und es bestand die Annahme, dass illegale Zigaretten zu einem Preis verkauft werden, der nur ein Drittel des normalen Steueranteils einschließt. Dann wurde der Konsumrückgang, der bei Erhöhung der Preise durch die Eindämmung des illegalen Handels entsteht, unter Berücksichtigung der Preiselastizität der Nachfrage (siehe Seite 35) nach Zigaretten hochgerechnet.

Durchschnittspreis legaler Zigaretten

Die Preisangaben von einer Packung Marlboro (oder dem ähnlichsten nationalen Äquivalent) sind dem *Tobacco Atlas*⁵⁴ entnommen. Die Zigarettenpreise wurden im Rahmen des *World Cost-of-Living Surveys in major cities* der *Economist Intelligence Unit* (EIU) ermittelt. Die Datenerhebung dokumentierte die Preise einer Reihe von Gütern und Serviceleistungen in Städten – für gewöhnlich eine Stadt

pro Land. Falls mehrere Großstädte eines Landes ausgewertet wurden, erfolgte die Berechnung eines Durchschnittspreises pro Land. Dabei wurden die Preise von Premiumzigaretten zu Grunde gelegt, da diese am meisten geschmuggelt werden. Außerdem wurden alle Preise in US-Dollar umgerechnet.

Durchschnittliche Zigarettensteuer

Steuern auf Zigaretten setzen sich aus Tabaksteuer (Verbrauchssteuer), Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) und Einfuhrabgaben zusammen. Nicht alle Länder erheben die gleichen Steuern. Einfuhrabgaben sind meist schwer zu berechnen, weil sie vom Wert des importierten Produkts, der nicht immer bekannt ist, abhängen. Die Höhe der Steuern einer Zigarettenpackung hängt auch von der Marke ab. Marlboro ist nicht nur eine Premiummarke, sondern auch die weltweit am meisten verkaufte Marke: Im Jahr 2007 wurden 455 Milliarden Marlboro-Zigaretten verkauft. Die Steuern auf Marlboro (Verbrauchs- und Umsatzbeziehungsweise Mehrwertsteuer) können als Annäherung aller Steuereinnahmen betrachtet werden, die eine Packung Zigaretten einbringen kann. In der EU betrug im Jahr 2007 der Preis für eine Packung Marlboro inklusive Verbrauchs- und Umsatzsteuer 3,60 Euro und für alle Marken durchschnittlich vier Euro, wenn noch die Importabgaben hinzuaddiert werden. Diese Preise wurden als globale Bezugswerte verwendet (Verbrauchssteuer, Umsatz- beziehungsweise Mehrwertsteuer sowie Importabgaben).

Durchschnittspreis illegaler Zigaretten

Die Preisdifferenz zwischen legalen und illegalen Zigaretten unterscheidet sich je nach Land, nach Verkaufsstandort, Marke und Qualität der illegalen Zigaretten. Im Allgemeinen ist der Preis illegaler Zigaretten wesentlich geringer als

der offizielle Preis, obwohl es seltene Ausnahmen gibt. Ebenso wie die Größen der Märkte sind auch die Preise schwer zu dokumentieren, wenn sie illegal sind. Aus diesem Grund stehen nur die Daten weniger Länder zur Verfügung (Abb. 18).

Land	Produkt	Preisdifferenz [%]
Kanada	Zigaretten in Plastiktüten (200 Stück)	90
Kanada	Illegale einheimische Zigaretten	65
Australien	Inländisch angebauter, unbeststeuerter Tabak	65
Polen	Geschmuggelte Prima Zigaretten	65
Deutschland	Jin Ling Zigaretten	60
Großbritannien	Geschmuggelte Zigaretten im Durchschnitt	50
Brasilien	Geschmuggelte Zigaretten im Durchschnitt	50
Argentinien	Geschmuggelte Zigaretten im Durchschnitt	50
Uruguay	Geschmuggelte Zigaretten im Durchschnitt	40
Niger	Geschmuggelte Marlboro	40
Rumänien	Geschmuggelte Marlboro	40
China	Geschmuggelte Zigaretten im Durchschnitt	25

Abbildung 18:
Preisdifferenzen zwischen
illegalen und legalen Ziga-
retten in verschiedenen
Ländern. Quelle: Joossens
2009⁴⁰. Darstellung: Deut-
sches Krebsforschungs-
zentrum, Stabsstelle
Krebsprävention, 2010.

Berechnung des weltweiten durch- schnittlichen illegalen Preises

Für illegale Zigaretten gibt es keinen Einheitspreis: Der Preis illegaler Zigaretten variiert abhängig vom Verkaufsort (zum Beispiel ein Laden oder auf der Straße, etc.), der Marke und der Qualität der Zigaretten. Der Preis illegaler Zigaretten muss für die Hersteller, für die Organisatoren des Transportes sowie für die Verkäufer einen Gewinn abwerfen und für die Konsumenten, die die Zigaretten kaufen, ein attraktives Angebot darstellen. Da nur verstreute Beobachtungen der Preise illegaler Zigaretten in den verschiedenen Ländern zur Verfügung standen, wurde eine standardisierte Methode benötigt, den weltweiten durchschnittlichen Preis illegaler Zigaretten abzuschätzen. In Großbritannien werden sie beispielsweise zur Hälfte des legalen Preis verkauft und in China beträgt er drei Viertel des offiziellen Preises. Eine

mögliche Erklärung für diese Abweichung ist die unterschiedliche Art der Besteuerung: Während die Steuern in Großbritannien circa 75 Prozent des Einzelhandelspreises ausmachen, betragen sie in China lediglich rund 32 bis 40 Prozent des Verkaufspreises. In beiden Fällen entspricht jedoch der Preis der illegalen Zigaretten in etwa dem regulären Preis abzüglich zwei Drittel der Steuern. Auf den zur Verfügung stehenden Daten beruhend kann man konservativ annehmen, dass der Konsument zwei Drittel dieser Differenz einspart, während vom letzten Drittel der Steuervermeidung diejenigen profitieren, die am illegalen Handel beteiligt sind. Basierend auf den Daten der zwei sehr unterschiedlichen Märkte Großbritanniens und Chinas wurde davon ausgegangen, dass illegale Zigaretten so viel kosten wie legale Zigaretten abzüglich zwei Drittel der Steuern.

Durchschnittlicher Preisanstieg als Folge der Verhinderung des illegalen Handels

Folgende Annahmen liegen der Berechnung des durchschnittlichen Preisanstiegs in den jeweiligen Ländern zu Grunde (Methode von West et al.⁶³):

- Der durchschnittliche Preis geschmuggelter Zigaretten entspricht dem Preis legaler Zigaretten abzüglich zwei Drittel der erhobenen Steuern.
- Die Beschränkung des illegalen Zigarettenhandels beeinflusst die Preise legaler Zigaretten nicht.
- Der Anstieg des durchschnittlichen Zigarettenpreises ist sowohl von der Höhe der Steuern als auch von der Anzahl der konsumierten illegalen Zigaretten abhängig.

Preiselastizität

Die Preiselastizität der Nachfrage ist die Reaktion der Nachfrage auf eine Preisänderung. Chaloupka et al.¹⁵ fasste den Nachweis der Preiselastizität im Jahr 2000 in einem Weltbankreport zusammen und schlussfolgerte, dass in Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen⁶² die Preiselastizität der Nachfrage für Zigaretten etwa -0,4 beträgt, was bedeutet, dass ein Preisanstieg von zehn Prozent einen Konsumrückgang von etwa vier Prozent verursacht. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen⁶² nimmt demzufolge die Preiselastizität der Nachfrage einen Wert von -0,8 an. Nachdem diese Weltbankstudie veröffentlicht wurde, erschienen weitere Studien, die die Preiselastizität der Nachfrage geringer als -0,8, meist eher an den Wert -0,4 angenähert, beurteilten. Deshalb wurde für alle Länder bezüglich der Einschätzung des Konsumrückgangs, dem sich eine Abnahme der tabakbedingten Todesfälle anschließt, eine Preiselastizität der Nachfrage von -0,4 zu Grunde gelegt. Obwohl der Wert -0,4 eine konservative Schätzung ist, wurde er verwendet, um die minimalen Auswirkungen der Einschränkung des illegalen Handels auf den Konsum zu veranschaulichen.

Beurteilung des Konsumrückgangs

- Es wurde angenommen, dass die Nachfragekurve nach Zigaretten einer log-linearen-Funktion folgt⁶³, so dass ein größerer Preisanstieg nicht eine proportionale Konsumabnahme bewirkt. Die Nachfragekurve mit einer Preiselastizität von -0,4 sagt bei einem 100-prozentigem Preisanstieg einen Rückgang der Nachfrage von 24 Prozent vorher.
- Die Erhöhung des durchschnittlichen Zigarettenpreises ist vom relativen Preis legaler und illegaler Zigaretten sowie vom Anteil des illegalen Marktes abhängig. Bei Beschränkung oder vollständiger Verhinderung des illegalen Handels würde der Durchschnittspreis von Zigaretten allgemein ansteigen und den Faktor der Preiselastizität beeinflussen, da der Konsum dann rückläufig wäre.

In Großbritannien betrug der illegale Markt für selbstgedrehte und vorgefertigte Zigaretten 21 Prozent des Gesamtmarktes. Der Preis geschmuggelter Produkte entspricht etwa der Hälfte des Preises von besteuerten Produkten. Die Verhinderung des Schmuggels würde bedeuten, dass sich für Konsumenten geschmuggelter Produkte die Ausgaben verdoppeln würden. Die Nachfragekurve bei einer Preiselastizität von -0,4 und unter Annahme von log-Linearität besagt, dass ein 100-prozentiger Anstieg einen Konsumrückgang von 24 Prozent zur Folge hätte. Der Konsumrückgang würde in Großbritannien unter dieser Annahme fünf Prozent ($= 21 \times 0,24$) betragen. Auf Grundlage dieser Methode wurde davon ausgegangen, dass bei der Beseitigung des illegalen Handels eine globale Abnahme des Zigarettenkonsums um zwei Prozent erfolgen würde. Dies wäre in Deutschland bei einer Preisdifferenz um 60 Prozent und einem illegalen Handel von zehn Prozent auch zutreffend.

Die weltweite Beseitigung des illegalen Handels würde zu einem Rückgang des Zigarettenkonsums um zwei Prozent führen.

Verluste an Steuereinnahmen für die Regierungen

Um die Steuerverluste zu bestimmen, wurde die Höhe der zusätzlichen Einnahmen abgeschätzt, die die Regierungen erhalten würden, wenn der illegale Handel beseitigt werden würde. Dabei wurde die Tatsache einbezogen, dass die Eliminierung des illegalen Marktes einen Anstieg der durchschnittlichen Preise und dies wiederum einen Konsumrückgang zur Folge hätte. Die Auswirkungen des Konsumrückgangs auf die Steuereinnahmen wurden berücksichtigt, bevor der daraus resultierende Anstieg der Steuereinnahmen als ein Ergebnis der Beseitigung des Schmuggels kalkuliert wurde.

Rückgang der Anzahl tabakbedingter Sterbefälle bei Beseitigung des illegalen Handels

Hochrechnungen der WHO gehen davon aus, dass im Jahr 2030 8,3 Millionen Menschen an den Folgen des Rauchens sterben werden⁴⁷: 6,8 Millionen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Durchschnittseinkommen und 1,5 Millionen in Ländern mit hohem Einkommen⁶².

Für die Bestimmung der Abnahme der Anzahl tabakbedingter Todesfälle wurde

angenommen, dass diese proportional zum Konsumrückgang erfolgt⁶³. Bei einer globalen Abnahme des Zigarettenkonsums um zwei Prozent ergibt sich folglich auch eine Abnahme der Anzahl von tabakbedingten Todesfällen um zwei Prozent.

4.2 Erhöhung der Steuereinnahmen und Verringerung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle

Abbildung 19 fasst die Ergebnisse weltweit sowie für Länder mit hohem beziehungsweise mittlerem oder niedrigem Bruttonationaleinkommen pro Kopf⁶² zusammen.

Die Zahlen zeigen das Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels, die riesigen Geldsummen, die die Regierungen auf Grund dessen verlieren, und die Anzahl der vorzeitigen Todesfälle, die durch Verhinderung des illegalen Handels vermieden werden können.

Zusammenfassend zeigen die Daten, dass 11,6 Prozent des weltweiten Zigarettenmarktes illegal sind, was 657 Milliarden Zigaretten pro Jahr und 40,5 Milliarden US-Dollar an Steuerver-

	Weltweit	In Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen ⁶²	In Ländern mit niedrigem und mittlerem Pro-Kopf-Einkommen ⁶²
Gegenwärtige Situation:			
Gesamter illegaler Zigarettenmarkt [% des legalen Konsums]	11,6	9,8	12,1
Gesamter illegaler Zigarettenmarkt [Zigaretten pro Jahr]	657 Mrd.	124 Mrd.	533 Mrd.
Entgangene Steuereinnahmen der Regierungen [US-\$]	40,5 Mrd	17,6 Mrd.	22,9 Mrd.
Voraussichtliche Anzahl tabakbedingter Todesfälle im Jahr 2030	8,3 Mio.	1,5 Mio.	6,8 Mio.
Situation bei Beseitigung des illegalen Zigarettenhandels:			
Sofortiger Gewinn an Staatseinnahmen [US-\$]	31,3 Mrd.	13,0 Mrd.	18,3 Mrd.
Anzahl verhinderter jährlicher tabakbedingter Todesfälle ab dem Jahr 2030	164 000	32 000	132 000

Abbildung 19:
Ausmaß des illegalen Zigarettenhandels und staatliche Einnahmenverluste sowie Vorteile durch seine Beseitigung.
Quelle: Joossens 2009⁴⁰.
Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.

lusten entspricht. Eine Beseitigung des illegalen Handels würde einen Preisanstieg von Zigaretten um 3,9 Prozent bedeuten, was einen Konsumrückgang von zwei Prozent zu Folge hätte. Obwohl dieser Rückgang des Konsums auch eine Verringerung der staatlichen Einnahmen bedeuten würde, hätten die Regierungen netto immer noch einen Gewinn von 31,3 Milliarden US-Dollar und ab dem Jahr 2030 würden jährlich über 164 000 tabakbedingte Sterbefälle vermieden werden. In nur sechs Jahren würden so über eine Million tabakbedingte Todesfälle, vor allem in Ländern mit niedrigem und mittlerem Durchschnittseinkommen⁶², verhindert werden.

Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass der illegale Handel vor allem für Länder mit geringem Einkommen⁶² belastend ist. Beispielsweise entspricht der Anteil des illegalen Marktes in Ländern mit hohem Einkommen etwa 9,8 Prozent, während er in Ländern mit niedrigem Einkommen um die 16,8 Prozent ausmacht. In neun der 14 Länder mit hohem Einkommen, von denen Daten vorliegen, ist er kleiner als 15 Prozent. In einigen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen nimmt der illegale Markt sehr hohe Anteile ein: 50 Prozent in Georgien, 40 Prozent oder mehr in Usbekistan, Bosnien-Herzegowina, Albanien sowie Bolivien und über 20 Prozent in 15 weiteren Ländern.

Die Beseitigung des illegalen Handels würde in Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen zu einer Steigerung der Staatseinnahmen um 13 Milliarden US-Dollar führen und sich in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen um 18,3 Milliarden US-Dollar erhöhen. Ab dem Jahr 2030 würden in Ländern mit hohem Einkommen jährlich 32 000 und in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen jährlich 132 000 tabakbedingte Todesfälle verhindert.

Es wurde auch gezeigt, dass das Ausmaß des Schmuggels entgegen den Be-

hauptungen der Tabakindustrie nicht allein vom Zigarettenpreis abhängt, denn in Ländern mit hohem Einkommen⁶², wo Zigaretten teuer sind, ist der Anteil geschmuggelter Zigaretten geringer. Andere Faktoren, wie das Organisierte Verbrechen, die Beteiligung der Industrie, Korruption sowie das Vorhandensein eines informellen Verteilungsnetzwerkes, sind wahrscheinlich mehr für den Zigaretten Schmuggel verantwortlich als die Höhe des Preises. Dies ist besonders wichtig, da das Argument, dass ein Preisanstieg zur Ausweitung des Schmuggels und des illegalen Handels führe, sich gelegentlich für die Regierungen als überzeugend erwies.

Das Ausmaß des illegalen Handels ist in Ländern mit niedrigem Einkommen⁶² besonders hoch – fast 17 Prozent in einkommensschwachen Ländern verglichen mit zehn Prozent in einkommensstarken Ländern.

Daher ist es wichtig, dass sich die Regierungen von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen über die tatsächlichen Auswirkungen steigender Zigarettenpreise bewusst werden, da sie die Gesundheit der Bevölkerung schützen sowie die Steuereinnahmen anheben.

Nach dieser aktuellen Einschätzung hat der illegale Handel ein deutlich größeres Ausmaß als nach der Kalkulation der Weltbank von 1995. Dies kann möglicherweise durch einen Anstieg des Handels mit Zigarettenfälschungen und der vermehrten illegalen Herstellung über die letzten Jahre erklärt werden. Die in diesem Modell berechneten 40,5 Milliarden US-Dollar an zusätzlichen Steuereinnahmen durch den legalen Zigarettenverkauf liegen nahe an der Einschätzung der *Framework Convention Alliance* (FCA) aus dem Jahr 2006, die 39 Milliarden US-Dollar veranschlagte. Sie ist jedoch kleiner als die Schätzung von 40 bis 50 Milliarden US-Dollar durch hinzukommende Einnahmen durch den Verkauf von Tabakwaren insgesamt. Diese

Differenz begründet sich darin, dass die Schätzungen von 2006 andere Produkte, wie Tabak für selbstgedrehte Zigaretten, einbeziehen, während der vorliegende Report sich nur mit Zigaretten beschäftigt und die Schätzungen von 2006 keine Bewertung der Wirkung der Schmuggelbekämpfung auf den Preis und somit auf den Konsumrückgang erlauben.

Der illegale Tabakhandel kann erfolgreich bekämpft werden.

Die verschiedenen Länderstudien zeigen, dass gegen den illegalen Tabakhandel erfolgreich angegangen werden kann. In Großbritannien (siehe Kap. 3, Seite 26) hat sich der illegale Handel beispielsweise von 21 auf 13 Prozent und in Italien und Spanien von etwa 15 auf ein bis zwei Prozent verringert. Die erfolgreiche Eindämmung des Tabakschmuggels in Italien und Spanien besitzt einen gemeinsamen Schlüsselfaktor: Der Schmuggel konnte durch die Unterbre-

chung der Zuliefererkette von den Herstellern bis zum illegalen Markt stark eingeschränkt werden. Es scheint, dass die Zuliefererkette zu einem großen Umfang von der Tabakindustrie kontrolliert wird. Die internationale Kooperation spielte bei der Eindämmung eine wesentliche Rolle. Durchsetzbare Maßnahmen, die Zuliefererkette zu kontrollieren und kooperative internationale Maßnahmen, inklusive dem Austausch von Informationen sowie der gemeinsamen Ermittlung und Strafverfolgung von Vergehen, sollten demnach die zentralen Elemente des FCTC-Protokolls zum illegalen Tabakhandel sein (siehe folgendes Kap. 5). Diese Maßnahmen sollten den Einblick in Schmuggelgeschäfte erleichtern, Vertriebswege kontrollierbar machen und die Industrie für eventuelle Unregelmäßigkeiten in der Zuliefererkette zur Verantwortung ziehen. Die globale Ausbreitung und vielseitige Natur des illegalen Zigarettenhandels erfordern daher eine koordinierte internationale Antwort.

5 Das FCTC-Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten

Auszüge aus Johnson 2009³⁸

5.1 Inhaltlicher Überblick über das Protokoll

Der illegale Handel mit Tabakprodukten ist ein ernstzunehmendes weltweites Problem. Er ist sowohl für die hohe Sterblichkeit durch tabakbedingte Krankheiten als auch für Steuerverluste (40,5 Milliarden US-Dollar weltweit) und für das Anwachsen des Organisierten Verbrechens mitverantwortlich. Der gegenwärtige Entwurf des Protokolls zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten schlägt eine Reihe von Maßnahmen wie eine strengere Kontrolle der Zuliefererkette und eine verstärkte internationale Kooperation vor, die das Ausmaß des illegalen Handels weltweit einschränken sollen.

Über 160 Parteien des Rahmenabkommens zur Tabakkontrolle (*Framework Convention on Tobacco Control*, FCTC) der Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*, WHO) haben sich in den Jahren 2008 und 2009 getroffen, um ein internationales Protokoll auszuhandeln, das sich mit der Beseitigung des illegalen Handels mit Tabakprodukten auseinandersetzt. Mit dem Protokoll soll die Umsetzung von Artikel 15 der FCTC (siehe Kasten) geregelt werden. Artikel 15 fordert von den Vertragsparteien, rechtlich gegen alle Formen des illegalen Handels mit Tabakprodukten, Schmuggel, illegale Herstellung und Fälschung eingeschlossen, vorzugehen.

Das Protokoll ist durch Verhandlungen immer noch in der Entwicklung begriffen. Die aktuellste Version wurde durch

die FCTC am 5. Juli 2009 veröffentlicht³¹. Dieses wurde im Rahmen des dritten Treffens des zwischenstaatlichen Handlungsorgans (*Intergovernmental Negotiating Body*, INB) der FCTC entworfen (INB-3). Bei diesem Treffen wurde vereinbart, dass zwei Arbeitsgruppen bis zum vierten INB-Treffen (INB-4) im März 2010, bei dem der Entwurf vorgestellt, diskutiert und verabschiedet werden soll, den Text des Protokolls überarbeiten. Der im März 2010 verhandelte Text soll im November bei der vierten Konferenz der Vertragsparteien verabschiedet werden. Die wesentlichen Aspekte sind im Folgenden und in Abbildung 20 (Seite 72) zusammengefasst.

I. Maßnahmen zur Kontrolle der Zuliefererkette

■ **Lizenzvergabe** an die Schlüsselbeteiligten der Zuliefererkette, Hersteller, Verarbeitungsunternehmen, Importeure, Exporteure, Großhändler, Vermittler, Verteiler und Hersteller von Tabakprodukten und Produktionsmitteln sowie weiteren ausschließlich für die Herstellung von Tabakprodukten benötigten Materialien und, falls möglich, auch an die Tabakkleinbauern und Einzelhändler, die Tabakprodukte verkaufen. Alle Vertragsparteien, die das Protokoll unterschreiben, verpflichten sich, ein kompetentes Organ zu schaffen oder zu benennen, das Lizenzen vergibt, erneuert, zeitweilig aufhebt, aberkennt und/oder entzieht sowie Maßnahmen zur Kontrolle und Überprüfung des internationalen Han-

Artikel 15

Unerlaubter Handel mit Tabakerzeugnissen

- (1) Die Vertragsparteien erkennen an, dass die Unterbindung aller Formen des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen, einschließlich des Schmuggels, der unerlaubten Herstellung und der Fälschung, sowie die Erarbeitung und Umsetzung einschlägiger innerstaatlicher Rechtsvorschriften neben subregionalen, regionalen und weltweiten Übereinkünften wesentliche Elemente zur Eindämmung des Tabakgebrauchs sind.
- (2) Jede Vertragspartei beschließt wirksame gesetzgeberische, vollziehende, administrative oder sonstige Maßnahmen und führt solche Maßnahmen durch, um sicherzustellen, dass alle Packungen und Verpackungen von Tabakerzeugnissen und alle Außenverpackungen solcher Erzeugnisse gekennzeichnet sind, um den Vertragsparteien die Feststellung der Herkunft der Tabakerzeugnisse zu erleichtern [...]
- (4) Mit Blick auf die Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen
- a) überwacht jede Vertragspartei den grenzüberschreitenden Handel mit Tabakerzeugnissen, einschließlich des unerlaubten Handels [...]
 - b) erlässt oder verschärft jede Vertragspartei Rechtsvorschriften gegen den unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen, einschließlich gefälschter und geschmuggelter Zigaretten, die angemessene Strafen und Rechtsmittel vorsehen;
 - c) ergreift jede Vertragspartei geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle beschlagnahmten Herstellungsgeräte, gefälschten und geschmuggelten Zigaretten und sonstigen Tabakerzeugnisse nach Möglichkeit mit Hilfe umweltfreundlicher Methoden vernichtet oder in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht entsorgt werden;
 - d) beschließt jede Vertragspartei Maßnahmen zur Überwachung, Dokumentation und Kontrolle der Lagerung und des Vertriebs von Tabakerzeugnissen [...]
 - e) beschließt jede Vertragspartei gegebenenfalls Maßnahmen, um die Beschlagnahme des Erlöses aus dem unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen zu ermöglichen.
- [...]

Englischer Originaltext:

<http://www.who.int/fctc/en/>⁶⁴

Amtliche deutsche Übersetzung:

http://www.tabakkontrolle.de/pdf/FCTC_deutsche_Uebersetzung.pdf⁶⁵

dels mit Tabak, Tabakprodukten und Produktionsmitteln ergreift.

- **Identifizierung und Nachweis der Abnehmer:** Alle Schlüsselbeteiligten der Warenkette sind verpflichtet, mit Sorgfalt die Kunden und Firmen, mit denen sie Geschäfte abwickeln, zu wählen, einschließlich Informationen

über ihre Identität und ihr Geschäftsverhalten einzuholen, das Verhalten zu beobachten, um Geschäfte aufzudecken, die nichts mit den Produktanforderungen zu tun haben, über jegliche verdächtige Geschäfte zu berichten und alle Geschäftsbeziehungen zu beenden, wenn entschei-

dende Regelungen gebrochen wurden.

- **Tracking and Tracing:** Alle Mitgliedsstaaten, die das Protokoll unterzeichnen, sollten ein Produktverfolgungs- und -überwachungssystem für alle Tabakprodukte und Produktionsmittel entwickeln. Dies erfordert einheitliche, sichere sowie nicht entfernbare Markierungen auf allen Großverpackungen, Kartons und auch auf Zigarettenpackungen und anderen Tabakprodukten. Diese Kennzeichnung soll entsprechendes Personal aller Mitgliedsländer dazu befähigen, schnell und sicher Informationen über das Datum und den Ort der Herstellung, den ersten Abnehmer, die Identität aller bekannten nachfolgenden Käufer sowie den voraussichtlichen Absatzmarkt zu erhalten. Diese Informationen sollten bei Beginn des ersten Transportes gesammelt und in einer Datenbank einer zentralen Dokumentationsstelle festgehalten werden, zu der nationale Vollzugsbehörden (zum Beispiel Zollbehörden, Kriminalämter und Polizei) Zugang haben.
- **Dokumentation:** Alle Beteiligten sind verpflichtet, über alle relevanten Geschäfte vollständig und sorgfältig Buch zu führen. Falls erforderlich, sollen sie die Verantwortlichen mit den notwendigen Informationen bezüglich den Angaben über Transport, geplante Transportziele, Identitäten von Käufern, beabsichtigte Verkaufsmärkte und andere grundlegende Informationen über Marktgröße, -trends sowie -vorhersagen versorgen. In angemessener Weise sollten die Beteiligten ein System entwickeln, diese Informationen zu archivieren und auszutauschen.
- **Sicherheit und vorbeugende Maßnahmen:** Die Beteiligten der Lieferkette sind verpflichtet, alle sinnvollen, durchsetzbaren Maßnahmen zu ergreifen, das Abwandern von Tabakprodukten auf die Wege des illegalen Marktes zu verhindern, was eine Beschränkung auf übliche Zahlungs-

methoden sowie die Verbindlichkeit nicht mit Produkten zu handeln, die die erlaubten Mengen übersteigen, einschließt. Außerdem sollten sämtlicher Handel im Internet und jeglicher auf anderen Telekommunikationsmitteln basierender Handel mit Tabakprodukten sowie der Verkauf von zollfreien Produkten oder Produkten mit verminderten Abgaben verboten werden.

II. Maßnahmen zur Durchsetzung des Protokolls

- Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Beteiligung am illegalen Handel als ernste Straftat behandelt wird,
- Maßnahmen, um Durchsuchungen von Firmengeländen und Beschlagnahmen von Beweismitteln auszuführen,
- Maßnahmen, um Festnahmen, Beschlagnahmen, Identifizierungen sowie Verfolgungen zu ermöglichen und Eigentum, Produktionsmittel und Vermögen, einschließlich der Verbrechenserlöse sicherzustellen,
- Nachzahlung unbezahlter Steuern und Abgaben durch den Hersteller beschlagnahmter Produkte,
- Maßnahmen, um die Zerstörung sichergestellter Eigentums zu gewährleisten,
- Anwendung spezieller Untersuchungstechniken, wie zum Beispiel elektronische und andere Formen der Überwachung sowie verdeckte Ermittlungen,
- Maßnahmen zur Schulung, Aus- und Weiterbildung der Ermittlungs- und Vollzugsbeamten sowie personelle Aufstockung von Ermittlungs- und Grenzpersonal,
- Maßnahmen, um eine Unterrichtung und Bewusstseinsbildung der Bevölkerung sicherzustellen.



Abbildung 20:
Maßnahmen zur Bekämpfung des Zigaretten-
schmuggels. Darstellung:
Deutsches Krebsfor-
schungszentrum, Stabs-
stelle Krebsprävention, 2010

III. Internationale Kooperation

- Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten, einschließlich allgemeiner und statistischer Informationen sowie Informationen über den Arbeitsablauf (entsprechenden Sicherheitsbestimmungen folgend),
- Unterstützung und Zusammenarbeit im Hinblick auf Schulungen sowie wissenschaftliche, fachliche und technische Angelegenheiten,
- Ausübung der Rechtssprechung,
- Einführung von gemeinsamen Untersuchungen,
- Zusammenarbeit bei der Durchsetzung von Gesetzen im Hinblick auf die Verhinderung, Aufspürung, Untersuchung, Verfolgung und Bestrafung von Verstößen,
- Zusammenarbeit zum Zweck der Sicherstellung von Eigentum, Produktionsmitteln und Vermögen, einschließlich der Erlöse aus der Straftat,
- Bereitstellung gegenseitiger Unterstützung im Hinblick auf kriminelle Verstöße, die durch das Protokoll abgedeckt sind,
- Übertragung von Verfahren für die Strafverfolgung krimineller Vergehen und
- angemessene Kooperation mit Nicht-Mitgliedsstaaten des Protokolls.
- Ermöglichung der Sicherstellung von Erlösen aus den Straftaten;
- Besteuerung beschlagnahmter Waren;
- Zerstörung beschlagnahmten Tabaks, gefälschter Produkte, Schmuggelware und Produktionsmittel etc.

5.2 Effektivität und Nutzen des Protokolls am Beispiel Großbritanniens

Die Effektivität des Protokolls, hier am Beispiel Großbritanniens dargestellt, ist von der umfassenden Implementierung und geographischen Ausbreitung abhängig (Abb. 21 und 22):

- Falls das Protokoll nur von den EU-Mitgliedsstaaten, die Parteien der FCTC sind, ratifiziert und umgesetzt würde, könnte zwar der Schmuggel nicht gefälschter britischer Marken eingeschränkt werden, aber für den Handel gefälschter Zigaretten und ausländischer Marken, die in Großbritannien und anderen EU-Ländern keinen legalen Markt besitzen (*cheap whites*), würden sich wahrscheinlich keine Auswirkungen ergeben (Szenario 1).
- Wenn das Protokoll von der EU und einigen anderen Mitgliedsstaaten der FCTC, aus denen gefälschte Zigaretten und die Zigaretten ohne legalen Markt in der EU stammen, angenommen würde, könnten die Wirkungen anfangs zwar beträchtlich sein. Mit der Zeit würde die Effektivität des Protokolls aber abnehmen, da die Hersteller der illegalen Zigaretten in die Gebiete abwandern würden, in denen das Protokoll nicht gültig ist (Szenario 2).
- Wenn allerdings die meisten Länder der Welt, die Mitgliedsstaaten der FCTC sind, das Protokoll unterzeichneten und umsetzten, wäre es hoch effektiv (Szenario 3).

	Geographische Ausbreitung	Verringerung der Größe des illegalen Marktes in GB
Szenario 1	Nur EU-Länder	5 – 15 %
Szenario 2	EU-Länder und Länder, aus denen Fälschungen stammen	25 – 50 %
Szenario 3	Weltweit	60 – 80 %

Abbildung 21:
Drei Szenarien mit unterschiedlicher Effektivität.
Quelle: Johnson 2009³⁸.
Darstellung: Deutsches Krebsforschungszentrum, Stabsstelle Krebsprävention, 2010.

Nutzen des Protokolls für das Gesundheitssystem

Wenn billige Zigaretten sowie Tabak für selbstgedrehte Zigaretten (Feinschnitt) weniger zugänglich werden, sind diejenigen, die gegenwärtig illegale Produkte kaufen, mit höheren Preisen konfrontiert und werden ihren Konsum mit hoher Wahrscheinlichkeit einschränken oder das Rauchen aufgeben.

Eine niedrigere Rauchprävalenz bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich:

- Geringere Gesundheitskosten,
- weniger Arbeitsausfälle,
- höhere Produktivität sowie ein
- Gewinn an Lebensqualität durch mehr gesunde Lebensjahre, der in DALYs (*disability-adjusted life years*, „behinderungsberichtigte Lebensjahre“) gemessen werden kann. Diese Maßzahl schließt sowohl die Anzahl der verlorenen Lebensjahre durch vorzeitigen Tod als auch den Verlust an Lebenszeit durch Behinderung beziehungsweise Krankheit ein.

- Das **erste Szenario** (nur EU) bringt geringe positive Effekte (Verringerung der Größe des illegalen Marktes um 5 bis 15 Prozent), mit Schätzungen von 0,1 Milliarden Britischen Pfund (0,16 Milliarden US-Dollar) bei einer fünfprozentigen Abnahme und 0,9 Milliarden Britischen Pfund (1,4 Milliarden US-Dollar) bei einer Größenabnahme des illegalen Marktes um 15 Prozent.
- Für **Szenario 2** (Verringerung der Größe des illegalen Marktes um 25 bis 50 Prozent) variieren die Nettogewinne zwischen 1,6 (2,5 Mrd. US-Dollar) und 3,4 Milliarden Britischen Pfund (5,3 Mrd. US-\$) bei einer Größenabnahme um 25 beziehungsweise 50 Prozent.
- Das **weltweite Szenario** (Verringerung der Größe des illegalen Marktes um 60 bis 80 Prozent) bringt letztlich mit Schätzungen zwischen 4,1 und 5,7 Milliarden Britischen Pfund (6,4 bis 8,9 Milliarden US-Dollar) die größten Gewinne.

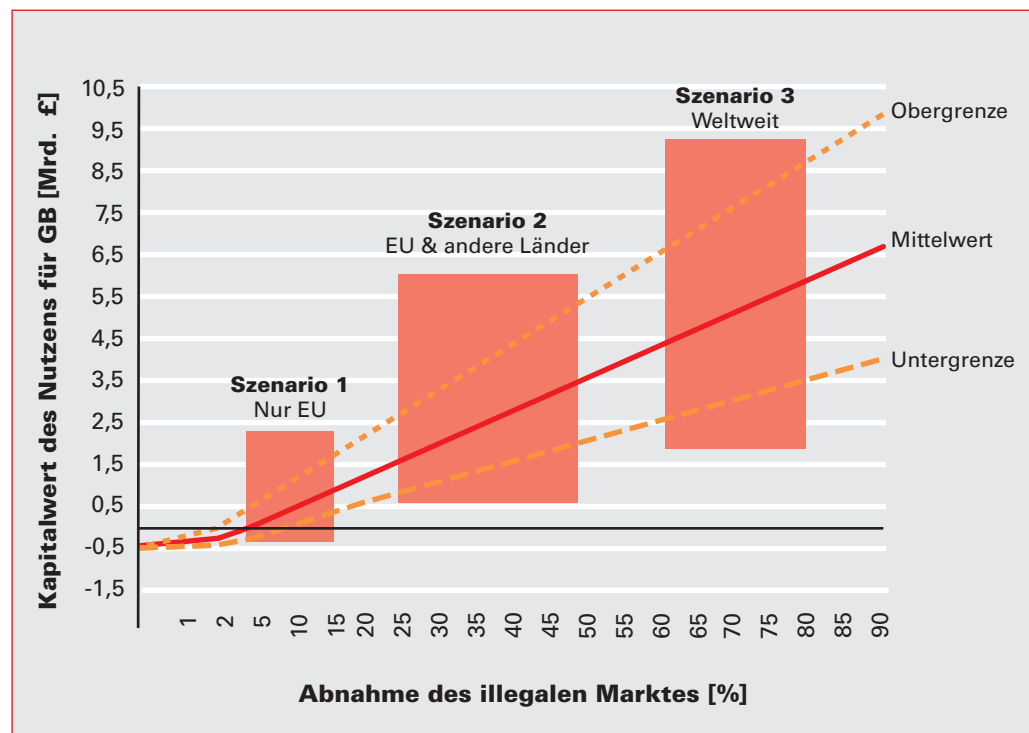


Abbildung 22:
Nettogewinne durch das
FCTC-Protokoll bei ver-
schiedenen Szenarien.
Quelle: Johnson 2009³⁸.
Darstellung: Deutsches
Krebsforschungszentrum,
Stabsstelle Krebspräven-
tion, 2010.

Es ist zu beachten, dass die Szenarien der Protokolleffektivität hoch stilisiert und deswegen mit Vorsicht zu interpretieren sind. Obwohl die Einschätzungen des Nettogewinns des „Nur-EU“-Szenarios relativ gering sind, berücksichtigt es nicht die mögliche Weiterentwicklung mit der Zeit. Auch wäre ein Szenario denkbar, bei dem das Protokoll zunächst nur durch die EU-Mitgliedsstaaten und einige Jahre später auch durch andere Länder angenommen wird. In diesem

Fall würden begrenzte anfängliche Erfolge durch größeren Nutzen in den folgenden Jahren ergänzt.

Auch wurde für Großbritannien die Auswirkung des Protokolls auf die Anzahl von Todesfällen aufgrund tabakbedingter Krankheiten eingeschätzt (Abb. 23). Wenn der illegale Markt demnach wesentlich verkleinert wird (um 60 bis 80 Prozent), würden in Großbritannien zwischen 569 und 759 Todesfälle jährlich verhindert werden.

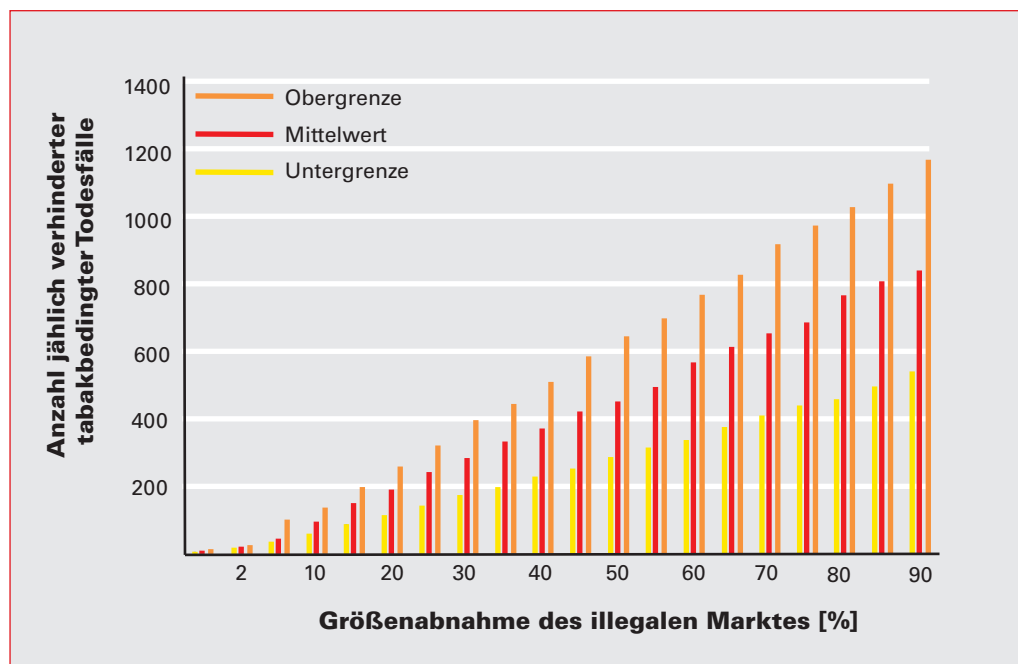


Abbildung 23:
Anzahl jährlich verhinderter
tabakbedingter Todesfälle.
Quelle: Johnson 2009³⁸.
Darstellung: Deutsches
Krebsforschungszentrum,
Stabsstelle Krebspräven-
tion, 2010.

6 Ausblick

Es konnte belegt werden, dass der illegale Zigarettenhandel weltweit verbreitet ist und den Regierungen wertvolle Steuereinnahmen vorenthält. Einkommensschwache Länder, in denen mittlerweile die Mehrheit der Raucher lebt⁶⁸, sind davon mehr betroffen als Länder mit mittlerem und hohem Bruttonationaleinkommen. Das Ausmaß des Zigaretten Schmuggels korreliert außerdem mit der Ausprägung der Netzwerke des Organisierten Verbrechens, der Existenz von Schwarzmärkten und dem Grad der Korruption.

Die Fallstudie Großbritanniens konnte zeigen, dass es möglich ist, den illegalen Tabakhandel durch entsprechende Maßnahmen einzudämmen. Diese Maßnahmen sollten zum einen länderübergreifend sein und zum anderen die Tabakindustrie durch bindende Verträge zur Bekämpfung des Zigaretten Schmuggels mit einbeziehen.

Artikel 15 der *Framework Convention on Tobacco Control* bildet die Grundlage für ein wirksames weltweites Vorgehen gegen den illegalen Handel. Wenn im März 2010 beim vierten INB-Treffen das Proto-

koll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten verabschiedet wird, ist ein weiterer wichtiger Schritt erfolgt. Je mehr Länder sich an der Umsetzung des Protokolls beteiligen, desto größer wird der daraus resultierende Profit für jedes einzelne Land und seine Bevölkerung sein. Insbesondere, wenn Regierungen und ihre exekutiven Organe kooperativ zusammen handeln, kann der Tabaksmuggel erheblich eingeschränkt werden. Dadurch wird der Tabakkonsum aufgrund der Erhöhung des durchschnittlichen Preisniveaus herabgesetzt und demzufolge verringert sich die Anzahl der tabakbedingten Krankheiten und Todesfälle. Außerdem werden die Steuereinnahmen des Staates maßgeblich angehoben. Neben Steuergewinnen werden somit auch die Gesundheitskosten herabgesetzt und es wird zu weniger Arbeitsausfällen kommen, was wiederum die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessert. Am bedeutsamsten ist jedoch die Verringerung der tabakbedingten Mortalität und Morbidität, die nicht in Kosten beziffert werden kann.

Literaturverzeichnis

- (1) Ahermaa E (2005) Illegal market of cigarettes in Estonia. Estonian Institute of Economic Research, Tallinn, Estland (zitiert nach Joossens 2009)
- (2) Alzahab BA (2009) Estimating number of smuggled cigarettes in Syria in 2007. Tobacco Control Programme of the Ministry of Health, Damaskus, Syrien (zitiert nach Joossens 2009)
- (3) Amirjanyan P (2006) Tobacco smuggling in Armenia. 2005 Continuous International Policy Fellow, Open Society Institute, Eriwan, Armenien (zitiert nach Joossens 2009)
- (4) Barber S, Adioetomo SM, Ahsan A & Setyonaluri D (2008) Tobacco economics in Indonesia. International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, Paris, Frankreich (zitiert nach Joossens 2009)
- (5) Bednarski B (2008) Presentation at the summit of tobacco control leaders from Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union countries. Warschau, Polen (zitiert nach Joossens 2009)
- (6) Blecher E (2008) Measuring the market for illegal cigarettes in South Africa (unveröffentlichte Arbeit) American Cancer Society, Atlanta, USA (zitiert nach Joossens 2009)
- (7) Bonilla P (2003) Evolución del contrabando de tabaco en España. Prevención del tabaquismo 5: 127–135 (zitiert nach Joossens 2009)
- (8) Bräuninger M & Schulze S (2010) Überprüfung der Methodik zur Schätzung der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten. HWWI Policy Paper 1-27, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg
- (9) Bräuninger M & Stiller S (2010) Ökonomische Konsequenzen des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten. HWWI Policy Paper 1-28, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg
- (10) Brazilian Ministry of Finance & Brazilian Mint (2007) The information has been collected during a visit, organized by the Brazilian Ministry of Finance and the Brazilian Mint, for a delegation of experts of illicit tobacco trade. (zitiert nach Joossens 2009)
- (11) British American Tobacco (BAT) (2005) Illicit trade baseline study in Georgia. Moskau, Russische Föderation (zitiert nach Joossens 2009)
- (12) Bundesministerium der Finanzen (2009) Die Bundeszollverwaltung – Jahresstatistik 2008. http://www.zoll.de/e0_downloads/d0_veroeffentlichungen/jahresstatistik_2008.pdf (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (13) Bundesministerium der Finanzen (2009) Zollbilanz 2008. http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_76702/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/03/analysen-und-berichte/b04-zollbilanz2008/zollbilanz2008.html (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (14) Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2007) Förderung des Nichtrauchens bei Jugendlichen. Eine Repräsentativbefragung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Kurzbericht. BZgA, Köln
- (15) Chaloupka FJ, Hu T, Warner KE, Jacobs R & Yurekli A (2000) The taxation of tobacco products. In: Jha P & Chaloupka F (2000) Tobacco control in developing countries, Oxford University Press, Oxford
- (16) Ciercierski C (2007) The market for legal and illegal cigarettes in Poland: a closer look at demand and supply-side characteristics. Chicago, USA (zitiert nach Joossens 2009)
- (17) Deutsches Krebsforschungszentrum (2002) Gesundheit fördern – Tabakkonsum verringern: Handlungsempfehlungen für

- eine wirksame Tabakkontrollpolitik in Deutschland. Sonderband, Rote Reihe Tabakprävention und Tabakkontrolle, Heidelberg
- (18) Deutsches Krebsforschungszentrum (2008) Rauchende Kinder und Jugendliche in Deutschland – leichter Einstieg, schwerer Ausstieg. Band 8, Rote Reihe Tabakprävention und Tabakkontrolle, Heidelberg
- (19) Deutsches Krebsforschungszentrum (2009) Die Kosten des Rauchens für Gesundheitswesen und Volkswirtschaft in Deutschland. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg
- (20) Deutsches Krebsforschungszentrum (2009) Tabakatlas Deutschland 2009. Steinkopff Verlag, Heidelberg
- (21) ERC group (2007) World cigarettes – 1. The 2007 survey. Suffolk, Großbritannien (zitiert nach Joossens 2009)
- (22) ERC group (2007) World cigarettes – 1. The 2007 survey: Italy and Spain. Suffolk, Großbritannien (zitiert nach Joossens 2009)
- (23) Euromonitor International (2005) Country market insight, Columbia (zitiert nach Joossens 2009)
- (24) Euromonitor International (2005) Country market insight, India (zitiert nach Joossens 2009)
- (25) Euromonitor International (2007) The world market for tobacco. Quoted in Shafey O, Eriksen M, Ross H & Mackay J (2009) The Tobacco Atlas. Third Edition, Atlanta, USA (zitiert nach Joossens 2009)
- (26) Euromonitor International (2008) Illicit trade. In: Euromonitor International, Global Report: Tobacco-World. Quoted in Campaign for Tobacco Free Kids (2008) Illicit tobacco trade. Washington DC, USA (zitiert nach Joossens 2009)
- (27) Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) (2008) Operation „Bumerang“ trifft Zigarettenschmuggler (Pressemitteilung vom 28. November 2008). http://ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/pr/2008/15_de.html (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (28) Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) (2009) OLAF: Die ersten zehn Jahre Betrugsbekämpfung. Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/anti_fraud/publications/brochure/10-anniv/DE.pdf (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (29) Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) (2010) Ausbau der Zusammenarbeit mit dem amerikanischen Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (Pressemitteilung vom 18. Januar 2010). http://ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/pr/2010/01_de.html (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (30) Framework Convention Alliance (FCA) (2008) FCA regional capacity building workshop in tobacco control in Tunis. Tunis, Tunesien (zitiert nach Joossens 2009)
- (31) Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) (2009) Negotiating text for a protocol to eliminate illicit trade in tobacco products. FCTC/COP/INB-IT/3/5Rev.1, Conference of the Parties, Intergovernmental Negotiating Body (INB) on a protocol on illicit trade in tobacco products, third session (INB-3), Genf, Schweiz, http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC_COP_INB-IT3_5Rev1-en.pdf (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (32) Gallus S, Tramacere I, Zuccaro P, Colombo P & La Vecchia C (2009) Cigarette smuggling in Italy, 2005-8. *Tob Control* 18: 159–160 (zitiert nach Joossens 2009)
- (33) Gumkowski J, Prezwozniak K & Zatonski W (2006) Cigarette smuggling in Poland: tobacco industry views and smokers behaviours. Presentation at the 13th World Conference on Tobacco or Health, Washington, USA (zitiert nach Joossens 2009)
- (34) Ha NTT, Thuy PM, Anh NS & Khanh PB (2005) Cigarette smuggling in Vietnam: problems and solutions. *Economics Vlo*, Hanoi, Vietnam (zitiert nach Joossens 2009)
- (35) Hanewinkel R & Isensee B (2003) Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhungen vom 1. Januar 2002. *Sucht* 49: 168–179
- (36) Hanewinkel R & Isensee B (2005) Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhungen vom 1. Dezember 2004. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Institut für Therapie- und Gesundheitsforschung (IFT-Nord), Kiel
- (37) Her Majesty's Revenue & Customs (HMRC) (2008) Departmental autumn performance report. London, Großbritannien (zitiert nach Joossens 2009)

- (38) Johnson P (2009) Cost benefit analysis of the FCTC protocol on illicit trade in tobacco products. Action on Smoking and Health (ASH), <http://www.ash.org.uk/itp/cba> (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (39) Joossens L, Chaloupka FJ, Merriman D & Yurekli A (2000) Issues in the smuggling of tobacco products. In: Jha P & Chaloupka FJ (2009) Tobacco control in developing countries. Oxford University Press, New York
- (40) Joossens L, Merriman D, Ross H & Raw M (2009) How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives. International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, Paris, Frankreich, http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL_global_cig_trade_full_en.pdf (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (41) Joossens L & Raw M (1998) Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? *Tob Control* 7: 66–71
- (42) Joossens L & Raw M (2008) Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain. *Tob Control* 17: 399–404
- (43) KPMG (2005) Study on the collection and interpretation of data concerning the release for consumption of cigarettes and fine-cut tobacco for the rolling of cigarettes – Final report. European Commission Directorate General Taxation and Customs Union (DG TAXUD), Brüssel, Belgien (zitiert nach Joossens 2009)
- (44) Lee K & Collin J (2006) „Key to the future“: British American Tobacco and cigarette smuggling in China. *PLoS Med* 3: e228
- (45) Legresley E, Lee K, Mugli ME, Patel P, Collin J & Hurt RD (2008) British American Tobacco and the „insidious impact of illicit trade“ in cigarettes across Africa. *Tob Control* 17: 339–346
- (46) Lovenheim ML (2007) How far to the border?: The extent and impact of cross-border casual cigarette smuggling. SIEPR Discussion Paper No. 06-40, Stanford Institute for Economic Policy Research (zitiert nach Joossens 2009)
- (47) Mathers CD & Loncar D (2006) Projections of global mortality and burden of disease from 2002 to 2030. *PLoS Med* 3: e442
- (48) Merriman D, Yurekli A & Chaloupka FJ (2000) How big is the worldwide cigarette-smuggling problem. In: Jha P & Chaloupka FJ (2000) Tobacco Control in Developing Countries, Oxford University Press, Oxford
- (49) Mersmann H (2007) Ökonomische Analyse des Zigarettenschmuggels in Deutschland und rechtspolitische Empfehlungen (Diplomarbeit). Institut für Recht der Wirtschaft, Universität Hamburg, Hamburg
- (50) National Tobacco Control Secretariat (2009) FCA/WHO regional meeting on illicit tobacco trade. Ministry of Health, Kisch, Iran (zitiert nach Joossens 2009)
- (51) Pricewaterhouse Coopers (2007) Illegal tobacco trade: costing Australia millions. Canberra, Australien (zitiert nach Joossens 2009)
- (52) Ramos A (2008) The illegal trade in tobacco in the Mercosur Countries. CIET, Montevideo, Uruguay (zitiert nach Joossens 2009)
- (53) Ross H, Shariff S & Gilmore A (2008) Economics of tobacco taxation in Russia. International Union Against Tuberculosis and Lung Disease (The Union), Paris, Frankreich (zitiert nach Joossens 2009)
- (54) Shafey O, Eriksen M, Ross H & Mackay J (2009) The tobacco atlas. 3rd Edition, American Cancer Society & World Lung Foundation, Atlanta, USA
- (55) Spiegel Online (2009) Schmuggelzigarette Jin Ling – Unheimlicher Aufstieg des Ziegenbocks. <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,652854,00.html> (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (56) Statistisches Bundesamt (1992–2007) Absatz von Tabakwaren. Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 9.1.1, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
- (57) Subuctageen A (2006) Illegal tobacco trade in Pakistan. Presentation at the first meeting of the WHO expert committee on the illicit tobacco trade. Genf, Schweiz (zitiert nach Joossens 2009)
- (58) The Gallup Organisation (2009) Survey on tobacco – Analytical report. Flash Eurobarometer 253, im Auftrag der Europäischen Kommission, Ungarn (zitiert nach Joossens 2009)
- (59) The Star Online (2009) Facing the cigarette dilemma. Malaysia (zitiert nach Joossens 2009)
- (60) Tritz M (2008) Stellungnahme: Empfehlungen zu einem Nationalen Aktionsprogramm zur Tabakprävention. Deutscher Zigarettenverband (DZV), Berlin

- (61) United States General Accounting Office (GAO) (2003) Terrorist financing – U.S. agencies should systematically assess terrorists' use of alternative financing mechanisms. <http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-04-163> (abgerufen am 20. Januar 2010)
- (62) Weltbank (2010) Data & statistics, country classification. <http://go.worldbank.org/K2CKM78CC0> (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (63) West R, Townsend J, Joossens L, Arnott D & Lewis S (2008) Why combating tobacco smuggling is a priority. *BMJ* 337: a1933 (1028-1029) (zitiert nach Joossens 2009)
- (64) World Health Organization (WHO) (2003) WHO framework convention on tobacco control. Genf, Schweiz, <http://www.who.int/fctc/en> (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (65) World Health Organization (WHO) (2004) Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Amtliche deutsche Übersetzung vom 2. April 2004. http://www.tabakkontrolle.de/pdf/FCTC_deutsche_Uebersetzung.pdf (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (66) World Health Organization (WHO) (2007) The european tobacco control report 2007. Kopenhagen, Dänemark (zitiert nach Joossens 2009)
- (67) World Health Organization (WHO) (2004) Tobacco industry activities in the Eastern Mediterranean Region – Infiltration and exploitation. WHO-EM/TFI/022/E, WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean, Kairo, Ägypten
- (68) World Health Organization (WHO) (2008) WHO report on the global tobacco epidemic. The MPOWER Package, Genf, Schweiz
- (69) World Tobacco (2008) Ethiopia's legal tobacco sector grows as counterfeit trade declines. 33–35 (zitiert nach Joossens 2009)
- (70) Zoll (2008) Gemeinsame Pressemitteilung Nr. 25 vom 28.11.2008. http://ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/other/2008/14.pdf (abgerufen am 28. Januar 2010)
- (71) Zoll (2008) Jahresbilanz der BFD Nord und des ZFA Hamburg. http://www.zoll.de/e0_downloads/f0_dont_show/jahresbilanz_bfd_nord_2008.pdf (abgerufen am 28. Januar 2010)

Autorenverzeichnis

Autorinnen und Autoren

Dipl. Biol. Sarah Kahnert
Deutsches Krebsforschungszentrum
Heidelberg
E-Mail: s.kahnert@dkfz.de

Nick K. Schneider
Deutsches Krebsforschungszentrum
Heidelberg
E-Mail: nick.schneider@dkfz.de

Ute Mons, M.A.
Deutsches Krebsforschungszentrum
Heidelberg
E-Mail: u.mons@dkfz.de

Dr. Martina Pötschke-Langer
Deutsches Krebsforschungszentrum
Heidelberg
E-Mail: m.poetschke-langer@dkfz.de

In Zusammenarbeit mit

Prof. Dr. Michael Adams
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Recht der Wirtschaft
Universität Hamburg
E-Mail: adams@mba.uni-hamburg.de

Dr. Tobias Effertz
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Recht der Wirtschaft
Universität Hamburg
E-Mail: effertz@mba.uni-hamburg.de

Mitarbeit bei der Manuskripterstellung

Kevin Kuck
Deutsches Krebsforschungszentrum
Heidelberg
E-Mail: k.kuck@dkfz.de

