

EXECUTIVE SUMMARY

Der vorliegende Report liefert das Landesprofil des Projekts *Factbook zum illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen*. Es legt den Schwerpunkt auf Deutschland, wo der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen nicht zu den politischen Prioritäten gehört und dazu keine amtlichen Schätzungen existieren. Gleichwohl sind sich die deutschen Behörden und insbesondere der deutsche Zoll des Problems des Zigarettenenschmuggels bewusst.

WAS KANN MAN IN DIESEM REPORT VORFINDEN?

Der vorliegende Report ist in drei Kapitel gegliedert:

- Kapitel eins beschäftigt sich mit den **fünf Antriebsfaktoren des ITTP**: Gesellschaft und Wirtschaft, dem legalen Markt, der Regulierung, dem Kriminalitätsumfeld und der Rechtsdurchsetzung. **Die Antriebsfaktoren sind wichtige Bereiche, deren Strukturen sich positiv oder negativ auf den ITTP auswirken können. Um Vergleiche mit anderen Länderprofilen zu ermöglichen, wurden für jeden Antriebsfaktor fünf Hauptindikatoren ausgewählt.** Die Daten für die Antriebsindikatoren stammen aus vergleichbaren Quellen (den jeweils letzten Jahren mit verfügbaren Daten). Wenn möglich, liefert der Report die jeweils aktuellsten Daten aus nationalen Quellen.
- Kapitel zwei legt den Schwerpunkt auf die **vier Komponenten des ITTP**: Nachfrage, Produkte, Angebot, *Modus operandi* und geographische Verteilung.

- Kapitel drei identifiziert die **Hauptfaktoren des ITTP in Deutschland, verortet die Antriebsfaktoren in den Komponenten** und analysiert, wie unterschiedliche Elemente der Antriebsfaktoren die Komponenten des ITTP beeinflussen.

DIE FÜNF ANTRIEBSFAKTOREN

- **Gesellschaft und Wirtschaft:** Deutschland ist eine föderale Republik, die aus 16 Einzelstaaten (Bundesländern) besteht, und eine der größten Volkswirtschaften der Welt. Die Hauptauswirkung der Rezession von 2009 war der Anstieg der Verschuldung, während die Arbeitslosigkeit sogar während der Krise sank. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts kehrte bald im Jahre 2010 zurück, und die Ausgaben pro Haushalt für kurzlebige Verbrauchsgüter, darunter auch Tabak, waren in den letzten Jahren konstant. Allerdings sind die regionalen Unterschiede zwischen östlichen und westlichen Bundesländern immer noch ausgeprägt.
- **Legal Market:** Der Tabakmarkt ist ein wichtiger Sektor der deutschen Wirtschaft. Deutschland liegt als Exporteur von Zigaretten weltweit vorn; und die Ausfuhren sind im letzten Jahrzehnt angewachsen. Die Tabakindustrie beschäftigte im Jahre 2011 10.057 Menschen. Allerdings ist der Absatz im Inlandsmarkt zurückgegangen; und die Verbraucher sind auf billigere Produkte umgestiegen.

- **Regulierung:** Die Regulierung des Tabakmarkts liegt in Deutschland im mittleren Bereich. Die Steuerbelastung als Anteil des Endverkaufspreises ist in Deutschland im Vergleich zum globalen Durchschnittswert hoch. Bei einem Vergleich mit OECD-Mitgliedstaaten mit hohem Einkommen ist sie jedoch im Mittelmaß. Das Steuerniveau, ausgedrückt in Geldwert (internationaler Dollarkurs pro 1.000 Stück) ist hoch. Die Kontrolle über die Lieferkette ist im mittleren Bereich. Die Regulierung von Tabakkonsum und -absatz sowie von Marketing und Verkaufsförderung ist durchschnittlich. Darüber hinaus wurden viele europäische Vorgaben mit Verzögerungen oder auf Mindestniveau angewandt. Deutschland hat pro Kopf geringe Ressourcen in Tabakkontrollmaßnahmen investiert.
- **Kriminalitätsumfeld:** Die Kriminalitätsraten haben sich leicht erhöht, während die Kriminalitätsfurcht abgenommen hat. Der Verbrauch an Cannabis, Kokain und Heroin ist konstant und im Vergleich zum Niveau in anderen entwickelten Staaten durchschnittlich, während andere Drogen wie etwa Amphetamine zunehmend beliebt werden. Das organisierte Verbrechen, Korruption und Schattenwirtschaft sind auf geringem Niveau.
- **Rechtsdurchsetzung:** Deutschland hat zwar eine hochentwickelte Strafverfolgung, doch sind Maßnahmen gegen den ITTP mittel bis gering. Die Kooperation zwischen Behörden und Tabakherstellern ist normalerweise auf europäischer Ebene angesiedelt, ebenso wie rechtliche Verpflichtungen für die Produzenten, den Schmuggel nicht zu fördern. Unterschiedliche Strafverfolgungsbehörden sind am Kampf gegen den ITTP beteiligt. Insbesondere das Zollkriminalamt sieht die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels als Priorität an und hat verschiedene gemeinsame Bekämpfungsmaßnahmen mit Behörden in Nachbarstaaten und mit der Tabakindustrie unternommen.

DIE VIER KOMPONENTEN DES ITTP

- **Die Nachfrage:** Die Hauptursachen für die Nachfrage nach illegalem Tabak sind niedrige Preise und Verfügbarkeit. In Deutschland kosten illegale Zigaretten die Hälfte des Preises für legale Produkte. Darüber hinaus macht die Nähe zu Niedrigpreismärkten illegale Produkte leicht verfügbar.

- **Das Angebot:** Das Angebot an illegalem Tabak wird hauptsächlich durch die Möglichkeit bestimmt, bei verhältnismäßig geringen Risiken sehr hohe Gewinne zu erzielen. Am ITTP ist eine ganze Reihe unterschiedlicher Akteure beteiligt.
- **Die Produkte:** Es existieren keine amtlichen Schätzungen des illegalen Zigarettenmarkts, was eine Bewertung des ITTP-Umfangs schwierig macht. Es gibt jedoch einige inoffizielle Schätzungen. Den Großteil der illegalen Produkte machen Schmuggelzigaretten aus. Der Marktanteil der Illicit Whites ist geringer, jedoch gleichwohl signifikant.
- **Modus operandi und geographische Verteilung:** Straßen ins Landesinnere sind die Hauptschmuggelrouten, und einige Häfen spielen eine wichtige Rolle, auch als europäische Drehkreuze. Deutschland fungiert oft als Transitstaat von Ost- nach Westeuropa. Die Nähe zur polnischen und tschechischen Grenze drückt sich in einem größeren Anteil an Tabakerzeugnissen aus, die nicht aus dem Inland stammen.

VERORTUNG DER KOMPONENTEN INNERHALB DER ANTRIEBSFAKTOREN

Die vier Hauptfaktoren des ITTP

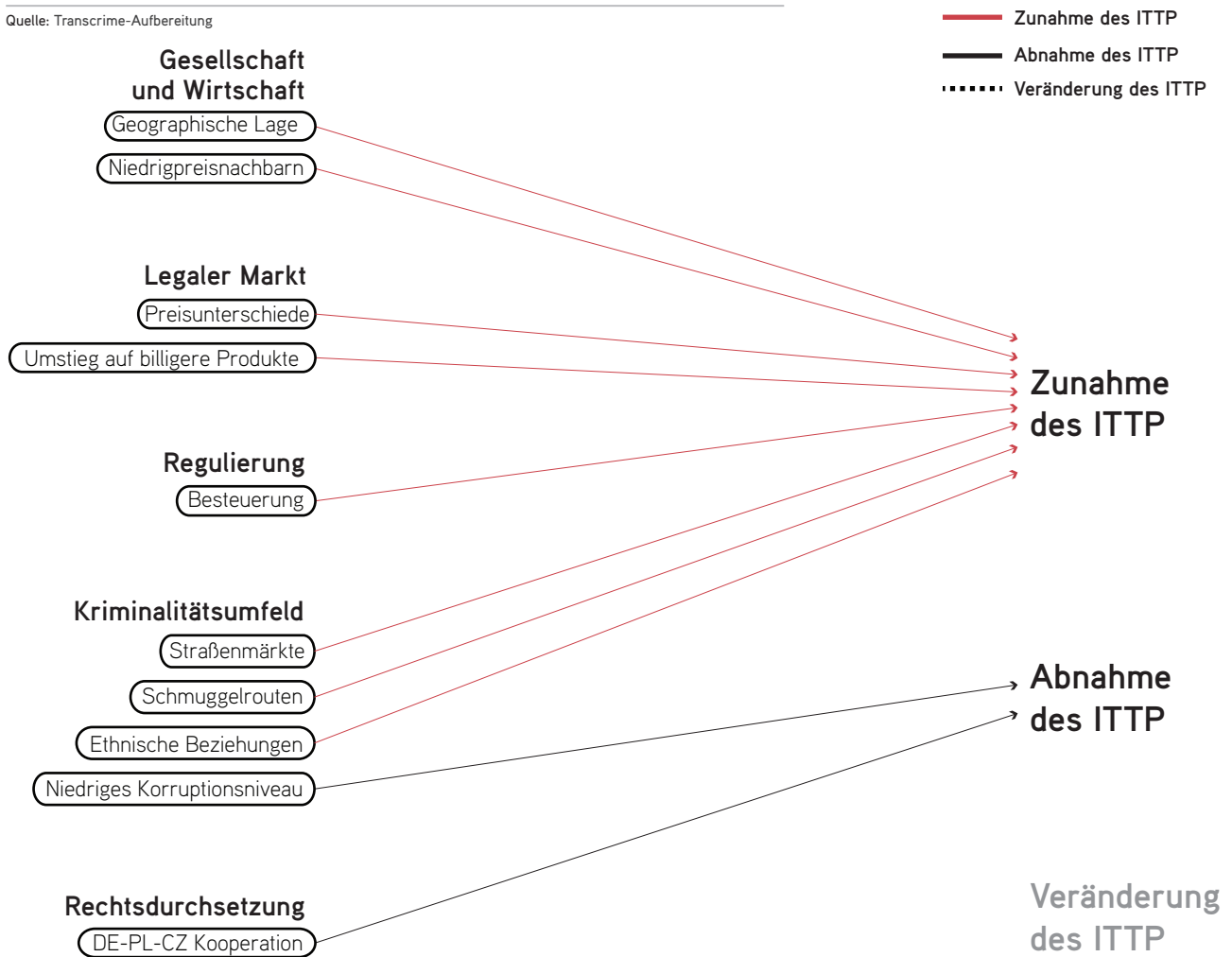
Der Report identifiziert vier Hauptfaktoren des ITTP in Deutschland. Sie bilden die Grunddeterminanten des illegalen Handels und wirken sich auf all seine Komponenten aus. Die Hauptfaktoren sind entscheidende Elemente, durch die die fünf Antriebsfaktoren die Eigenschaften der vier Komponenten definieren (Abbildung 1, Seite 9). Dieses Kapitel analysiert mittels der vier Hauptfaktoren, wie die Interaktion zwischen den Antriebsfaktoren und den Komponenten den ITTP beeinflusst oder vielleicht beeinflusst.

- **Zugang: Der Preis für illegalen Tabak und insbesondere dessen relativer Preis im Vergleich zu dem legaler Produkte.**

- Deutsche Konsumenten haben nicht signifikant Ausgaben für Tabakprodukte reduziert, aber sie zeigen einen Trend zum Umstieg auf billigere Produkte in Folge des Preisanstieges (siehe legaler Markt, Seite 23). Deshalb kann sich die Nachfrage nach illegalen Tabakprodukten durch ihre wirtschaftliche Zugänglichkeit erhöhen.

Abbildung 1. Hauptwechselwirkungen zwischen den Antriebsfaktoren und den Komponenten

Quelle: Transcrime-Aufbereitung



- Die Regierung hat einen Fünfjahresplan zur Erhöhung der Tabakbesteuerung vorgelegt (Euromonitor International 2012). Da Steuererhöhungen zu höheren Endverkaufspreisen führen, steigert sich so die wirtschaftliche Zugänglichkeit illegaler Tabakprodukte und deren Nachfrage wird erhöht.
- **Verfügbarkeit: Leichtigkeit für sowohl Schmuggler als auch Konsumenten illegale Tabakprodukte zu beziehen.**
- Deutschland hat mehr als 1300km gemeinsamer Grenzen mit Polen und der Tschechischen Republik. Diese Staaten haben niedrigere Verkaufspreise für Tabakprodukte. Leerverpackungsstudien zeigen, dass höhere Aufkommen von nicht im Inland versteuerten Packungen in diesen Regionen ist.
- Polen und die Tschechische Republik sind im Jahr 2007 dem Schengen-Raum beigetreten. Dies scheint den Schmuggel nach Deutschland zu begünstigen (Locke 2010). Im Jahr 2006 war fast ein Viertel der gefälschten und geschmuggelten Zigaretten aus Polen oder der Tschechischen Republik; im Jahr 2012 hat sich dieser Anteil mehr als verdoppelt, auf 80% (KPMG 2012, KPMG 2013).
- Die geographische Lage zwischen Ost- und Westeuropa macht Deutschland zu einem Ziel- als auch Transitland für illegale Tabakerzeugnisse. Laut Pressemitteilungen des deutschen Zoll ist eine beträchtliche Anzahl der aufgegriffenen illegalen Zigaretten für profitablere Märkte in westlichen Märkten, wie Frankreich und das Vereinigte Königreich, bestimmt.

- Schauplätze der Schattenwirtschaft, wie Straßenmärkte, fördern den Verkauf von illegalen Tabakprodukten (Joossens et al. 2000; Antonopoulos 2009). In Deutschland findet man diese Straßenmärkte vor allem in Berlin und Umgebung, wo man illegale Zigaretten einfach erwerben kann (Von Lampe 2005).
- **Profit: Die Möglichkeit des illegalen Tabakhandels Profite zu generieren, die seine Betriebskosten weit übersteigen.**
- Das Besteuerungsniveau in Geldwert ausgedrückt (Gesamtsteuerlast pro 1000 Zigaretten) unterstützt Anbieter von illegalen Tabakerzeugnissen durch die erhöhte Profitabilität ihrer Aktivitäten. Je höher die Steuern, desto größer ist das Profitpotenzial von Schmugglern. In Deutschland ist das Besteuerungsniveau in Geldwert pro 1000 Zigaretten hoch (siehe Angebot, Seite 58).
- Der niedrigere Verkaufspreis von Tabakprodukten in östlichen Nachbarstaaten fördert den illegalen Tabakhandel und macht Schmuggel zu einer profitablen Tätigkeit. Nichtsdestotrotz besteht die Möglichkeit, dass der steigende Preis in Polen dieses Bild in Zukunft ändert.
- **Risiko: Gefahr von *Entdeckung/Anklage/Verurteilung* für und die zu verhängenden Sanktionen gegen Akteure des illegalen Tabakhandels.**
- Kooperation zwischen deutschen und ausländischen Strafverfolgungsbehörden erhöht die Effektivität von gegen den illegalen Tabakhandel gerichteten Aktionen und erhöht die Risiken der Entdeckung für Schmuggler. Bemerkenswert ist vor allem die erhöhte Zusammenarbeit mit polnischen und tschechischen Behörden (Hauptzollamt Dresden 2013, Zollfahndungsamt Dresden 2013, Koschyk 2013).
- Das deutsche Autobahnnetz stellt ein förderndes Element für den Transport und die Ankunft von illegalen Tabakprodukten dar. Es gibt einige etablierte Schmuggelrouten. Die Autobahnen A2 und A12 sind unter dem Namen „Warschauer Allee“ bekannt, da sie die wichtigsten Schmuggelrouten von Osteuropa nach Deutschland darstellen (DKFZ 2010, Teevs 2010).

- Ethnische und verwandtschaftliche Beziehungen zwischen den ITTP Akteuren fördern den illegalen Tabakhandel. In Deutschland stützt sich der Vertrieb von illegalen Tabakprodukten auf persönliche Kontakte. Diese Netzwerke beeinflussen das Aufkommen von illegalem Tabakhandel indem sie die Risiken für die beteiligten Akteure verringern (Von Lampe 2003).
- Der Vertrieb von geschmuggelten Zigaretten wird in Deutschland vor allem mit dem Straßenverkauf durch vietnamesische Händler im Osten Deutschlands verbunden (Von Lampe 2006), während die Hauptanbieter polnischer Herkunft sind (siehe Angebot, Seite 58).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es gibt für den ITTP zwar keine amtlichen Schätzungen in Deutschland, doch liegen einige inoffizielle Schätzwerte vor. Trotz des Fehlens an amtlichen Daten scheinen Schmuggelzigaretten in Deutschland fast überall erhältlich zu sein, insbesondere im östlichen Teil Deutschlands. In den Bundesländern an der deutschen Außengrenze ist es schwierig, Schmuggel, Schwarzhandel und legale grenzüberschreitende Einkäufe auseinanderzuhalten. Historische und geographische Bedingungen prägen die Verbreitung illegaler Tabakprodukte.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen den Bedarf an zusätzlichen Daten und Forschungsarbeiten. Die Hauptfragen, die in Angriff zu nehmen sind, betreffen die Nachfrage nach illegalen Tabakwaren und die Produkttypen. Erstens sind die Antriebsfaktoren der Nachfrage in Deutschland so gut wie unbekannt, da zum Konsum illegaler Produkte keine Verbrauchererhebung durchgeführt worden ist. Zweitens stellt die Unterscheidung zwischen legalen Zigaretten, die nicht aus dem Inland stammen und illegalen Zigaretten eine bedeutende Herausforderung dar.

Beim ITTP handelt es sich um ein komplexes Problem, das nicht allein auf Fragen der Durchsetzung von Strafverfolgung begrenzt ist. Trotz der Anstrengungen der deutschen Zollbehörden hat es den Anschein, dass der ITTP in den letzten Jahren zugenommen hat. Zusätzliche Präventionsmaßnahmen, etwa eine Kampagne zur öffentlichen Bewusstseinsbildung, sind notwendig. Ein wirksames Handeln gegen den ITTP erfordert umfassende Vorgehensweisen, die Maßnahmen im Rahmen des Strafrechts, Verwaltungssanktionen und weitere indirekte Maßnahmen beinhalten, die auf die Reduzierung von Gelegenheiten zum Begehen krimineller Handlungen abzielen.

Bei der Durchführung des Gesamtprojekts hat sich gezeigt, dass einzelne Staaten mit Bezug auf die zum ITTP verfügbaren Daten vor sehr unterschiedlichen Situationen stehen. In einigen Fällen ist die Qualität der verfügbaren Daten gering; und es gibt keine amtlichen, regelmäßig aktualisierten Daten. Dies kann sich zwangsläufig auf Qualität und Zuverlässigkeit der Ergebnisse auswirken. In diesen Fällen sollten Institutionen, Unternehmen und andere Stakeholder, die vom ITTP betroffen sind, darüber nachdenken, wie man die Datenerfassung zum Thema der illegalen Tabakwaren verbessern kann. Dies wird das Wissen über den ITTP stärken und wiederum zu einer besseren Tabakkontrollpolitik führen, da die Auswirkungen spezifischer politischer Maßnahmen auf die Kriminalität wegen des Mangels an zuverlässigen Daten in vielen Fällen übersehen werden können.

Nach dem Abschluss der ersten Projektphase, bei welcher der Schwerpunkt auf Fakten- und Datensammlung mit Hilfe der Länderprofile lag, wird Transcrime eine vergleichende Analyse der ausgewählten Staaten durchführen. Dadurch werden zusätzliche Einblicke in die Komplexität des ITTP und eine ausführlichere Formulierung von Maßnahmenoptionen ermöglicht.