



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Ökonomische Konsequenzen des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten

Michael Bräuninger, Silvia Stiller

HWWI Policy

Paper 1-28
des

HWWI-Kompetenzbereiches
Wirtschaftliche Trends

Korrespondenz:

Prof. Dr. Michael Bräuninger
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 330 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
braeuninger@hwwi.org

HWWI Policy Paper

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
info@hwwi.org | www.hwwi.org
ISSN 1862-4960

Redaktionsleitung:

Thomas Straubhaar (Vorsitz)
Michael Bräuninger

© Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) | **Januar 2010**

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung des Werkes oder seiner Teile ist ohne Zustimmung des HWWI nicht gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

1 Einleitung

Die deutsche Zigarettenindustrie lässt seit August 2004 die Zahl der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten durch das Marktforschungsinstitut Ipsos schätzen (Ipsos-Studie). Diese Studie basiert auf einer Auswertung von monatlich 12.000 an Verwertungsstellen des Dualen Systems gesammelten leeren Zigaretenschachtel und stellt eine repräsentative Abbildung des Zigarettenkonsums in Deutschland dar (siehe auch „Überprüfung der Methodik zu Schätzung der nicht versteuerten Zigaretten in Deutschland“, Bräuninger&Schulze). Diese Analyse zeigt, dass mit rund 20% ein erheblicher Anteil der in Deutschland konsumierten Zigaretten nicht in Deutschland versteuert wurde.

Ziel dieser Untersuchung ist es, Ausmaß und Bedeutung des Konsums nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten darzustellen, um anschließend die Ursachen und die Folgen dieses Konsums zu untersuchen.

Zunächst werden das Ausmaß und die Bedeutung dieses Phänomens herausgearbeitet. Hierzu wird zunächst eine Volumenschätzung der Anzahl konsumierter Zigaretten auf Basis der gesammelten Schachteln dargestellt. Anschließend wird eine Differenzierung dieses Volumens nach legalem und illegalem Import nach Deutschland vorgenommen. Abschließend wird eine Schätzung des finanziellen Schadens (Steuerausfall, entgangener Nutzen für Industrie und Handel) erfolgen.

Im Folgenden sollen dann die Gründe und die Folgen des zunehmenden Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten untersucht werden. Zunächst wird die steigende Besteuerung von Zigaretten und anderen Tabakprodukten und deren die Folgen für das Steueraufkommen und auf die gesundheitspolitischen Lenkungswirkung eingegangen. Im Anschluss werden mögliche weitergehende Folgen des Phänomens diskutiert. Als Beispiel wird zunächst die Entwicklung in New York dargestellt. In den USA werden die Steuern auf Zigaretten regional festgelegt und unterscheiden sich zum Teil erheblich. Deshalb gibt es das Problem des Zigarettschmuggels dort schon sehr viel länger und intensiver als in Europa. Insofern kann die Entwicklung dort die potenzielle Entwicklung in einem zusammenwachsenden Europa aufzeigen.

Im Anschluss wird gezeigt, welche Erklärung die ökonomische Theorie der Kriminalität für die Entwicklungen liefern kann. Hier wird zunächst ein individual-ökonomischer Ansatz dargestellt. Dann wird auf eine Ausbreitung der illegalen Aktivitäten in Netzwerken und in Form von

organisierter Kriminalität eingegangen. Abschließend findet eine Zusammenfassung der Ergebnisse statt.

2 Ausmaß und Bedeutung des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten

Wie vorab beschrieben, werden in den drei folgenden Abschnitten das Ausmaß des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten, deren Aufteilung in legalen und illegalen Import nach Deutschland sowie die daraus resultierenden ökonomischen Schäden behandelt.

2.1. Ausmaß des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten

In den letzten Jahren ist der Anteil der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten am gesamten Zigarettenkonsum von 16 % im Jahr 2005 auf etwa 20 % im Jahr 2008 gestiegen. Dies bedeutet, dass in Deutschland im Jahr 2008 rund 23 Mrd. nicht im Inland versteuerte Zigaretten konsumiert wurden. Dieser Schätzwert wird wie folgt erhalten: Basis ist die von der Industrie dem deutschen Markt zur Verfügung gestellten Zigaretten, bereinigt um eine Schätzung der ins Ausland abfließenden Menge. Dieser Wert wird mit den aus der Ipsos-Studie erhaltenen Schätzwerten für in Deutschland versteuerte bzw. nicht versteuerte Anteile verglichen, um daraus eine Volumenschätzung für nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten zu erhalten. Weiterhin wird noch bei der Hochrechnung die durchschnittliche Schachtelgröße berücksichtigt, die bei nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten in 2008 größer war als bei den in Deutschland versteuerten Zigaretten.

2.2. Legales oder illegales Grenzgeschäft?

Die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten setzen sich aus legalen und illegalen Importen zusammen. So kann die Nichtentrichtung der deutschen Tabaksteuer entweder rechtmäßig in Form eines „legalen Grenzkaufes“ erfolgt sein oder illegal im Rahmen von „Schmuggel“. Tatsächlich kann auf Basis der Stichprobe aus leeren Zigaretenschachteln nicht eindeutig zwischen diesen verschiedenen Importmöglichkeiten unterschieden werden. Allerdings können die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten gemäß ihrer Steuerbanderolen bzw. Warnhinweise den ordnungsgemäßen Bestimmungsmärkten

zugeordnet werden. Die Bestimmungsmärkte geben dann einen gewissen Hinweis darauf, inwieweit der Import von Zigaretten aus diesen Ländern legal erfolgt.

Ein legaler Import ohne Versteuerung in Deutschland liegt vor, wenn Zigaretten im Ausland unter Beachtung der dort geltenden Gesetze erworben und dann nach Deutschland gebracht werden. Diese Zigaretten können im Ausland versteuert oder ohne Tabaksteuer (zollfrei) erworben sein. Ein „legaler Grenzkauf“ liegt vor, wenn eine natürliche Person unter Beachtung der Altersbeschränkung für den eigenen Bedarf, der im eigenen Konsum oder im Verschenken bestehen kann, und unter Beachtung geltender Mengenregelungen im eigenen Reisegepäck Zigaretten aus dem Ausland nach Deutschland bringt.

Alle Zigaretten, die nicht im legalen Grenzkauf gekauft und steuerfrei nach Deutschland importiert wurden, sind illegal in Deutschland. Der Bereich des illegalen reicht von einer Überschreitung der Höchstmengen des legalen Imports bis zum organisierten Schmuggel großer Mengen von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten.

Für eine Klassifikation wird bei Zigaretten aus EU-Mitgliedstaaten, die an Deutschland angrenzen (z.B. Polen) oder typische Urlaubsziele der Deutschen sind (z.B. Spanien), angenommen, dass diese im Rahmen des legalen Grenzkaufs erworben wurden. Zwar können Verstöße gegen Zollbestimmungen nicht ausgeschlossen werden, das Ausmaß ist allerdings nicht bestimmbar. Auf eine rückwärtsgerichtete Schätzung wurde verzichtet, da mittlerweile gegenüber Tschechien und Polen die regulären EU-Richtmengen von 800 Stück gelten. In der Tendenz führt die pauschale Gleichsetzung von sämtlichen Zigaretten aus EU-Mitgliedstaaten und typischen Urlaubsländern mit „legalen Grenzkäufen“ dazu, dass der Anteil der „legalen Grenzkäufe“ zu hoch und damit der Anteil der „geschmuggelten“ Zigaretten zu niedrig angesetzt wird. Insbesondere wird der nicht unerhebliche Anteil von Zigaretten, die aus EU-Mitgliedstaaten und Urlaubsländern mitgebracht und gegen Kaufpreiserstattung – und damit illegal – an Verwandte, Freunde und Bekannte weitergegeben werden, als legal für den „eigenen Bedarf“ anerkannt.

Für die Einteilung in legal und illegal wird umgekehrt angenommen, dass alle Zigaretten aus Ländern geschmuggelt sind, die weder zur EU gehören noch typische Urlaubsziele der Deutschen sind (z.B. die Ukraine). Dafür gibt es plausible Erklärungen. So flogen gemäß dem Statistischen Bundesamt 2008 rund 10 Mio. Passagiere von und nach Spanien, aber nur 0,25 Mio. von Deutschland aus in die Ukraine. Da aus Spanien 800 (mit Ausnahme der Kanaren von denen nur 200 erlaubt sind), aus der Ukraine aber nur 200 Zigaretten steuerfrei nach

Deutschland gebracht werden dürfen, dürften Zigaretten aus der Ukraine etwa nur zu einem Einhundertsechzigstel der Menge, die aus Spanien in Deutschland geraucht werden, entsprechen. Im Jahr 2008 wurden aber 3,2 Mrd. Zigaretten aus der Ukraine und nur rund 1 Mrd. Zigaretten aus Spanien in Deutschland geraucht.

Die nachstehende Tabelle zeigt die wichtigsten Herkunftsländer von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten (in Mrd.) und ihre Einteilung entsprechend der vorstehend gegebenen Erläuterungen in „legale Grenzkäufe“ und „illegaler Zigarettenhandel“:

Tabelle 1: Herkunft und Systematisierung der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten

Herkunftsland	2007			2008		
	total	legal	illegal	total	legal	illegal
Polen	7,7	7,7		7,3	7,3	
Tschechien	3,7	3,7		3,8	3,8	
Ukraine	4,5		4,5	3,2		3,2
Russland	2,0		2,0	2,4		2,4
Duty Free*	2,3	2,3		2,3	2,0	0,3
Spanien	1,0	1,0		0,8	0,8	
Luxemburg	0,4	0,4		0,5	0,5	
Ohne Steuerbanderole	0,4		0,4	0,3		0,3
Griechenland	0,3	0,3		0,3	0,3	
Niederlande	0,2	0,2		0,2	0,2	
Zwischensumme	22,6	15,6	6,9	21,0	14,8	6,2
Rest	1,4	1,0	0,4	2,0	1,4	0,6
Total	24,0	17,0	7,0	23,0	16,0	7,0

Quelle: Ipsos (2009) und Berechnungen HWWI.

2.3. Ökonomische Schäden von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten

Unter der Annahme, dass die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten auf dem deutschen Markt eingekauft worden wären, lassen sich daraus Schätzungen für die daraus resultierenden Steuerausfällen und dem der Wirtschaft entgangenen Wirtschaftsnutzen ableiten. Folgt man den auch bei Berechnungen des Zolls vorgenommenen Ansätzen, dass bei solchen Schätzungen von günstigen Markenzigaretten ausgegangen wird¹, so lässt sich für die geschätzten 23 Mrd. Zigaretten in 2008 ein Steuerausfall (Tabaksteuer und Mehrwertsteuer) von mindestens 4,0 Mrd. Euro berechnen. Der parallel dazu entstehende Ausfall des Wirtschaftsnutzens für die Hersteller und den Handel dürfte bei mindestens 1,2 Mrd. Euro liegen.

Im Folgenden sollen die Gründe und die Folgen des zunehmenden Imports von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten untersucht werden. Zunächst wird auf die steuerliche Belastung von Zigaretten eingegangen. Dann wird die ökonomische Theorie der Kriminalität dargestellt. Der individuelle Ansatz bietet zum einen eine Erklärung für die Entwicklungen in den letzten Jahren, zum anderen aber auch Lösungsansätze. Die ökonomische Theorie der organisierten Kriminalität zeigt, dass der Zigarettschmuggel die Gefahr einer Ausbreitung in andere kriminelle Bereiche in sich birgt und macht damit die Notwendigkeit deutlich, die Ausbreitung des Zigarettschmuggels zu verhindern.

3 Steuerliche Behandlung von Zigaretten

Steuern haben grundsätzlich zwei Funktionen: Der Staat muss zur Finanzierung seiner Leistungen Einnahmen generieren. Sofern dies das Ziel der Besteuerung ist, sollten die Steuern so festgelegt werden, dass die Marktergebnisse möglichst wenig beeinflusst werden. Ein zweites Ziel der Besteuerung besteht darin, den Konsum bestimmter Güter zu fördern oder zu bremsen. So werden gesundheitsschädliche Güter höher besteuert als andere. Dies ist gerechtfertigt, wenn der Konsum eines Gutes mit negativen externen Effekten behaftet ist, d.h., wenn dritte Personen, die das Gut nicht direkt konsumieren, negativ betroffen sind. Sofern nur die selbst konsumierende Person betroffen ist, wird diese bei ökonomisch rationalem Handeln den Nutzen des Konsums gegen die Kosten, zu denen auch eine gesundheitliche Schädigung gehört, abwägen. Insofern ist eine Steuerung des Konsums über Steuern nur dann

¹ ZFA Frankfurt a.M., Pressemitteilung vom 08.09.2008; dieser Betrag geht von der günstigsten Markenzigarette aus und berücksichtigt nur die Verluste an Tabak- und Umsatzsteuer, nicht an Körperschafts-, Gewerbe- und Lohnsteuer oder Sozialabgaben

gerechtfertigt, wenn der Staat Nutzen und Kosten der Konsumenten besser kennt als der Konsument selbst.

Zwischen den Jahren 2002 und 2005 wurde die Tabaksteuer fünfmal erhöht. 2002 und 2003 war es jeweils ein Cent, im März und Dezember 2004 sowie im September 2005 jeweils 1,2 Cent je Zigarette. Die beiden ersten Stufen sollten der Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dienen, die 2004 und 2005 folgenden Stufen sollten zur Finanzierung des Mutterschaftsgeldes und anderer versicherungsfremder Leistungen verwendet werden, die im Zuge der Gesundheitsreform von der gesetzlichen Krankenversicherung zum Bund verlagert worden sind. Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung des Aufkommens aus der Tabaksteuer genauer betrachtet. Im zweiten Abschnitt wird auf den gesundheitspolitischen Aspekt detaillierter eingegangen.

3.1 Steuereinnahmen

Das hohe Niveau und die Entwicklung des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten ist in großen Teilen auf die in Deutschland - im internationalen Vergleich - hohen Steuersätze zurückzuführen. Insofern stellt sich die Frage, ob die Erhöhung der Steuersätze das Steueraufkommen überhaupt erhöht oder zu Mindereinnahmen geführt hat. Das Steueraufkommen ergibt sich zu jedem Zeitpunkt als Produkt aus dem Steuersatz und der Steuerbasis. Bei gegebener Steuerbasis führt ein Anstieg des Steuersatzes zu einem proportionalen Anstieg des Steueraufkommens. Da ein Anstieg des Steuersatzes zu höheren Preisen führt, gehen der Konsum und damit die Steuerbasis zurück. Durch die Überlagerung dieser Effekte ist die Veränderung des Steueraufkommens bei einer Steuererhöhung a priori unbestimmt. Dieser Zusammenhang ist als Laffer-Kurve bekannt und kann wie folgt dargestellt werden (vgl. z.B. Nowotny 1996, S. 257 ff). Wie in Abbildung 1 zu erkennen ist, besteht infolge des (immer) negativen Substitutionseffekts zwischen dem Steuersatz t und der Steuerbasis B ein negativer Zusammenhang. Die Fläche unterhalb der Geraden, also das Produkt aus Steuersatz und Steuerbasis, gibt das Steueraufkommen wieder. Dieses ist an der Stelle maximal, an der die Elastizität (η) der Steuerbasis in Bezug auf den Steuersatz -1 ist, bzw. gilt: $|\eta| = 1$.

Das Steueraufkommen in Abhängigkeit vom Steuersatz ist in Abbildung 2 dargestellt: Wie man erkennen kann, induziert der Steuersatz t_0 das maximale Steueraufkommen A_0 . Ausgehend von t_1 führt eine Steuererhöhung zu einem steigenden, ab t_0 jedoch zu einem sinkenden

Steueraufkommen, da eine weitere Anhebung des Steuersatzes um einen Prozentpunkt einen Rückgang der Steuerbasis um mehr als einen Prozentpunkt bewirkt und folglich das Steueraufkommen sinkt. Befindet man sich nun in t_2 , würde eine Steuererhöhung zu einem immer weiter sinkenden Steueraufkommen führen, eine Steuersenkung hingegen zu einem steigenden Aufkommen. Die Aufkommenselastizität ist also bis zum Steuersatz t_0 positiv, danach negativ.

Abbildung 1:

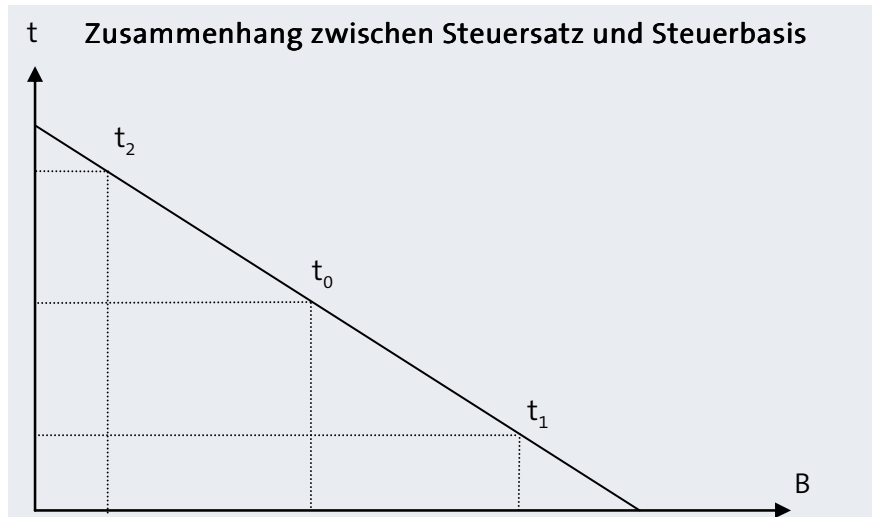
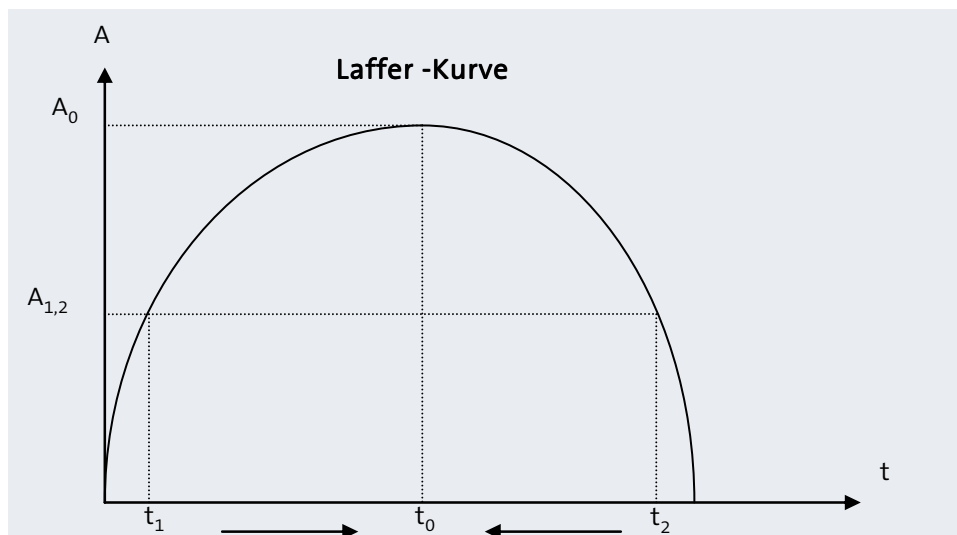


Abbildung 2:



Die Veränderung der Steuerbasis in Reaktion auf Änderungen des Steuersatzes wird durch die Preiselastizität des Konsums bestimmt. Diese ist immer hoch, wenn der Konsum eines Gutes leicht durch den Konsum anderer, günstigerer Güter ersetzt werden kann. Sofern der Konsum von versteuerten Zigaretten durch Tabakprodukte mit niedrigerem Steuersatz und nicht in

Deutschland versteuerte ersetzt werden kann, ist die Substitutionsmöglichkeit natürlich besonders groß. Eine Substitution mit in Deutschland versteuerten Produkten kann stattfinden durch den Wechsel zu Niedrigpreis-Zigaretten, zu Feinschnittprodukten, zu Pfeifentabak und Zigarren/Zigarillos. Feinschnitt und Zigarren/Zigarillos sowie Pfeifentabak haben niedrigere Steuersätze als Zigaretten und erzielen damit bei gleicher Menge niedrigere Steuereinnahmen. Bei Niedrigpreis-Zigaretten wird durch den proportionalen Anteil der Steuer bei gleicher Menge ein geringeres Steueraufkommen generiert. Die Substitution zu nicht in Deutschland versteuerten Tabakprodukten bildet eine weitere Substitutionsmöglichkeit, die keinerlei Steuereinnahmen generiert.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Tabaksteuer pro Zigarette seit 2002 (die durchschnittliche Tabaksteuer beinhaltet sowohl die Stücksteuer als auch die anteilige Steuer aus dem Kleinverkaufspreis). Die durchschnittliche Tabaksteuer stieg in diesem Zeitraum um 53,3 % von 9,09 Cent/Zigarette im Jahr 2002 auf 13,93 Cent/Zigarette im Jahr 2008. Der Absatz (dargestellt durch die hellblaue Fläche, rechte Skala) sank im gleichen Zeitraum von 145153 Millionen Zigaretten um -39,4 % auf 87979 Millionen Stück.

Abbildung 3:

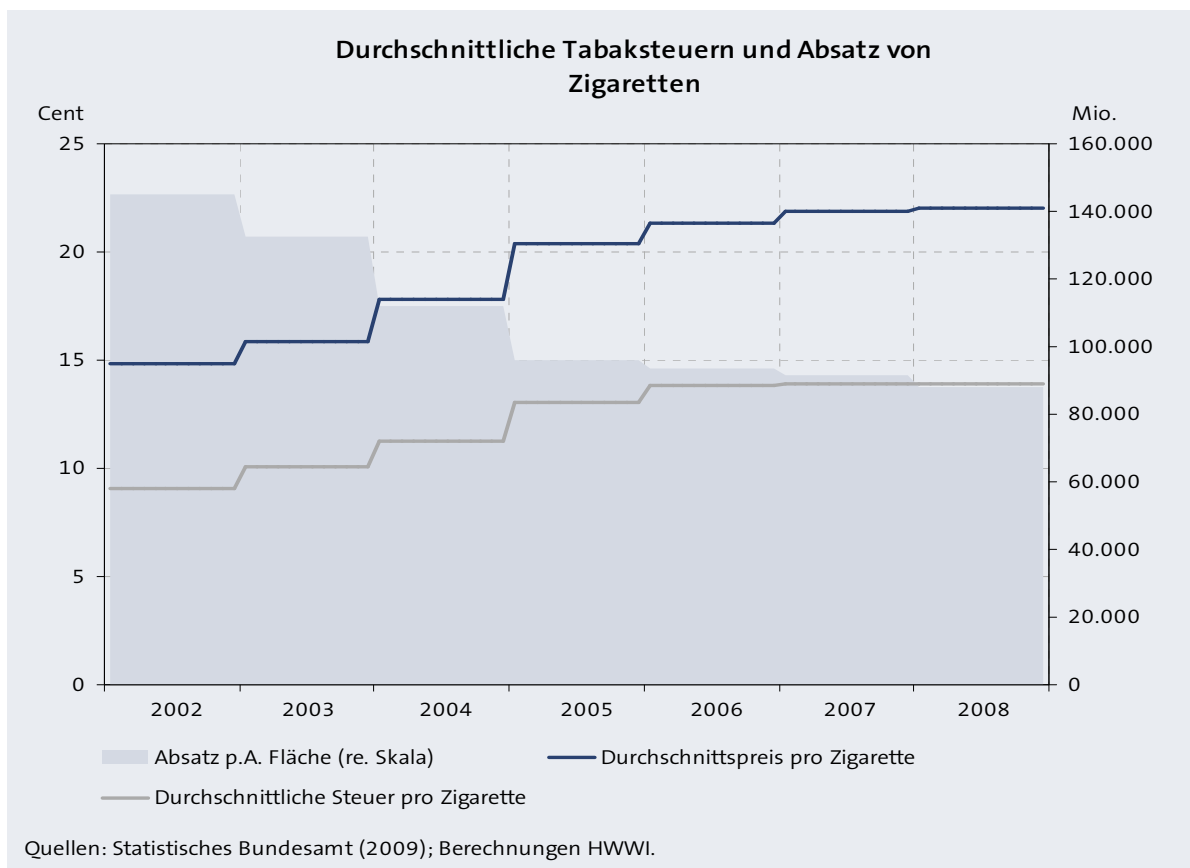


Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Einnahmen aus der Tabaksteuer auf Zigaretten und ihren Absatz. Es wird deutlich, dass mit steigenden Steuersätzen der Konsum von in Deutschland versteuerten Zigaretten stark zurückgeht. In den Jahren 2007 und 2008 sind die Steuereinnahmen insgesamt zurückgegangen. Dabei ist festzustellen, dass die Steuereinnahmen erstmals 2004 deutlich zurückgingen, sich dann erholten, um 2007 und 2008 erneut einzubrechen. Die Zeitpunkte der Steuererhöhungen stehen nicht in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit den Veränderungen des Aufkommens. Wie oben ausgeführt, haben die Steuererhöhungen zahlreiche Substitutionsbewegungen in Gang gesetzt, die den Konsum von Zigaretten reduziert haben.

Die Folgen der Substitutionseffekte auf Konsum und Steueraufkommen wurden bei den letzten Erhöhungen der Tabaksteuer systematisch unterschätzt. Abbildung 5 vergleicht die prognostizierte Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Tabaksteuer insgesamt bei Gesetzesänderungen mit der tatsächlichen Steuerentwicklung (vgl. Deutscher Bundestag (2003)).

Abbildung 4:

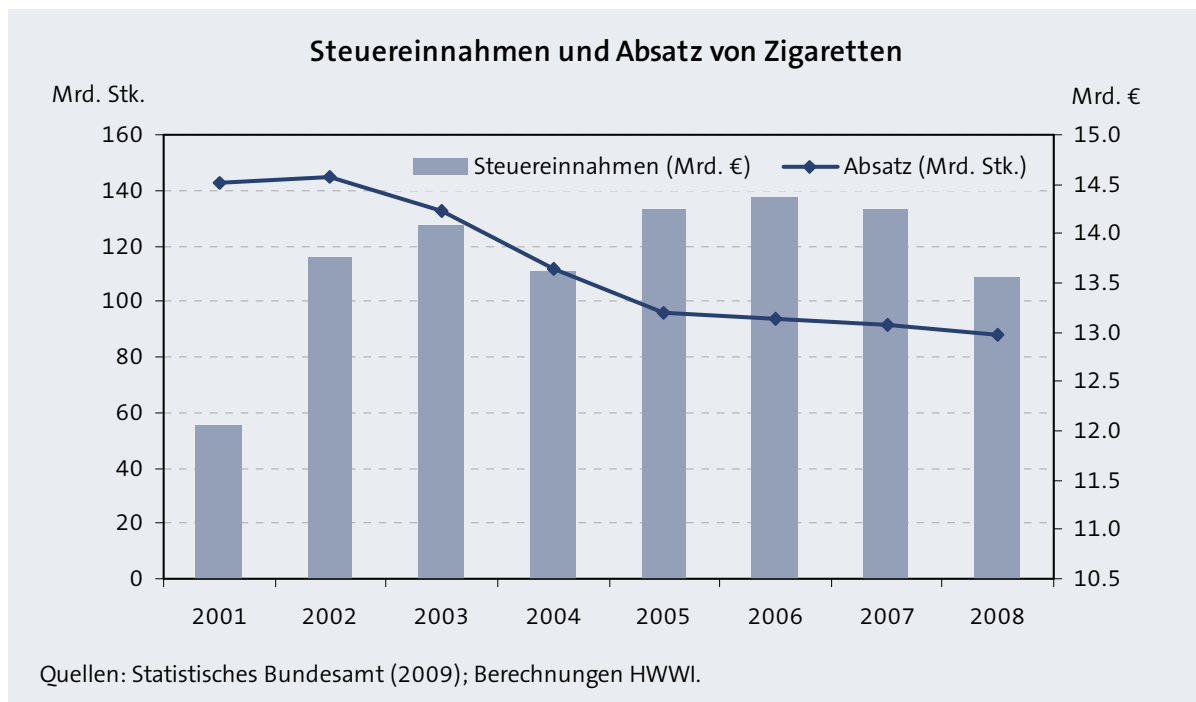
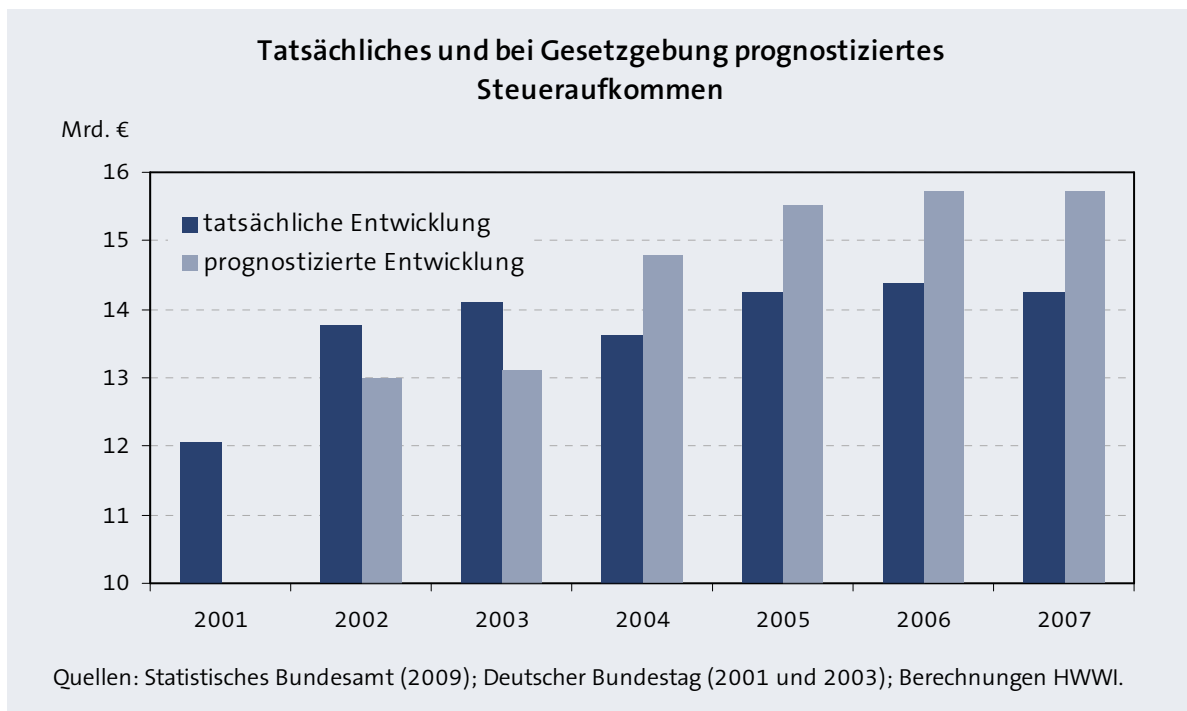


Abbildung 5:

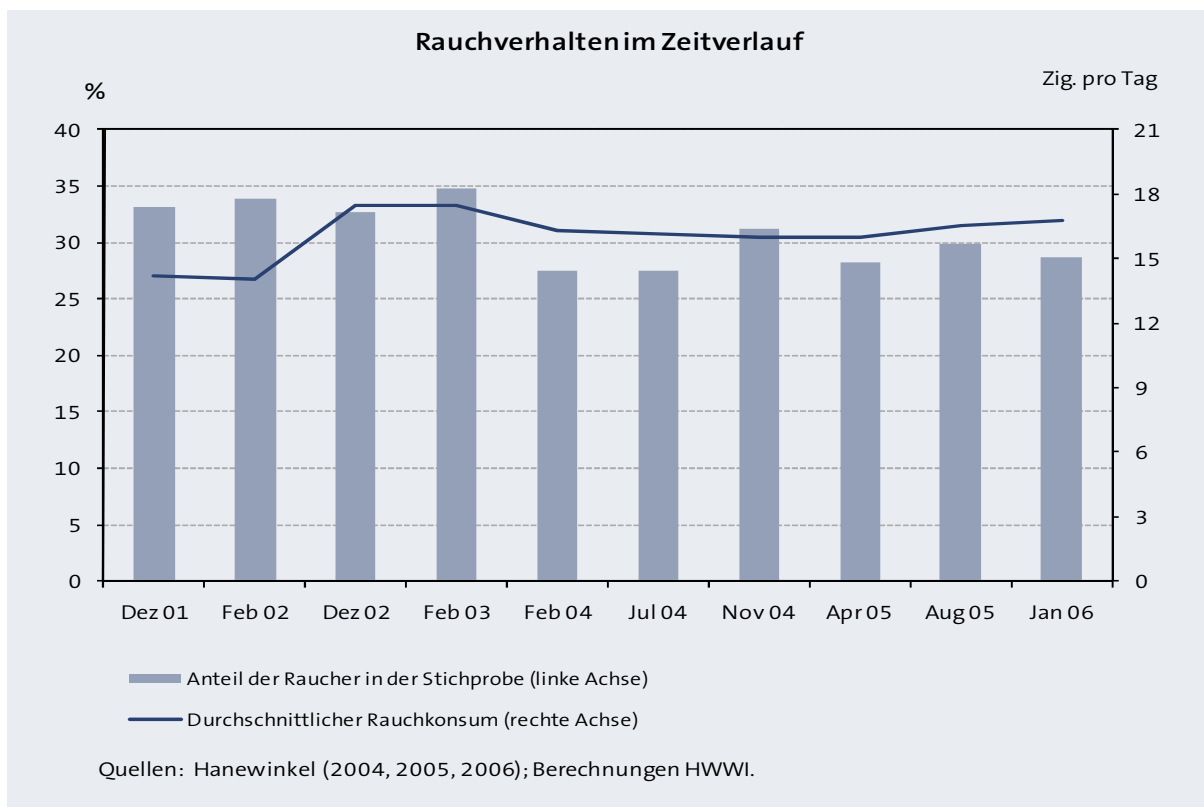


3.2 Gesundheitspolitische Wirkungen

Sofern die Reduktion der Steuereinnahmen das Resultat aus einem verminderten Rauchkonsum wäre, könnte dies mit gesundheitspolitischen Zielen gerechtfertigt werden. Das Bundesministerium für Gesundheit hat die Akzeptanz und die Wirkungen der Steuererhöhungen in einer Reihe von Studien untersuchen lassen (vgl. Hanewinkel und Isensee 2003a, 2003b, 2004, 2005 und 2006). Die Studien kommen zu dem Ergebnis, dass ein Teil der Raucher in Folge der Tabaksteuererhöhungen das eigene Rauchverhalten überdacht hat. Dabei sind mögliche Reaktionen, mit dem Rauchen aufzuhören, weniger zu rauchen oder auf günstigere Marken umzusteigen. Doch der Anteil der Raucher, die vor einer Steuererhöhung das Ziel haben, mit dem Rauchen aufzuhören oder es zu reduzieren, liegt deutlich über dem Anteil nach der Steuererhöhung. Interessant ist auch, dass nach der Steuererhöhung zwischen 4 % und 8 % der Raucher angeben, über das Aufhören nachzudenken, ihre Absicht aber trotz vollzogener Steuererhöhung nicht in die Tat umgesetzt haben. Weiterhin ist festzustellen, dass der Anteil der Raucher in den Stichproben im Zeitverlauf weitgehend konstant ist. Nur zwischen 2003 und 2004 ergibt sich ein leichter Sprung nach unten.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung des Konsums von Tabakprodukten. Dabei sind die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten erst seit 2005 erfasst; es ist davon auszugehen, dass auch vor 2005 nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten konsumiert wurden. Man erkennt, dass das Volumen von Zigaretten deutlich zurückgeht, während Feinschnittprodukte ebenso Volumen gewinnen wie die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten. Ebenso stieg der Anteil der sogenannten „Vierten Preislage“ bzw. „Value-for-Money“ Preislage an den Zigaretten ab 2004 drastisch an (DTZ, Geschäftsbericht 2008 BAT, Geschäftsbericht 2008/09 Imperial/Reemtsma).

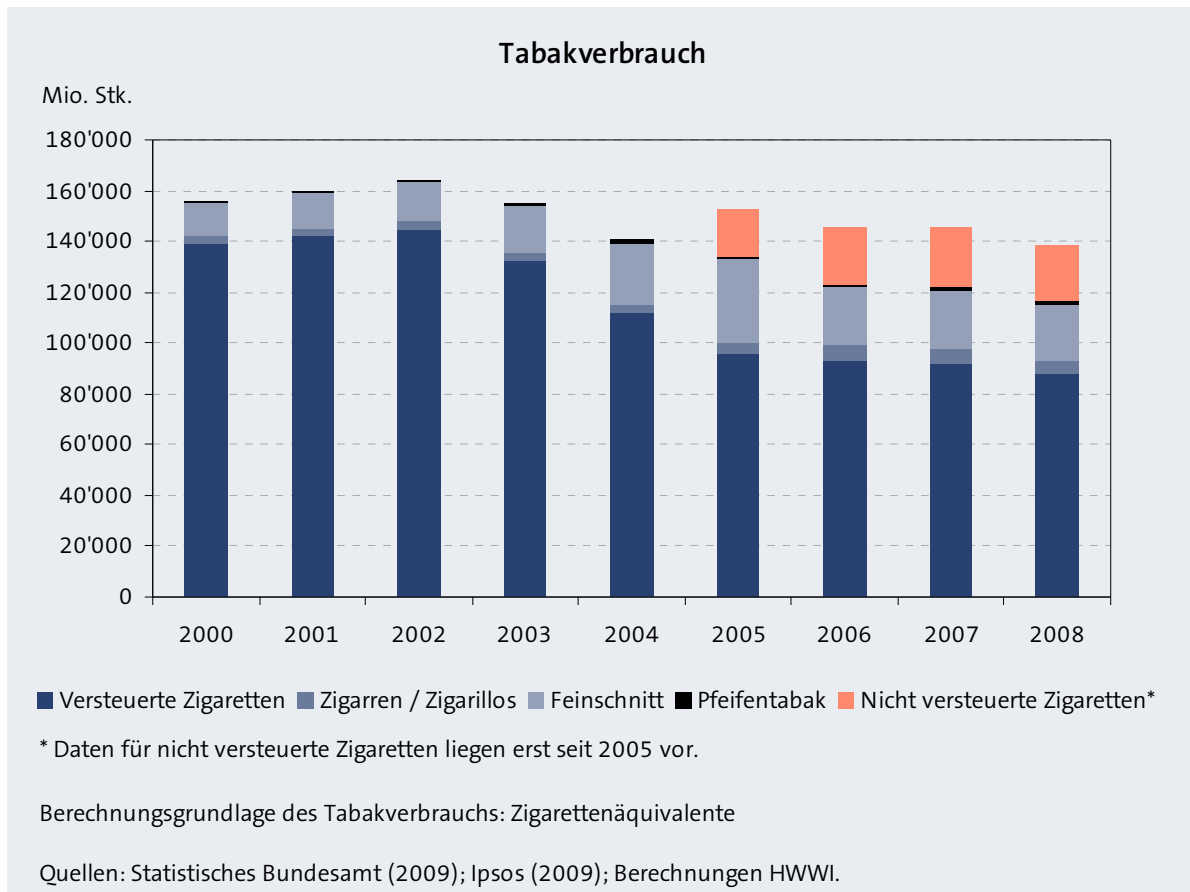
Abbildung 6:



Betrachtet man den durchschnittlichen Konsum der Raucher zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Steuererhöhungen haben auch nicht dazu geführt, dass die Raucher durchschnittlich weniger Tabakwaren konsumieren. Insofern haben die Raucher nicht weniger geraucht. Der geringe Einfluss der Steuererhöhungen auf den Anteil der Raucher lässt vermuten, dass der in den letzten Jahren beobachtbare geringere Konsum von in Deutschland versteuerten Zigaretten nicht auf einen Rückgang des Rauchens, sondern auf Substitution durch Produkte mit niedrigerer deutscher Steuerlast bzw. durch nicht oder andernorts versteuerten Zigaretten zurückzuführen ist.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung des Konsums von Tabakprodukten. Dabei sind die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten erst seit 2005 erfasst. Es ist davon auszugehen, dass auch vor 2005 nicht in Deutschland versteuerte Zigaretten konsumiert wurden.

Abbildung 7:



Der Konsum nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten läuft letztlich gesundheitspolitischen Zielen entgegen, da die in Deutschland versteuerten Zigaretten einer strengen Regulierung mit gesetzlich festgelegten Höchstwerten an Teer, Nikotin, Kohlenmonoxid und anderen Inhaltsstoffen unterliegen. Im Gegensatz dazu entziehen sich geschmuggelten Zigaretten einer systematischen Kontrolle. Darüber hinaus kommt es zu Risiken wegen Fälschungen in minderer Qualität und gefährlichen Bedingungen während des Transportes und der Lagerung der Schmuggelware (vgl. Zoll 2009).

4 50 Jahre Zigarettenschmuggel in New York

Die Entwicklung in New York zeigt die potenziellen Folgen exzessiver Steuerpolitik vor dem Hintergrund starker regionaler Preisunterschiede und kann daher als Referenz für mögliche zukünftige Entwicklungen in einem zusammenwachsenden Europa dienen. Die negativen Effekte reichen hierbei von entgangenen Steuereinnahmen über die Ausbreitung Organisierter Kriminalität bis hin zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten.

In New York ist das organisierte Verbrechen in Form von großangelegtem Zigarettenschmuggel tief verwurzelt. In der Stadt New York kostet eine Schachtel Zigaretten wegen der hohen steuerlichen Belastung ca. \$9, mehr als doppelt so viel wie in einigen anderen US-Bundesstaaten. Schmugglerbanden veranlassen die Einfuhr immenser Mengen von Zigaretten aus anderen US-Staaten oder China, um sie in New York gewinnbringend zu verkaufen. Damit sind nicht nur Steuerverluste in Milliardenhöhe verbunden, sondern auch ein Netz von Gewalt, Mord und Terrorismus. Wie es soweit kommen konnte, hat unter anderem Patrick Fleenor eindrucksvoll zusammengetragen.

Ende der 1920er Jahre, zur Zeit der großen Depression begannen vereinzelte Staaten der USA mit der Einführung von Tabaksteuern, um ihren Haushalt aufzubessern. 1938 führte auch die Stadt New York eine Steuer ein, die seitdem sukzessive erhöht wurde. Aufgrund der überdurchschnittlich wohlhabenden Bevölkerung des Staates und der Stadt, sowie der zahlreichen rauchfreudigen Touristen und Pendler blieb der Absatz von Zigaretten zunächst auf einem im Vergleich zur gesamten USA hohen Niveau und führte zu merklich steigenden Steuereinnahmen.

Ein Bericht des U.S. Surgeon General aus dem Jahr 1964, welcher die gesundheitsschädigende Wirkung von Zigaretten nachwies, wurde zum Anlass genommen, die Steuern für Tabakwaren weiter hoch zu erhöhen. Was als gesundheitsfördernde Maßnahme proklamiert wurde, bot Nährboden für „Grenzkäufe“ im kleinen Stil. Einfache Leute verbesserten ihr Einkommen indem sie in umliegenden US-Staaten, welche ihre Zigaretten weniger besteuerten, die Kofferräume ihrer Autos mit Zigaretten voll luden und diese dann in New York gewinnbringend verkauften. Ein Tätigkeitsbereich, der sich schnell ausweitete und von dem auch das Organisierte Verbrechen in der Gegend Notiz nahm. Dieses hatte seine Strukturen bereits während der Zeit der Prohibition (1919 - 1933) mit Alkoholschmuggel herausgebildet. Kleine Schmuggler wurden schnell von professionellen Schmugglerbanden verdrängt, nicht selten auch mit Gewalt. Das Organisierte Verbrechen wuchs rasch heran, war bewaffnet und machte auch vor dem legalen

Sektor nicht Halt, um seine Interessen durchzusetzen. Trucks, welche legal Zigaretten transportierten, wurden überfallen und Verkäufer wurden bedroht, da die Zigaretten dank gefälschter Steuermarken oft in gewöhnlichen Einkaufsläden vertrieben wurden. Selbst die Staaten, in denen die begehrten, weniger besteuerten Zigaretten hergestellt wurden, waren teilweise Bedrohungen ausgesetzt, wenn die Verbrecher die Produktion der Tabakwaren sicherstellen wollten. Die Politik reagierte zunächst mit höheren rechtlichen Geld- und Gefängnisstrafen für Schwarz-Markt-Handel, auch die Herstellung falscher Steuermarken für Zigaretten wurde unter Strafe gestellt.

Die erhoffte Wirkung blieb jedoch aus. 1967, so wird vermutet, war ein Viertel der in NYS verkauften Zigaretten illegal herangeschafft worden. Vertreter verschiedener US-Staaten sowie des Bundes und des Kongresses erarbeiteten ein Maßnahmenpaket, welches rechtliche Maßnahmen wie großräumige Ermittlungen gegen organisierte Schmugglerbanden und eine immense Aufstockung des verantwortlichen Polizeipersonals beinhaltete. Es gab einige erfolgreiche Razzien, doch bei einer geschätzten Menge von 110.000 geschmuggelten Zigarettenkartons pro Tag, welche den Staat New York zu dieser Zeit erreichten, konnten diese dem Organisierten Verbrechen keinen Einhalt gebieten. Stattdessen nahm die Gewalt in Form von blutigen Machtkämpfen und Morden weiter zu.

Im Jahr 1978 veröffentlichte die föderale Regierung den Contraband Cigarette Act, welcher Zigaretenschmuggel als Problem vieler Staaten des Landes darstellte und auf die unterschiedlichen Verbrauchersteuersätze für Zigaretten zurückführte. Der Transport großer Mengen an Zigaretten über die Staatsgrenzen hinweg wurde verboten, die rechtlichen Strafmaßnahmen gegen Schmugglerbanden weiterhin verschärft. Wenn der Grenzschnuggel so auch gehemmt werden konnte, verschärfte sich die Situation für legitime Verkäufer und Transporteure innerhalb des Staates New York, welche nunmehr in den Fokus des Organisierten Verbrechens rückten. Die Herausforderung für Politiker und Juristen ist außerdem mit der vermehrten Nutzung des Internets gestiegen. Mitte der 1990er Jahre wurden so massenweise Zigaretten aus Staaten mit geringen Zigarettensteuern angeboten. Einschränkungen diesbezüglich, wie auch die Einführung neuer, schwerer zu fälschender Steuermarken konnten den sinkenden Absatz nicht verhindern, der die Ausbreitung des organisierten Schmuggels widerspiegelt. Anfang dieses Jahrtausends lag der Verkauf besteuert Zigaretten im Staat und in der Stadt New York bei nur noch ca. 60 % des Landesdurchschnitts, während er einige Jahrzehnte zuvor noch deutlich höher als der Landesdurchschnitt gelegen hatte.

Desweiteren führt Fleenor Indizien an (wie andere Quellen auch – siehe Anhang 1), welche auf die Reinvestition der durch den Zigarettschmuggel erzielten Gewinne in weitere Bereiche der organisierten Kriminalität sowie in terroristische Aktivitäten schließen lassen.

5 Ökonomische Theorie der Kriminalität

Große Teile der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten sind zwar nicht nachweislich, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit illegal nach Deutschland importiert und konsumiert worden. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die ökonomische Theorie der Kriminalität einen Beitrag zu Erklärung des starken Anwachsens der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten leisten kann.

Entgegen dem landläufigen Sprichwort, nach dem schon Gelegenheit Diebe macht, geht die ökonomische Theorie der Kriminalität davon aus, dass kriminelle Handlungen (mit Ausnahme von Affekthandlungen) erst infolge einer bewussten, d.h. rational gefällten Entscheidung begangen werden. Straftäter wägen dabei ab, ob der zu erwartende Nutzen einer Straftat den Nutzen einer alternativen Verwendung von Zeit und Ressourcen übersteigt. Hierzu wird das erzielbare Einkommen aus einer erfolgreich begangenen Straftat den entstehenden Kosten bei Ergreifung gegenübergestellt und unter Verwendung von Wahrscheinlichkeiten das damit zu erwartende Einkommen aus der Straftat ermittelt. Ist es negativ, ist die Straftat in jedem Fall nicht vorteilhaft und unterbleibt. Ist es positiv, so wird das zu erwartende Einkommen der Straftat mit dem zu erwartenden Einkommen einer legalen Tätigkeit verglichen. Erst wenn dieser Vergleich eine Straftat lukrativer erscheinen lässt, wird sie in die Tat umgesetzt. Dieser seitens des Nobelpreisträgers Becker (1968) in die Ökonomie eingeführte Ansatz zur Kriminalität beschreibt zwar nicht erschöpfend, warum Individuen Straftaten begehen. Hier spielen nicht zuletzt auch soziale Normen und Werte sowie charakterliche Eigenschaften eine wichtige Rolle, für deren Erklärung Erkenntnisse aus den Bereichen der Psychologie und Soziologie herangezogen werden können. Beckers Ansatz formuliert aber eine notwendige Bedingung für das Begehen einer kriminellen Handlung, in die neben harten ökonomischen und kriminologischen Einflussgrößen auch wichtige weiche Faktoren wie soziale Normen, eingehen können.

Basierend auf dem Ansatz Beckers hat es in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Studien zur Erklärung der Ursachen und Hintergründe für Kriminalität gegeben. Für die Bundesrepublik Deutschland konnten Entorf und Spengler (2000) in einer Studie zentrale

Hypothesen des Becker'schen Ansatzes bestätigen und zusätzlich weitere sozioökonomische und demographische Hintergründe sowie Ursachen näher beleuchten. So wirkte sich die Rate der Verbrechensaufklärung in den einzelnen Bundesländern tatsächlich abschreckend auf die Zahl der Delikte pro Kopf aus. Auch das Einkommen hatte signifikanten Einfluss auf das Ausmaß der Kriminalität, wobei sowohl das Einkommen der Region als auch die Ungleichverteilung zur Erklärung herangezogen wurden. Hiernach führt ein niedrigeres Einkommen tendenziell zu mehr Kriminalität in einer Region, da sich eine Straftat tendenziell eher lohnt. Gleichzeitig sorgt eine höhere Ungleichverteilung dafür, dass mehr Straftaten begangen werden, da die Möglichkeiten, einen höheren Nutzen aus einer legalen Tätigkeit zu ziehen, geringer sind. Eng hiermit verbunden ist auch die Bedeutung der Arbeitslosigkeit innerhalb einer Region für die Kriminalität.

Die Erklärungsansätze – Höhe des kriminellen Gewinns, Wahrscheinlichkeit der Entdeckung und Höhe der drohenden Strafe - helfen auch, den Handel und den Konsum von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten zu erklären.

Betrachtet man zunächst die Konsumenten. Diese erhalten auf dem deutschen Schwarzmarkt geschmuggelte Zigaretten zu einem Preis, der deutlich unter dem Preis für in Deutschland versteuerte Zigaretten liegt. Zum Beispiel kostet die günstigste Packung Markenzigaretten in Deutschland 4,25 Euro/19 Zigaretten. Auf dem Schwarzmarkt hingegen kostet eine Packung mit 20 Schmuggelzigaretten nur 2,00 Euro². Ein Konsument, der eine Packung Zigaretten pro Tag raucht, kann also durch den Konsum geschmuggelter Zigaretten mehr als 60 Euro im Monat beziehungsweise 800 Euro im Jahr – durch Steuerhehlerei - „sparen“. Sofern der Erwerber von Schmuggelzigaretten entdeckt wird, drohen ihm keine einschneidenden Konsequenzen: in der Regel kaufen Konsumenten auf dem Schwarzmarkt – wie auch auf dem legalen Markt – selten mehr als ein oder zwei Stangen. In diesem Fall werden die geschmuggelten Zigaretten beschlagnahmt und es wird ein Verwarngeld von 35 Euro verhängt. In den seltenen Fällen, in denen Konsumenten beim Kauf von drei bis fünf Stangen geschmuggelten Zigaretten erwischt werden, droht neben der Beschlagnahme lediglich ein Verwarngeld von 80 Euro. Erst bei mehr als fünf Stangen geschmuggelten Zigaretten (1000 Zigaretten) wird ein Strafverfahren gegen die Käufer eingeleitet. Aus Sicht des Konsumenten steht einer jährlich „Steuerersparnis“ von rund 800 Euro eine geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit und ein mögliches Verwarngeld von 35 Euro gegenüber.

² Spiegel TV vom 04.10.2009 <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,652854,00.html>

Für die Schmuggler stellt sich der Zusammenhang zwischen der Höhe des kriminellen Gewinns, der Entdeckungswahrscheinlichkeit und Höhe der drohenden Strafe wie folgt dar: Die Gewinnspanne ist beim Zigaretenschmuggel mit schätzungsweise 900 % fast ähnlich hoch wie beim Rauschgifthandel. Eine Schachtel Jin Ling mit 20 Zigaretten kostet im legalen russischen Einzelhandel, d.h. ordnungsgemäß in Russland versteuert, rund EUR 0,20³ und wird auf dem deutschen Schwarzmarkt zum zehnfachen Preis von rund EUR 2,00 verkauft⁴. Damit beträgt die Marge der beteiligten Schmuggler und Hehler rund EUR 1,80 je 20 geschmuggelten Zigaretten beziehungsweise EUR 0,09 je einzelne geschmuggelte Zigarette. Ein LKW mit 10 Millionen Zigaretten kostet in Kaliningrad knapp 100.000 Euro und kann auf dem deutschen Schwarzmarkt im 600 Kilometer entfernten Berlin für eine Millionen Euro verkauft; die neunstündige Fahrt bringt den Schmugglern damit einen Profit von rund 900.000 Euro. Selbst wenn im Beispielsfall acht von zehn LKW mit jeweils 10 Mio. geschmuggelten russischen Zigaretten in Deutschland entdeckt würden, verbliebe den ausländischen Hintermännern bei einem eingesetzten Kapital von 1 Mio. Euro (10 x 100.000 Euro je LKW mit 10 Mio. Schmuggelzigaretten) und unter Berücksichtigung der acht „verlorenen“ LKW ein Gewinn von 1 Mio. Euro (Verkauf von 2 x 10 Mio. Schmuggelzigaretten zu je 1 Mio. Euro). Bei gefälschten Zigaretten, die in der Regel unversteuert sind, könnte die Marge noch höher sein. Sieben Milliarden Schmuggelzigaretten bedeuten also für die beteiligten Schmuggler und Hehler Margen von rund 630 Mio. Euro.

Die mögliche Strafe – Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren – kann beim organisierten Zigaretenschmuggel recht hoch sein. Hier kommen die Straftatbestände der Steuerhinterziehung, des gewaltsamen, gewerbsmäßigen und bandenmäßigen Schmuggels, der Bildung krimineller Vereinigungen und der Steuerhehlerei in Betracht (vgl. Tabelle 2). Beim gewerblichen Zigaretenschmuggel wird Steuerhinterziehung regelmäßig im besonders schweren Fall vorliegen, da in großem Umfang Steuern verkürzt und teilweise auch Belege gefälscht werden. Die Steuerhehlerei bezieht sich auf den Ankauf und anschließenden Absatz von Waren, deren Einfuhrabgaben hinterzogen wurden. Schmuggler sind hiervon nur betroffen, wenn sie auch den Handel der Zigaretten organisieren. Um die drohende Strafe und den drohenden Verlust zu minimieren, werden jedoch immer häufiger größere Chargen in kleinere Einheiten aufgeteilt und über die Grenze gebracht (vgl. ZKA 2004)

Was die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung der Schmuggler und damit die Wahrscheinlichkeit deren Bestrafung anbelangt, ist diese aus im wesentlichen zwei Gründen niedrig: Zum einen hat der Zoll nur eine Aufklärungsquote von schätzungsweise 5 %, und zum anderen werden die

³ „Jagd auf die Bergziege“, Mitteldeutsche Zeitung vom 14.03.2009

⁴ Spiegel TV vom 04.10.2009 <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,652854,00.html>

Hintermänner des Zigarettschmuggels selten überführt und sitzen zudem häufig für die deutsche Justiz kaum erreichbar im Ausland: Im Jahr 2007 wurden 465 Mio. Zigaretten vom deutschen Zoll beschlagnahmt. Im Jahr 2008 waren es nur 291 Mio. Bedenkt man, dass in diesen 291 Mio. beschlagnahmten Zigaretten auch solche mit enthalten waren, die nicht für den deutschen, sondern zum Beispiel für den britischen Schwarzmarkt bestimmt waren, und bezieht man diese 291 Mio. beschlagnahmten Zigaretten auf die 7 Mrd. illegalen Zigaretten, liegt die Quote der Entdeckung deutlich unter 5 % (vgl. Zollbilanz 2008; Jahrespressekonferenz vom 13. März 2009).

Aus Sicht der Schmuggler stehen damit eine Gewinnspanne von schätzungsweise 900 % einem Entdeckungs- und Verlustrisiko von schätzungsweise 5 % gegenüber. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Hintermänner die in Deutschland theoretisch drohende Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren tatsächlich antreten müssen, ist noch einmal deutlich geringer, da die Organisatoren des Schmuggels häufig im Ausland und deshalb noch seltener bestraft werden.

Tabelle 2:

Straftatbestände und Strafzumessungen im Falle von Zigarettschmuggel		
Straftatbestand	Norm	Strafzumessung
Bildung krimineller Vereinigungen	§ 129 StGB	- Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe - In schweren Fällen Freiheitsstrafe von bis zu 10 Jahren
Steuerhinterziehung	§ 370 AO	- Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe - In schweren Fällen (z. B. hohes Ausmaß, gefälschte Belege, Mitglied einer Bande) Freiheitsstrafen zwischen 6 Monaten und 10 Jahren
Gewerbsmäßiger, gewaltsamer, bandenmäßiger Schmuggel	§ 373 AO	- Freiheitsstrafe zwischen 6 Monaten und 10 Jahren - In minder schweren Fällen Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe
Steuerhhehlerei	§ 374 AO	- Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe

Der ökonomische Ansatz zur Kriminalität ist auch für Lösungsstrategien zur Begrenzung des illegalen Handels mit Zigaretten von großem Nutzen. Wenn dem illegalen Handel eine rationale Entscheidung vorausgeht, so kann Bekämpfung darauf abzielen, das Ergebnis dieses Kalküls in die gewünschte Richtung – also in Richtung legalen Handels – zu beeinflussen. Dazu ist entweder eine höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit oder eine höhere Abschreckung oder eine Verringerung der kriminellen Gewinnmargen durch eine Absenkung der Abgaben notwendig (vgl. Entorf und Spengler 1998).

6 Netzwerke und Organisierte Kriminalität

Wesentlich für den Konsum von geschmuggelten Zigaretten ist auch die soziale Akzeptanz. Sofern der Erwerb dieser Zigaretten im sozialen Umfeld eines Konsumenten nicht akzeptiert ist, müssen Erwerb und Konsum geheim gehalten werden. Dies reduziert den Nutzen des Konsums. Deshalb liegt die Vermutung nahe, dass relevante Einflussfaktoren nicht nur in aktuellen ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen (wie z.B. Besteuerung und Einfuhrquoten), sondern auch im sozialen Umfeld der Konsumenten zu suchen sind. Dennoch gibt es kaum Untersuchungen über den Einfluss von sozialen Interaktionen auf die Verbreitung des Konsums von geschmuggelter Ware. Allerdings können vorhandene Untersuchungen für den legalen Zigarettenkonsum relevante Informationen über Mechanismen und Strukturen liefern, auf denen die Verbreitung des illegalen Verbrauchs beruht. Studien von Cutler und Glaeser (2007) oder Poutvaara und Siemers (2007) zeigen, dass die Verbreitung des legalen Zigarettenkonsums in einer Gemeinschaft zum großen Teil entweder über soziale Normen und soziale Netzwerke erfolgt.

Im ersten Fall impliziert der Mechanismus, dass sich in einer Gruppe mit steigendem Konsum auch eine gewisse soziale Akzeptanz und ein positives Image des Konsums entwickelt. Darüber hinaus werden anhand von bestehenden, sozialen Interaktionen Gefühle der Anerkennung und Zugehörigkeit vermittelt, die die Norm verstärken und ferner dazu führen, weitere Individuen zum Konsum zu animieren. Ein ähnlicher Mechanismus gibt auch eine Erklärung für die Verbreitung des Konsums von geschmuggelten Zigaretten. Vorhandene Studien bezüglich strafbarer Handlungsweisen wie z. B. Kleinkriminalität, Steuerhinterziehung oder Falschparken zeigen, dass sich die Bereitschaft des Individuums, eine Straftat zu begehen, erhöht, wenn dieses Verhalten öfter in seiner Referenzgruppe vorkommt (vgl. Glaeser et. al. 1996; Myles und Naylor 1996; Fukuda und Morichi 2007). Laut Hedström (2008) sind fast alle sozialen Normen

frequenzabhängig. Je häufiger sie missachtet werden, desto weniger fühlt sich der Einzelne an sie gebunden. Mit anderen Worten, jeder Abweichler untergräbt die Macht des Banns.

Im zweiten Fall können soziale Netzwerke dazu beitragen, dass sich der Verbrauch von geschmuggelten Zigaretten infolge eines erleichterten Zugangs sowohl der Konsumenten zur Ware als auch der Schmuggler zum Absatzmarkt erhöht. Dies erfolgt über eine weit ausgebreitete, informelle Infrastruktur, die auf einen schnellen Informationsaustausch, Vertrauen, Loyalität und Reziprozität beruht (vgl. von Lampe und Johansen 2004). Maycock und Howatt (2007) zeigen in einer Studie über den illegalen Verkauf von Anabolika in Australien, dass soziale Netzwerke nicht nur die Verbreitung von illegaler Ware ermöglichen, sondern auch dazu dienen, möglichen Kontrollen und Sanktionen entgegen zu wirken.

Eine verstärkte Bekämpfung des illegalen Handels ist notwendig, da der Anstieg des illegalen Handels zu einer steigenden sozialen Akzeptanz führt und deshalb selbstverstärkende Wirkung hat. Die Netzwerkeffekte sind mit dafür verantwortlich, dass der Handel mit illegalen Zigaretten in bestimmten Regionen – in Deutschland insbesondere im Osten und im Ruhrgebiet – stattfindet, während er in anderen Regionen zur Zeit noch nicht so stark ausgeprägt ist.

Schmuggel in Form der organisierten Kriminalität verläuft üblicherweise über mehrere Länder, wobei Deutschland zum einen ein wichtiges Ziel-, zum anderen aber auch ein Haupttransitland ist (vgl. von Lampe 2006a), beispielsweise über den Hamburger Hafen. Ein großer Teil der Zigaretten ist für den britischen Markt bestimmt. In den Mitteilungen des Europäischen Parlaments (2007) wird festgestellt, dass der Zigarettschmuggel nicht nur ein haushaltspolitisches Problem ist, sondern dass es sich um organisierte Kriminalität handelt. Dabei trägt der im großen Stil angelegte Zigarettschmuggel zur Finanzierung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus bei.

Die organisierte Kriminalität kann als Netzwerk charakterisiert werden. Bei deren Analyse folgt Smith (1994) dem Ansatz von Williamson (1985) und argumentiert, dass in illegalen wie auch in legalen Märkten die relativen Kosten darüber entscheiden, ob Transaktionen auf offiziellen oder inoffiziellen Märkten durchgeführt werden. Dabei sind die Bestimmungsgrößen der Transaktionskosten auf den beiden Märkten im Wesentlichen die gleichen. Auch die Struktur der kriminellen Organisation unterscheidet sich nicht von denjenigen legaler Unternehmen. So bilden sich für den Zigarettschmuggel gut ausgebildeten Organisation mit verschiedene Hierarchiestufen. In diesen können die einzelnen Aktivitäten zum einen besser koordiniert

werden und zum anderen die Drahtzieher im Hintergrund arbeiten, was die Entdeckung umso schwerer macht. Auch kann eine starke Organisation Zeugen einschüchtern oder Gerichtsprozesse beeinflussen, teilweise aber auch korrumpierbare Beamte bestechen (vgl. Kumar und Skaperdas, 2008). Gemäß Schelling und Reuter (vgl. von Lampe, 2006b) haben die Strukturen auch die Aufgabe eines „Power-Syndikats“, das aufgrund von Macht gewalttätige Konflikte vermeiden kann. Die große Gefahr die von diesen Strukturen und Systemen von Schutzmaßnahmen gegen legale und illegale Verfolgung ausgeht besteht darin, dass diese auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Insofern kann der illegale Zigarettenhandel zur Ausprägung einer kriminellen „Parallelgesellschaft“ führen, wie sich am Beispiel der USA/Staat New York zeigen lässt..

7 Zusammenfassung

In den letzten Jahren wurden etwa 20 % der in Deutschland konsumierten Zigaretten nicht in Deutschland versteuert. Dies entspricht einem Volumen von ca. 23 Mrd. Stück; nach konservativer Schätzung sind hiervon 7 Mrd. illegal nach Deutschland verbracht worden. Der dadurch entstandene Steuerschaden beläuft sich auf mindestens 4,0 Mrd. Euro, der darüber hinausgehende Schaden für Industrie und Handel auf *mindestens* 1,2 Mrd. Euro.

Ein wichtiger Grund für den Konsum nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten ist die Erhöhung der Steuersätze in den Jahren 2002 - 2006. Die Erhöhungen der Steuersätze haben dazu geführt, dass der Konsum von versteuerten fabrikfertigen Zigaretten durch Alternativprodukte substituiert wurde. Hierzu gehören zum einen in Deutschland versteuerte Feinschnittprodukte, zum andern aber in erheblichem Maße fabrikfertige Zigaretten, die nicht in Deutschland versteuert wurden.

Der Rückgang des Konsums von versteuerten Zigaretten hat dazu geführt, dass trotz steigender Steuersätze das Steueraufkommen für fabrikfertige Zigaretten gesunken ist. Dieser Rückgang konnte durch ein steigendes Steueraufkommen für Feinschnitt und Zigarillo nicht kompensiert werden.

Darüber hinaus haben die Anhebungen der Steuersätze auch nicht die gesundheitspolitischen Ziele erreicht. Aufgrund der Erhöhungen der Steuersätze ist der Rauchkonsum kaum zurückgegangen.

Die möglichen Konsequenzen des Phänomens verdeutlicht das Beispiel aus New York. In den Vereinigten Staaten gibt es seit über 50 Jahren innerhalb eines offenen Gebiets unterschiedliche Steuersätze für Zigaretten. Dies hat dazu geführt, dass in Staaten mit hohen Steuersätzen im erheblichen Maß illegal Zigaretten eingeführt werden. Dabei ist auch organisierte Kriminalität entstanden. Diese Ansätze sind auch in Europa erkennbar.

Die ökonomische Theorie der Kriminalität erklärt das Anwachsen des Konsums illegal importierter Zigaretten mit den Gewinnen und den relativ geringen Kosten bei Entdeckung. Die Kosten des Konsums von illegalen Zigaretten sinken mit deren sozialer Akzeptanz. Insofern hat die Ausweitung des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten einen sich selbst verstärkenden Effekt: Je höher der Anteil der illegalen Zigaretten, desto eher wird der Konsum akzeptiert, so dass der Anreiz zum Konsum dieser Zigaretten steigt.

Dabei findet der Import und die Verbreitung der illegalen Zigaretten in hohem Maße im Rahmen der organisierten Kriminalität statt. Eine Gefahr dieser Entwicklung besteht auch darin, dass die illegalen Strukturen aus dem Zigarettenhandel auf andere kriminelle Bereiche ausgeweitet werden.

Literaturverzeichnis

- Becker, G. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach, in: The Journal of Political Economy 76: S. 169-217.
- British American Tobacco, Annual Report 2008, London
- Bundesministerium der Finanzen (2009): Monatsbericht des BMF, März 2009, Berlin.
- Cutler, David M. und Edward L. Glaeser (2007): Social Interactions and Smoking, NBER Working Papers 13477, National Bureau of Economic Research.
- Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/1313.
- Deutscher Bundestag (2009): Kleine Anfrage, Drucksache 16/13519.
- Deutscher Bundestag (2008): Antwort der Bundesregierung, Drucksache 16/9966.
- Deutscher Bundestag (2001): Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung, Drucksache 14/7376 (neu).
- Entorf, H. & Spengler, H. (2000): Socio-economic and demographic factors of crime in Germany: Evidence from panel data of the German states, in: International Review of Law and Economics 20: S. 75-106.
- DTZ: Dokumentation Zigarette (2009) Nr. 18, 1. Mai 2009
- Europäischen Parlaments (2007): Zigarettschmuggel, Haushaltskontrolleure loben Abkommen zwischen EU und Tabak-Multi Philip Morris, Pressedienst Nr. 20070906STO10166, S. 1-3.
- Entorf, H. und Spengler, H. (1998): Die Ökonomik der Kriminalität: Theoretische Hintergründe und empirische Evidenz, Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Vol. 27, Nr. 7, S. 348-353.
- Fleener, P. (2008): Cigarette Taxes Are Fueling Organized Crime, in: The Wall Street Journal – Digital Network, 07. Mai 2008, Download am 09. 10. 2009, <http://online.wsj.com/article/SB121012081570272357.html>
- Fleener, P. (2003): Cigarette Taxes, Black Markets, and Crime - Lessons from New York's 50-Year Losing Battle, Policy Analysis 468.
- Fukuda, D. und Morichi, S. (2007): Incorporating aggregate behavior in an individual's discrete choice: An application to analyzing illegal bicycle parking behavior, Transportation Research Part A: Policy and Practice, 41(4): 313-325.

- Garoupa, N. (1997): *The Economics of Organized Crime and Optimal Law Enforcement*, Universität Pompeu Fabra, Stanford Law School, Stanford.
- Glaeser, E. L., Sacerdote, B. und Scheinkman, J. A. (1996): *Crime and Social Interactions*, *Quarterly Journal of Economics* 111(2): 507-548.
- Hanewinkel, R.; Isensee, B. (2006): *Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhung vom 1. September 2005 – Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Bericht des Instituts für Therapie- und Gesundheitsforschung (IFT-NORD)*, März 2006, Kiel.
- Hanewinkel, R.; Isensee, B. (2005): *Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhung vom 1. Dezember 2004 – Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bericht des Instituts für Therapie- und Gesundheitsforschung (IFT-NORD)*, Juli 2005, Kiel.
- Hanewinkel, R.; Isensee, B. (2004): *Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhung vom 1. März 2004 – Bevölkerungsrepräsentative Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bericht des Instituts für Therapie- und Gesundheitsforschung (IFT-NORD)*, September 2004, Kiel.
- Hanewinkel, R.; Isensee, B. (2003): *Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhung vom Januar 2003 – Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bericht des Instituts für Therapie- und Gesundheitsforschung (IFT-NORD)*, Mai 2003, Kiel.
- Hanewinkel, R.; Isensee, B. (2002): *Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhung in Deutschland vom 1. Januar 2002 – Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Bericht des Instituts für Therapie- und Gesundheitsforschung (IFT-NORD)*, November 2002, Kiel.
- Hedstrom, P. (2008): *Selbstmord durch Ansteckung, der Spiegel* (Artikel von Manfred Dworschak), Nr. 18.
- Imperial Tobacco (2008): *Annual Report 2008*, Bristol.
- Imperial Tobacco (2009): *Annual Report 2009*, Bristol.
- Kumar, V. und Skaperdas, S (2008): *On The Economics of Organized Crime*, Working Papers 070815, University of California-Irvine, Department of Economics.
- Maycock, B. R. und Howat, P. (2007): *Social capital: implications from an investigation of illegal anabolic steroid networks*, *Health Education Research* 22: 854-863.
- Myles, J. und Naylor, R. (1996): *A Model of Tax Evasion with Group Conformity and Social Customs*, *European Journal of Political Economy*, 12: 49-66.
- Nowotny, E. (1999). *Der öffentliche Sektor*. 4. Auflage, Berlin
- Poutvaara, P. und Siemers, L. -H. R. (2007): *Smoking and Social Interaction*, IZA DP No. 2666

- Smith, D. C. (1994): Illicit Enterprise: An Organized Crime Paradigm for the Nineties, in: Kelly R. J., Chin, K.-L. und Schatzberg, R. (Hg.), Handbook of Organized Crime in the United States (pp. 121 - 150). Westport, CT: Greenwood Press
- von Lampe, K. (2006a): The cigarette black market in Germany and in the United Kingdom, in: Journal of Financial Crime 13, S. 235-254.
- von Lampe, K. (2006b): The Interdisciplinary Dimensions of the Study of Organized Crime, in: Trends in Organized Crime 9, S. 77-95.
- von Lampe, K. und Johansen, O.P. (2004): Criminal Networks and Trust, Global Crime 6(2): 159-184.
- WCO (2008): WCO Annual Report 2008, Brüssel.
- Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.
- Zollkriminalamt (ZKA) (2004): Situationsdarstellung zum Zigarettenschmuggel, Download am 09. 10. 2009, http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/2003-2004/darstellung1.pdf
- Zoll (2009): Schmuggelzigaretten mit gefälschten deutschen Steuerzeichen, Pressemeldung vom 5.10.2009, Download am 09.10.2009, http://www.zoll.de/f0_veroeffentlichungen/a0_zigaretten/v0_2009/z17_pm_marlboro/index.html

ANHANG

Stellungnahmen zum Zusammenhang zwischen Zigarettenschmuggel und Terrorismus World Customs Organisation “Customs and Tobacco Report 2007”

“The information reported by Members demonstrates that tobacco and cigarette smuggling remains a serious global problem. The disposal of large quantities of tobacco products which are routed all over the world by making use of maritime containers requires the involvement of well established criminal organizations. The seriousness of these illicit activities is also demonstrated by the involvement of national and international terrorist organizations seeking means to fund their activities.”

Deutsche Krebsgesellschaft e. V.: „Die Bekämpfung des Zigarettenschmuggels: Ein Problem für die Gesundheitspolitik“, Juli 2003

„Diese Klage wurde am 19. Februar 2002 von einem New Yorker Bezirksgericht aus formalen Gründen abgewiesen. Die Kläger entschieden, Berufung einzulegen. Die EU-Haushaltskommissarin Michaela Schreyer unterstützt dieses Vorgehen: „Die EU wird weiter den Zigarettenschmuggel als Fall organisierter Kriminalität bekämpfen und alles tun, um die Vertriebswege zu sperren und die Herkunft der illegalen Ware aufzudecken“ (Pressemitteilung der EU vom 20. Februar 2002). Im Oktober 2002 hat die Europäische Union im Namen von 10 Mitgliedsstaaten eine weitere Klage am United States District Court gegen RJR Nabisco, Inc (der Konzern produziert Marken wie Camel und Winston) eingereicht. In der 145 Seiten umfassenden Klageschrift (www.nyed.uscourts.gov) wird dem Tabakkonzern eine Verwicklung in den internationalen Zigarettenschmuggel vorgeworfen. Die Beschuldigungen reichen von der systematischen Geldwäsche bis hin zur Unterstützung des internationalen Terrorismus.“

William Billingslea, Senior Intelligence Analyst, Office of Strategic Intelligence and Information, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives, Washington, D.C “Illicit Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism”

“Known and suspected Hezbollah and Hamas members have established front companies and legitimate businesses in the cigarette trade in Central and South America. Indications from law enforcement sources are that these companies traffic in contraband and counterfeit cigarettes and tax stamps for profit and then use the proceeds to purchase arms and ammunition. (...)Current estimates place the amount of money made from the trafficking of illicit cigarettes by the three primary factions of the IRA, the Provisional IRA, Real IRA, and the Continuity IRA, at more than \$100 million in just the past five years.”

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver/Canada “Links Between Terrorism and Other Forms of Crime”, April 2004

“Finally, Lithuania specifically identified links between cigarette smuggling groups and terrorists.”

HWWI Policy Papers

by the HWWI Research Programmes „Economic Trends“ and „Hamburg and Regional Development“

27. Überprüfung der Methodik zur Schätzung der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten
Michael Bräuninger, Sven Schulze, Hamburg, Januar 2010
26. Gutachten zu den wirtschaftlichen Grundlagen für die Prognose des Luftverkehrsaufkommens am Verkehrsflughafen München
Franziska Biermann, Michael Bräuninger, Jörg Hinze, Klaus Matthies, Friso Schlitte, Silvia Stiller, Henning Vöpel, Hamburg, Januar 2010
25. Implications of rising energy and transportation costs for future urban development: Inner city trends in Hamburg
Alkis Henri Otto, Hamburg, Januar 2010
24. Entwicklungsperspektiven für die Stadt Hamburg: Migration, Pendeln und Spezialisierung
Amelie Boje, Ingrid Ott, Silvia Stiller, Hamburg, Januar 2010
23. Development perspectives for the City of Hamburg: Migration, commuting, and specialization
Amelie Boje, Ingrid Ott, Silvia Stiller, Hamburg, December 2009
22. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die deutschen Wohnimmobilienmärkte
Alkis Otto, Hamburg, November 2009
21. Einkommenseffekte von Erwerbsunterbrechungen – mit besonderer Berücksichtigung möglicher Elterngeldeinflüsse auf das Unterbrechungsmuster –
Christina Boll, Hamburg, November 2009
20. Das Machbare möglich machen
Thomas Straubhaar, Hamburg, September 2009
19. Einige Beobachtungen zum Pendlerverhalten in Deutschland
Sven Schulze, Hamburg, August 2009
18. Economic Impacts of Climate Change on Cities – A Survey of the Existing Literature
Georgios Stasinopoulos, Hamburg, August 2009
17. Implikationen steigender Energie- und Transportkosten für die künftige Stadtentwicklung – eine globale Perspektive
Ingrid Ott et al., Hamburg, Juni 2009
16. Hamburger Wirtschaft im Sinkflug
Michael Bräuninger, Eckhardt Wohlers, Hamburg, Juni 2009
15. Der Automobilmarkt in Deutschland
Michael Bräuninger, Daniel Schneider, Hamburg, Juni 2009
14. Implications of rising energy and transportation costs for future urban development – a global perspective
Ingrid Ott, Alkis Henri Otto, Silvia Stiller, Hamburg, Juni 2009
13. Wissen schafft Wachstum. Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen für Innovation und Fortschritt
Henning Vöpel, Hamburg, Juni 2009
12. Altersvorsorge und Konsumverhalten von Frauen in Deutschland
Henning Vöpel, Hamburg, Mai 2009

11. [Biokraftstoffe: Ziele, Chancen und Risiken](#)
Michael Bräuninger, Sebastian Schröer, Sven Schulze,
Hamburg, Januar 2009
10. [Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz in Deutschland: Analyse potenzieller Effekte auf Geburtenzahl und Fertilitätsstruktur](#)
Nora Reich, Hamburg, Dezember 2008
9. [Champions des Sports 2008 - Ein empirischer Vergleich deutscher Sportstädte](#)
Max Steinhardt, Henning Vöpel, Hamburg, November 2008
8. [Regionale Unternehmens- und Beschäftigungsdynamik](#)
Michael Bräuninger, Friso Schlitte, Hamburg, Dezember 2007
7. [Erbschaftssteuer – Abschaffen ist besser als revidieren](#)
Thomas Straubhaar, Hamburg, Dezember 2007
6. [Gesundheitsentwicklung in Deutschland bis 2037 – Eine volkswirtschaftliche Kostensimulation](#)
Michael Bräuninger et al., Hamburg, Dezember 2007
5. [Ökologische Steuerreform in der Schweiz](#)
Michael Bräuninger, Sven Schulze, Thomas Straubhaar
Hamburg, Oktober 2007
4. [Champions des Sports – Ein empirischer Vergleich deutscher Sportstädte](#)
Max Steinhardt, Henning Vöpel, Hamburg, Oktober 2007
3. [Wirtschaftsfaktor Erdgasbranche](#)
Michael Bräuninger et al., Hamburg, August 2007
2. [Auswirkungen von Strompreiserhöhungen auf Preise, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit](#)
Michael Bräuninger, Jörg Hinze, Norbert Kriedel, Henning Vöpel
Hamburg, April 2007
1. [Demographische Entwicklung: Problem oder Phantom?](#)
Sebastian Schröer, Thomas Straubhaar, Hamburg, November 2006

Das **Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)** ist ein gemeinnütziger, unabhängiger Think Tank mit den zentralen Aufgaben:

- die Wirtschaftswissenschaften in Forschung und Lehre zu fördern,
- eigene, qualitativ hochwertige Forschung in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu betreiben,
- sowie die Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und die interessierte Öffentlichkeit über ökonomische Entwicklungen unabhängig und kompetent zu beraten und zu informieren.

Das HWWI betreibt interdisziplinäre Forschung in den folgenden Kompetenzbereichen: Wirtschaftliche Trends, Hamburg und regionale Entwicklungen, Weltwirtschaft sowie Migration Research Group.

Gesellschafter des im Jahr 2005 gegründeten Instituts sind die Universität Hamburg und die Handelskammer Hamburg.

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg

Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776

infowww.hwwi.org