

Eindämmung des grenzüberschreitenden illegalen Handels

Politische Empfehlungen im Zuge von Covid-19

- *Regierungen sollten auf eine Steuerpolitik verzichten, die zu einem reduzierten Kauf von steuerpflichtigen legalen Produkten führt und Verbraucher dazu veranlasst, nach nicht regulierten, nicht besteuerten illegalen Produkten zu greifen.*
- *Die Optimierung der Steuerstrukturen und die Intensivierung der Grenzkontrollen sind wirksame Instrumente zur Eindämmung des grenzüberschreitenden illegalen Handels und Schmuggels.*

Einführung

Im Zuge von Covid-19 müssen Regierungen irgendwann vom Krisenmanagement zur Wiederaufbauplanung übergehen. Dabei wird es entscheidend sein, konstruktive und integrative Möglichkeiten zur Wiederbelebung von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Wachstum sorgfältig zu gestalten.

Dies ist besonders wichtig, wenn es um politische Entscheidungen geht, die sich auf Bereiche auswirken, die traditionell anfällig für illegalen Handel sind und bereits hohen Verbrauchsteuersätzen unterliegen, z. B. Alkohol, Tabak und Mineralöl. Alle auferlegten Hindernisse für die legale Industrie sorgen für einen kontinuierlichen Druck auf den Arbeitsmarkt und den Beitrag zum BIP. Plötzliche Erhöhungen der Verbrauchsteuern in diesen Bereichen, mit dem Ziel, Haushaltslöcher zu stopfen, könnten zu einem geringeren Konsum von legalen Produkten, geringeren Steuereinnahmen und einem Anstieg der Nachfrage nach nicht versteuerten, billigeren illegalen Alternativen führen.

Es gibt zahlreiche Alternativen zur Erhöhung der Verbrauchsteuern und es sollte ein Portfolio von bewährten Regulierungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden, die die Steuern ergänzen können, anstatt sie zu untergraben.

Beispiele:

- Ein Sicherstellen der Zugänglichkeit von regulierten steuerpflichtigen Produkten generiert legitime und hohe Steuereinnahmen. Regierungen können keine Steuern auf Produkte erheben, die nicht verkauft werden. Gleiches gilt für illegale Produkte außerhalb von steuerlichen Regelungen.

- Sanktionen gegen Akteure, die den Markt mit Fälschungen versorgen oder Schmuggelware über die Grenzen bringen, können dazu beitragen, Steuerlöcher zu stopfen, indem die Bereitstellung illegaler, nicht versteuerter Produkte unattraktiv gemacht wird.
- Beispielsweise die Sensibilisierung der Verbraucher für die verheerenden Folgen von illegalem Alkohol ist eine wichtige Maßnahme, die Regierungen nutzen können, um die Menschen in den legalen, regulierten und steuerpflichtigen Markt zu lenken.

In allen Fällen können so höhere Steuereinnahmen für mehr legale, steuerpflichtige Produkte erzielt werden – mit einem positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum und einem geringeren Risiko für Verbraucher.

Optimierung der Steuerpolitik zur Eindämmung des illegalen Handels¹

Im Zuge von Covid-19 erwägen viele Länder Steuerreformen, die Vorteile für die Gesundheit, für Einnahmen und für gute Regierungsführung mit sich bringen können. Die Einführung bzw. Erhöhung von Verbrauchsteuern gehört häufig zu diesen Reformmaßnahmen und kann erhebliche Staatseinnahmen generieren. Die Regierungen müssen jedoch sicherstellen, dass die Steuerpolitik keine Anreize für den illegalen Handel schafft. Bei vielen Produkten – z. B. Alkohol, Tabak und Mineralöl – können überhöhte Steuern die Erschwinglichkeit legaler Produkte verringern und die Nachfrage nach illegalen Pendanten steigern.

In Fällen, in denen steuerlich bedingte Preisunterschiede zwischen Nachbarländern bestehen, kann es erforderlich sein, Steuerpolitik und Subventionen zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass es keine Anreize für illegalen Handel, Schmuggel, Fälschung und Diebstahl gibt.

Politische Entscheidungsträger sollten daher folgende Maßnahmen in Erwägung ziehen:

- Implementierung von Überwachungs-, Evaluierungs- und Gegensteuerungsmaßnahmen bei der Prüfung von Steuerreformen, um sicherzustellen, dass die gewünschten Ergebnisse in Bezug auf Einnahmen, Gesellschaft und Regierungsführung erzielt werden, und um das Risiko negativer Auswirkungen zu minimieren.
- Weitere empirische Untersuchung der Folgen von Verbrauchsteuern, Subventionen und Steuerbefreiungen, die zu Schmuggel, Fälschung und Diebstahl führen.
- Verabschiedung einfacher, mengenabhängiger gezielter Steuerstrukturen unter Berücksichtigung verschiedener nachfragebezogener Aspekte wie Gesamtkonsum,

¹ Auszug aus „The Global Illicit Trade Environment Index: TRACIT Recommendations to Combat Illicit Trade“, Abschnitt 4, „Rationalize tax policies“, S. 4, unter https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit_policy_recommendations_global.pdf

Preis, Einkommensniveau und der daraus resultierenden Erschwinglichkeit von Produkten.

Die Berücksichtigung der Angebots- und Nachfrageseite des illegalen Handels durch verstärkte regionale Koordination und die Vermeidung weiterer Steuerdivergenzen können den grenzüberschreitenden illegalen Handel zwischen Nachbarländern eindämmen. Maßnahmen wie diese könnten die Praxis der „Steuerarbitrage“ durch die organisierte Kriminalität wirksam minimieren, die durch den Schmuggel von Produkten aus relativ niedrig besteuerten Märkten in höher besteuerte Märkte Gewinne erzielt.

Stärkung des Zolls²

Der Zoll und andere Grenzkontrollbehörden spielen Schlüsselrollen bei der Bekämpfung des illegalen Handels an der Grenze. Die Beamten führen an vorderster Front Kontrollen durch, spüren illegale Waren auf und beschlagnahmen sie. Im Idealfall arbeiten der Zoll und andere Behörden auf beiden Seiten der Grenze nahtlos zusammen, um Illegalität in den Grenzgebieten zu unterbinden.

Ein gut funktionierendes Zollwesen trägt enorm zur Bekämpfung des illegalen Handels bei – insbesondere dort, wo er aufgrund von Angebot und Nachfrage oder aufgrund von Steuerarbitrage durch das organisierte Verbrechen über die Grenzen von Nachbarländern hinweg stattfindet, um durch den Schmuggel von Produkten aus relativ niedrig besteuerten Märkten in höher besteuerte Märkte Gewinne zu erzielen. Darüber hinaus ist eine gut kontrollierte Grenze ein starkes Signal für die Verbraucher, sich an die erlaubten Freimengen zu halten und es nicht zu riskieren, mehr Waren für den persönlichen Gebrauch einzuführen als erlaubt.

Die Förderung eines besseren Zollumfelds durch einen verstärkten öffentlich-privaten Dialog bei grenzüberschreitenden Prozessen kann erhebliche Vorteile für die Gesellschaft sowie für den öffentlichen und privaten Sektor mit sich bringen.

Politische Entscheidungsträger sollten sich deshalb zu folgenden Schritten ermutigt sehen:

- Entwicklung einer umfassenden und effektiven grenzüberschreitenden Antwort auf den illegalen Handel. Transnationale Kriminalität ist nicht an nationale Grenzen gebunden und nutzt Schwachstellen entlang der Grenzen aus, um illegalen Aktivitäten nachzukommen. Daher müssen die Regierungen auf ihre Nachbarn zugehen und eine intensivere grenzüberschreitende Zusammenarbeit fordern – insbesondere in den Bereichen Zoll, Strafverfolgung und Informationsaustausch über Exporte und Hochrisikoprodukte, die für Steuerarbitrage und Schmuggel anfällig sind.
- Stärkung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf nationaler Ebene, insbesondere Koordination mit Gesundheits-, Wirtschafts-, Sicherheits-, Finanz- und Zollbehörden. Die Regierungen sollten einen „Kordinator zur Bekämpfung des illegalen Handels“ ernennen, der über umfassende Befugnisse verfügt, um den

² ebd., „Strengthen the customs environment“, S. 7.

illegalen Handel stärker in den Blickpunkt zu rücken, finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen und die Vorschriften zur Bekämpfung des illegalen Handels strenger durchzusetzen – insbesondere in Bezug auf die Verletzung von Rechten des geistigen Eigentums, nicht versteuerte und nicht regulierte Parallelimporte (Graumarkt) sowie den illegalen Handel mit Arzneimitteln, Tabak, Alkohol, Kleidung, Schuhen und Elektronik.

- Ermächtigung der Zollbehörden, von Amts wegen oder auf Ersuchen der rechtmäßigen Frachteeigentümer Vollstreckungsmaßnahmen zu ergreifen, um illegale Produkte und solche, die im Verdacht stehen, gegen Gesetze zu verstoßen, zu beschlagnahmen oder deren Freigabe auszusetzen, wenn sie ein- oder ausgeführt werden, sich auf dem Transportweg befinden und in allen Situationen, in denen die Waren unter zollamtlicher Überwachung stehen, einschließlich in Freihandelszonen oder anderen Regionen mit besonderen Wirtschafts- und Steuervorschriften sowie in Zolllagern.
- Förderung von soliden, erkenntnisgestützten und risikobasierten Ansätzen zur Aufdeckung des illegalen Handels durch Zollbehörden unter besonderer Berücksichtigung des organisatorischen Rahmens und der Prozesse, die im Kompendium für Zollrisikomanagement der Weltzollorganisation (WZO) beschrieben sind.
- Sicherstellung von mehr Transparenz bei Zoll- und grenzüberschreitenden Regulierungsbehörden, auch durch einen verstärkten öffentlich-privaten Dialog bei grenzüberschreitenden Prozessen.
- Umsetzung der Empfehlungen und Maßnahmen, die in den zehn Grundsätzen der überarbeiteten Arusha-Deklaration der WZO zur Integrität im Zollwesen und den Hochrangigen G20-Grundsätzen zur Bekämpfung von Korruption im Zollwesen dargelegt sind.