

Entwurf

des Bundesministeriums für Gesundheit

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 12. November 2012 zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen

A. Problem und Ziel

Der grenzüberschreitende illegale Handel mit Tabakerzeugnissen stellt ein Problem dar, dem nicht zuletzt zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes begegnet werden muss. Um grenzüberschreitenden Tabaksmuggel konsequent bekämpfen zu können, bedarf es einer gut funktionierenden Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der betroffenen Staaten und internationalen Stellen. Ein gemeinsames Vorgehen gegen den grenzüberschreitenden illegalen Handel mit Tabakwaren ist notwendig für den Gesundheitsschutz. Durch den Tabaksmuggel kommen verbilligte Tabakprodukte auf den Markt, die insbesondere für Jugendliche und Personen mit geringerem Einkommen einen Einstieg ins Rauchen begünstigen können. Gefälschte Zigaretten überschreiten oft die Höchstmengen an Schadstoffen um ein Vielfaches. Sie stellen daher eine zusätzliche Gesundheitsgefahr für die Verbraucher dar. Der illegale Handel führt zu einer Steigerung der Nachfrage und zu einer Erhöhung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle. Da sich Herstellung und Vertrieb insbesondere von geschmuggelten Zigaretten im Rahmen internationaler organisierter Kriminalität bewegen, kann den Tätern nicht allein mit nationalen Maßnahmen begegnet werden.

Ziel des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen ist es, weltweit den illegalen Handel von Tabakwaren einzudämmen. Es setzt verbindliche Standards für die Vertragsstaaten und bildet einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit. Das Protokoll zielt auf eine umfassende Überwachung der gesamten Lieferkette für Tabakerzeugnisse ab. Dabei geht es unter anderem um ein Lizenz- bzw. Kontrollsystem sowie ein weltweites Sendungs- und Rückverfolgungssystem für Tabakprodukte. Weiterhin werden im Protokoll Buchführungspflichten und die Verfolgung von Verstößen gegen Protokollbestimmungen geregelt.

Schätzungen zufolge entspricht der Zigarettenmuggel 10% des versteuerten Zigarettenabsatzes. Die Bundeszollverwaltung hat im Jahr 2013 147 Millionen, im Jahr 2014 140 Millionen und im Jahr 2015 75 Millionen geschmuggelte Zigaretten in Deutschland sichergestellt.

Das rechtlich selbständige Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen gewährleistet einen gemeinsamen Ansatz gegen den grenzüberschreitenden illegalen Handel mit Tabakwaren. Das Protokoll geht zurück auf Artikel 15 des Tabakrahmenübereinkommens. Danach haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, rechtlich gegen alle Formen des illegalen Handels mit Tabakprodukten, insbesondere gegen Schmuggel, illegale Herstellung und Fälschung, vorzugehen.

Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen wurde am 12. November 2012 bei der 5. Konferenz der Vertragsparteien zum Tabakrahmenübereinkommen angenommen und am 1. Oktober 2013 durch die Bundesrepublik Deutschland in New York unterzeichnet. Zum Inkrafttreten bedarf das Protokoll der Ratifizierung von 40 Unterzeichnerstaaten.

B. Lösung

Eine Ratifikation des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen für Deutschland erfolgt gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes durch das geplante Vertragsgesetz.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Unmittelbar durch die Ratifikation des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen entstehen keine zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte. Kosten, die durch Folgeentscheidungen zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Protokoll verursacht werden, insbesondere durch ein weltweites Sendungs- und Rückverfolgungssystem, sind derzeit hinsichtlich des Zeitpunkts und der Höhe noch nicht abschätzbar.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Unmittelbar durch das Gesetz zu dem Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen entsteht kein einmaliger oder laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft. Durch Folgeentscheidungen zur Umsetzung von Verpflichtungen aus dem Protokoll können abhängig von der jeweiligen Entscheidung Belastungen für die Wirtschaft entstehen. Deren Höhe kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Unmittelbar durch die Ratifikation des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen ergibt sich kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung. Folgeentscheidungen könnten abhängig von der jeweiligen Entscheidung zu einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand führen. Dessen Höhe kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten und Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau sind derzeit nicht erkennbar.

Entwurf vom 28. November 2016

Entwurf

Gesetz

zu dem Protokoll vom 12. November 2012 zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in New York am 1. Oktober 2013 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Protokoll vom 12. November 2012 zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen wird zugestimmt. Das Protokoll wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Der Tag, an dem das Protokoll nach seinem Artikel 45 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Begründung zum Vertragsgesetz

Zu Artikel 1

Auf das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen ist Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes anzuwenden, da es sich, soweit es in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union fällt, auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht dem Erfordernis des Artikels 82 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen nach seinem Artikel 45 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Schlussbemerkung

Unmittelbar durch die Ratifikation entstehen keine finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden und kein Erfüllungsaufwand. Auch Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau sind durch das Gesetz zu dem Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen nicht zu erwarten.

Die wirksamere Eindämmung von unerlaubtem Tabakhandel könnte zu einer Steigerung des Steueraufkommens führen, sofern stattdessen legale Tabakwaren erworben werden. Andernfalls würde die öffentliche Gesundheit verbessert, wenn stattdessen auf Tabakwaren verzichtet wird, was wiederum zu einer Entlastung des Gesundheitssystems führen kann.

----- Amtliche Übersetzung deutsch / englisch -----

Denkschrift zu dem Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen

I. Allgemeines

Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen geht auf Artikel 15 des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation vom 21. Mai 2003 zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (in Deutschland umgesetzt durch das Gesetz zu dem Tabakrahmenübereinkommen) (BGBl. 2004 II S. 1538) zurück. Danach haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, rechtlich gegen alle Formen des illegalen Handels mit Tabakprodukten, insbesondere gegen Schmuggel, illegale Herstellung und Fälschung, vorzugehen. Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen konkretisiert dies weiter. In Deutschland und Europa werden viele Ansätze des Protokolls bereits umgesetzt. Ziel ist es, sie weltweit zu etablieren.

Um grenzüberschreitenden Tabaksmuggel konsequent bekämpfen zu können, bedarf es einer gut funktionierenden Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der betroffenen Staaten und internationalen Stellen. Das Protokoll zur Bekämpfung des Tabaksmuggels setzt verbindliche Standards für die Vertragsstaaten und bildet einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit. Dabei geht es unter anderem um ein Lizenz- bzw. Kontrollsystem sowie ein weltweites Sendungs- und Rückverfolgungssystem für Tabakprodukte. Weiterhin werden im Protokoll Buchführungspflichten und die Verfolgung von Verstößen gegen Protokollbestimmungen geregelt. Das Protokoll zielt auf eine umfassende Überwachung der gesamten Lieferkette für Tabakerzeugnisse ab.

Ein gemeinsames Vorgehen gegen den grenzüberschreitenden illegalen Handel mit Tabakwaren ist notwendig für den Gesundheitsschutz. Durch den Tabaksmuggel kommen verbilligte Tabakprodukte auf den Markt, die insbesondere für Jugendliche und Personen mit geringerem Einkommen einen Einstieg ins Rauchen begünstigen können. Gefälschte Zigaretten überschreiten oft die Höchstmengen an Schadstoffen um ein Vielfaches. Sie stellen daher eine zusätzliche Gesundheitsgefahr für die Verbraucher dar. Der illegale Handel führt zu einer Steigerung der Nachfrage und zu einer Erhöhung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle. Zigarettenmuggel schwächt alle Bemühungen in der Tabakprävention. Außerdem verlieren Staaten milliardenhohe Summen an Steuereinnahmen aufgrund des Zigarettenmuggels. Da sich Herstellung und Vertrieb insbesondere von geschmuggelten Zigaretten im Rahmen internationaler organisierter Kriminalität bewegen, kann den Tätern nicht allein mit nationalen Maßnahmen begegnet werden.

Die Vertragsparteien des Tabakrahmenübereinkommens haben bei ihrer ersten Konferenz im Februar 2006 beschlossen, dass die Umsetzung von Artikel 15 mit einem Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten geregelt werden soll. Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen wurde daraufhin von den Vertragsparteien des Tabakrahmenübereinkommens (168, im Verlauf der Verhandlungen 174 Vertragsparteien) verhandelt. Es fanden fünf Verhandlungsrunden statt (Februar 2008, Oktober 2008, Juni/Juli 2009, März 2010, März/April 2012). Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Europäische Kommission waren aktiv an der Ausarbeitung dieses Protokolls beteiligt.

Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen wurde am 12. November 2012 bei der 5. Konferenz der Vertragsparteien zum Tabakrahmenübereinkommen angenommen und am 1. Oktober 2013 für die Bundesrepublik Deutschland durch den deutschen Botschafter in New York unterzeichnet. Das Protokoll tritt neunzig Tage, nachdem es 40 Vertragsparteien ratifiziert haben, in Kraft.

Es handelt sich bei dem Protokoll um einen gemischten Vertrag, der sowohl EU-Kompetenzen als auch mitgliedstaatliche Kompetenzen umfasst. Die EU hat das Protokoll am 24. Juni 2016 ratifiziert.

II. Besonderes

Präambel

In der Präambel haben die Vertragsparteien ihre Beweggründe und tragende Grundsätze des Protokolls niedergelegt. Der Gesundheitsschutz und die Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen sind als übergeordnete Ziele verankert. Die Vertragsparteien verweisen in der Präambel u. a. auf das Grundrecht auf eine möglichst gute Gesundheit, die Bedeutung des Tabakrahmenübereinkommens, die negativen Auswirkungen des unerlaubten Handels mit Tabakprodukten durch verbilligte Preise, die der Eindämmung des Tabakgebrauchs entgegenwirken, die negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft der Vertragsparteien, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf Entwicklungsländer, die Finanzierung grenzüberschreitender Kriminalität durch Gewinne aus unerlaubtem Handel mit Tabakerzeugnissen und auf die notwendige internationale Herangehensweise zur wirksamen Verhinderung und Bekämpfung. Außerdem wird die Bedeutung weiterer einschlägiger internationaler Übereinkünfte betont.

Zu Teil I bis III: Schlüsselbegriffe, Zielsetzung, Lizenzierung, Überwachungssysteme

Ziel ist die Eliminierung aller Formen des Schmuggels von Tabakprodukten gemäß Artikel 15 des Tabakrahmenübereinkommens. Diese Teile regeln darüber hinaus die Lizenzierung bzw. Kontrolle und die Überwachung der Lieferkette.

Teil I

Artikel 1 enthält Begriffsdefinitionen.

Artikel 2 regelt das Verhältnis dieses Protokolls mit anderen Übereinkommen.

Artikel 3 benennt das Ziel dieses Protokolls.

Teil II

Artikel 4 enthält allgemeine Verpflichtungen der Vertragsparteien bezüglich der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen.

Artikel 5 schreibt den Schutz personenbezogener Daten bei der Durchführung des Protokolls fest.

Teil III

Artikel 6 enthält die Verpflichtung für die Vertragsparteien, ein Lizenzsystem oder ein Kontrollsystem für die Herstellung sowie Ein- und Ausfuhr von Tabakerzeugnissen und Herstellungsgeräten einzurichten sowie die Wirksamkeit des Systems zu gewährleisten.

Artikel 7 zielt darauf, dass alle natürlichen und juristischen Personen, die an der Lieferkette beteiligt sind, eine sorgfältige Prüfung ihrer Geschäftsbeziehungen vornehmen.

Artikel 8 bestimmt, dass die Vertragsparteien innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Protokolls ein weltweites Verfolgungs- und Rückverfolgungsregime einrichten. Teil

dieses Systems sind eindeutige Kennzeichnungen der Verpackungen von Tabakerzeugnissen, die bei Zigaretten innerhalb von fünf und bei anderen Tabakerzeugnissen innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten dieses Protokolls erforderlich sind.

Artikel 9 enthält Dokumentationspflichten, die für alle Personen, die an der Lieferkette von Tabak, Tabakerzeugnissen und Herstellungsgeräten beteiligt sind, gelten sollen.

Artikel 10 enthält Maßnahmen, zu denen die Vertragsparteien verpflichtet werden können, um die Umleitung von Tabakerzeugnissen in Kanäle des unerlaubten Handels zu verhindern. Dazu gehören Meldungen an die zuständigen Behörden, Mengenbegrenzungen und dass Zahlungen nur wie auf der Rechnung vermerkt erfolgen dürfen.

Artikel 11 bestimmt, dass die einschlägigen Vorschriften dieses Protokolls auch für Transaktionen hinsichtlich Tabakerzeugnissen über Internet, Telekommunikation oder anderen neuen Technologien gelten sollen und dass ein Verbot mittels der genannten Verkaufsformen zu prüfen ist.

Artikel 12 enthält die Verpflichtung für die Vertragsparteien, Kontrollen in Freizonen und für den internationalen Transit oder das Umladen von Tabakerzeugnissen einzuführen und die einschlägigen Maßnahmen dieses Protokolls anzuwenden. Zudem wird das Vermischen von Tabakerzeugnissen mit anderen Waren bei der Entnahme aus Freizonen untersagt.

Artikel 13 fordert von den Vertragsparteien, den zollfreien Verkauf den einschlägigen Bestimmungen dieses Protokolls zu unterwerfen.

Zu Teil IV-V: Straftatbestände, Sanktionen, Rechtshilfe, internationale Zusammenarbeit

Diese Teile befassen sich vor allem mit Straftatbeständen, Sanktionen, Ermittlungen, Strafverfolgung sowie Rechtshilfe und basieren überwiegend auf bereits bestehendem internationalem Recht.

Teil IV

Artikel 14 benennt Handlungen, die von den Vertragsparteien als rechtswidrige Handlungen zu umschreiben sind.

Artikel 15 bestimmt, dass eine Verantwortlichkeit juristischer Personen für die rechtswidrigen Handlungen nach Artikel 14 bestehen soll.

Artikel 16 enthält die Verpflichtung, die genannten rechtswidrigen Handlungen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend zu sanktionieren.

Artikel 17 empfiehlt den Vertragsparteien, einen angemessenen Betrag für entgangene Steuern und Abgaben bei Beschlagnahme von Tabak, Tabakerzeugnissen und/oder Herstellungsgeräten zu erheben.

Artikel 18 bestimmt, dass eingezogener Tabak, eingezogene Tabakerzeugnisse und Herstellungsgeräte zu entsorgen oder zu vernichten sind.

Artikel 19 empfiehlt den Vertragsparteien, die Anwendung der kontrollierten Lieferung und besonderer Ermittlungsmethoden zu ermöglichen.

Teil V

Artikel 20 legt die Berichterstattung der Vertragsparteien zu maßgeblichen Informationen im Rahmen des Berichterstattungsinstruments des Tabakrahmenübereinkommens fest und enthält Themenvorschläge zur Berichterstattung.

Artikel 21 legt fest, dass die Vertragsparteien vorbehaltlich des innerstaatlichen Rechts Informationen zur Aufdeckung oder Ermittlung des unerlaubten Tabakhandels austauschen.

Artikel 22 bestimmt, dass die für Informationsaustausch nach Artikeln 20, 21 und 24 des Protokolls zuständigen nationalen Behörden zu benennen sind und der Informationsaustausch Geheimhaltung und Datenschutz unterliegt.

Artikel 23 enthält die Bekennung der Vertragsparteien zur Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Ausbildung, technischer Unterstützung und Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem, technischem und technologischem Gebiet, um die Ziele dieses Protokolls zu erreichen.

Artikel 24 bestimmt, dass die Vertragsparteien die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene gewährleisten und ggf. weitere Vereinbarungen zur Stärkung der Zusammenarbeit bei Ermittlung und Verfolgung von Straftaten treffen.

Artikel 25 verweist auf die Wahrung der Souveränität anderer Staaten bei der Erfüllung der Verpflichtungen nach diesem Protokoll.

Artikel 26 verpflichtet die Vertragsparteien, die Gerichtsbarkeit über Straftaten nach Artikel 14 des Protokolls zu begründen.

Artikel 27 bezieht sich auf die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch in Strafsachen. Zusammenarbeit und Informationsaustausch sollen national erleichtert und gewährleistet werden. Bezüglich anderer Vertragsparteien werden Gegenstände der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs genannt.

Artikel 28 legt fest, dass die Vertragsparteien einander Informationen auf Ersuchen oder auf eigene Initiative zur Verfügung stellen, um die ordnungsgemäße Anwendung einschlägiger Gesetze, wie dem Zollrecht, bezüglich des unerlaubten Handels mit Tabak, Tabakerzeugnissen oder Herstellungsgeräten zu gewährleisten. Zudem werden mögliche Gegenstände dieser Informationen genannt.

Artikel 29 legt fest, dass die Vertragsparteien einander Rechtshilfe bezüglich Straftaten nach Artikel 14 dieses Protokolls leisten und beinhaltet Details hinsichtlich dieser Rechtshilfe.

Artikel 30 regelt die Auslieferung in Bezug auf Straftaten nach Artikel 14 des Protokolls.

Artikel 31 enthält Regelungen zur Sicherstellung des Auslieferungsverfahrens.

Zu Teil VI-X: Berichtspflichten, Sekretariat, Finanzen, Streitigkeiten

In Bezug auf Berichtspflichten sind Aspekte von Duplizierung und des Datenschutzes berücksichtigt. Ferner wurde eine Versammlung der Vertragsparteien (MoP) zum Protokoll zur Bekämpfung des Tabakschmuggels beschlossen, die jedoch im Anschluss an die Konferenz der Vertragsparteien (CoP) des Tabakrahmenübereinkommens tagen wird, um Kosten zu sparen. Als Sekretariat dieses Protokolls wird das bestehende Sekretariat des Tabakrahmenübereinkommens dienen. Weitere Regelungen betreffen die finanziellen Ressourcen gemäß Tabakrahmenübereinkommen.

Teil VI

Artikel 32 regelt die Berichterstattung.

Teil VII

Artikel 33 enthält Regelungen zur Versammlung der Vertragsparteien.

Artikel 34 enthält Regelungen zum Sekretariat dieses Protokolls.

Artikel 35 ermöglicht die Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen.

Artikel 36 enthält finanzielle Regelungen.

Teil VIII

Artikel 37 bezieht sich auf die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien bezüglich dieses Protokolls.

Teil IX

Artikel 38 enthält Regelungen zu Änderungen dieses Protokolls.

Artikel 39 enthält Regelungen zu Anlagen zu diesem Protokoll.

Teil X

Artikel 40 schließt Vorbehalte zu diesem Protokoll aus.

Artikel 41 enthält Regelungen zum Rücktritt von diesem Protokoll.

Artikel 42 regelt das Stimmrecht.

Artikel 43 bestimmt, wie lange das Protokoll zur Unterzeichnung ausliegt.

Artikel 44 enthält Regelungen zur Ratifikation, Annahme, Genehmigung und förmlichen Bestätigung des Protokolls sowie zum Beitritt zum Protokoll.

Artikel 45 regelt das Inkrafttreten dieses Protokolls.

Artikel 46 bestimmt den Verwahrer dieses Protokolls.

Artikel 47 bestimmt die Hinterlegung der Urschrift dieses Protokolls und die Verbindlichkeit der Wortlaute.