

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesrat Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern
tabak@ezv.admin.ch

Bern, 21. Februar 2022

Vernehmlassung 2021/69 zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

Kernbotschaften

Die Lungenliga Schweiz definiert in ihrer Vernehmlassungsantwort fünf zentrale Punkte für eine erfolgreiche Revision des Tabaksteuergesetzes:

- **Mindestbesteuerung:** Für einen wirksamen Jugendschutz ist eine Form der Mindestbesteuerung auf sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte unabdingbar. -> *Siehe Forderungen A, B, C und D*
- **Nikotin besteuern:** Im Gegensatz zu klassischen Zigaretten, variiert das Schadenspotential bei den neuen Produkten viel stärker. Da es in der Praxis nicht möglich ist, das Schadenspotential jedes einzelnen Produktes zu ermitteln, bietet sich die Besteuerung des Nikotinanteils (Suchtpotential), als pragmatische Lösung an. -> *Siehe Forderungen B und C*
- **TPF-Abgabe ausweiten:** Die Tabakprävention umfasst sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte. Entsprechend soll auf alle Produkte eine Abgabe erhoben werden. -> *Siehe Forderung E*
- **Tabaksteuersätze anpassen:** Eine Beurteilung der Produkte nach ihrem Schadenspotential hat eine Anpassung bzw. Erhöhung der Steuersätze für klassische Rauchwaren zur Folge. -> *Siehe Forderung F und G*
- **Erkenntnisse nutzen:** Es gilt, zukünftige wissenschaftliche Erkenntnisse sowie Erkenntnisse zur Marktentwicklung in die Steuertarife einfließen zu lassen -> *Siehe Forderungen H und I*

Einleitung

In ihrer heutigen Form wurde die Tabaksteuer 1969 eingeführt, als Ersatz für aufgehobene Zollgebühren auf importiertem Tabak.

Die Tabaksteuer fliesst vollständig in die Kasse der AHV und IV. Im Jahr 2020 nahm der Bund 2,1 Milliarden Franken durch die Tabaksteuer ein, das sind 4.5% der AHV-Einnahmen (die Einnahmen der AHV betragen im Jahr 2020 46,6 Milliarden Franken).

In den vergangenen Jahren wurden die Zigarettenpreise mehrmals erhöht. Für mehr als die Hälfte des Aufschlags ist jedoch die Tabakindustrie verantwortlich, weniger als die Hälfte waren Steuererhöhungen durch den Bund. Seit der letzten Erhöhung der Kompetenz im Jahr 2003 hat der Bundesrat die Tabaksteuer für Zigaretten und Feinschnitttabak sechsmal um insgesamt Fr. 1,70 angehoben. Zum letzten Mal hat er die Tabaksteuer im April 2013 um zehn Rappen angehoben. Damit hat er seine Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten ausgeschöpft. Eine Erweiterung bzw. Erneuerung dieser Kompetenz hat das Parlament auf Antrag des Bundesrates im Dezember 2016 abgelehnt.

Ein Vergleich mit der Preispolitik der Tabakkonzerne macht deutlich, dass kleine Aufschläge dem Geschäft mit Tabakwaren keineswegs schaden. Die Tabakkonzerne verteuerten seit 2013 den Preis in kleinen Schritten, um insgesamt Fr 0,60 und damit ihren Gewinn um 13 Prozent.

Bislang wurde die Tabaksteuer in der Schweiz vom Parlament unter rein fiskalischen Aspekten betrachtet. Die Vorteile der Tabaksteuer als effiziente Massnahme zugunsten der Tabakprävention hingegen blieben in der Gesetzgebung unbeachtet. Die heutigen Preise für Tabakprodukte in der Schweiz sind unter Berücksichtigung der Kaufkraft sogar für Jugendliche noch erschwinglich. Seit langem ist bekannt, dass grosse Preiserhöhungen, im Gegensatz zu den kleinen Schritten, besonders bei Personen mit kleinem Einkommen einen Rückgang des Tabakkonsums bewirken. Zugleich fangen weniger Jugendliche zu rauchen an, da diese ebenfalls zur preissensiblen Gruppe gehören. Eine kürzlich veröffentlichte Studie des Winterthurer Instituts für Gesundheitsökonomie der ZHAW bestätigte, dass eine Preiserhöhung von 10% zu einem Konsumrückgang von bis zu 9% führen kann.¹

Im Unterschied zu Ländern wie beispielweise Irland oder den Niederlanden fehlt in der Schweiz bis heute eine langfristige Tabakkontrollstrategie, die unter anderem planmässige kontinuierliche Erhöhungen der Tabaksteuer umfassen.

Entgegen der Empfehlung des Bundesrates, befreite das Parlament 2011 die E-Zigaretten von der Tabaksteuer. In den folgenden zehn Jahren hat sich der E-Zigaretten-Markt rasend schnell

¹ Kohler, Andreas, Vinci, Linda, Mattli, Renato (2021). Die Wirkung von Tabaksteuern – Die Schweiz im europäischen Ländervergleich. Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie, School of Management and Law, ZHAW.

entwickelt: Heute sehen sich die Jugendlichen mit einer Vielzahl von elektronischen Tabak- und Nikotinprodukten konfrontiert und die Suchtgefährdung ist hoch.

Ungeklärt sind auch Fragen zur Umweltbelastung: Die Produktion, der Konsum und der Abfall von Tabak- und Nikotinprodukten haben grosse Auswirkungen auf die Umwelt. Diese wurden bislang bei der Besteuerung dieser Produkte nicht berücksichtigt. Zu erwähnen sind als Beispiel die Milliarden von Zigarettenstummeln, die in die Natur geworfen werden, und die Einführung neuer Einweg-E-Zigaretten (inkl. Lithiumbatterien). Der Weltnichtrauchertag 2022 der WHO steht dazu unter dem Motto „Die Umwelt schützen“. Die Externalitäten, also die Umweltkosten, die durch die Tabak- und Nikotinindustrie entstehen, sollten mittelfristig bei der Besteuerung dieser Produkte auch berücksichtigt werden.

Allgemeine Bemerkungen

Die Lungenliga Schweiz begrüsst die Forderung des Parlaments an den Bundesrat, E-Zigaretten inskünftig wieder dem Tabaksteuergesetz zu unterstellen (Motion 19.3958).

Die Lungenliga Schweiz begrüsst des Weiteren den Vorschlag des Bundesrates, inskünftig den Präventionsgedanken in das Tabaksteuergesetz aufzunehmen und das Gefährdungs- bzw. Schadenspotential der E-Zigaretten bei den Steuersätzen zu berücksichtigen.

Die Lungenliga Schweiz bedauert jedoch, dass dieser Präventionsgedanke nur partiell für E-Zigaretten und nicht stringent im Tabaksteuergesetz berücksichtigt werden soll. Ebenso fehlt der bundesrätlichen Botschaft die Vision für eine langfristige Tabaksteuerpolitik.

Mit dem neuen Tabakproduktegesetz wurden im Gesundheitsbereich die E-Zigaretten und andere Nikotin- und Tabakprodukte in die Gesetzgebung aufgenommen und den Zigaretten gleichgesetzt – ein seit Jahren längst überfälliger Entscheid. Nach Ansicht der Lungenliga Schweiz ist es notwendig, bei der Steuergesetzgebung ebenfalls eine Revision in Angriff zu nehmen, welche den Aspekt der Prävention bei den Steuersätzen aller Tabak- und Nikotinprodukte berücksichtigt. Entsprechend setzt sich die Lungenliga Schweiz für eine Anpassung bzw. Erhöhung der Steuersätze für die hochgiftigen Rauchtobakprodukte ein, sowie eine Aufhebung der aus wissenschaftlicher Sicht nicht zu verantwortenden niedrigen Spezialesätze der Tabaksteuer auf gewisse Produkte (Oral- und Schnupftobak, sowie Tobakprodukte zum Erhitzen).

Die Tabaksteuer auf E-Zigaretten und alle anderen Tabak- und Nikotinprodukte müssen hoch angesetzt werden, damit die Produkte preislich für Jugendliche und heutige Nichtraucherinnen und Nichtraucher unattraktiv sind.

Bemerkungen zum Erläuternden Bericht

1. Wiedereinführung der Besteuerung von E-Zigaretten

E-Zigaretten sind in der Schweiz seit etwas mehr als einem Jahrzehnt im Handel erhältlich. Sie sind immer beliebter geworden. Gleichzeitig zeigen Untersuchungen, dass E-Zigaretten sich auch bei Nichtraucherinnen und Nichtraucher steigender Beliebtheit erfreuen, vor allem unter Jugendlichen steigt die Konsumrate rasant. Insbesondere die billigen Pod- und Puff-E-Zigaretten haben die Verkäufe stark angekurbelt.

Die Lungenliga Schweiz stimmt dem Bundesrat zu, dass die Frage, ob E-Zigaretten tatsächlich ein geeignetes Ausstiegsmittel oder gar einen Einstieg in den Nikotinkonsum darstellen, nicht abschliessend geklärt ist: Es gibt noch vieles, was wir nicht über E-Zigaretten wissen. Obwohl E-Zigaretten Nikotin enthalten (E-Zigaretten ohne Nikotin scheinen ein Nischenprodukt zu bleiben), das stark süchtig macht, wird vermutet, dass die Nutzung von E-Zigaretten unter Umständen ein geringeres Schadenspotential birgt als das Rauchen von Tabak. Zwar haben die Aerosole von E-Zigaretten nach heutigem Kenntnisstand weniger toxische und krebserregende Schadstoffe als Tabakrauch, inwiefern dies langfristig ein tieferes Gesundheitsrisiko bedeutet, ist jedoch unbekannt. Dazu braucht es weitere unabhängige Forschung. Solange jedoch keine eindeutige Evidenz über bekannte oder neue langfristige Risiken vorliegt, gilt das Vorsorgeprinzip. Dies hat der französische Haut Conseil de la santé publique im November 2021 nochmals bestätigt: (1) Die evidenzbasierten Erkenntnisse reichen nicht aus, um E-Zigaretten als allgemeines Mittel für Rauchstopp-Therapien vorzuschlagen. (2) Zudem rechtfertigt das Vorsorgeprinzip strikte Massnahmen zum Schutze der Jugend.² Ein Umstieg vom Rauchen zur Nutzung von E-Zigaretten kann indes in individuellen Fällen Sinn ergeben.

Die Lungenliga Schweiz unterstützt die Haltung des Bundes, bei E-Zigaretten vorsichtig zu sein, da die Folgen eines Langzeitkonsums noch wenig bekannt sind und auch E-Zigaretten Stoffe enthalten und freisetzen, die gesundheitsschädigend sind.

Die Lungenliga Schweiz ist erfreut, dass der Bundesrat die Bedeutung der präventiven Wirkung der Tabaksteuer anerkennt und sich deshalb für die Wiedereinführung der Steuer auf E-Zigaretten ausspricht («Eine Steuer auf E-Zigaretten ist daher im Sinne der Tabakpräventionspolitik des Bundes»).

A) Die Lungenliga Schweiz befürwortet die Wiedereinführung der Tabaksteuer auf E-Zigaretten.

² Le Haut Conseil de la santé publique (2021). Avis relatif aux bénéfices-risques de la cigarette électronique. <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1138> (4.1.2022)

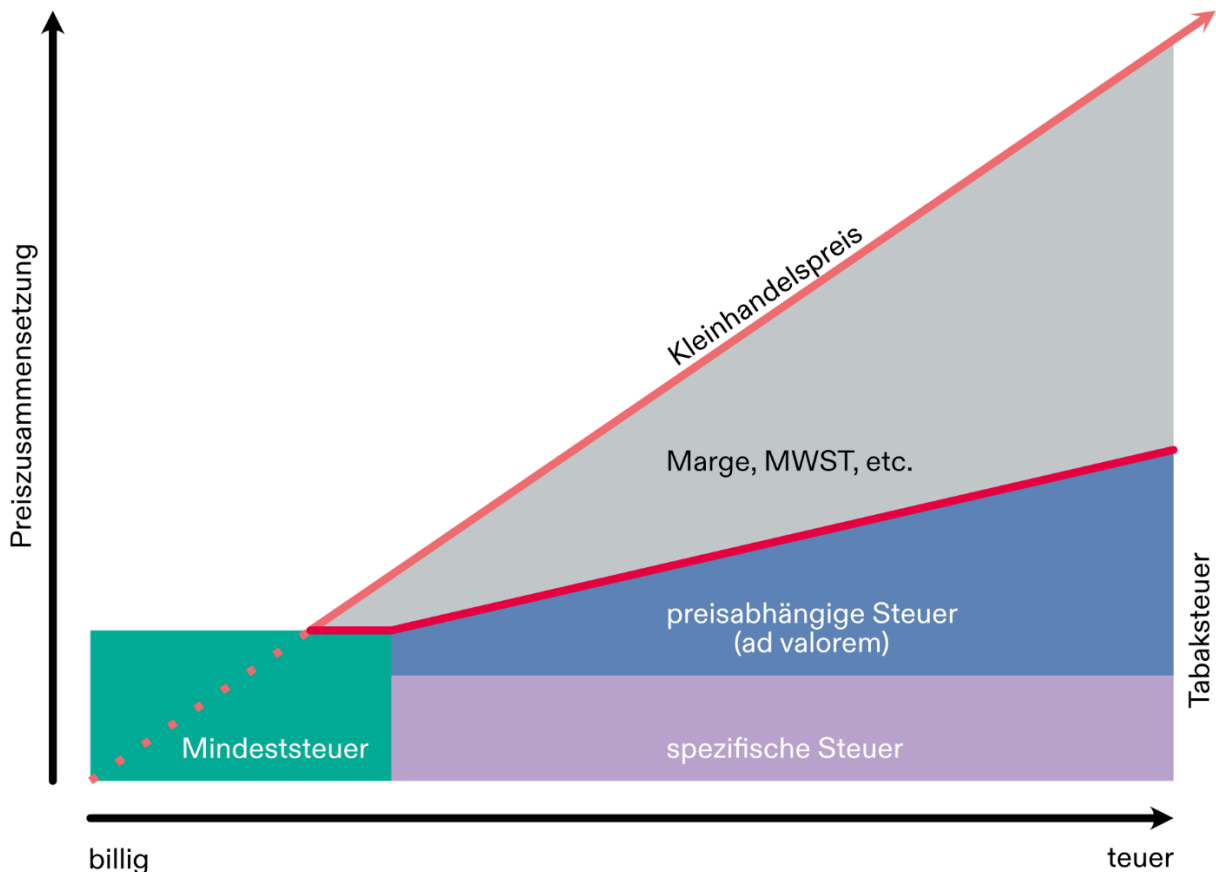
2. Steuervariante und -tarif für E-Zigaretten festlegen

Die Tabaksteuer kennt aktuell zwei verschiedene Varianten (Modelle): Die kombinierte Besteuerung und die reine ad valorem Besteuerung.

Die Tabaksteuer auf Zigaretten und Feinschnitttabak besteht aus drei kombinierten Teilen, welche unterschiedliche Aufgaben erfüllen:

- Der spezifische Steueranteil je Stück ist ein effektiver Hebel gegen Rabattaktionen und Dumpingpreise,
- Gleiches gilt für die Mindeststeuer,
- Der preisabhängige Steueranteil, auch ad valorem-Steuer genannt (Steuer in Prozent des Kleinhandelspreises), ergänzt als flexible Komponente (welche automatisch auf Preisveränderungen reagiert) die spezifische Steuer.

Kombinierte Besteuerung mit Mindeststeuer



Das System ist durchdacht, es legt den Fokus auf das Verhindern einer Preisspirale gegen unten. Es hat sich ebenfalls im Umfeld der politischen Eigenheiten der Schweiz bewährt, wo das Parlament Erhöhungen der Tabaksteuer nicht oder nur in einem engen Rahmen an den Bundesrat delegieren will, mit der Folge, dass Anpassungen der spezifischen Steuersätze aufwändige Parlamentsgeschäfte sind.

Im Unterschied zu Zigaretten und Feinschnitttabak wird bei «neuen» Produkten wie Oraltabak oder Tabakprodukte zum Erhitzen auf das durchdachte Konzept der kombinierten Besteuerung (inkl. Mindeststeuer) verzichtet. Diese werden lediglich ad valorem besteuert (mit einem sehr tiefen Steuersatz). Je billiger ein Produkt ist, desto geringer ist auch der zu entrichtende Betrag der Tabaksteuer. Die präventive Wirkung der Tabaksteuer ist bei diesen Produkten somit ungenügend.

Aus diesem Grund spricht sich die Lungenliga Schweiz allgemein für eine Übernahme der kombinierten Besteuerung (inkl. einer Mindeststeuer) als Modell für die Besteuerung von E-Zigaretten aus.

Im Unterschied zu Zigaretten ist bei E-Zigaretten die Palette an Produkten schier unendlich, die einzelnen Produkte können sich technisch massiv voneinander unterscheiden und täglich kann ein neues Produkt auf dem Markt erscheinen. Die für E-Zigaretten verwendeten Flüssigkeiten unterscheiden sich in der Konzentration und Anwendung erheblich. Die spezifische Steuer auf die Flüssigkeit (anstelle des Tabaks) zu erheben macht deshalb keinen Sinn. Aber auch das Risiko- bzw. Schadenspotential jedes einzelnen Produktes zu ermitteln, würde sämtliche Bund und Kantonen zu Verfügung stehenden Kapazitäten sprengen. Der Bundesrat stellt in seiner Botschaft fest: «Zweifelsfrei gründet das Abhängigkeitspotenzial von E-Zigaretten auf dem Nikotin und hängt mit der Höhe der Nikotinkonzentration zusammen». Die Lungenliga Schweiz unterstützt, zumindest teilweise, den Ansatz des Bundes: Zwar kann das Risikopotential von E-Zigaretten und der Flüssigkeiten nicht direkt ermittelt werden, doch kann relativ simpel das ungefähre Abhängigkeitspotential ermittelt werden (die Produzenten sind verpflichtet, die Nikotinkonzentration zu deklarieren). Aus diesem Grund sollen die Mindest- und die spezifische Steuer auf E-Zigaretten grundsätzlich auf Basis der Nikotinmenge in Milligramm erhoben werden, als praktikabler Quasiersatz für das Risikopotential. Das von der Lungenliga Schweiz präferierte Modell «bestraft» besonders jene E-Zigaretten mit hohem Nikotinanteil, die zu Dumpingpreisen verkauft werden.

Umsetzungsprobleme bei offenen Systemen

Die Lungenliga Schweiz stimmt dem vom Bundesrat angesprochenen Problem zu, dass Konsumentinnen und Konsumenten bei offenen Systemen die Grundstoffe frei erwerben und daraus Liquids herstellen können; «Bei offenen Systemen bestünde daher die Gefahr, dass Konsumentinnen und Konsumenten im Falle einer generellen Besteuerung auf unversteuerte Zutaten ausweichen».

Aus diesem Grund stimmt die Lungenliga Schweiz dem Bundesrat zu, für offene Systeme eine rein spezifische Steuer auf Basis der Nikotinmenge in Milligramm zu bevorzugen.

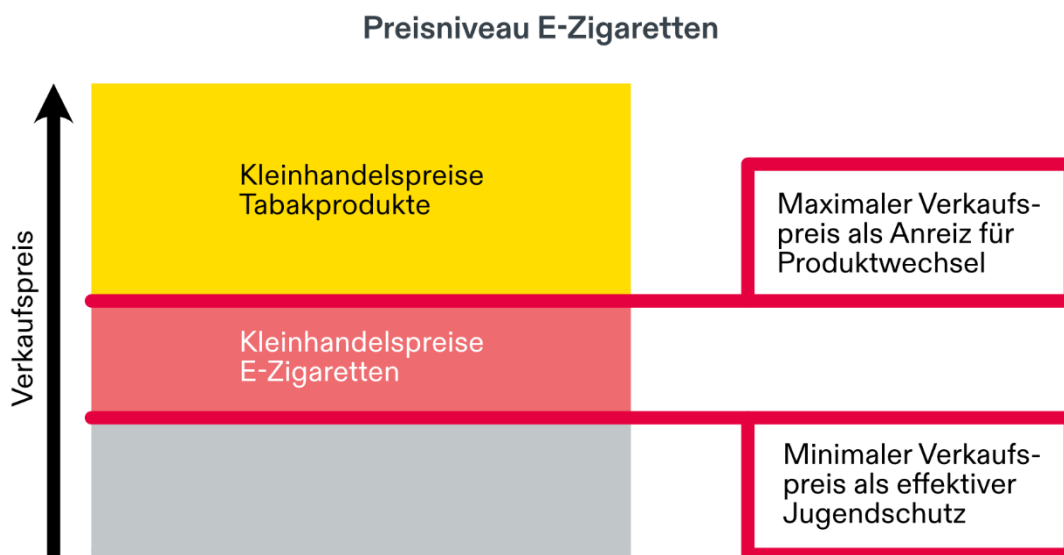
Wirkung hoher Steuern auf den Konsum von Tabak- und Nikotinprodukten

Die Tabak- und Nikotinsteuern auf E-Zigaretten (wie auf Tabak- und Nikotinprodukte allgemein) müssen hoch angesetzt werden, damit die Produkte preislich für Jugendliche und heutige Nichtraucherinnen und Nichtraucher unattraktiv sind. Die Lungenliga Schweiz stimmt in diesem Punkt mit dem Bundesrat überein: «Erfahrungsgemäss reagiert die Konsumgruppe der

Jugendlichen besonders sensibel auf Preiserhöhungen. Die Einführung einer Steuer könnte dazu beitragen, dass die Präventionsziele erreicht werden und Jugendliche vom Einstieg in die Sucht abgehalten werden.»

Umgekehrt müssen bei der Festlegung der Tabak- und Nikotinsteuern für E-Zigaretten die Verkaufspreise der anderen Tabakprodukte, insbesondere jener der Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen, beachtet werden. Die Lungenliga Schweiz stimmt dem Bundesrat zu, wonach «darauf zu achten [ist], dass die Steuer [auf E-Zigaretten] nicht überhöht festgesetzt wird, weil die Ziele der Steuer sonst verfehlt würden.»

Die Bandbreite des Verkaufspreises für E-Zigaretten ist somit gegeben durch den Verkaufspreis, welcher weiterhin einen Anreiz für Raucherinnen und Raucher darstellt, auf E-Zigaretten zu wechseln und dem Verkaufspreis, der notwendig ist, um Nichtraucherinnen und -raucher sowie insbesondere Jugendliche vom Konsum abzuhalten.



Steuertarife

Als Minimum für eine erkennbare Wirkung beim Jugendschutz empfiehlt die Lungenliga Schweiz einen Steuersatz für geschlossene E-Zigaretten-Systeme von

- CHF 0,06 je mg Nikotin pro ml, sowie
- 25% je Kleinhandelspreis, aber zusammen
- mindestens CHF 0,10 je mg Nikotin pro ml.³

Als Beispiel: Eine *ULTD Puff Bar 20 mg Nikotin* (maximal gesetzlich erlaubte Nikotindosierung), welche aktuell für CHF 8.00 verkauft wird, würde neu mit 36.8% besteuert. Ein Doppelpaket für

³ Siehe Anhang IV in den Erläuterungen

Logic Compact Refill US Classic, welches aktuell für CHF 7.50 verkauft wird (also CHF 3.75 pro Kartusche), würde neu mit 42.6% besteuert.

Für offene E-Zigaretten-Systeme empfiehlt die Lungenliga Schweiz einen Steuersatz von

- CHF 0.10 je mg Nikotin pro ml.⁴

Als Beispiel: 10 ml hochkonzentrierte nikotinhaltige Flüssigkeit *inSmoke Nikotin Shot 20 mg 50PG/50VG*, welche aktuell für CHF 2.90 verkauft wird, würde somit neu mit 81.5% besteuert. Die nikotinhaltige Flüssigkeit soll laut Produzent mit der drei- bis achtfachen Menge Aroma-Liquid gemischt werden, die – obwohl aus gesundheitlicher Sicht nicht unbedenklich – folglich nicht besteuert würde.

Zum Vergleich: der Anteil der Tabaksteuer bei einem hypothetischen Zigarettenpäckchen mit dem aktuellen Durchschnittspreis von CHF 8.14 beträgt 54.1%.

Nach Ansicht der Lungenliga Schweiz bleibt der Verkaufspreis für E-Zigaretten im Vergleich zu herkömmlichen Zigaretten tief genug, damit keine Gefahr besteht, dass Konsumentinnen und Konsumenten von E-Zigaretten wieder zum «klassisches Rauchen» zurückkehren.

B) Die Lungenliga Schweiz fordert für geschlossene E-Zigaretten-Systeme eine kombinierte Besteuerung (Nikotinanteil, Kleinhandelspreis), unter Berücksichtigung einer Mindeststeuer.

C) Die Lungenliga Schweiz fordert für offene E-Zigaretten-Systeme eine spezifische Besteuerung des Nikotinanteils.

3. Tabaksteuermodell (Varianten) vereinheitlichen

Wie bereits in den allgemeinen Bemerkungen angesprochen, bedauert die Lungenliga Schweiz, dass der – neu vom Bundesrat aufgenommene – Präventionsgedanke bei den Tabaksteuersätzen für Tabak- und Nikotinprodukte unzureichend abgebildet wird. Die Lungenliga Schweiz schlägt deshalb vor, dass sich die Tabaksteuer für sämtliche Produkte, so weit als umsetzbar und sinnvoll, am Modell für Zigaretten- und Feinschnitttabak orientiert.

Tabakprodukte zum Erhitzen

Bereits 2017 hat ein Forscherteam der Universität Bern und Lausanne nachgewiesen, dass das Tabakprodukt zum Erhitzen IQOS eine Tabakzigarette auf mehr als 350 °C erhitzt und dass jede Zigarette, die Tabakrauch entwickelt, mit denselben schädlichen Verbrennungsstoffen wie bei herkömmlichen Zigaretten. Entsprechend fehlt eine Begründung, wieso Tabakprodukte zum

⁴ Siehe Anhang IV in den Erläuterungen

Erhitzen weiterhin, der Selbstdeklaration der Produzenten folgend, in eine separate Kategorie eingereiht werden sollen. Das neueste Modell von IQOS, das im November 2021 lancierte ILUMA, enthält zudem ein Metallplättchen. Ob dabei Schwermetalle freigesetzt werden, ist unklar.

Da IQOS das einzige Tabakprodukt zum Erhitzen auf dem Schweizer Markt ist, kommt Philip Morris International bislang exklusiv in den Genuss einer «Dumpingsteuer» für sein Produkt.

Tabakprodukte zum oralen Gebrauch

2019 wurde die 1995 verbotene Einfuhr und Abgabe von «Snus» in der Schweiz per Gerichtsurteil erlaubt – in der EU gilt weiterhin ein 1992 eingeführtes Verkaufsverbot (ausgenommen Schweden). Seither hat sich der Konsum von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch vervielfacht. Dies ist insbesondere beunruhigend, da der Snus-Konsum bei jüngeren Menschen am weitesten verbreitet ist. Die Konsumentinnen und Konsumenten von Snus oder snusähnlichen Produkten nehmen über den Tag hinweg im Durchschnitt ähnlich viel oder sogar mehr Nikotin auf als Raucherinnen und Raucher. Jugendliche, die Snus konsumieren, zeigen sogar stärkere Abhängigkeits- und Entzugssymptome als Menschen, die rauchen. Entsprechend schwierig ist es für diese Personen den Konsum zu stoppen.

Beide Produktarten, also Tabakprodukte zum Erhitzen wie auch Tabakprodukte zum oralen Gebrauch, haben ebenfalls keinen erwiesenen Nutzen beim Rauchstopp bzw. der Tabakentwöhnung.

Die Lungenliga Schweiz schlägt vor, die bestehenden Sondertarife zu streichen und

- Tabakprodukte zum Erhitzen in Art. 2 Abs. 2 Bst. a (Zigaretten) einzureihen,⁵
- Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch und Schnupftabak in Art. 2 Abs. 2 Bst. c (Feinschnitttabak) einzureihen.⁶

Die aktuell tiefen Steuersätze von 6 bis 12% für diese Produkte entsprechen nicht dem neuen vom Bundesrat definierten Präventionsgedanken und auch nicht ihrem realen Schadens- und Suchtpotential, insbesondere im Vergleich mit den geforderten Steuertarifen für E-Zigaretten.

D) Die Lungenliga Schweiz fordert für sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte (ausgenommen offene E-Zigarettenssysteme) eine kombinierte Besteuerung, inklusive einer Mindeststeuer.

⁵ Siehe Anhang I in den Erläuterungen

⁶ Siehe Anhang II in den Erläuterungen

4. Präventionsabgabe vereinheitlichen

Seit dem Beschluss zur Einführung des Tabakpräventionsfonds (TPF) 2003 wurde die fixe Abgabe auf Zigaretten und Feinschnitttabak zugunsten der Tabakprävention weder angepasst noch auf andere Produkte erweitert. Zwischen 2004 und 2020 sind die jährlichen Einnahmen des TPF von 18 auf 13 Millionen Franken gesunken. Grund dafür ist, dass insbesondere die starken Raucherinnen und Raucher weniger Zigaretten pro Person rauchen. Dies hat jedoch keinen entscheidenden Einfluss auf die Volksgesundheit, da eine Halbierung des Konsums die Gesundheitsrisiken nur unwesentlich reduziert. Hingegen hat sich die Raucherquote, die jährlich über 9'500 Toten und mindestens 3 Milliarden Franken an direkten medizinischen Kosten verursacht, in dieser Zeit nur marginal verändert (2007: 28%, 2017: 27%). Durch das Bevölkerungswachstum (ca. + 1 Million Menschen im letzten Jahrzehnt) ist die Zahl der Raucherinnen und Raucher insgesamt sogar um geschätzt 200'000 Menschen gestiegen. Gleichzeitig sind für die Tabakprävention mit Oraltabak und E-Zigaretten in den letzten Jahren neue Aufgaben entstanden, ohne dass die Raucherprävalenz durch diese Produkte erkennbar gesunken ist.

Die Aufgabe des TPF ist es, Präventionsmassnahmen zu finanzieren, die den Einstieg in den Tabakkonsum verhindern, den Ausstieg fördern und die Bevölkerung vor Passivrauch schützen, unabhängig von der Art des Produktes. Dies entspricht ebenfalls den Zielen der NCD-Strategie des Bundes, das Risiko an nichtübertragbaren Krankheiten zu erkranken zu vermindern und Risikofaktoren zu reduzieren. Entsprechend diesem Auftrag schlägt die Lungenliga Schweiz eine Ausweitung der TPF-Abgabe vor:

Neu soll die Abgabe zugunsten des TPF auf sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte ausgeweitet werden (inkl. Tabakprodukte zum Erhitzen, Oral- und Schnupftabak bzw. orale Nikotinprodukte und E-Zigaretten). Für Liquids wäre dies neu eine Abgabe von 0,8667 Rappen pro ml Flüssigkeit. Dies entspricht umgerechnet der Abgabe auf Zigaretten, bei welcher ein Päckchen Zigaretten üblicherweise 3 ml Flüssigkeit (Liquid) gleichgesetzt wird.

Aufgrund der genannten Situation abnehmender finanzieller Mittel, welche der Tabakprävention zur Verfügung stehen, bei gleichzeitiger Ausweitung der Produktpalette, welche mehr Aufwand für die Tabakprävention bedeutet, schlägt die Lungenliga Schweiz zudem (mindestens) eine Verdoppelung der Abgaben zugunsten der Tabakprävention vor:

- 0,26 Rappen pro Zigarette, Fr. 1,73 pro Kilo losem Tabak (Feinschnitttabak, Mund- und Schnupftabak bzw. Nikotinprodukt), sowie 1,7334 Rappen pro ml Flüssigkeit.⁷

⁷ Siehe Artikel 28 in den Erläuterungen

E) Die Lungenliga Schweiz fordert eine Ausweitung der TPF-Abgabe auf sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte, da unbestritten von sämtlichen Tabak- und Nikotinprodukten eine gesundheitliche Gefährdung ausgeht, sowie eine Verdoppelung der Abgabe.

5. Tabaksteuer soll Jugendschutz, Schadens- und Suchtpotential berücksichtigen

Die WHO empfiehlt bei Zigaretten einen Gesamtsteueranteil von mindestens 75% am Einzelhandelspreis. In der Schweiz liegt dieser bei nur knapp 60%. Zum Vergleich: In allen Ländern der EU, sowie Grossbritannien und Norwegen, liegt der Gesamtsteueranteil zwischen 75% und 90%, ausgenommen Deutschland und Luxemburg mit je rund 70%. Gemessen am Preisniveau und der Kaufkraft in der Schweiz sind Zigaretten verhältnismässig günstig.

Die Lungenliga Schweiz fordert für Tabak- und Nikotinprodukte eine Besteuerung, die ihrem Schadenspotential entspricht. Aus diesem Grund muss insbesondere auch die Besteuerung von Zigaretten und Feinschnitttabak deutlich erhöht werden. Die Anhebung der Tabaksteuer auf Zigaretten und Feinschnitttabak ergibt sich aus dem wissenschaftlich unbestritten äusserst hohen Schadens- und Suchtpotential dieser Produkte und entspricht den eingangs definierten Zielen zu «Jugendschutz» und «Schadens- und Suchtpotential».

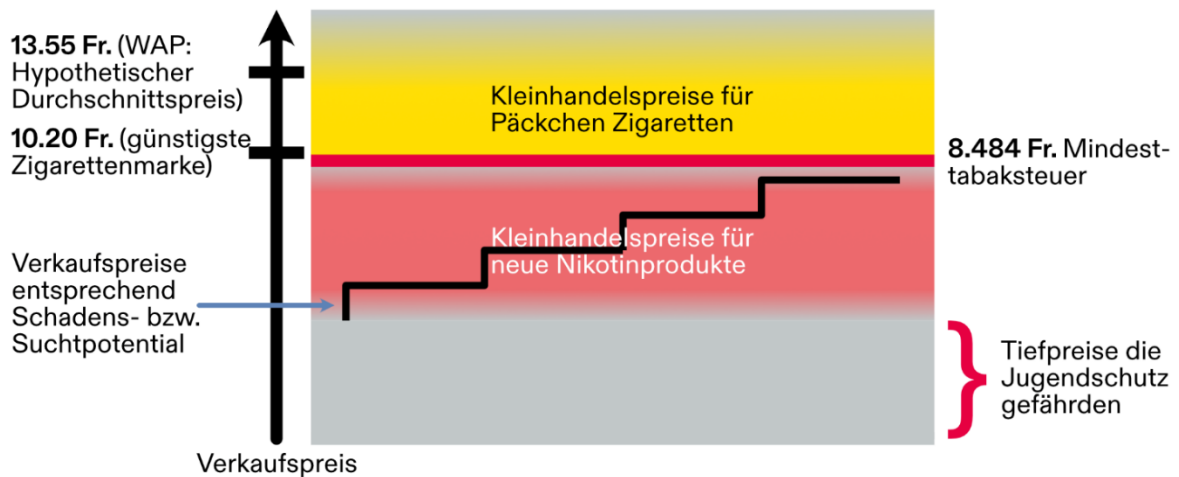
Dieser Schritt schafft überhaupt erst den Spielraum, bei den E-Zigaretten einen Steuersatz festzulegen, der sowohl einem gegebenenfalls geringeren Schadenspotential Rechnung tragen kann und trägt dazu bei, E-Zigaretten für Jugendliche, Nichtraucherinnen und Nichtraucher unattraktiv zu machen bzw. den Einstieg in den Konsum von zu verhindern.⁸

⁸ Merz, Puhon (2022): Taxation options for nicotine and tobacco products in Switzerland (Conclusion)

Bandbreite für Preisgestaltung bei tiefen Zigarettenpreisen (aktuell)



Bandbreite für Preisgestaltung bei hohen Zigarettenpreisen (Vorschlag zukünftig)



Die Lungenliga Schweiz schlägt vor, den seit 2013 unveränderten Tabaksteuersatz für Zigaretten und Feinschnitttabak in mehreren grossen Schritten anzupassen, auf im Schnitt 75% des Kleinhandelspreises.

Für Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen:

- 30,1716 Rappen je Stück und 25 Prozent des Kleinhandelspreises, mindestens 42,420 Rappen je Stück.⁹

⁹ Siehe Anhang I in den Erläuterungen

Für losen Feinschnitttabak, Wasserpfeifentabak, Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch, Schnupftabak etc.:

- Fr. 97,00 je kg und 25 Prozent des Kleinhandelspreises, mindestens Fr. 160,00 je kg.¹⁰

F) Die Lungenliga Schweiz fordert für Tabak- und Nikotinprodukte eine Besteuerung, die ihrem Schadens- und Suchtpotential entspricht.

G) Punkt F) folgend, verlangt die Lungenliga Schweiz eine deutliche Erhöhung der Besteuerung von Zigaretten und Feinschnitttabak (mindestens 75% des Gesamtsteueranteils).

Bundesrätliche Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer

Wie in der Einleitung erwähnt, verfügte der Bundesrat über eine limitierte Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer, welche seit 2013 ausgeschöpft ist. Eine solche Kompetenz zur Tabaksteuererhöhung hat den Vorteil, dass der Bundesrat bzw. der Bund rasch und flexibel auf Marktveränderungen reagieren und die Tabaksteuer gezielt anpassen kann. Wie die Lungenliga Schweiz aufgezeigt hat, kann die Tabaksteuer sehr effizient zur Gesundheitsvorsorge eingesetzt werden, dies bedingt jedoch auch, dass rasch auf Entwicklungen des Marktes reagiert werden kann. Mit einem Gesetz, bei welchem jede einzelne Tarifierhöhung durch National- und Ständerat genehmigt werden müssen, in Form einer Gesetzesrevision, ist es schlicht unmöglich, zeitnah zu reagieren. Das Tarifsystem der Tabaksteuer würde immer mehrere Jahre der Marktentwicklung hinterherhinken. Die Lungenliga Schweiz spricht sich aus diesem Grund für einen möglichst grossen Spielraum für den Bundesrat zur Anpassung der Tarife aus. Optimal wäre eine unlimitierte Kompetenz für den Bundesrat.

Fiskalpolitischer Nutzen

Aus rein fiskalpolitischen Überlegungen macht eine Besteuerung von E-Zigaretten sowie eine gleichzeitige Anhebung der Steuer auf herkömmlichen Tabakprodukten ebenfalls Sinn, da die Reduktion der Steuereinnahmen aufgrund des Rückgangs an verkauften Zigaretten mit der Neubesteuerung von E-Zigaretten und dem höheren Steuersatz auf herkömmliche Tabakprodukte kompensiert und gleichzeitig die durch den Tabakkonsum verursachten Gesundheitskosten

¹⁰ Siehe Anhang II in den Erläuterungen

reduziert werden können. Ein abrupter Einbruch der Verkaufszahlen ist aufgrund des Suchtpotentials von Nikotin nicht zu erwarten.

6. Marktentwicklung im Auge behalten

Der Tabakmarkt war über viele Jahrzehnte ein statischer Markt, technische Innovationen oder neue Produkte waren unbekannt. Dies hat sich in den letzten Jahren radikal geändert: In immer kürzeren Abständen kommen neue Produkte (z.B. Einweg-E-Zigaretten) oder chemische Innovationen ¹¹ auf den Markt (z.B. Nikotinsalze oder synthetisches Nikotin seit 2021). Absatzzahlen für neue Produkte explodieren über Nacht oder brechen genauso schnell wieder ein.

Ausgerechnet in dieser Phase des sich rasch verändernden Kauf- und Konsumverhaltens der Jugendlichen, fehlt ein Berichterstattungssystem: Seit Einstellung des 'Suchtmonitoring Schweiz' auf Ende des Jahres 2016, befindet sich die Schweiz im Blindflug bezüglich des Konsums der unterschiedlichen Tabak- und Nikotinprodukte. Auf Bundesebene wird lediglich noch alle fünf Jahre im Rahmen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung (SGB) ein Minimum an Daten erhoben. Zeitnahe und detaillierte Daten fehlen.

Die Lungenliga Schweiz fordert deshalb die Wiedereinführung eines jährlichen Berichterstattungssystems für Tabak- und Nikotinprodukte, in welchem der Konsum aller Produkte detailliert erfasst werden soll: Zigaretten, Shishas, Tabakprodukte zum Erhitzen, Oraltabak (Snus, Nicotine Pouches etc.), Schnupftabak, E-Zigaretten (offen/geschlossen, Kapseln/Einweg) usw.

Auf Grundlage des wiederhergestellten Berichterstattungssystems soll das Bundesamt für Gesundheit (BAG) jährlich einen Bericht über die Entwicklung des Schweizerischen Tabak- und Nikotinmarktes, insbesondere der Produkte, erstellen. Der Bericht soll ebenfalls Aspekte, die den Umweltschutz betreffen, berücksichtigen (Littering, Plastikabfall, Inhaltsstoffe usw.). Die Berichte sind unerlässlich für ein zeitnahes Erfassen etwaiger bedenklicher Entwicklungen im Markt und für ein rechtzeitiges Eingreifen im Sinne des Jugend- und Gesundheitsschutzes.

Auf Grundlage der BAG-Berichte und der fortlaufenden neuen Erkenntnisse der Forschung zu den neuen Tabak- und Nikotinprodukten, soll der Bundesrat in fünf Jahresperioden zuhanden des

¹¹ Ein grosses Problem im Zusammenhang mit dem Suchtpotential, insbesondere bei Jugendlichen, sind Aromastoffe. Die grosse Mehrheit der E-Zigaretten und anderen neuen Tabak- und Nikotinprodukte enthalten den Geschmack dominierende Aromen wie «Strawberry», «Watermelon», «Vanilla», «Biscuit» usw. Im Rahmen der Beratungen zum Tabakproduktegesetz hatte die Gesundheitskommission des Ständerates (SGK-SR) empfohlen, diese das Abhängigkeitspotential erhöhenden Aromen, zumindest bei Rauchwaren, zu verbieten, und somit auch das Menthol bei „klassischen“ Zigaretten. Das Parlament lehnte dies ab. In der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich sind Rauchtobakprodukte mit charakteristischem Aroma und Zusatzstoffen, die das Inhalieren oder die Nikotinaufnahme erleichtern, seit spätestens Mai 2020 verboten. Einzelne Staaten wie die Niederlande haben dieses Verbot bereits auf E-Zigaretten ausgeweitet. Die aktuelle Revision der EU-Richtlinien im Rahmen des „Europe's Beating Cancer Plan“, beinhaltet ein absolutes Verbot dieser Stoffe und Aromen für sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte in der gesamten EU.

Parlaments über eventuell notwendige Anpassungen des Tabaksteuergesetzes berichten. Dies beinhaltet einerseits möglicherweise notwendige Anpassungen der Produktkategorien, als auch mögliche Korrekturen einzelner Tarife der Tabaksteuer, falls die Forschung zum Schluss kommt, dass gewisse Produkte ein anderes Schadens- und Suchtpotential aufweisen, als bislang vermutet.

H) Die Lungenliga Schweiz fordert, dass zukünftig die Verkaufszahlen der Tabak- und Nikotinprodukte (nach Untergruppen) vom Bund erhoben werden.

I) Die Lungenliga Schweiz fordert, dass das Bundesamt für Gesundheit und der Bundesrat regelmässig und detailliert über die Entwicklung der Produkte auf dem schweizerischen Tabak- und Nikotinmarkt berichten.

Zukunft des Tarifes für E-Zigaretten

Da sich die zukünftige Entwicklung des Steuersatzes auf E-Zigaretten im Verhältnis zum Steuersatz auf Zigaretten und Feinschnitttabak an den kommenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zum langfristigen gesundheitlichen Gesamtschadenspotential orientieren soll, bleibt vorerst offen, ob dieser sich dem von der Lungenliga Schweiz empfohlenen Steuersatz der Zigaretten inskünftig annähern muss.

Kommen künftige Studien zum Schluss, dass das Schadens- oder Suchtpotential von E-Zigaretten höher einzustufen ist als bisher angenommen, jedoch immer noch tiefer einzuschätzen ist als dasjenige von herkömmlichen Rauchwaren, so muss die Besteuerung von E-Zigaretten im relativen Vergleich erhöht werden. Dieser Sachverhalt muss regelmässig geprüft werden.

Ausland

Ein Blick über die Grenze zeigt, dass die Europäische Kommission aktuell ihre Richtlinie über die Besteuerung von Tabakwaren (2011/64/EU) ebenfalls überarbeitet, um u. a. auch die Besteuerung neuartiger Rauchprodukte wie E-Zigaretten zu harmonisieren.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Vorschlag Bundesrat / Vorschlag Lungenliga Schweiz

Art. 1 Abs. 3

³ Soweit dieses Gesetz für Ersatzprodukte keine besonderen Bestimmungen enthält, gelten für sie die Bestimmungen für Tabakfabrikate.

Lungenliga Schweiz: Keine Bemerkungen.

Art. 5 Bst. b

Von der Steuer sind befreit:

b. Nikotinprodukte, wenn sie als Arzneimittel registriert sind.

Lungenliga Schweiz: Die explizite Erwähnung der bei Swissmedic registrierten Entwöhnungspräparate beugt unnötigen Diskussionen vor.

Art. 10 Abs. 1 Bst. c, d und e

¹ Die Steuer wird bemessen:

c. für nikotinhaltige Substanzen, die mittels elektronischer Zigaretten mit offenen Systemen konsumiert werden können, je Milligramm Nikotin;

d. für Flüssigkeiten, die mittels elektronischer Zigaretten mit geschlossenen Systemen konsumiert werden können, je Milligramm Nikotin und in Prozenten des Kleinhandelspreises;

e. für andere Ersatzprodukte, sowie für die Tabakfabrikate, die sie ersetzen

Lungenliga Schweiz: Anpassungen entsprechend den Ausführungen im erläuternden Bericht. Der bestehende Buchstabe c wird in seiner Form ersatzlos gestrichen.

Art. 11 Abs. 1

¹ Die Steuer wird wie folgt berechnet:

a. die Steuer auf Tabakfabrikaten: nach den Tarifen in den Anhängen I–III;

b. die Steuer auf Ersatzprodukten: nach dem Tarif in Anhang IV.

Lungenliga Schweiz: Artikel 11 Absatz 1 definiert die Berechnung der Steuer. Entsprechend den Bemerkungen zum Erläuternden Bericht werden die Anhänge II und IV revidiert.

Art. 11 Abs. 2

² Der Bundesrat kann zur Mitfinanzierung der Beiträge des Bundes an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie an die Ergänzungsleistungen und zur Angleichung an die in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Steuersätze:

- a. die beim Inkrafttreten der Änderung vom XX. XX 2022 dieses Gesetzes geltenden Steuersätze für Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen erhöhen;
- b. die beim Inkrafttreten der Änderung vom XX. XX 2022 dieses Gesetzes geltenden Steuersätze für Zigarren und Zigarillos erhöhen;
- c. die beim Inkrafttreten der Änderung vom XX. XX 2022 dieses Gesetzes geltenden Steuersätze für Feinschnitttabak Wasserpfeifentabak, Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch, Schnupftabak und sonstige nicht in Art. 11 Abs. 2 Bst. a bis b eingereihte Tabakprodukte erhöhen;
- d. die beim Inkrafttreten der Änderung vom XX. XX 2022 dieses Gesetzes geltenden Steuersätze für Ersatzprodukte erhöhen.

Die Lungenliga Schweiz fordert eine unbeschränkte bundesrätliche Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer. Der Bundesrat wäre damit in der Lage, entsprechend zeitnah auf Marktentwicklungen zu reagieren bzw. die in den Erläuterungen dargelegte Strategie in den nächsten Jahren planmässig umzusetzen.

Art. 28

1 Die Tabaksteuerverordnung vom 15. Dezember 1969 regelt die Vermittlung des Inlandtabaks an die Hersteller von Tabakfabrikaten.

2 Der Bundesrat kann:

- a. die Hersteller von Tabakfabrikaten zur Übernahme von Inlandtabak in einem zumutbaren Verhältnis zu dem von ihnen verarbeiteten Importtabak verpflichten. Die Übernahmepflicht ist jedoch auf den Ernteertrag einer gesamten Anbaufläche von 1000 ha beschränkt;
- b. die Hersteller und Importeure von Zigaretten und Feinschnitttabak verpflichten, eine Abgabe von höchstens 0,13 Rappen je Zigarette oder Fr. 1,73 je Kilogramm Feinschnitttabak in den für die Mitfinanzierung des Inlandtabaks geschaffenen Finanzierungsfonds zu entrichten;

c. *streichen*

3 Der Finanzierungsfonds nach Absatz 2 Buchstabe b wird von der Einkaufsgenossenschaft verwaltet und steht unter der Aufsicht der Oberzolldirektion.

4 *streichen*

Lungenliga Schweiz: Die Ausdehnung der Präventionsabgabe auf sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte, macht eine Trennung von Finanzierungsfonds Inlandtabak und Tabakpräventionsfonds im Gesetz in zwei separate Artikel notwendig.

Neu Art. 28a

1 Der Bundesrat kann die Hersteller und Importeure von Tabak- und Nikotinprodukten sowie elektronischen Zigaretten verpflichten, eine Abgabe von höchstens 0,26 Rappen je Zigarette, Fr. 3,46 je Kilogramm Tabak und nikotinhaltigen Füllstoffen, oder 1,7334 Rappen pro Milliliter Flüssigkeit in einen Tabakpräventionsfonds zu entrichten.

2 Der Tabakpräventionsfonds nach Absatz 1 wird von einer Präventionsorganisation verwaltet und steht unter der Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport.

Anhang I

Steuertarif für Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen

Die Steuer beträgt 30,1716 Rappen je Stück und 25 Prozent des Kleinhandelspreises, mindestens 42,420 Rappen je Stück.

Anmerkungen

1. Die dem Bundesrat nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a zustehende Befugnis, die Steuersätze um 155 Prozent zu erhöhen, bezieht sich auf die nach der Stückzahl bemessene Steuer sowie auf die Mindeststeuer je Stück, nicht aber auf den nach dem Kleinhandelspreis bemessenen Steueranteil.
2. Der Gesamtsteuersatz je 1000 Stück, der sich aus dem nach der Stückzahl und dem nach dem Kleinhandelspreis bemessenen Steueranteil ergibt, ist auf die nächsten 5 Rappen aufzurunden. Bruchteile von Rappen zählen nicht.

Anhang II

Steuertarif für Zigarren und Zigarillos

Die Steuer beträgt 0,56 Rappen je Stück und 1 Prozent des Kleinhandelspreises.

Anmerkungen

1. Die dem Bundesrat nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b zustehende Befugnis, die Steuersätze um 100 Prozent zu erhöhen, bezieht sich auf die nach der Stückzahl bemessene Steuer, nicht aber auf den nach dem Kleinhandelspreis bemessenen Steueranteil.
2. Der Gesamtsteuersatz je 1000 Stück, der sich aus dem nach der Stückzahl und dem nach dem Kleinhandelspreis bemessenen Steueranteil ergibt, ist auf die nächsten 5 Rappen aufzurunden. Bruchteile von Rappen zählen nicht.

Anhang III

Steuertarif für Feinschnitttabak, Wasserpfeifentabak, Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch, Schnupftabak und sonstige nicht in Art. 11 Abs. 2 Bst. a bis b eingereihte Tabakprodukte.

Die Steuer beträgt Fr. 97.00 je kg und 25 Prozent des Kleinhandelspreises, mindestens Fr. 160.00 je kg.

Anmerkungen

1. Die dem Bundesrat nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c zustehende Befugnis, die Steuersätze um 155 Prozent zu erhöhen, bezieht sich auf die nach Kilogramm bemessene Steuer sowie auf die Mindeststeuer je Kilogramm, nicht aber auf den nach dem Kleinhandelspreis bemessenen Steueranteil.

2. Der Gesamtsteuersatz je Kilogramm, der sich aus dem nach Kilogramm und dem nach dem Kleinhandelspreis bemessenen Steueranteil ergibt, ist auf die nächsten 5 Rappen aufzurunden. Bruchteile von Rappen zählen nicht.

Anhang IV

Steuertarif für Ersatzprodukte

1. Für nikotinhaltige Substanzen, die mittels elektronischer Zigaretten mit offenen Systemen konsumiert werden können, beträgt die Steuer Fr. -.10 je Milligramm des darin enthaltenen Nikotins.

2. Für Flüssigkeiten, die mittels elektronischer Zigaretten mit geschlossenen Systemen konsumiert werden können, beträgt die Steuer Fr. -.06 je Milligramm des darin enthaltenen Nikotins und 25 Prozent des Kleinhandelspreises, mindestens Fr. -.10 je Milligramm des darin enthaltenen Nikotins.

3. Für andere Ersatzprodukte wird die Steuer nach dem Steuertarif für die Tabakfabrikate, die sie ersetzen, berechnet.

Lungenliga Schweiz: Erhöhung der Tarife entsprechend den Ausführungen im erläuternden Bericht.
Keine Bemerkungen zu Ziffer 3.

Freundliche Grüsse

LUNGENLIGA SCHWEIZ



Dr. med. Jörg Spieldenner

Direktor