

Revision Tabaksteuer

Besteuerungsmodell für E-Zigaretten & Anpassungen der bestehenden Besteuerungskategorien

Die Tabaksteuer

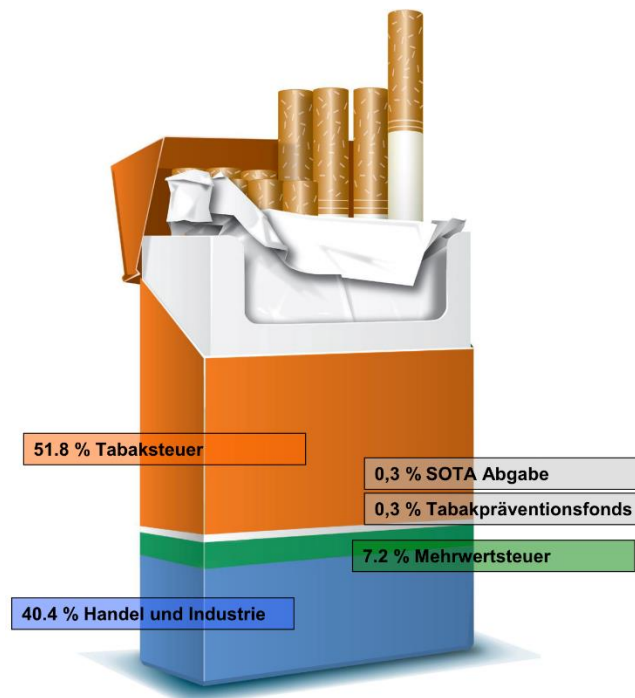
In ihrer heutigen Form wurde die Tabaksteuer 1969 eingeführt, gleichzeitig mit der Abschaffung der Zollgebühren auf importierten Tabak.

Die Tabaksteuer fliesst vollständig in die Kasse der AHV und IV. 2020 nahm der Bund 2,1 Milliarden Franken durch die Tabaksteuer ein.

In den vergangenen Jahren wurden die Zigarettenpreise mehrmals erhöht. Für mehr als die Hälfte des Aufschlags ist 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 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 von 2003 bis 2020 ihren eigenen Anteil in vierzehn kleinen Schritten, um insgesamt Fr. 2,30.

Preiszusammensetzung für ein Päckchen Zigaretten zu Fr. 8,80 Verkaufspreis



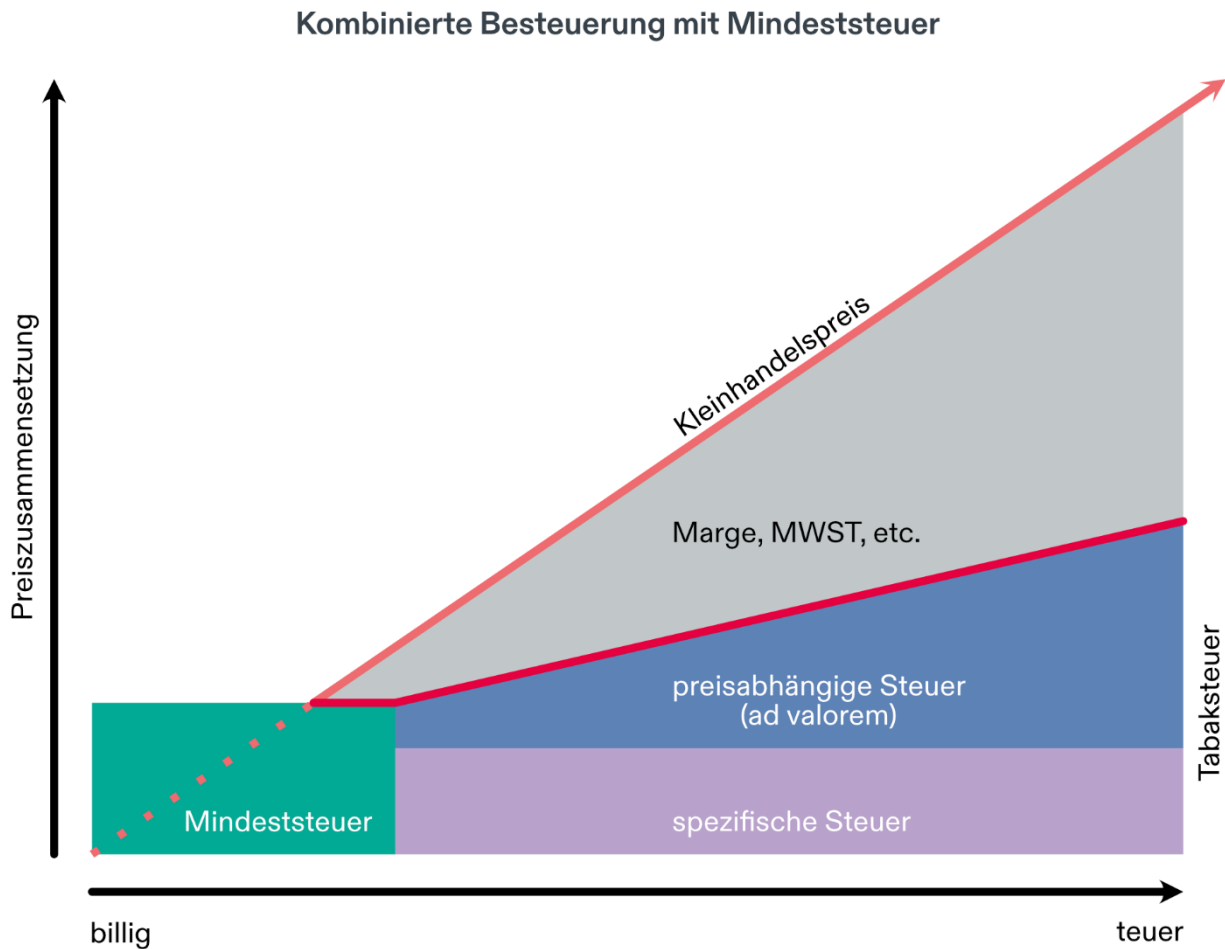
Grafik: Eidgenössische Zollverwaltung

Bislang wurde die Tabaksteuer in der Schweiz unter rein fiskalischen Aspekten betrachtet. Die Vorteile der Tabaksteuer als effiziente Massnahme zugunsten der Tabakprävention hingegen blieben in der Gesetzgebung unbeachtet. Seit langem bekannt ist, dass grosse Preiserhöhungen, im Gegensatz zu 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.

Intelligente Besteuerung von Zigaretten und Feinschnitttabak

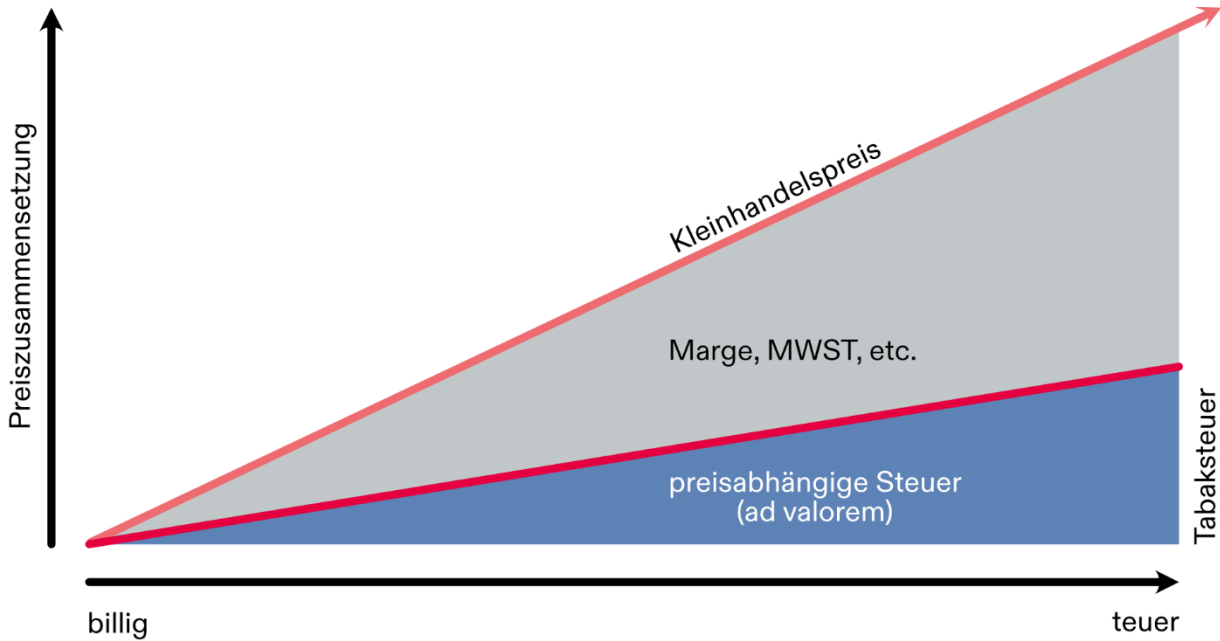
Die Tabaksteuer auf Zigaretten und Feinschnitttabak besteht aus drei Teilen, welche unterschiedliche Aufgaben erfüllen:

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



Unglücklicherweise wurde die kombinierte Besteuerung (inkl. Mindeststeuer) auf Produkte wie Oraltabak oder Tabakprodukte zum Erhitzen nicht übernommen. Diese werden lediglich ad valorem besteuert, mit einem sehr tiefen Steuersatz von 6 bzw. 12 Prozent. E-Zigaretten sind vollständig von der Tabaksteuer befreit.

Ad valorem Steuer



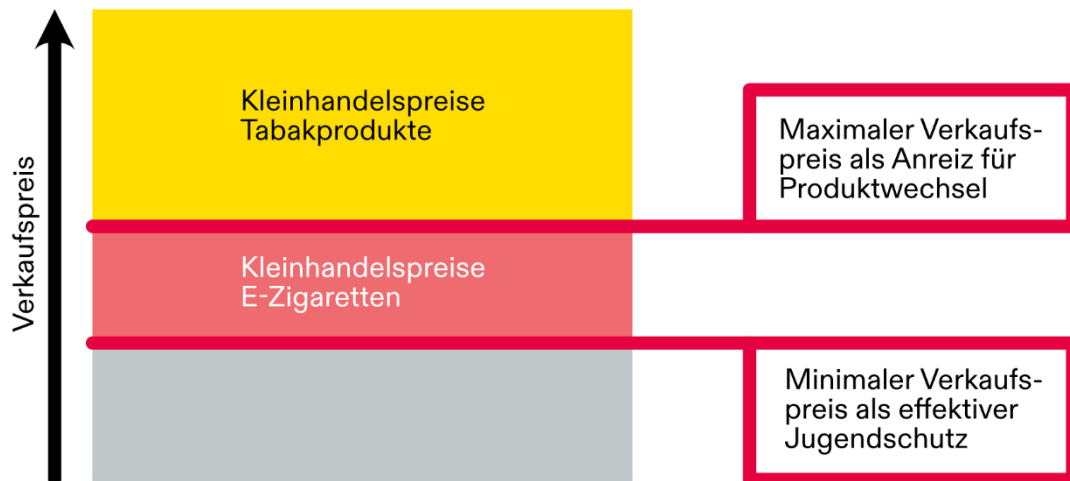
Die AT Schweiz fordert für sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte eine kombinierte Besteuerung, inklusive einer Mindeststeuer.

Tabaksteuer soll Jugendschutz und Schadenspotential berücksichtigen

Die Tabakbesteuerung ist eine der wirksamsten Massnahmen zur Tabakprävention. Ein hoher Preis wirkt vor allem bei jungen Menschen, denn er reduziert bzw. verhindert den Konsum. Steigt der Verkaufspreis um zehn Prozent, sinkt die Nachfrage durchschnittlich um rund vier Prozent.

Bislang waren bei der Ausgestaltung Tabaksteuer gesundheitspolitische Aspekte ohne Bedeutung. Die Steuersätze auf Tabak- und Nikotinprodukte orientieren sich nicht am Schadenspotential der Produkte.

Preisniveau E-Zigaretten



Das Factsheet ist mit einem Modell zur Visualisierung der Vorschläge der AT Schweiz ergänzt. Mittels konkreter Vorschläge der AT Schweiz für die mögliche Umsetzung sowie Musterbeispielen soll das Gesamtmodell der AT Schweiz dargelegt und dessen Potential demonstriert werden.

Schritt 1: Einführung Besteuerungssystem für E-Zigaretten & Vereinheitlichung

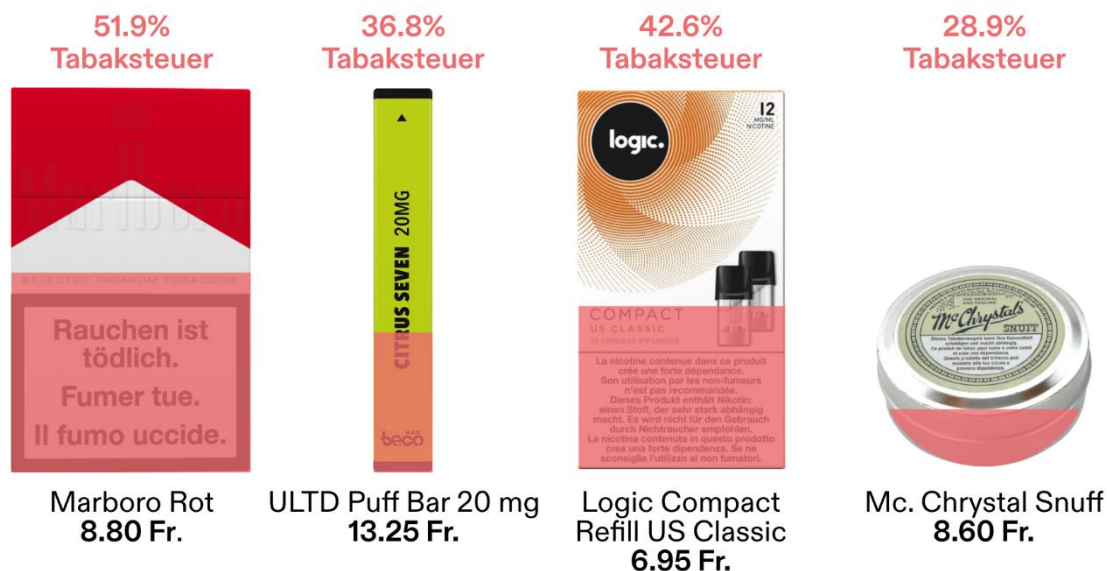
Um die im ersten Teil definierten Ziele «intelligente Besteuerung», «Jugendschutz» und «Schadenspotential» bei der Besteuerung von E-Zigaretten zu erfüllen, schlägt die AT Schweiz folgende Umsetzung vor:

- **Kombinierte Besteuerung (inkl. Mindeststeuer) auf E-Zigaretten. Der spezifische Anteil der Steuer und die Mindeststeuer werden auf den Nikotinanteil erhoben.**

Wie bei der Besteuerung von Zigaretten wirkt die Mindeststeuer auch bei den E-Zigaretten als effektiver Hebel gegen Rabattaktionen und Dumpingpreise. Der spezifische Steueranteil auf Nikotin nimmt den Gedanken des (Sucht-)Schadenspotentials auf (im Unterschied zu klassischen Rauchwaren variiert der Nikotingehalt in den diversen E-Zigaretten bzw. E-Liquids erheblich). Der preisabhängige Steueranteil, ergänzt wiederum als flexible Komponente (welche automatisch auf Preisveränderungen reagiert), die beiden anderen Massnahmen.

Die Festlegung der exakten Höhe der drei Elemente der Besteuerung ist letztlich eine politische Frage. Die AT Schweiz empfiehlt CHF 0.06 je mg Nikotin pro ml, 25% des Kleinhandelspreis und total mindestens CHF 0.10 je mg Nikotin pro ml (siehe Modell 1.1).

Vergleich der Verkaufspreise und des Tabaksteueranteils



Natürlich sind auch tiefere Ansätze möglich (Modell 2.1). Derart tiefe Besteuerungen führen jedoch nicht zum Ziel, die Produkte für Kinder und Jugendliche unattraktiv zu machen.

Eine einheitliche Umsetzung des Gesundheitsgedankens bedingt weitere Anpassungen. Bezüglich des Schadenspotentials kann bereits heute festgehalten werden, dass Tabakprodukte zum Erhitzen Grossteiles dieselben hochtoxischen (krebserregenden) Giftstoffe im Rauch abgeben, wie Zigaretten, wenn auch in einem geringeren Umfang. Sie werden von den Tabakpräventionsorganisationen deshalb als Rauchprodukte betrachtet bzw. diesen zugeordnet. Ebenso wird das Suchtpotential von Oraltabak als überdurchschnittlich betrachtet. Aus diesen Gründen schlägt die

AT Schweiz vor, den bisherigen Anhang IV des Tabaksteuergesetzes zu streichen und die Produkte auf die Anhänge I und III aufzuteilen, sowie den bisherigen Begriff «Kautabak» mit dem neuen Begriff aus dem Tabakproduktegesetz «Nikotinprodukt zum oralen Gebrauch» zu ersetzen und damit mögliche Gesetzeslücken neuen Nikotinprodukten vorgängig zu schliessen:

- Einreihen der Tabakprodukte zum Erhitzen bei den klassischen Zigaretten (Anhang I) sowie den Nikotinprodukten zum oralen Gebrauch und Schnupftabak beim Feinschnitt- und Wasserpfeifentabak (Anhang III).

Die Streichung des bisherigen Anhang IV des Tabaksteuergesetzes sorgt für eine Komplettierung der einheitlichen Anwendung des kombinierten Besteuerungsmodells, sowie eine Vereinfachung der diversen Kategorien im Tabaksteuergesetz.

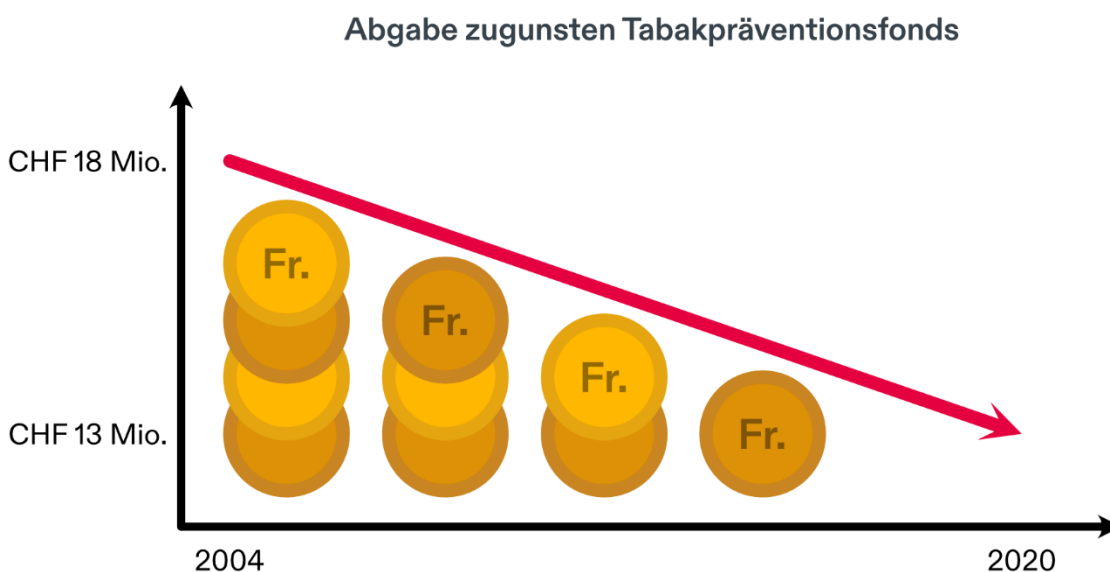
Die Aufgabe des Tabakpräventionsfonds ist es Präventionsmassnahmen zu finanzieren, die den Einstieg in den Tabakkonsum verhindern, den Ausstieg fördern und die Bevölkerung vor Passivrauch schützen. Entsprechend diesem Auftrag schlägt die AT Schweiz eine Ausweitung der TPF-Abgabe vor:

- Abgabe zugunsten des Tabakpräventionsfonds auf sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte ausweiten.

Die AT Schweiz schlägt eine Abgabe von 0,8667 Rappen pro ml Flüssigkeit vor. Dies entspricht gleichwertig der Abgabe auf Zigaretten, wo ein Päckchen Zigaretten üblicherweise 3 ml Flüssigkeit (Liquid) gleichgesetzt wird (siehe Modell 1.2).

Schritt 2: Anpassung der Abgabe zugunsten des Tabakpräventionsfonds

Als Folge der Einrichtung des TPF haben die meisten Kantone die kantonalen Zuschüsse für die Tabakprävention reduziert oder gestrichen. Standen dem TPF im ersten Jahr 2004 noch 18 Millionen Franken zur Verfügung, so sind die jährlichen Einnahmen des TPF im Jahr 2020 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, insbesondere bei

starken Raucherinnen und Rauchern. Die hingegen für die jährlich über 9'500 Toten und mindestens 3 Milliarden Franken an direkten medizinischen Kosten entscheidende Raucherquote hat sich jedoch in dieser Zeit nur marginal verändert (2007: 28%, 2017: 27%). Folglich schlägt die AT Schweiz vor, die Mittel des TPF nicht weiter schrumpfen zu lassen:

- Erhöhung der Abgabe zugunsten des Tabakpräventionsfonds.

Die AT Schweiz schlägt eine Verdoppelung der TPF-Abgabe vor.

Schritt 3: Anheben der Steuersätze entsprechend dem Schadenspotential

Gemessen am Preisniveau und der Kaufkraft in der Schweiz sind Zigaretten verhältnismässig günstig. 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%. Die AT Schweiz schlägt vor den seit 2013 unveränderten Tabaksteuersatz für Zigaretten und Feinschnitttabak anzupassen:

- Anhebung des Gesamtsteuersatzes für Zigaretten und Feinschnitttabak auf im Schnitt 75%.

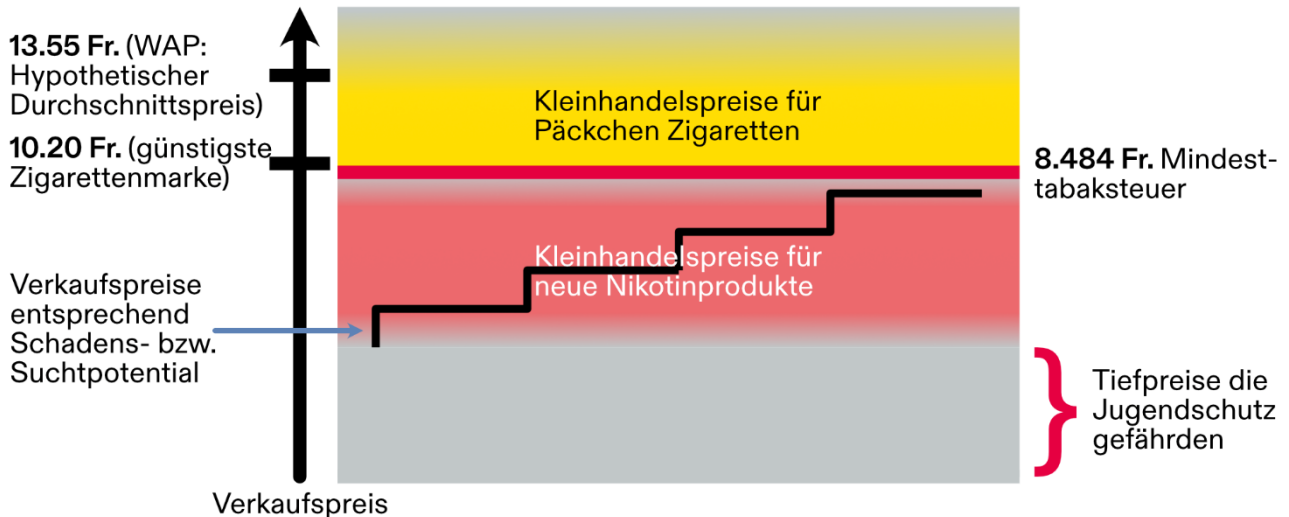
Die AT Schweiz empfiehlt 30.1716 Rappen je Stück, 25% des Kleinhandelspreis und total mindestens 42.420 Rappen je Stück für Zigaretten und 97 Franken je Kilo, 25% des Kleinhandelspreis und total mindestens 160 Franken je Kilo für Feinschnitttabak etc. (siehe Modell 1.3.1). Dies entspricht einer Anhebung der Tabaksteuer für Zigaretten (Anhang I) und Feinschnitttabak (Anhang III) auf im Schnitt 69.5%, was einen durchschnittlichen Gesamtsteueranteil von 75% für Zigaretten und Feinschnitttabak ergibt.

Die Anhebung der Tabaksteuer auf Zigaretten und Feinschnitttabak ergibt sich aus dem wissenschaftlich unbestritten äusserst hohen Schadenspotential dieser Produkte und entspricht den eingangs definierten Zielen zu «Jugendschutz» und «Schadenspotential». Der Schritt vergrössert gleichzeitig den Spielraum bei den E-Zigaretten einen Steuersatz festzulegen, der sowohl einem gegebenenfalls geringeren Schadenspotential Rechnung tragen kann als auch dem Ziel E-Zigaretten für Jugendliche, Nichtraucherinnen und Nichtraucher unattraktiv zu machen.

Bandbreite für Preisgestaltung bei tiefen Zigarettenpreisen (aktuell)



Bandbreite für Preisgestaltung bei hohen Zigarettenpreisen (Vorschlag zukünftig)



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 Steuersatz der Zigaretten annähern muss:

- **Eventuale Anhebung des Tabaksteuersatzes für E-Zigaretten entsprechend dem ermittelten Schadenspotential.**

Die AT Schweiz lässt entsprechend vorerst offen, wie sich der Steuersatz auf E-Zigaretten konkret entwickeln soll (siehe Modelle 1.3.1, 1.3.2 und 1.3.3 als hypothetisch mögliche Entwicklungen).

Key-Points und Rote Linien

Zusammengefasst definiert die AT Schweiz in diesem Dokument vier Key-Point für eine erfolgreiche Revision des Tabaksteuergesetzes:

1. **Mindestbesteuerung:** Für einen wirksamen Jugendschutz ist eine Form der Mindestbesteuerung auf sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte unabdingbar.
2. **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.
3. **TPF-Abgabe ausweiten:** Die Tabakprävention umfasst sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte. Entsprechend soll auf alle Produkte eine Abgabe erhoben werden.
4. **Tabaksteuersätze anpassen:** Eine Beurteilung der Produkte nach ihrem Schadenspotential, hat eine Anpassung der Steuersätze für klassische Rauchwaren zur Folge.

Folgende Punkte sind für die AT Schweiz Rote Linien und nicht verhandelbar:

- **Mindestbesteuerung sämtlicher Tabak- und Nikotinprodukte**
- **Spezifische Besteuerung des Nikotinanteils bei E-Zigaretten**