

# APS

Addiction Psychology Switzerland  
Schweizerische Vereinigung Suchtpsychologie  
Association Suisse de Psychologie des Addictions  
Associazione Svizzera di Psicologia delle Dipendenze  
[www.addictionpsychology.ch](http://www.addictionpsychology.ch)

Bundesrat Ueli Maurer  
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Elektronischer Versand an  
[tabak@ezv.admin.ch](mailto:tabak@ezv.admin.ch)

Bern, 30. März 2022

## Stellungnahme von Addiction Psychology Switzerland (APS) zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

Sehr geehrter Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die APS begrüsst, dass die elektronischen Zigaretten mit der Änderung des Tabaksteuergesetzes wieder besteuert werden sollen. Sie unterstützt den Vorschlag des Bundesrates, künftig den Präventionsgedanken in das Tabaksteuergesetz aufzunehmen und das Gefährdungs- bzw. Schadenspotential der E-Zigaretten bei den Steuersätzen zu berücksichtigen. Die APS bemängelt aber, 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.

Die Stellungnahme der APS orientiert sich an der Vernehmlassungsantwort der Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz und übernimmt davon die zentralen Punkte und Forderungen.

### **A) Die APS befürwortet die Wiedereinführung der Tabaksteuer auf E-Zigaretten.**

Untersuchungen zeigen, dass E-Zigaretten immer beliebter geworden sind, dies auch bei Nichtraucherinnen und Nichtrauchern. Vor allem unter Jugendlichen steigt die Konsumrate. Es stimmt, 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 über E-Zigaretten nicht 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. Solange jedoch keine eindeutige Evidenz über bekannte oder neue langfristige Risiken vorliegt, gilt das Vorsorgeprinzip. Dieses Prinzip rechtfertigt strikte Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Die APS 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.

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

Die Tabaksteuer kennt aktuell zwei verschiedene Varianten der Besteuerung: 1) Die kombinierte Besteuerung und 2) 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.

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 APS allgemein für eine Übernahme der kombinierten Besteuerung (inkl. einer Mindeststeuer) als Modell für die Besteuerung von E-Zigaretten aus.

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 Kantone zur Verfügung stehenden Kapazitäten sprengen. Es kann jedoch relativ einfach 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 Ersatz für das Risikopotential. Ein solches Modell der Besteuerung «bestraft» besonders jene E-Zigaretten mit hohem Nikotinanteil, die zu Dumpingpreisen verkauft werden.

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

Die APS stimmt dem vom Bundesrat angesprochenen Problem zu, dass Konsumentinnen und Konsumenten bei offenen Systemen die Grundstoffe frei erwerben und daraus Liquids herstellen können. Um diese Umsetzungsprobleme zu vermeiden, stimmt die APS dem Bundesrat zu, für offene Systeme eine rein spezifische Steuer auf Basis der Nikotinmenge in Milligramm zu bevorzugen.

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

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. 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 Bandbreite des Verkaufspreises für E-Zigaretten ist begrenzt durch: 1) den Verkaufspreis, welcher weiterhin einen Anreiz für Raucherinnen und Raucher darstellt, auf E-Zigaretten zu wechseln und 2) dem Verkaufspreis, der notwendig ist, um Nichtraucherinnen und -raucher sowie insbesondere Jugendliche vom Konsum abzuhalten (vgl. dazu Forderungen F und G).

Wie bereits angesprochen, bedauert die APS, dass der – neu vom Bundesrat aufgenommene – Präventionsgedanke bei den Tabaksteuersätzen für Tabak- und Nikotinprodukte unzureichend abgebildet wird. Die APS 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 Universitäten Bern und Lausanne nachgewiesen, dass das Tabakprodukt zum Erhitzen IQOS eine Tabakzigarette auf über 350 °C erhitzt und dass jede Zigarette, die Tabakrauch abgibt, mit denselben schädlichen Verbrennungsstoffen belastet ist wie herkömmliche Zigaretten. Entsprechend fehlt eine Begründung, wieso Tabakprodukte zum 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 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.

Die APS schlägt vor, die bestehenden Sondertarife für Tabakprodukte zum Erhitzen sowie für Tabakprodukte zum oralen Gebrauch zu streichen und

- Tabakprodukte zum Erhitzen in Art. 11 Abs. 2 Bst. a (Zigaretten) einzureihen und
- Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch und Schnupftabak in Art. 11 Abs. 2 Bst. c (Feinschnitttabak) einzureihen.

**E) Die APS 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.**

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 Gesundheit der Bevölkerung, da eine Halbierung des Konsums die Gesundheitsrisiken nur unwesentlich reduziert. Hingegen hat sich die Raucherquote, die jährlich über 9'500 Tote 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, unabhän-

gig von der Art des Produktes. Dies entspricht ebenfalls den Zielen der NCD-Strategie des Bundes, das Risiko an nichtübertragbaren Krankheiten zu erkranken zu reduzieren und Risikofaktoren zu vermindern. Entsprechend diesem Auftrag schlägt die APS 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).

Aufgrund der abnehmenden finanziellen Mittel, welche der Tabakprävention zur Verfügung stehen, bei gleichzeitiger Ausweitung der Produktpalette, welche mehr Aufwand für die Tabakprävention bedeutet, schlägt die APS zudem (mindestens) eine Verdoppelung der Abgaben zugunsten der Tabakprävention vor.

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

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

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 APS 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.

Dieser Schritt schafft 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 zu verhindern (vgl. Forderung D oben).

Die APS schlägt vor, den seit 2013 unveränderten Tabaksteuersatz für Zigaretten und Feinschnitttabak in mehreren grossen Schritten anzupassen, auf im Schnitt 75% des Kleinhandelspreises. Der Bundesrat verfügt 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. Mit einem Gesetz, bei welchem jede einzelne Tarifierpassung durch National- und Ständerat genehmigt werden muss, in Form einer Gesetzesrevision, ist es schlicht unmöglich, zeitnah zu reagieren. Das Tarifierssystem der Tabaksteuer würde immer mehrere Jahre der Marktentwicklung hinterherhinken. Die APS 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.

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

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

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<sup>1</sup> 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 APS 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 Nikotinprodukte, soll der Bundesrat in fünf Jahresperioden zuhanden des 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.

Freundliche Grüsse

Im Namen des APS-Vorstands,

Ineke Keizer, Präsidentin



---

<sup>1</sup> 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.