15.075 Bundesgesetz über Tabakprodukte
Sitzung SGK-S vom 5. November 2020

Bericht 11: Ergänzung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Bemerkung: Dieses Dokument muss farbig gedruckt werden

1. Hintergrund

Dieser Bericht zeigt ergänzend zu den bestehenden Regulierungsfolgenabschätzungen die finanziellen Folgen der vom Ständerat neu in das Tabakproduktegesetz aufgenommenen Werbe-, Verkaufsförderungs- und Sponsoringverbote sowie der Meldung der Werbe-, Verkaufsförderungs- und Sponsoringausgaben auf. Dazu gehören auch die finanziellen Folgen für Bund und Kantone.

2. Vorliegende Regulierungsfolgenabschätzungen für das Tabakproduktegesetz (Fassungen Botschaft 2015 und 2018)

Es liegen zwei Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) für die zwei TabPG-Entwürfe von 2015 und von 2018 vor.

Nach der RFA 2015 hätte die durch den ersten TabPG-Entwurf herbeigeführte Reduktion der Zahl von Rauchenden **für die Jahre 2018-2060** zu einer Verringerung der sozialen Kosten des Rauchens um (je nach Berechnungsmodell) jährlich durchschnittlich **400-600 Millionen** Franken geführt. Die Reduktion hätte zu etwa einem Drittel auf der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten[1] und zu zwei Dritteln auf den vorgesehenen Marketingeinschränkungen beruht. Allein diese beiden Massnahmen des TabPG 2015 hätten gemäss RFA zu einer Reduktion des Raucheranteils in der Schweiz geführt.

Die RFA 2018 bezog sich auf das E-TabPG ohne neue Werbeeinschränkungen. Die Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens würden sich auch da noch auf durchschnittlich **200 Millionen** jährlich belaufen.

[1] Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. April 2018 konnten nikotinhaltige E-Zigaretten aus der EU/EFTA gestützt auf das Cassis-de-Dijon-Prinzip in der Schweiz jedoch bereits früher vermarktet werden.

Die Folgen der beiden Gesetzesversionen lassen sich wie folgt genauer beziffern:

Aspekt	**RFA 2018** Massnahme: Handel mit E-Zigaretten	**RFA 2015** Massnahmen: - Handel mit E-Zigaretten - Werbeeinschränkungen
Rückgang **Gesamtkosten des Rauchens** (absolute Zahlen)	CHF 217 Mio./Jahr	CHF 427-603 Mio./Jahr
Rückgang Gesamtkosten des Rauchens (in Prozent)	**2,5 %** der Gesamtkosten	**5 %** der Gesamtkosten
Reduktion **Anzahl Langzeitrauchende** (absolute Zahlen)	**40 000**	**142 000-224 000**
Reduktion Langzeitrauchende (in Prozent)	**0,5** Prävalenzpunkte (d. h. Rückgang Rauchende von 2017 27,1 % auf 2060 26,6 %)	**2,5** Prävalenzpunkte (d. h. Rückgang Rauchende von 2017 27,1 % auf 2060 24,6 %)
Folgen für **Raucheranteil**	**-2,1 %**	**-7,6 bis -11,9 %**
Produktivitätsgewinn (Reduktion Absentismus)	CHF **60 Mio.**/Jahr	CHF **120-180** Mio./Jahr
Kosten aus Gesetz	CHF **18,4** Mio./Jahr	CHF **18-21,2** Mio./Jahr
Kosten für Tabakindustrie für die Anpassung der Verpackung	CHF **17,3 Mio.**	CHF **17,3 Mio.**
Reduktion Umsatz im Tabaksektor (Verlagerung in andere Sektoren)	CHF **40 Mio.**	CHF **111-170 Mio.**
Reduktion Arbeitsplätze im Tabaksektor (Verlagerung in andere Branchen) ohne Stellen im Zusammenhang mit exportierten Produkten, ohne branchenexterne Lieferanten	**95 Stellen**	**340-540 Stellen** (Effekt Werbung: 245 – 445 Stellen, Effekt E-Zigaretten 95 Stellen)
Reduktion Arbeitsplätze im Tabaksektor (Verlagerung in andere Branchen) ohne Stellen im Zusammenhang mit exportierten Produkten, mit branchenexternen Lieferanten	**120 Stellen**	**420-660 Stellen** (Effekt Werbung 300 – 540 Stellen, Effekt E-Zigaretten 120 Stellen)

Aspekt	**RFA 2018** Massnahme: Handel mit E-Zigaretten	**RFA 2015** Massnahmen: - Handel mit E-Zigaretten - Werbeeinschränkungen
Jährliche Steuereinbussen für den **Bund** (ohne externe Lieferanten)	CHF **39 Mio.**	CHF **115-175 Mio.**
Zusätzliche Vollzugskosten beim **Bund** (durchschnittlich pro Jahr)	CHF **95 000** (Meldung Produkte, Koordination)	CHF **137 000** (Meldung Produkte und Marketingausgaben, Umsetzung der Werbeeinschränkungen, Koordination)
Kosten **Bund** für Anpassung **der Applikation für Meldungen online** (einmalig)	CHF **219 000**	CHF **219 000**
Zusätzliche Vollzugskosten bei den **Kantonen** (durchschnittlich pro Jahr)	CHF **123 000**	CHF **376 000** (253 000 Kontrolle Marketingeinschränkungen und Testkäufe 95 000)
Zusätzliche Vollzugskosten bei den **Kantonen** (einmalig)	CHF **289 000** (Kontrolle E-Zigaretten)	CHF **289 000** (Kontrolle E-Zigaretten)

3. Ständeratsentwurf 2019

In der Herbstsession 2019 nahm der Ständerat als Erstrat Änderungen im Hinblick auf die Erfüllung der Mindestanforderungen des WHO-Rahmenabkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC)[2] durch die Schweiz vor. Er schlug eine über das geltende Recht hinausgehende Ergänzung der Vorlage des Bundesrats von 2018 mit neuen Werbeeinschränkungen vor.

Die zusätzlichen Einschränkungen betreffen:

1. Verbot von Werbung in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen sowie im Internet;
2. Verbot von Werbung, wenn sie mit preisvergleichenden Angaben oder mit Versprechen von Geschenken oder anderen Vergünstigungen betrieben wird;
3. Verbot von Verkaufsförderung durch die unentgeltliche Abgabe oder die Abgabe von Geschenken oder Preisen;
4. Verbot von Sponsoring von Veranstaltungen, die internationalen Charakter haben, durch die Tabakindustrie;
5. Meldung der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring von Tabakprodukten durch die Tabakindustrie;
6. Warnhinweise bei Werbung und Sponsoring.

Mehr dazu siehe Tabelle in Anhang 2.

[2] Abrufbar unter: www.who.int/fctc/text_download/fr (liegt in Französisch und Englisch vor)

Für die E-TabPG-Fassung des Ständerats von 2019 liegt keine Regulierungsfolgenabschätzung vor. Das BAG schätzt daher die Regulierungsfolgen im Rahmen dieses Berichts auf der Basis der vorliegenden Daten ab.

4. Abschätzung der Regulierungsfolgen der Ständeratsversion 2019

In der RFA 2015 wurden die Kosten der Meldung der Tabakwerbeausgaben (vgl. Tabelle 19 im Anhang 1) pro meldendes Unternehmen auf ca. einen Tag Aufwand pro Jahr geschätzt (Kosten von rund 150 000 Franken). Für den Bund wurden die Kosten zur Prüfung der gelieferten Daten auf 14 000 Franken geschätzt.

Die weiteren oben aufgeführten Massnahmen zu den Themen Werbung inkl. Warnhinweise auf der Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring sind schwierig abzuschätzen. In einer 2014 publizierten Arbeit kam die bis 2019 aktive Eidgenössische Kommission für Tabakprävention[3] zum Schluss, dass nur ein lückenloses Werbeverbot Wirkung entfaltet. Im Rahmen der Erstellung dieser Studie wurde dem BAG mitgeteilt, dass die vorhandene Literatur es nicht zulässt, die Wirkung von Einzelmassnahmen präzise auf ihre Wirkung hin zu beziffern. Das BAG geht davon aus, dass sich an dieser Sachlage nichts geändert hat. Auch aus der Stellungnahme vom 21. September 2020 der neu konstituierten Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN) ergeben sich keine Hinweise, die eine Einzel-Bewertung der aufgeführten Massnahmen des Ständerats ermöglichen würden. Die Expertinnen und Experten der EKSN betonen in ihrem Bericht, dass ein optimaler Jugendschutz durch «umfassende Werbeverbote» erreicht wird, da nur so das Umgehen der Verbote erreicht werden kann.

Um das Projekt des Ständerats in der Spannbreite der beiden bestehenden RFA einzuordnen, nimmt das BAG nachfolgende Einschätzung vor. Nach der Schätzung des BAG liegt der Entwurf des Ständerats bezüglich der vorgesehenen Marketingeinschränkungen zwischen den Entwürfen von 2015 und von 2018. Die Folgen liegen entsprechend zwischen den Schätzungen für diese Entwürfe.

In Bezug auf die wesentlichen Indikatoren würde dies eine Reduktion der Kosten des Rauchens um rund **366 Millionen** pro Jahr oder **3,75 Prozent** der Gesamtkosten bedeuten.

Die Zahl der Rauchenden würde bis 2060 um **111 500** reduziert. Das entspricht einem Rückgang von 27,1 Prozent im Jahr 2017 auf 25,6 Prozent im Jahr 2060.

Es ist jedoch zu betonen, dass es sich hierbei um eine sehr grobe Schätzung handelt. Nur durch eine eigene RFA könnten hinsichtlich der Auswirkungen der Variante des Ständerats genaue Zahlen genannt werden.

[3] Abrufbar unter www.bag.admin.ch Das BAG > Organisation des BAG > Ausserparlamentarische Kommissionen > Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN) > Stellungnahmen und Publikationen der EKSN

Anhang 1
RFA Tabakproduktegesetz 2018 Auszug Vollzugskosten, Seite 1

Tabelle 1: Einmalige und laufende Kosten des überarbeiteten Tabakproduktegesetzes in Bezug auf das Jahr 2014, exklusive Reduktion der Produzentenrente, Angaben in CHF

	Laufende Kosten pro Jahr				Einmalige Kosten			
	Total	Bund*	Kantone	Wirtschaft[a]	Total	Bund	Kantone	Wirtschaft[a]
Legalisierung E-Zigaretten m. Nikotin	28'845		28'845		288'450		288'450	
Höchstmengen bezüglich Emissionen	n.a.				n.a.			
Anpassung von Verpackungen					17'434'949			17'434'949
Anpassung Anwendungsplattform für elektronisches Meldeverfahren					218'594	218'594		
Notifikation von E-Zigaretten vor Markteinführung	26'400	1'859		24'541	264'004	18'594		245'411
Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte[4]	172'731	49'738		122'994	119'651			119'651
Tabaktestkäufe	94'571		94'571					
Aufsicht und Koordination	28'594	28'594						
Internationales					76'484	76'484		
Information der Öffentlichkeit	14'297	14'297						
Total TabPG	**365'438**	**94'487**	**123'416**	**147'535**	**18'402'132**	**313'671**	**288'450**	**17'800'011**

[a] Unter «Wirtschaft» sind die Unternehmen des Tabaksektors (u.a. Philip Morris, British American Tobacco und Japan Tobacco International) und der E-Zigaretten-Industrie zu verstehen.
* Basis laufende Kosten Bund: 855 Stunden (ca. 40%-Pensum) à 92.97 Fr. (Brutto-Brutto) + 15‘000 Fr. Sachkosten
Quelle: Gehrig et al. (2015), Berechnungen des Autors

[4] Die Meldung wird künftig einmalig und nicht mehr jährlich erfolgen. Die Kosten dürften daher tiefer ausfallen.

RFA 2015 Auszug Vollzugskosten S. 116 (auch in der Botschaft vom 11.11.2015, S. 9462)

Tabelle 2: Einmalige Kosten und laufende Kosten des Tabakproduktegesetzes in Bezug auf das Jahr 2014, exklusive Reduktion der Produzentenrente, Angaben in CHF

	Laufende Kosten pro Jahr				Einmalige Kosten			
	Total	Bund	Kantone	Wirtschaft	Total	Bund	Kantone	Wirtschaft
Legalisierung E-Zigaretten m. Nikotin	28'845		28'845		288'450		288'450	
Höchstmengen bezüglich Emissionen	n.a.				n.a.			
Anpassung von Verpackungen					17'434'949			17'434'949
Anpassung Anwendungsplattform für E-Meldung					218'594	218'594		
Notifikation von E-Zigaretten vor Markteinführung	26'400	1'859		24'541	264'004	18'594		245'411
Jährl. Meldung der Zusammensetzung der Produkte	172'731	49'738		122'994	119'651			119'651
Meldung und Publikation der Marketingausgaben	163'529	13'945		149'584				
Marketingeinschränkungen	13'959'307	28'594	253'015	13'677'699	30'000	30'000		
Tabaktestkäufe	94'571		94'571					
Aufsicht und Koordination	28'594	28'594						
Internationales					76'484	76'484		
Information der Öffentlichkeit	14'297	14'297						
T O T A L	**14'488'274**	**137'026**	**376'431**	**13'974'817**	**18'432'132**	**343'671**	**288'450**	**17'800'011**

Quelle: Schriftliche Befragung des Bundes, der Kantone, von Unternehmen der E-Zigaretten-Branche und des Tabaksektors, BFS; Berechnungen des Autors

6/9

Anhang 2
Werbe- und Verkaufseinschränkungen für Tabakprodukte und E-Zigaretten nach Gesetzgebung

Auszug der Seiten 7068 bis 7071 der Botschaft «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)»

Vergleichstabelle der Einschränkungen nach Gesetzgebung (aktuell und geplant):

Bereiche mit Einschränkung sind rot, Bereiche ohne bundesweite Einschränkung in grün hinterlegt.

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal)	aktuell LMG und RTVG	TabPG 2015 und RTVG	TabPG 2018 und RTVG	Ständerat vom 26.9.2019 und RTVG	Volksiniti-ative und RTVG
Werbung für Tabak-produkte in Radio und Fernsehen (TV)					
Werbung für Tabakprodukte, die sich speziell an Jugendliche richtet					
Abgabe von kosten-losen Werbegegen-ständen (T-Shirts usw.) an Jugendliche					
Abgabe von Gratismustern					an Erwachsene erlaubt
Gewährung von Rabatten		teilweise erlaubt		teilweise erlaubt	an Erwachsene erlaubt
Plakatwerbung	16 Kantone[5]	15 Kantone[6]	16 Kantone[7]	16 Kantone[8]	
Inserate (Presse)					
Werbespots im Kino	6 Kantone[9]	5 Kantone[10]	6 Kantone[11]	6 Kantone[12]	an Erwachsene erlaubt
Werbung im Internet					

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal)	aktuell LMG und RTVG	TabPG 2015 und RTVG	TabPG 2018 und RTVG	Ständerat vom 26.9.2019 und RTVG	Volksiniti-ative und RTVG
Direktverkauf durch mobiles Verkaufspersonal mit Preisnachlass					an Erwachsene erlaubt
Massenmailings an Erwachsene					

5 AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH
6 AR, BE, BL, BS, GE, GR, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH
7 AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH
8 AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH
9 GE, OW, SG, SO, VS, ZH
10 GE, SG, SO, VS, ZH
11 GE, OW, SG, SO, VS, ZH
12 GE, OW, SG, SO, VS, ZH

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal)	aktuell (LMG)	TabPG 2015	TabPG 2018	Ständerat vom 26.9.2019	Volks-initiative
Werbung auf Gebrauchsartikeln					
Werbung mit preisvergleichenden Angaben oder Versprechen von Geschenken					
Sponsoring von Anlässen mit internationalem Charakter					
Sponsoring von nationalen Anlässen (kein internationaler Charakter)	2 Kantone[13]	2 Kantone[14]	2 Kantone[15]	2 Kantone[16]	
Sponsoring von Veranstaltungen der öffentlichen Hand					
Werbung an Verkaufsstellen					an Erwachsene erlaubt
Werbung mit Andeutung eines Gesundheitsnutzens, Verbindung mit positivem Lebensgefühl					an Erwachsene erlaubt
Werbung an öffentlichen Verkehrsmitteln					
Werbung in und an Gebäuden, die öffentlichen Zwecken dienen					
Werbung auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen					
Verkaufsförderung: zeitlich und örtlich beschränkte Preisnachlässe (z. B. während eines Musikfestivals)					an Erwachsene erlaubt
Verkaufsförderung: an einen bestimmten Personenkreis gerichtete Preisnachlässe (z. B.					an Erwachsene erlaubt

13 SO, VS
14 SO, VS
15 SO, VS
16 SO, VS

Adressaten von Mailings)					

Weitere Themen	aktuell (LMG)	TabPG 2015	TabPG 2018	Ständerat vom 26.9.2019	Volksinitiative
Meldung der Ausgaben für Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring		Pflicht		Pflicht	
Warnhinweise bei erlaubter Werbung	freiwillige Selbst-verpflichtung	Pflicht		Pflicht	