



Bern, 27. Februar 2025

24.073

Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente

Bericht des BAZG

Zusätzliche Finanzierungsquelle für die AHV
über die Tabaksteuer

1 Ausgangslage

Anlässlich der Sitzung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) vom 27. Januar 2025 wurde die Verwaltung in Ergänzung des Berichts Nr. 5 zur Anpassung der Tabaksteuer beauftragt, folgende Fragen zu klären:

- Um wie viel müsste die Steuer auf Zigarettenpackungen erhöht werden, um zusätzliche 300 Millionen Einnahmen zu erreichen? Welche gesetzlichen Grundlagen müssten angepasst werden?
- Kann die Einführung einer neuen Steuer, z. B. auf CBD-Produkte, in Betracht gezogen werden? Wenn ja, mit welchem Einnahmepotenzial und welche Rechtsgrundlage wäre dafür erforderlich?

2 Letzte Aufträge des Bundesrates und des Parlaments

Die letzte Steuererhöhung auf verschiedenen Tabakprodukten (ausser Zigaretten) ist per 1. Januar 2025 erfolgt. Die moderaten Steuererhöhungen sollen zur Erreichung eines ausgeglichenen Bundesbudgets für das Jahr 2025 beitragen. Eine Aussage zu den Auswirkungen ist zurzeit noch nicht möglich.

Der Bundesrat wurde zudem mit Postulat vom 23. Mai 2023 der WAK-N (23.3588 «Gesamtchau des Markts für Tabak- und Tabakersatzprodukte») beauftragt, in einem Bericht verschiedene Fragen zum Tabakmarkt zu beantworten (u. a. Art der Produkte, aktuelle Besteuerung, Flexibilisierung der Mindeststeuer, Kompetenzen). Der Bericht ist in Erarbeitung und wird dem Parlament einen guten Überblick über die derzeitige Situation im Bereich Tabak ermöglichen sowie als Grundlage für allfällige Änderungen in der Besteuerung von Tabakprodukten dienen können.

3 Antworten der Verwaltung

3.1 Um wie viel müsste die Steuer auf Zigarettenpackungen erhöht werden, um zusätzliche 300 Millionen Einnahmen zu erreichen?

Im Jahr 2024 wurden 7,96 Milliarden Stück Zigaretten versteuert. Um Mehreinnahmen von rund 300 Millionen Franken zu erzielen, müsste ein Steuerpreisschritt (Tabaksteuer plus Mehrwertsteuer) von 90 Rappen pro Schachtel Zigaretten angestrebt werden. Dies liesse sich durch eine Erhöhung des spezifischen Steuersatzes auf 14,87 Rappen pro Zigarette erreichen (aktuell 11,832 Rappen). Der dadurch resultierende durchschnittlich gewichtete Verkaufspreis für 20 Zigaretten würde – bei gleichbleibender Marge und unveränderter versteuerter Menge – um 10,7 Prozent von heute 8,42 auf 9,32 Franken steigen. Der Schachtelpreis der meistverkauften Marke würde um 9,6 Prozent von heute 9,40 auf neu 10,30 Franken erhöht (detaillierte Berechnungen siehe Anhang I).

Die Schätzungen basieren auf den versteuerten Mengen des Jahres 2024. Eine genaue Berechnung der notwendigen Steuererhöhung gestaltet sich schwierig, denn die Entwicklung

der versteuerten Menge hängt nicht nur von der Preiselastizität ab, sondern massgeblich auch von der Preisrelation zum Ausland und der Nachfrage im Inland. Die Mehreinnahmen können daher in der Praxis tiefer ausfallen als vorstehend berechnet oder ganz ausbleiben. Dies aufgrund nicht kalkulierbarer Auswirkungen einer markanten Steuererhöhung auf das Verhalten der Verbrauchenden.

Bisher verfolgte der Bundesrat bei der Tabaksteuer eine Politik der kleinen Schritte. Diese kleinen Schritte der Steuererhöhungen (10-30 Rp.) führten bis zur Ausschöpfung der Kompetenz auf Zigaretten im Jahr 2013 zu steigenden Einnahmen. Der Bundesrat hat erst einmal – im Jahr 2004 – eine grössere Steuererhöhung von 50 Rappen vorgenommen. Dies führte zu kaum spürbaren Mehreinnahmen im Folgejahr, da die Verkäufe entsprechend stark zurück gingen.

Eine markante Steuererhöhung auf nur einer Produktkategorie könnte eine nicht abschätzbare Reduktion der versteuerten Mengen zur Folge haben. Dies insbesondere aufgrund des Umstiegs auf Alternativprodukte. Zudem könnten Konsumentinnen und Konsumenten bei einem grossen Steuerschritt noch öfter im Ausland einkaufen (durchschnittliche Preise für 20 Zigaretten in den Nachbarländern: Deutschland 7,63 €, Österreich 6,00 €, Italien 5,40 €, Frankreich 12,70 €), die Zigaretten im Reiseverkehr schmuggeln bzw. der professionelle Schmuggel könnte zunehmen und der Schwarzmarkt lukrativer werden.

Leerschachteluntersuchungen¹ zeigen bereits heute, dass besonders in Grenzregionen ein bedeutender Teil der konsumierten Zigaretten nicht in der Schweiz versteuert wurde (2024: Lugano und Basel ca. 22 %, Schaffhausen und Genf ca. 17 %). Ein Schachtelpreis von 10,30 Fr. wäre mit der Situation in Frankreich im Jahr 2023 vergleichbar (Paketpreis 2023 ca. 11 € = ca. 10,45 Fr.). Dort wurde aufgrund von Leerschachteluntersuchungen festgestellt, dass 40 Prozent der 2023 konsumierten Zigaretten nicht in Frankreich versteuert wurden. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen durch einen solchen Absatzrückgang (z. B. Arbeitsplatzverluste, Einbussen bei den Staats- und Bundessteuern, der Mehrwertsteuer sowie den Gewinnsteuern) sind nicht berechenbar.

3.2 Welche gesetzlichen Grundlagen müssten angepasst werden?

Der Steuersatz auf Zigaretten könnte durch eine Anpassung des Anhangs I «Steuertarif für Zigaretten» des Tabaksteuergesetzes (TStG, SR 641.31) erhöht werden. Die Steuer je Stück würde neu auf 14,87 Rappen festgesetzt, der ad Valorem-Satz bliebe unverändert bei 25 Prozent des Detailverkaufspreises. Die Mindeststeuer (inkl. ad Valorem-Satz) sollte gleichzeitig auf 24,248 Rappen je Stück erhöht werden, um den Umstieg auf Billigzigaretten zu dämpfen.

Sofern die Politik der kleinen Schritte des Bundesrates weitergeführt werden sollte, könnte dem Bundesrat mit einer Anpassung des Artikels 11 Absatz 2 Buchstabe a TStG eine neue Kompetenz zur Erhöhung der Steuer auf Zigaretten gegeben werden. Diese Kompetenz würde idealerweise höher als die vorliegend berechnete Steuererhöhung ausfallen, damit die Einnahmen auch langfristig gehalten werden können. Der Bundesrat könnte in der Folge

¹ Bei einer Leerschachteluntersuchung werden an öffentlichen Plätzen Zigarettenstummel und leere Zigarettenpackungen gesammelt und auf die Herkunft untersucht.

nach seinem Ermessen die Steuer über mehrere Jahre, verteilt in kleineren Schritten erhöhen. Der Erfolg dieser Steuerpolitik spiegelt sich in den zwischen 2004 und 2013 tendenziell steigenden Einnahmen (siehe Grafik im Anhang II).

3.3 Kann die Einführung einer neuen Steuer (z. B. auf CBD-Produkte) in Betracht gezogen werden? Wenn ja, mit welchem Einnahmepotenzial und welche Rechtsgrundlage wäre dafür erforderlich?

In den Jahren 2017-2019 wurden CBD-Produkte als Ersatzprodukte nach dem TStG besteuert. Die Einnahmen bewegten sich im Rahmen von 10-11 Millionen Franken pro Jahr. In seinem Entscheid vom 29. Januar 2020 ([BGer 2C 350/2019](#)) hielt das Bundesgericht allerdings fest, dass keine rechtliche Grundlage für die Besteuerung von CBD-Produkten vorhanden sei. CBD sei kein Ersatz für den Tabakkonsum, sondern für den THC-Konsum. Für eine erneute Besteuerung von CBD-Produkten müsste die Bundesverfassung geändert und ein neues Gesetz erlassen werden. Bezüglich der Besteuerung von Cannabisprodukten ist gemäss Medienmitteilung der SGK-N vom 14. Februar 2025 künftig eine Lenkungsabgabe auf Cannabisprodukten vorgesehen (Pa. Iv. Siegenthaler 20.473 «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz»). Diese soll an die Bevölkerung rückverteilt werden und kann entsprechend nicht zur Finanzierung der AHV dienen.

Andere legale Produkte (z. B. Nikotinbeutel, E-Zigaretten), die Nikotin oder Tabak enthalten, werden bereits besteuert.

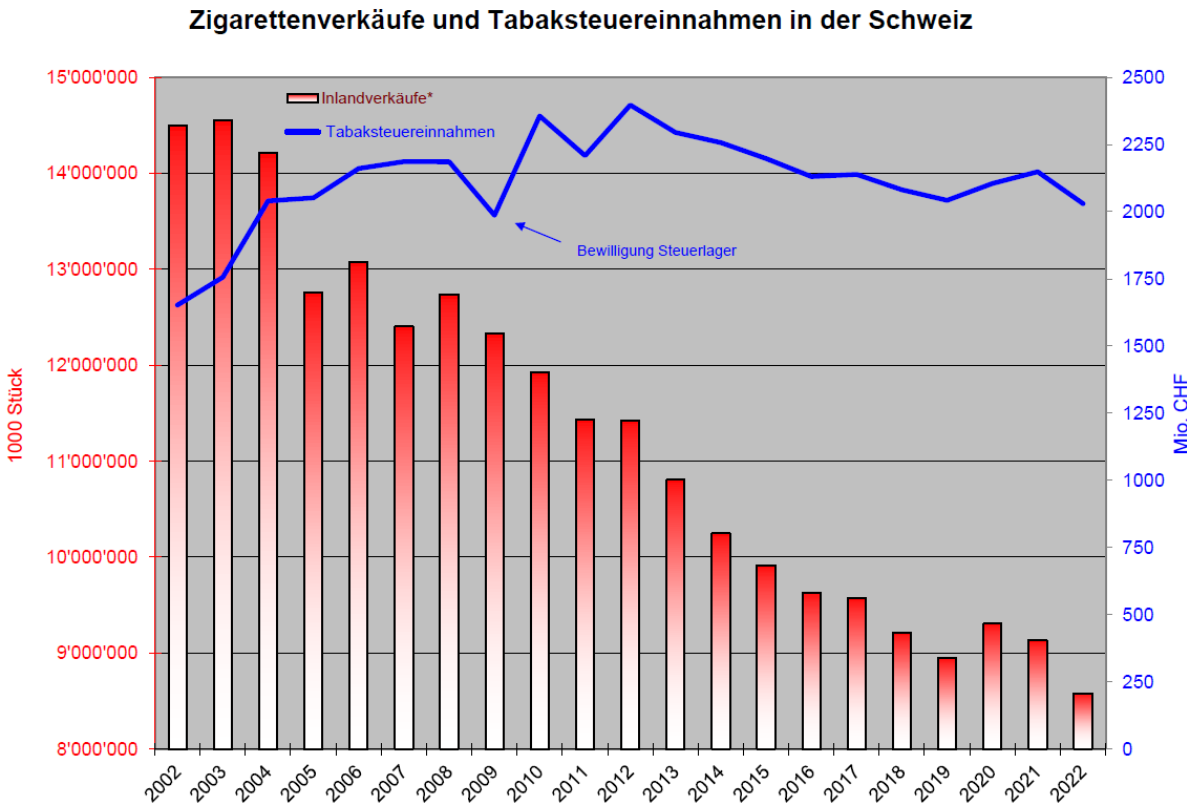
Anhang I Berechnungstabelle

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Berechnung der Tabaksteuer auf Zigaretten im Detail.

<u>Durchschnittlicher ge- wichteter Preis 2024</u>	Ist		Mit 300 Mio. Fr. Mehreinnahmen	
	Pro Zigarette	Pro Paket	Pro Zigarette	Pro Paket
Spezifischer Satz (Fr.)	0.11832	2.366	0.1487	2.974
Ad Valorem Satz	25 % vom DVP	2.105	25 % vom DVP	2.330
SOTA (Fr.)	0.0013	0.026	0.0013	0.026
Tabakpräventionsfonds (Fr.)	0.0013	0.026	0.0013	0.026
MWST	8,1 % des Ver- kaufspreises ohne MWST	0.631	8,1 % des Ver- kaufspreises ohne MWST	0.698
Marge Industrie (Fr.)		3.266		3.266
		8.42		9.32

Anhang II Grafik Verkäufe und Tabaksteuereinnahmen 2002-2022

Die folgende Grafik zeigt die Zigarettenverkäufe und die im jeweiligen Jahr angefallenen Tabaksteuer-
einnahmen.



* Quelle: Communauté de l'industrie suisse de la cigarette (CISC); ab 2006: Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG, Tabak- und Biersteuer