



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Wachstum und Wettbewerbspolitik

15.075 Bundesgesetz über Tabakprodukte

Bericht 9

Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Tabaksektors in der Schweiz

Zuhanden SGK-SR

23. Juli 2019

1 Einleitende Bemerkungen

Die vorliegenden Analysen stützen sich, soweit möglich, auf Daten, welche durch die Verwaltung erhoben werden. Ergänzt werden die Angaben durch eine Studie der KPMG zum Tabaksektor in der Schweiz¹, sowie durch eine Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) des Wirtschaftsforschungsinstituts BASS² zu den beiden Entwürfen des diskutierten Tabakproduktegesetzes 2015 und 2018. Das WBF und das SECO konnten in der verfügbaren Zeit keine eigenen Erhebungen oder Studien erstellen.

Ziel dieser Notiz ist die Beantwortung der Fragen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 16. Mai 2019. Die Diskussion der vorhandenen Daten zur Einschätzung des schweizerischen Tabaksektors und dessen Kontextualisierung in die Gesamtwirtschaft stehen im Vordergrund. Auf eine Diskussion der vorgeschlagenen Regulierungen sowie gesundheitspolitischer Argumente wird verzichtet.

Aufgrund Datenverfügbarkeit limitiert sich die Analyse der Verarbeitungsstufe oft auf die Herstellung von Zigaretten. Weitere Tabakprodukte sind Zigarren, Schnupf-, Pfeifen- und Wasserpfeifentabak sowie die neueren «Heat-not-Burn» (HNB) bzw. erhitzte Tabakprodukte. Gemäss KPMG machen Zigaretten rund 89 Prozent der gesamten Verkäufe von Tabakprodukten in der Schweiz aus; Zigarren und Zigarillos entsprechen etwa 6 Prozent; andere Tabakprodukte wie Feinschnitt und Pfeifentabak oder erhitzte Tabakprodukte etwa 5 Prozent.

¹ KPMG (2017): Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft. Abrufbar unter https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/switzerland-files/kpmg_study_handout_2017_de_final.pdf?sfvrsn=d8866fb4_8, abgerufen am 18. Juni 2019.

² BASS (2015): Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz, im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. Sowie: BASS (2018): Regulierungsfolgenabschätzung zum überarbeiteten Tabakproduktegesetz, im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. Abrufbar unter: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Politische Aufträge zur Tabakprävention > Tabakpolitik der Schweiz.

2 Beantwortung der Fragen

1) Wie viele Personen sind im Schweizer Tabaksektor (Anbau, Industrie/Herstellung inkl. Zulieferer, Handel) direkt und indirekt beschäftigt?

Kurzantwort: Im Jahr 2016 waren insgesamt 4'581 Personen im Tabakanbau, in der Produktion von Tabakwaren oder im Vertrieb der Tabakprodukte beschäftigt.

Ausführungen

Angaben zur Beschäftigung im Bereich Tabak gibt die Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des Bundesamts für Statistik (BFS). Der Anbau von Tabak, die Tabakverarbeitung bzw. die Herstellung von Tabakprodukten sowie der Gross- und Detailhandel mit Tabakwaren lassen sich eindeutig dem Tabaksektor zuordnen. In weiteren Wirtschaftsarten gehören Tabakprodukte – bspw. neben Lebensmitteln und anderen Genussmitteln – mit zur wirtschaftlichen Tätigkeit. Beispiele sind die Herstellung von Maschinen für die Nahrungs- und Genussmittelerzeugung und die Tabakverarbeitung, die Handelsvermittlung von Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakwaren oder der Detailhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln, Getränken und Tabakwaren an Verkaufsständen und auf Märkten. Bei diesen Wirtschaftsarten lassen sich die einzelnen Tätigkeiten mit Bezug zu Tabakwaren jedoch nicht einzeln ermitteln.

Im Jahr 2016 waren gemäss STATENT 4'581 Personen im Tabakanbau, in der Produktion von Tabakwaren oder im Vertrieb der Tabakprodukte erwerbstätig. Dabei ging die Beschäftigung gegenüber 2011 um rund 10 Prozent oder 500 Beschäftigte zurück (siehe Tabelle 1). Der Beschäftigungsrückgang betraf die Tabakverarbeitung mit -17 Prozent am stärksten. Der Tabaksektor machte im Jahr 2016 somit 0,09 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung aus (2011: 0,10 Prozent).

Die Bundesverwaltung verfügt über keine Schätzung der indirekten Beschäftigung. Dem Konzept der indirekten Beschäftigung (oder Wertschöpfung) liegt zugrunde, dass jeder Sektor auf Vorleistungen – Güter oder Dienstleistungen für die Produktion – aus anderen Branchen angewiesen ist. Die dadurch ausgelösten Beschaffungen werden als indirekte Bedeutung des Sektors für die Gesamtwirtschaft ausgewiesen. Zusätzlich werden die Konsumausgaben der Angestellten berücksichtigt, welche ihr Gehalt für Güter und Dienstleistungen in der Schweiz ausgeben.

Tabelle 1: Beschäftigungszahlen

Wirtschaftsart (NOGA) ³	Jahr	Beschäftigte	Relative Veränderung 2011-2016
Anbau von Tabak (011500)	2011	437	
	2016	425	-3%
Tabakverarbeitung (120000)	2011	2'328	
	2016	1'940	-17%
Grosshandel mit Tabakwaren (463500)	2011	1'887	
	2016	1'815	-4%
Detailhandel mit Tabakwaren (472600)	2011	440	
	2016	401	-9%
Total Tabaksektor	2011	5'092	
	2016	4'581	-10%
Total Gesamtwirtschaft	2011	4'870'708	
	2016	5'120'335	5%

Quelle: BFS/STATENT

KPMG-Studie

KPMG schätzte 2017 aufgrund eigener Analysen und Angaben der Unternehmen die Anzahl der Beschäftigten im schweizerischen Tabaksektor auf 6'233 (Referenzjahr unbekannt). Der Unterschied zu den STATENT-Zahlen dürfte an den oben erwähnten Wirtschaftsarten liegen sowie an der Tatsache, dass die tabakverarbeitenden Unternehmen in der Schweiz teilweise wichtige Hauptsitzfunktionen oder andere Wirtschaftsaktivitäten in der Schweiz ausüben und diese in den offiziellen Statistiken nicht im Tabaksektor erfasst werden. Auf Basis der Input-Output-Tabelle hat KPMG hergeleitet, dass «für jeden Schweizer Franken an Ertrag, der im Schweizer Tabaksektor verdient wird, zusätzliche CHF 0.83 in anderen Sektoren in der Schweiz generiert werden». Unter Annahme gleicher Arbeitsproduktivität in den betroffenen Sektoren wird der Multiplikator auch auf die Beschäftigten angewendet und eine zusätzliche indirekte Beschäftigung von 5'173 geschätzt.

³ NOGA: Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/nomenklaturen/noga.assetdetail.415633.html>.

2) Wie hoch ist die Wertschöpfung, welche der Schweizer Tabaksektor pro Jahr erwirtschaftet?

Kurzantwort: Es gibt keine offiziellen Daten zur Wertschöpfung im schweizerischen Tabaksektor. Schätzungen von KPMG gehen von einer Wertschöpfung von insgesamt CHF 2,1 Mrd. aus (Anbau, Herstellung und Vertrieb).

Ausführungen

Anbau

Gemäss BLW haben 2018 insgesamt 148 Betriebe mit 455 angemeldeten Hektaren Direktzahlungen für den Tabakanbau erhalten. Die ausgezahlten Direktzahlungen beliefen sich insgesamt auf CHF 590'000 (reduzierte Zahlungen aufgrund Flächen über 60 Hektaren sind nicht berücksichtigt). Die Ernte hat über die letzten Jahre jeweils etwa 1'000 Tonnen Tabak pro Jahr betragen. Dies entspricht einem Selbstversorgungsgrad von weniger als 5 Prozent.

Der produzierte Tabak wird an die Einkaufsgenossenschaft für Inlandtabak SOTA verkauft. Die maximalen Preise für den Verkauf an SOTA sind in der Verordnung über die Produzenten- und Fabrikantenpreise für Inlandtabak festgelegt und betragen zurzeit je nach Qualitätsklasse zwischen CHF 5.50 und CHF 17.40 pro Kilogramm getrockneten Tabak. Dazu kommt ein Fermentationszuschlag von CHF 1.81 pro Kilogramm getrockneten Tabak, welche an das fermentierende Unternehmen Fermenta gezahlt wird.

Die SOTA verkauft anschliessend den inländischen Tabak an die verarbeitenden Unternehmen. Die Preise sind ebenfalls in der Verordnung über die Produzenten- und Fabrikantenpreise für Inlandtabak festgelegt und betragen zurzeit je nach Qualitätsklasse zwischen CHF 1 und CHF 4.50 pro Kilogramm getrockneten Tabak.

Die Preisdifferenz wird durch den sogenannten Ausgleichsfond bezahlt, welcher auf Abgaben beim Zigaretten- und Feinschnitttabakverkauf basiert. Zuletzt betragen die Einnahmen der SOTA CHF 13,4 Mio. für das Erntejahr 2017 (Juli 2017 – Juni 2018).

Verarbeitung, Handel und sonstige Aktivitäten

Der «Tabaksektor» taucht an mehreren verschiedenen Stellen der NOGA-Klassifizierung auf⁴. Aus diesem Grund sowie aus Gründen der Vertraulichkeit⁵ ist es gemäss BFS nicht möglich, den Wertschöpfungsanteil des «Tabaksektors» am BIP genau zu bestimmen.

KPMG-Studie

Die Studie der KPMG geht für den Tabakanbau von einer Wertschöpfung von CHF 19 Mio. aus. Für die Herstellung sowie den Verkauf von Tabakprodukten gibt die KPMG-Studie eine Wertschöpfung von CHF 2.1 Mrd. an. Schliesslich schätzt die KPMG-Studie auch einen indirekten Wertschöpfungseffekt des schweizerischen Tabaksektors in anderen Branchen (siehe Erläuterungen unter Frage 1). Gemäss den Schätzungen ist eine zusätzliche Wertschöpfung von CHF 1,7 Mrd. mit den Tätigkeiten des Tabaksektors verbunden.

⁴ Die NOGA 12 umfasst die Tabakverarbeitung im eigentlichen Sinn (Herstellung von Tabakprodukten). Diese wird vom BFS aus Vertraulichkeitsgründen jedoch nur zusammen mit der NOGA 10 (Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln) und der NOGA 11 (Getränkeherstellung) veröffentlicht. Aktivitäten des Grosshandels die im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Tabakerzeugnissen entstehen werden in der NOGA 46 (Grosshandel) abgebildet. NOGA 47 (Detailhandel) enthält schliesslich Aktivitäten von Detailhandelsfirmen, welche sich auf den Verkauf von Tabakprodukten spezialisieren. Der exakte Anteil des Vertriebs bzw. des Handels nur mit Tabakprodukten innerhalb des Gross- und Detailhandels ist nicht identifizierbar.

⁵ Auf diesem Detaillierungsgrad wären potentiell Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen möglich.

3) Wie hoch sind die Exporteinnahmen aus dem Schweizer Tabaksektor (bitte Vergleichswerte heranziehen)?

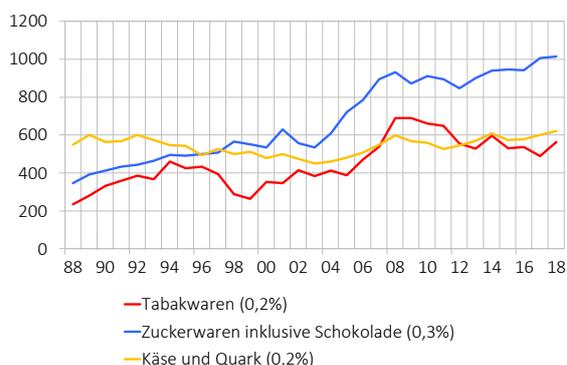
Kurzantwort: 2018 hat die Schweiz Tabakprodukte im Wert von CHF 563 Mio. exportiert (0,2 Prozent aller Güterexporte).

Ausführungen

Die Schweiz exportierte im Jahr 2018 Tabakprodukte⁶ im Wert von CHF 563 Mio. (siehe Abbildung 1).⁷ Dies entspricht 0,2 Prozent der gesamten Exporte der Schweiz. Die Werte sind vergleichbar mit den schweizerischen Ausfuhren von Käse und Quark⁸, die im Jahr 2018 CHF 622 Mio. betragen (0,2 Prozent der Gesamtexporte von Gütern). Deutlich höher liegen die Exporte von Schokolade und anderen Zuckerwaren⁹, welche sich im Jahr 2018 auf rund CHF 1 Mrd. beliefen und somit einen Exportanteil von 0,3 Prozent einnahmen. Bei den Importen spielen die Tabakwaren eine deutlich kleinere Rolle als bei den Exporten, auch im Vergleich zu den Einfuhren von Käse und Schokolade (Abbildung 2): die Importe von Tabakwaren sind zwischen 1990 und 2018 von CHF 25 Mio. auf knapp CHF 70 Mio. angestiegen. Deren Anteil an den gesamten Warenimporten blieb in dieser Zeitspanne praktisch unverändert bei 0,03 Prozent.

Abbildung 1: Tabakexporte der Schweiz im Vergleich

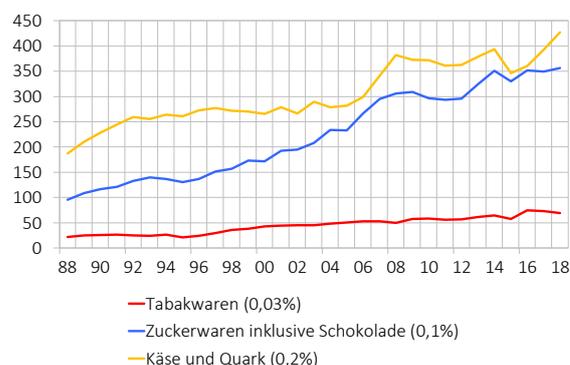
In Mio. CHF, Anteil an Gesamtexporten 2018 in Klammern



Quelle: EZV

Abbildung 2: Tabakimporte der Schweiz im Vergleich

In Mio. CHF, Anteil an Gesamtimporten 2018 in Klammern



Quelle: EZV

⁶ Tarifnummer 2402 - Zigarren, einschliesslich Stumpfen, Zigarillos und Zigaretten, aus Tabak oder Tabakersatzstoffen.

⁷ EZV. Die Wertangaben der Ausfuhren entsprechen nicht exakt den Exporteinnahmen des Tabaksektors. Der statistische Wert ist der Wert der Ware ab Versendungsort, zuzüglich Transport-, Versicherungs- und anderen Kosten bis zur Schweizer Grenze, abzüglich Rabatte und Skonti.

⁸ Tarifnummer 0406.

⁹ Tarifnummern 1806 - Schokolade und andere kakaohaltige Lebensmittelzubereitungen und 1704 - Zuckerwaren ohne Kakaogehalt, einschliesslich weisser Schokolade.

4) Wie hoch waren die Beiträge aus der Tabaksteuer an die AHV 2018?

Kurzantwort: 2018 wurden CHF 2'081 Mio. Tabaksteuereinnahmen eingenommen und als Teil des festgelegten Beitrags des Bundes an die AHV gezahlt.

Ausführungen

Mehr als 60 Prozent des Verkaufspreises einer Packung Zigaretten der gängigsten Preisklasse sind Abgaben, welche sich im Durchschnitt folgendermassen aufteilen: 52,5 Prozent Tabaksteuer, 7,1 Prozent Mehrwertsteuer und Abgaben an den Ausgleichsfonds der SOTA (0,3 Prozent) und an den Präventionsfonds (0,3 Prozent).¹⁰

2018 wurden in der Schweiz 9,2 Mrd. Zigaretten verkauft. Der Verkauf und Import von Zigaretten, Zigarren und Schnittabak führten 2018 zu insgesamt CHF 2'081 Mio. Tabaksteuereinnahmen. Diese gehen vollständig an die AHV und machten 2018 24 Prozent des Beitrages des Bundes und 5 Prozent der Gesamteinnahmen der AHV (oder 4 Prozent der AHV/IV) aus.¹¹

Eine Hochrechnung für das Jahr 2018 ergibt geschätzte Mehrwertsteuereinnahmen von rund CHF 311 Mio., welche auf importierten sowie in der Schweiz produzierten und verkauften Tabakprodukten erhoben wurden (siehe Anhang A).¹² Dies entspricht 1,4 Prozent der gesamten Mehrwertsteuereinnahmen. Der Beitrag der Mehrwertsteuereinnahmen an die Gesamteinnahmen der AHV beträgt 6 Prozent; der Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen aufgrund der Tabakprodukte ist damit gering (0,08 Prozent).¹³

5) Welche Auswirkungen hätte ein umfassendes Werbeverbot für Tabak auf den Wettbewerb in der Schweiz?

Kurzantwort: Es handelt sich um eine Werbeeinschränkung, welche für alle Marktteilnehmer in gleichem Masse gelten würde, und nicht um ein umfassendes Werbeverbot. Bei einem weitgehenden Marketingverbot wären Auswirkungen auf den Wettbewerb in beide Richtungen denkbar.

Ausführungen

Die Ratifikation der WHO-Tabakkonvention erfordert bezüglich Marketingeinschränkung mindestens die Massnahmen gemäss Artikel 13 Absatz 4. Dies entspricht nicht einem umfassenden Werbeverbot (siehe Bericht 1 oder Anhang B). Abgesehen von gewissen kantonalen Einschränkungen wäre weiterhin folgende Werbung möglich: via Plakate, Kinos, Massenmailings, auf Gebrauchsartikeln, am Verkaufspunkt, via Promotion durch Hostessen, Verkaufsförderungsmassnahmen (bspw. Wettbewerbe) und Sponsoring von (nationalen) Anlässen. Hinzu kommen die freie Gestaltung der Packung sowie die Auslage am Verkaufspunkt.

In Bezug auf den in der Frage angesprochenen Zusammenhang zwischen einem Werbeverbot und dem Wettbewerb dürfte aus wettbewerbsökonomischer Sicht der Markt für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Tabakprodukten (Zigaretten, Feinschnittabak, Zigarren, Pfeifentabak etc.) in der Schweiz im Vordergrund stehen.

¹⁰ EZV.

¹¹ EZV, BSV.

¹² EZV.

¹³ ESTV.

Aufgrund der Tatsache, dass ein Marketingverbot bzw. -Einschränkung für alle Marktteilnehmer in gleichem Masse gelten würde, hätte ein solches a priori kaum wesentliche Auswirkungen auf den Wettbewerb unter den verschiedenen Anbietern in der Schweiz.

Bei einem tatsächlich weitgehenden Marketingverbot wären unter Umständen gewisse Auswirkungen in der Art des Wettbewerbs denkbar: Weil Marketingeinschränkungen die Möglichkeiten der Unternehmen, ihre Marken zu differenzieren, reduzieren, verliert die Marke in Bezug auf den Kaufentscheid der Konsument/innen an Bedeutung und der Preis gewinnt an Bedeutung. Ein umfassendes Marketingverbot würde demgemäss zu einem tendenziell härteren Preiswettbewerb führen. Darüber hinaus wären bei einem umfassenden Werbeverbot auch teilweise negative Wirkungen auf den Wettbewerb denkbar, etwa durch eine Erhöhung der Markteintrittsbarrieren. BASS (2015) folgerte in der RFA des damaligen Entwurfs des TabPG folgendermassen: «Auf Basis der verfügbaren empirischen Daten kann *nicht* davon ausgegangen werden, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen über eine Schwächung des Wettbewerbs zu einer Reduktion der Kosteneffizienz der Unternehmen des Tabaksektors und damit zu einer Reduktion der Konsumentenrenten führen würden.»

6) Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen hätte die Ratifizierung von FCTC auf den Tabaksektor in der Schweiz?

Kurzantwort: Von einer Marketingeinschränkung wäre das Geschäft auf dem Schweizer Markt betroffen, jedoch nicht das internationale Geschäft. Zum einen entstünden zusätzliche Regulierungs-, Marketing- und Vollzugskosten. Auf der anderen Seite gingen die sozialen Kosten infolge des verminderten Tabakkonsums zurück. Bezüglich Umsatz im Tabaksektor und in der Werbebranche erwarten die RFA von 2015 sowie andere RFA aus der EU und den USA, dass es sich aus gesamtwirtschaftlicher bez. volkswirtschaftlicher Perspektive um Umverteilungseffekte handelt.

Ausführungen

Die Ratifizierung von FCTC bedingt bezüglich Werbeverbot mindestens die Erfüllung von Art. 13 Abs. 4 der WHO-Tabakkonvention. Es handelt sich also um eine teilweise Regulierung und Einschränkung des Marketings. Die RFA des vorgeschlagenen Tabakproduktegesetzes in 2015 untersuchte die Auswirkungen einer Einschränkung der Werbe-Aktivitäten. Der damalige Vorschlag ging jedoch weiter als die zurzeit diskutierten Bestimmungen.

In der RFA von 2015 werden bezüglich Einschränkung von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring folgende Auswirkungen ausgeführt:

- Zusätzliche Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors aufgrund höherer Marketingkosten und –ausgaben
- Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen und beim Bund
- Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens infolge der Reduktion des Tabakkonsums
- Verteilungseffekte bezüglich Umsatz in der Werbebranche aufgrund alternativer Werbung und Umsatz in der Tabakbranche aufgrund einer Verschiebung der Konsumausgaben

Auf den Tabaksektor reduziert– ohne die Betrachtung der gesamtheitlichen oder gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen – ist von höheren Marketingkosten für die Tabak-Unternehmen¹⁴ sowie einer tieferen Nachfrage nach Tabakprodukten auszugehen. Von diesen Effekten wäre nur der schweizerische Markt betroffen: Gemessen an der schweizerischen Produktion von Tabakprodukten macht der heimische Markt etwa ein Viertel aus. Im Jahr 2018 wurden in der Schweiz etwa 33,5 Mrd. Zigaretten hergestellt. Etwa 9,2 Mrd. Zigaretten wurden in der Schweiz verkauft, wobei dabei die 1,0 Mrd. importierten Zigaretten dazugehören dürften. Der Grossteil der Produktion – etwa 75 Prozent aller Zigaretten bzw. 24,6 Mrd. Zigaretten – sind also für den Export bestimmt.

Die RFA von 2015 hat eine Einschätzung der negativen Auswirkungen auf den Umsatz (CHF 111 Mio. bis CHF 170 Mio. pro Jahr von 2018-2060) und die Arbeitsplätze (langfristig betroffen 340 bis 540) im Tabaksektor vorgenommen. Diese Einschätzung bezieht sich jedoch auf die gesamte Vorlage des TabPG von 2015, die umfassender war als die derzeit diskutierten Bestimmungen. Zudem war die Vorlage auch bezüglich Marketingeinschränkungen weitreichender. Für die im TabPG von 2015 vorgesehenen Marketingeinschränkungen schätzt die RFA eine langfristige Reduktion der Prävalenz um 5,4 bis 9,9 Prozent und eine Erhöhung der Marketingausgaben der Unternehmen, weil die Werbeaktivitäten auf weniger effiziente Kanäle verschoben werden. Dabei wird auch festgehalten, dass bei RFA in den USA sowie in der EU die Einschätzung resultierte, dass solche Effekte im Tabaksektor durch Auswirkungen in anderen Branchen kompensiert werden.

Marketingeinschränkungen dürften keine bedeutenden Auswirkungen auf die Standortattraktivität der Schweiz für die Tabak-Unternehmen haben. Bereits heute sind 75 Prozent der produzierten Zigaretten für ausländische Märkte bestimmt. Ein Wegzug würde zudem an der Regulierung in der Schweiz und entsprechend am Zugang zum Schweizer Markt nichts ändern.

Zu den gesamten volkswirtschaftlichen Effekten: Die RFA hat für die Entwürfe 2015 (mit Marketingeinschränkung) und 2018 (ohne Marketingeinschränkung) des TabPG (inkl. allen anderen Bestimmungen) die Gesamtheit der quantifizierbaren Kosten und Nutzen ermittelt: Für den Entwurf TabPG 2015 ergab sich für die Jahre 2018-2060 ein durchschnittlicher Nettonutzen von CHF 427 Mio. bis CHF 603 Mio. pro Jahr. Für den Entwurf TabPG 2018 wurde der durchschnittliche Nettonutzen für dieselbe Zeitperiode auf CHF 214 Mio. pro Jahr geschätzt.

¹⁴ BASS (2015) führt aus, dass eine Einschränkung der Möglichkeiten für Werbe-Aktivitäten zu einer Verschiebung von Werbeausgaben führt. Unter Umständen sind die alternativen Kanäle weniger effizient. Entsprechend kann allgemein von einer Erhöhung der Werbekosten ausgegangen werden.

7) Würde eine Schwächung des Schweizer Tabaksektors nicht einfach zu zusätzlichen Importen (Substitutionseffekt) führen?

Kurzantwort: Importierte Produkte müssen bezüglich Marketing dieselben Anforderungen erfüllen wie die Schweizer Produkte. Da eine abnehmende Nachfrage nach Tabakprodukten erwartet wird, ist grundsätzlich nicht mit einer Zunahme von Importen zu rechnen.

Ausführungen

Analog zur Frage 6) wird im vorliegenden Kontext eine «Schwächung des Schweizer Tabaksektors» als Folge einer Massnahme verstanden, welche aufgrund stärkerer Regulierung den Tabak-Konsum in der Schweiz reduziert und/oder die Werbekosten erhöht. In beiden Fällen wäre nur der schweizerische Markt betroffen, da die Werbung durch ausländische Anbieter in der Schweiz gleich reguliert ist wie jene durch inländische Anbieter, bzw. importierte Produkte dieselben Anforderungen erfüllen müssen wie die Schweizer Produkte.

Tabakanbau: SwissCigarette gibt auf Basis von Daten der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) einen Selbstversorgungsgrad der Schweiz mit inländischem Tabak von 3,2 Prozent an; das BLW geht ebenfalls von weniger als 5 Prozent aus. Das heisst, heute wird bereits über 95 Prozent des verarbeiteten Tabaks importiert. Der Tabakanbau wird durch zwei unterschiedliche Unterstützungsmassnahmen sichergestellt: Direktzahlungen durch den Staat und staatlich administrierte Preise beim Verkauf, welche durch den Ausgleichsfonds über Abgaben von Raucherinnen und Rauchern finanziert wird. Ein tieferer Konsum hätte tiefere Abgaben zur Folge, womit die produzierte Menge analog zur Nachfrage reduziert werden müsste oder der Preis für schweizerischen Tabak unter Druck geraten könnte. Letzterer ist in der Verordnung über die Produzenten- und Fabrikantenpreise für Inlandtabak festgelegt und liegt deutlich über dem Weltmarktpreis. Eine zusätzliche Substitution von inländischem mit importiertem Tabak ist nicht zu erwarten.

Tabakverarbeitung: Der Grossteil der Produktion in der Schweiz – etwa 75 Prozent aller Zigaretten oder 24,6 Mrd. Zigaretten im Jahr 2018 – sind für den Export bestimmt. 1,0 Mrd. Zigaretten wurden importiert und dürften grösstenteils zu den insgesamt 9,2 Mrd. Zigaretten gehören, welche 2018 in der Schweiz verkauft wurden. Der Selbstversorgungsgrad der Schweiz mit Zigaretten beträgt somit 90 Prozent. Höhere Werbekosten bzw. weniger Werbemöglichkeiten in der Schweiz schaffen kaum Anreize für mehr Importe, ausser Marken würden ihre Bedeutung verlieren und die Preisunterschiede zu importierten Zigaretten wären hoch genug. Der aktuell hohe Selbstversorgungsgrad scheint nicht darauf hinzuweisen. Auch eine abnehmende Nachfrage nach Tabakprodukten führt nicht zu höheren Importen, weil generell weniger Tabakprodukte konsumiert würden.

Verschiedene, eher hypothetische, Bedingungen müssten erfüllt sein, damit es zu einer zunehmenden Nachfrage nach importierten, sogenannten «Billigzigaretten»¹⁵ kommen könnte: Die Marketingausgaben müssten aufgrund der Werbeeinschränkung so stark zunehmen, dass ihr Anteil an den Produktionskosten erheblich würde und dazu führen würde, dass die Margen erheblich sinken und die Preise für Tabakwaren in der Schweiz deutlich erhöht würden, sodass die generell eher preis-inelastische Nachfrage nach Tabakwaren deutlich preissensitiver reagieren würde. Allerdings beträgt trotz erheblicher Preisanstiege in den vergangenen Jahrzehnten (siehe Abbildung 4) der Selbstversorgungsgrad der Schweiz mit Zigaretten noch immer 90 Prozent bzw. machen die Importe von «Billigzigaretten» 5 Prozent aus (Zahlen für 2018).

¹⁵ Als «Billigzigaretten» gelten Zigaretten mit einem Preis von höchstens CHF 6.50 je Päckchen.

8) Welche Auswirkungen auf die AHV respektive die allgemeine Bundeskasse hätte die Ratifizierung von FCTC?

Kurzantwort: Es wird eine tiefere Nachfrage nach Tabakprodukten erwartet, was in geringere Tabaksteuereinnahmen resultieren würde. Der Bund müsste dennoch den gesetzlich festgelegten Bundesbeitrag an die AHV leisten und die entstehende Lücke ausgleichen.

Ausführungen

Die Tabaksteuereinnahmen fliessen zu 100 Prozent in die Finanzierung der AHV. Im Jahr 2018 machten diese 24 Prozent des festgelegten Bundesbeitrages an die AHV aus. Die auf verkauften Tabakprodukten erhobenen, geschätzten Mehrwertsteuereinnahmen beliefen sich 2018 auf rund CHF 311 Mio. (siehe auch Erläuterungen bei Frage 4), bzw. 1,4 Prozent der gesamten Mehrwertsteuereinnahmen. Die Bedeutung des Anteils, der davon an die AHV fließt, ist vernachlässigbar.

Eine tiefere Nachfrage bzw. ein tieferer Konsum von Tabakprodukten in der Schweiz hätte entsprechend tiefere Einnahmen aus der Tabak- und Mehrwertsteuer zur Folge. Ein Teil davon dürfte durch die Mehrwertsteuer auf anderweitigen Konsumausgaben kompensiert werden, da das Einkommen anstelle für Tabakprodukte für andere Güter ausgegeben werden dürfte (siehe auch RFA von 2015). Es ist aber nicht davon auszugehen, dass der gesamte Wegfall der Tabaksteuereinnahmen kompensiert wird. Der Bund müsste dennoch den gesetzlich festgelegten Bundesbeitrag an die AHV leisten.

Entscheidend ist also, inwiefern die für die Ratifizierung von FCTC nötigen Produktregulierung zu einer tieferen Nachfrage bzw. einem tieferen Konsum von Tabakprodukten in der Schweiz führt. Für die im TabPG von 2015 vorgesehenen Marketingeinschränkungen schätzt die RFA eine langfristige Reduktion der Prävalenz um 5,4 bis 9,9 Prozent. BASS hat zudem in den RFA für die beiden Entwürfe des TabPG 2015 und 2018 folgende Auswirkungen bezüglich Tabaksteuereinnahmen geschätzt: Reduktion des Steuerertrags 2018-2060 um jährlich durchschnittlich CHF 115 Mio. bis CHF 175 Mio. für den Entwurf TabPG 2015 und Reduktion des Steuerertrags 2018-2060 um jährlich durchschnittlich CHF 39 Mio. für den Entwurf TabPG 2018.

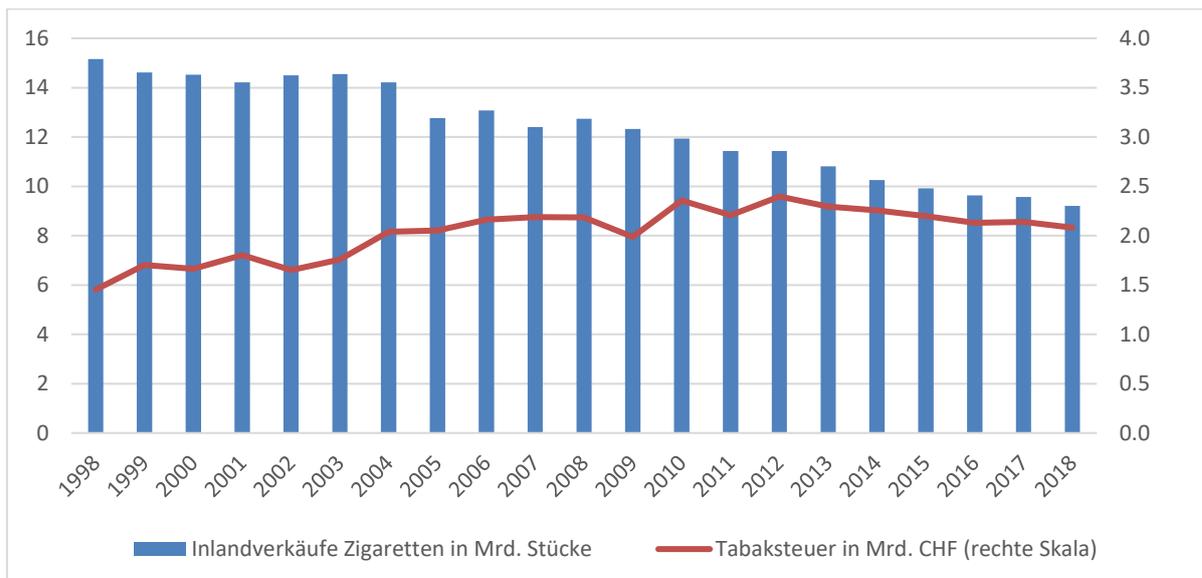
9) Wie hat sich in den letzten Jahren die Anzahl konsumierter Zigaretten im Vergleich mit den Einnahmen aus der Tabaksteuer entwickelt?

Kurzantwort: Die Zigarettenverkäufe sind über die Zeit stark zurückgegangen, während die Tabaksteuereinnahmen zugenommen haben und ab 2012 jährlich leicht gesunken sind.

Ausführungen

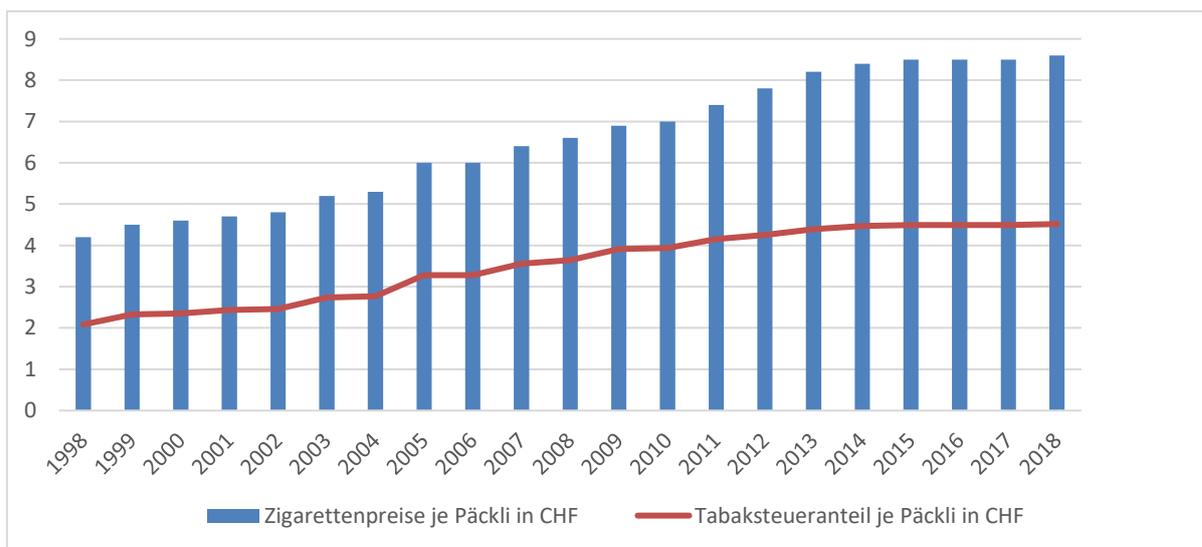
Die Anzahl der verkauften Zigaretten ist über die Zeit stark zurückgegangen (siehe Abbildung 3). Während 1998 noch über 15 Mrd. Zigaretten in der Schweiz verkauft wurden, waren es 2018 noch 9,2 Mrd. Zigaretten. Die Tabaksteuereinnahmen verzeichneten seit 1998 einen zunehmenden Trend, der sich ab 2012 umgekehrt hat. Seitdem gehen die Tabaksteuereinnahmen jährlich leicht zurück. Der Anteil der Tabaksteuer am Zigarettenpreis je Päckchen ist relativ konstant geblieben (50 Prozent in 1998 und 53 Prozent in 2018). Die Differenz zwischen der Entwicklung der Zigarettenverkäufe und den Tabaksteuereinnahmen erklärt sich durch die stetige Zunahme des Preises für Zigaretten (siehe Abbildung 4).

Abbildung 3: Zigarettenverkäufe in der Schweiz und Tabaksteuereinnahmen



Quelle: EZV

Abbildung 4: Zigarettenpreise und Tabaksteueranteil



Quelle: EZV

Es existieren nur offizielle Zahlen für die Anzahl der in der Schweiz verkauften Zigaretten. Diese entsprechen nicht vollständig der Anzahl der in der Schweiz konsumierten Zigaretten. Einerseits sind in den Zigarettenverkäufen auch die Verkäufe an ausländische Touristinnen und Touristen enthalten. Andererseits wird die effektiv gerauchte Anzahl an Zigaretten durch Einkäufe im Ausland beeinflusst. Zudem wird auch von Zigaretten-Schmuggel ausgegangen. KPMG¹⁶ schätzt für das Jahr 2017, dass der Gesamtkonsum höher liegt als die Anzahl der verkauften Zigaretten. Der Anteil der in der Schweiz konsumierten Zigaretten, welche legal im Reise- oder Duty-free-Verkehr eingeführt wurden, wird auf 10,8 Prozent des Gesamtkonsums geschätzt. Der Anteil illegal eingeführter Zigaretten wird auf 1,4 Prozent des Gesamtkonsums geschätzt (EU-Durchschnitt 8,7 Prozent).

¹⁶ KPMG (2018) SUN Report (Zahlen 2017). Abrufbar unter: <https://public.tableau.com/profile/project.sun#!/viz-home/CountryReport2017/CountrySelection>, abgerufen am 18.06.2019.

3 Anhang

A. Herleitung der Mehrwertsteuereinnahmen auf Tabakprodukten

Durchschnittliche gewichtete Preise 2018 aufgrund versteuerter Mengen (ohne Privatwaren)

Produktekategorie «Zigarren»

Produkt	Menge (in Stk.)	Durchschnittlich gewichteter Preis je Stk. in CHF	Valeur vénale extrapolée (estimation) in CHF
Zigarren	53'936'324	3,4	
Zigarillos	149'002'986	0,6	
Beedies	11'978'060	0,1	
Total Produktkategorie «Zigarren»	214'917'370	1,3	272'347'628

Produktekategorie «Schnitttabak»

Produkt	Menge (in kg)	Durchschnittlich gewichteter Preis je kg in CHF	
Pfeifentabak	94'506	164,2	15'516'785
Feinschnitt	802'885	205,6	165'062'201
Wasserpfeifentabak	51'775	184,1	9'530'901
Kautabak	129'018	446,2	57'570'273
Schnupftabak	15'798	585,4	9'249'114
Zigarrenabschnitte und erhitze Tabakprodukte (HNB)	169'253'810	0,4	67'528'124

Produktekategorie «Zigaretten»

Produkt	Menge (in Stk.)	Durchschnittlich gewichteter Preis je Schachtel à 20 Stück in CHF	
Zigaretten	9'244'690'253	8,1	3'748'767'458

Total Verkaufswert 4'345'572'484

davon 7,7 % MWST 310'686'241

Quelle: EZV

B. Tabellarische Übersicht über die wichtigsten geplanten Änderungen (Ebene Bund)

Regelungen für Werbung und Promotion (nach Medienkanal)	aktuell (LMG)	TabPG 2015	TabPG 2018 + Bericht 1
Werbung für Tabakprodukte in Radio / TV			
Werbung für Tabakprodukte, die sich speziell an Jugendliche richten			
Abgabe von kostenlosen Werbeprodukten (T-Shirts, etc.) an Jugendliche			
Abgabe von Gratismustern			
Gewährung von Rabatten		teilweise erlaubt	teilweise erlaubt
Plakatwerbung			16 Kantone
Inserate (Presse)			
Werbespots im Kino			6 Kantone
Werbung im Internet			
Direkte Promotion über Hostessen			
Massenmailings an Erwachsene			
Werbung auf Gebrauchsartikeln			
Sponsoring von internationalen Anlässen			
Sponsoring von nationalen Anlässen			2 Kantone
Werbung an Verkaufsstellen			
Regelungen für Werbung und Promotion (generell)			
<i>Meldung der Tabakwerbeausgaben</i>	-	<i>Pflicht</i>	<i>Pflicht</i>
<i>Erlaubte Tabakwerbung mit Warnhinweis versehen</i>	<i>Freiwillige Selbstverpflichtung</i>	<i>Pflicht</i>	<i>Pflicht</i>
Regelung für Abgabe an Jugendliche			
Abgabe an unter 18-Jährige	21 Kantone		

Anmerkung: Einschränkungen sind rot markiert.

Quelle: BAG