



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössische Zollverwaltung EZV
Oberzolldirektion

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG

Wirksamkeit der Steuererhöhung auf Zigaretten im Jahr 2006

Abklärung der gesundheits- und fiskal-
politischen Auswirkungen

Abkürzungsverzeichnis

Abk.	Abkürzung
BAT	British American Tobacco
BBl	Bundesblatt
CHF	Schweizer Franken
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EU	Europäische Union
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control
JTI	Japan Tobacco International
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
PMP	Philip Morris International
Rdnr.	Randnummer
vgl.	vergleiche
WHO	Weltgesundheitsorganisation
z.B.	zum Beispiel

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Auftrag.....	4
1.2	Bisherige Tabaksteuerpolitik des Bundesrates	4
2	Verkaufspreise für Zigaretten	5
2.1	Entwicklung der Verkaufspreise im Vergleich mit den Nachbarländern (2001-07)	5
2.2	Stand in Europa per 1. Januar 2007	5
3	Verkäufe und Einnahmen.....	6
3.1	Entwicklung	6
3.2	Verkäufe und Einnahmen 2007	7
3.3	Verkaufsentwicklung nach Preis- und Produktkategorien	7
3.3.1	Billigzigaretten	7
3.3.2	Feinschnitttabak (Drehtabak)	7
3.4	Schmuggel und Schwarzmarkt	8
3.4.1	Situation Schweiz.....	8
3.4.2	Schmuggelsituation in den Nachbarländern und international	9
3.5	Packungsstudie Schweiz 2007	11
3.6	Situation bei den Grenz- und Touristenverkäufen	11
4	Entwicklung des Zigarettenkonsums	12
4.1	Absatzentwicklung.....	12
4.2	Entwicklung der Anzahl Rauchende	13
4.3	Entwicklung des Durchschnittskonsums pro rauchende Person	14
4.4	Modellierung des Einflusses der Besteuerung	14
4.4.1	Einführung	14
4.4.2	Modellierungsmethode.....	15
4.4.3	Ergebnisse der Modellierung.....	15
4.5	Gesundheitspolitischer Gesamteinfluss	16
5	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	17
5.1	Aus Sicht der Prävention	17
5.2	Aus finanzpolitischer Sicht.....	17
5.3	Empfehlung	18

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Mit Beschluss vom 6. September 2006 hat der Bundesrat die Verordnung über die Änderung der Steuertarife für Schnittabak sowie für Zigaretten und Zigarettenpapier dahingehend geändert, dass er im Ergebnis die Steuer auf Zigaretten um 30 Rappen je Päckli auf Fr. 6.30 (meistverkaufte Sorte) erhöhte.

Die Steuererhöhung trat am 1. Oktober 2006 in Kraft und wurde nach Ablauf der Übergangsbestimmungen auf den 1. Januar 2007 wirksam. Nach einer Preiserhöhung der Industrie kostete das Päckli der meistverkauften Sorte ab 1. August 2007 Fr. 6.40. Seit dem 1. Juli 2008 kostet die meistverkaufte Sorte nach einer weiteren Preiserhöhung der Industrie Fr. 6.60.

Gleichzeitig mit der erwähnten Steuererhöhung wurde das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI „eine Wirksamkeitsabklärung der Steuererhöhung hinsichtlich der gesundheits- und fiskalpolitischen Zielsetzungen durchzuführen und dem Bundesrat darüber Bericht zu erstatten“.

1.2 Bisherige Tabaksteuerpolitik des Bundesrates

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 24. September 2004 die in Ziffer 8 des Antrages des EFD definierte Tabaksteuerpolitik des Bundesrates für die Legislaturperiode 2004-2007 gutgeheissen:

"In seiner – vom Parlament mehrheitlich gebilligten – Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 20.2.2002 (BBI 2002 2727) und bei der letzten Tabaksteuererhöhung vom 1.10.2003 hat der Bundesrat keine Zweifel darüber offen gelassen, dass er gewillt sei, seine bisherige Tabaksteuerpolitik weiter zu führen. Er werde auch inskünftig anstreben, den bestmöglichen Steuerertrag zu erzielen. Nebst dem Ziel der Ergiebigkeit der Tabaksteuer gelte es aber auch, volkswirtschaftliche und gesundheitspolitische Überlegungen zu berücksichtigen. Der Bundesrat werde deshalb die Tabaksteuer weiterhin moderat erhöhen, um Einnahmefälle bei den Grenz- und Touristenverkäufen sowie das Aufkommen von Schwarzmärkten und organisiertem Schmuggel zu verhindern. Massive Steuererhöhungen lehne er ab, weil er damit den Konsum nicht wesentlich reduzieren könne und das Steuersubstrat gefährden würde (Wechsel zu Substitutionsfabrikaten, Einkauf im Ausland, Aufkommen von Schwarzmärkten und Schmuggel; vgl. Ziffern 1.2.1 und 1.2.2 der Botschaft).

Aus all diesen Gründen und auch um der Glaubwürdigkeit der bundesrätlichen Politik willen, schlägt das EFD dem Bundesrat vor, seine bisherige Steuerpolitik der moderaten Schritte – im Einklang mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Preisentwicklung in den Nachbarländern – fortzuführen."

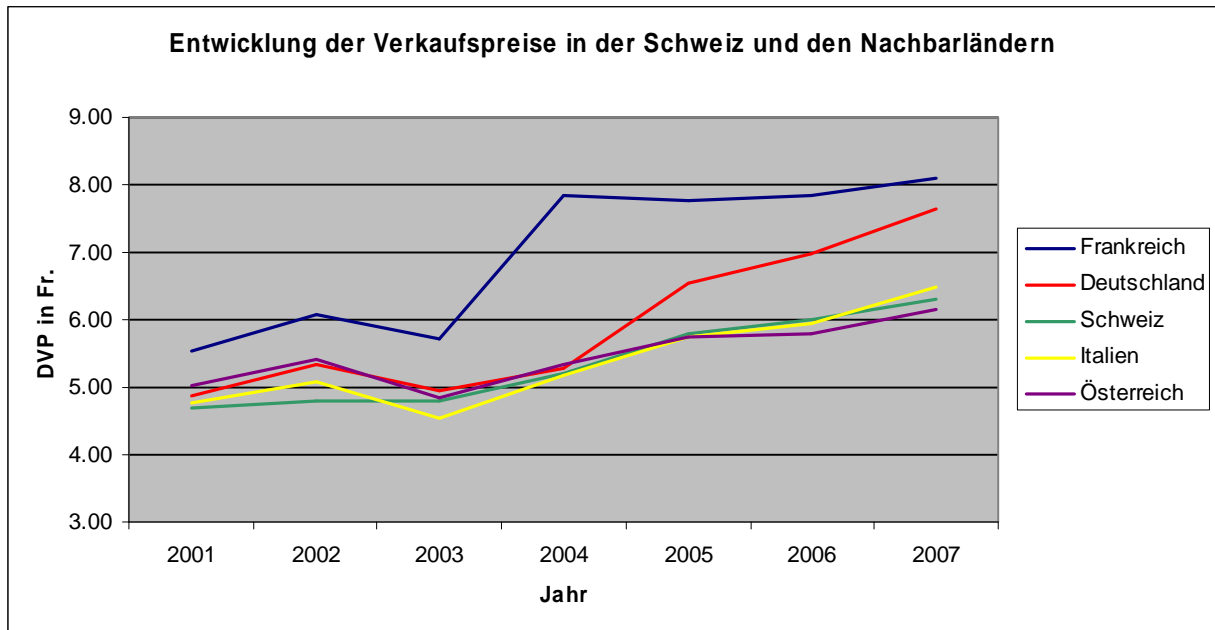
Zusammen mit der Erteilung des Auftrages für die Erarbeitung des vorliegenden Berichts hat der Bundesrat seine Besteuerungspolitik im Pressecommuniqué vom 6. September 2006 wie folgt präzisiert:

"Der Bundesrat rechnet nicht damit, dass die beschlossene Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten zu Mehreinnahmen für den Bund führen wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Zigarettenverkäufe in der Schweiz zurückgehen werden. Diese Auswirkung ist gewollt, erfolgte doch der Beschluss aus gesundheitspolitischen Motiven."

Schliesslich hat der Bundesrat am 18. Juni 2008 mit der Genehmigung des Nationalen Programms Tabak 2008-2012 folgendes Ziel anerkannt: *"Die Tabaksteuer wird gemäss geprüften Wirksamkeitskriterien erhöht."*

2 Verkaufspreise für Zigaretten

2.1 Entwicklung der Verkaufspreise im Vergleich mit den Nachbarländern (2001-07)



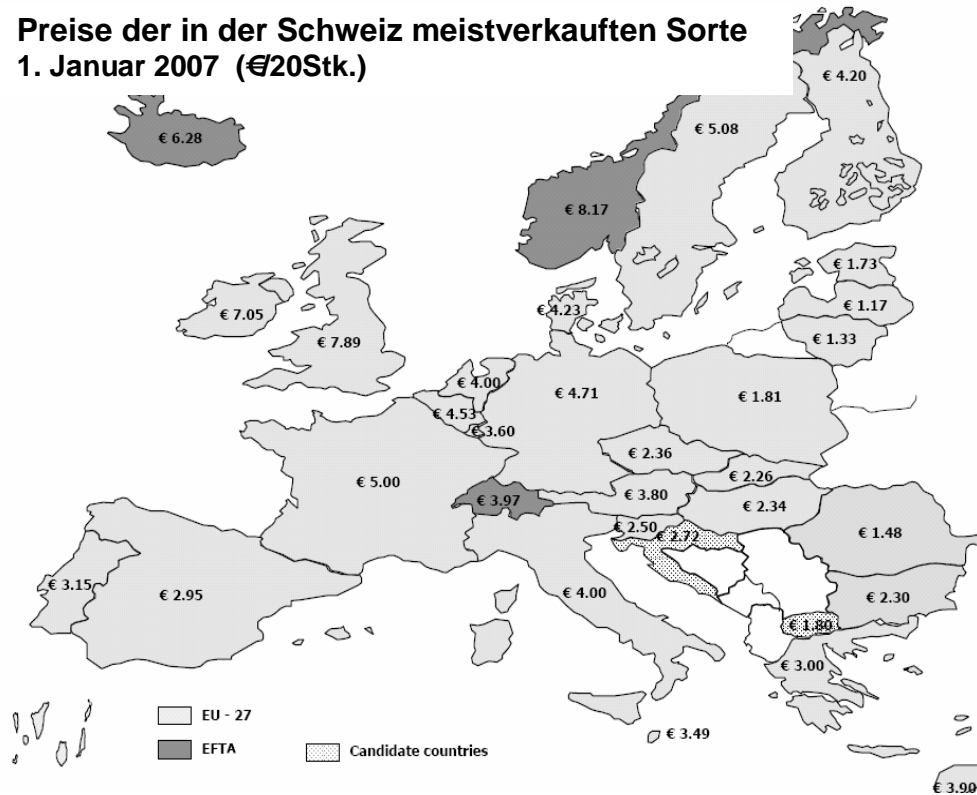
Die Tabelle zeigt die Entwicklung des Verkaufspreises in Franken der in der Schweiz meistverkauften Sorte im Vergleich zu den Nachbarländern (Stichtag per 1. Januar). Die Grafik deutet auch die verschiedenen Steuerpolitiken an. In Frankreich wurde im Jahr 2003 der Preis von CHF 5.70 auf CHF 7.85 erhöht, seither wurde keine Steuererhöhung mehr beschlossen (zu den Folgen vgl. Ziff. 3.4.2.3). Ähnliche Steuerschritte, mit den gleichen Folgeerscheinungen in den Bereichen Schmuggel und Schwarzmarkt, wurden zwischen 2004 und 2005 in Deutschland beschlossen. Demgegenüber sind die Preisdifferenzen zu Italien und Österreich gering.

Das Preisgefälle 2006/2007 hat sich insbesondere zwischen Deutschland und der Schweiz verändert. Im Vergleich wurden die Zigaretten in der Schweiz pro Päckli rund 40 Rappen günstiger. Ansonsten blieben die Preisdifferenzen zu den drei weiteren Nachbarländern in etwa gleich.

2.2 Stand in Europa per 1. Januar 2007

Ein Blick auf die Europakarte zeigt, dass die Preisunterschiede bei der in der Schweiz meistverkauften Zigarettenart innerhalb Europas beträchtlich sind. Die maximale Differenz (Norwegen/Lettland) betrug per 1. Januar 2007 rund CHF 11.35 je Päckli à 20 Stück Zigaretten. Im Vergleich zu den direkten Nachbarländern liegt die Schweiz leicht unter dem Preis in Italien (Schweiz 20 Rappen billiger) und leicht über dem Preis in Österreich (Schweiz 15 Rappen teurer). Etwas grösser ist die Differenz zu den Preisen in Deutschland (Schweiz CHF 1.35 billiger) und Frankreich (Schweiz CHF 1.80 billiger).

**Preise der in der Schweiz meistverkauften Sorte
1. Januar 2007 (€20Stk.)**

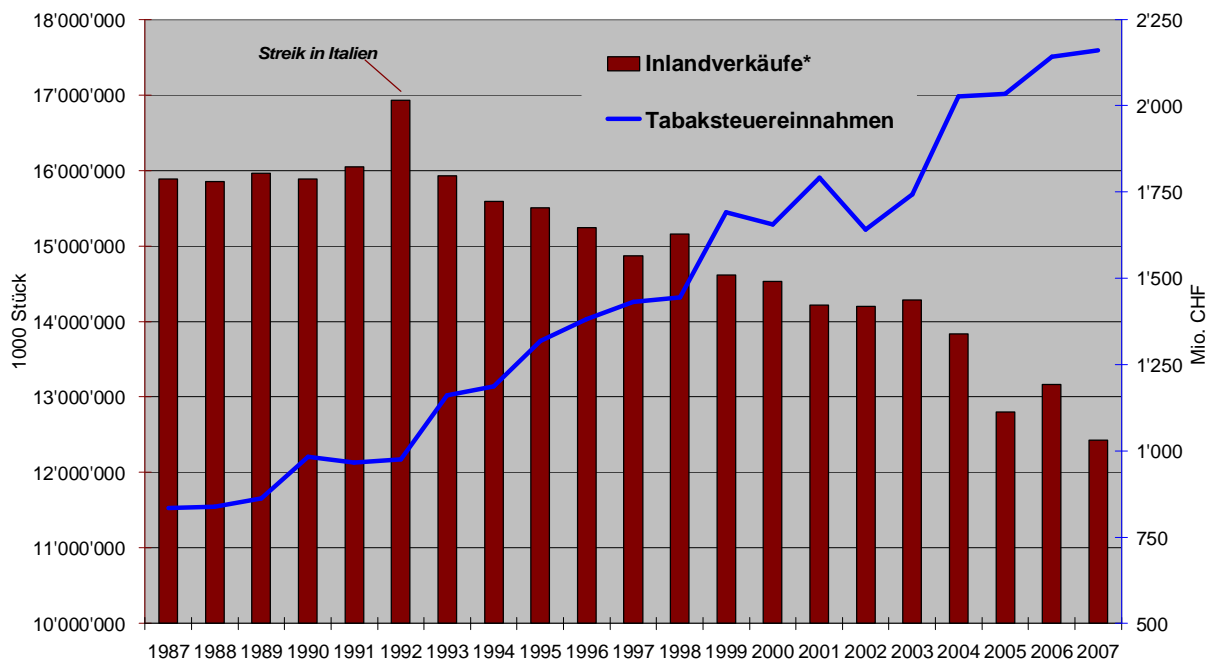


3 Verkäufe und Einnahmen

3.1 Entwicklung

Die Grafik zeigt, dass die Zigarettenverkäufe seit 1993 kontinuierlich zurückgehen und im Jahr 2007 insgesamt um fast ein Viertel tiefer ausgefallen sind.

Entwicklung Inlandverkäufe - Tabaksteuereinnahmen



* Quelle: Communauté de l'industrie suisse de la cigarette (CISC); ab 2006: Oberzolldirektion, Sektion Tabak- und Bierbesteuerung

3.2 Verkäufe und Einnahmen 2007

Im Jahr 2007 wurden in der Schweiz 12,4 Mia. Zigaretten abgesetzt. Gegenüber dem Vorjahr resultierte ein Verkaufsrückgang im Inland von 5,1% (674 Mio. Zigaretten). Die Verkäufe haben in den letzten 10 Jahren insgesamt um rund 20% abgenommen.

Die Steuereinnahmen 2007 (CHF 2186,4 Mio.) liegen 1,2% (CHF 25,7 Mio.) über dem Vorjahresergebnis. Die geringen Mehreinnahmen sind auf die Steuererhöhung vom 6. September 2006 und die Preiserhöhung der Industrie um 10 Rappen je Päckli im Sommer/Herbst 2007 (PMP 1.8.07, BAT und JTI 1.10.07) zurückzuführen. Berücksichtigt man bei den Einnahmen die Veränderungen der versteuerten Lagerbestände bei den Herstellern, resultieren sogar Mindereinnahmen von CHF 2 Mio.

Die Verkäufe können jedoch nicht dem inländischen Konsum¹ gleichgestellt werden (vgl. auch Ziff. 3.6). Die verkaufte Menge wird erheblich beeinflusst von der Entwicklung bei den Grenzverkäufen, den Verkäufen an ausländische Touristen, dem Schmuggel, den Einfuhren im Reiseverkehr und per Bestellung im Internet, dem Umstieg auf Drehtabak und den Vorratskäufen bei angekündigten Preiserhöhungen durch die Konsumenten. Diese Faktoren haben den Verkaufsrückgang 2007 mitgeprägt. Dies wird beispielhaft verdeutlicht bei der Betrachtung der Inlandverkäufe im Jahr 2006, die um 2,5% zugenommen haben, obwohl die Ergebnisse des Tabakmonitoring² im gleichen Jahr einen Konsumrückgang ausweisen. Das Ausmass zwischen Verkaufs- und Inlandkonsumrückgang kann deshalb aufgrund der Vielzahl der Faktoren und deren Abhängigkeit untereinander nur geschätzt werden.

3.3 Verkaufsentwicklung nach Preis- und Produktkategorien

3.3.1 Billigzigaretten

Untersucht wurde, ob eine Tendenz zu erkennen ist, wonach die Konsumenten nach der Steuererhöhung vermehrt auf Billigprodukte ausgewichen sind. Als Billigzigaretten gelten Fabrikate, bei denen der aufgedruckte Detailverkaufspreis einen Franken oder mehr unter demjenigen der meistverkauften Sorte liegt.

Die Daten der Jahre 2006/2007 zeigen bei den im Inland hergestellten Zigaretten lediglich eine marginale Verschiebung der Verkäufe hin zu günstigeren Zigaretten. Bei den importierten Billigzigaretten stellt man hingegen eine Steigerung des Absatzes um rund 25% (ca. 200 Mio. Stück) fest.

Der Anteil der Billigzigaretten am Gesamt-Verkaufsvolumen (2007: 12,4 Mia. Stück) ist mit rund 650 Mio. Stück³ nach wie vor bescheiden und macht lediglich 5 Prozent aus. Das Beispiel Österreich zeigt jedoch, dass sich diese Konstellation innerhalb weniger Monate komplett ändern kann⁴. Die sprunghafte Absatzsteigerung bei den Billigzigaretten konnte Österreich im Jahre 2006 nur mit der raschen Einführung eines Mindestverkaufspreises erfolgreich stoppen.

3.3.2 Feinschnitttabak (Drehtabak)

Der Marktanteil der selbst gedrehten Zigaretten ist in der Schweiz traditionell unbedeutend. Mit der Preisentwicklung der Fabrikzigaretten hat sich dieser Anteil in den letzten Jahren jedoch ebenfalls vergrössert.

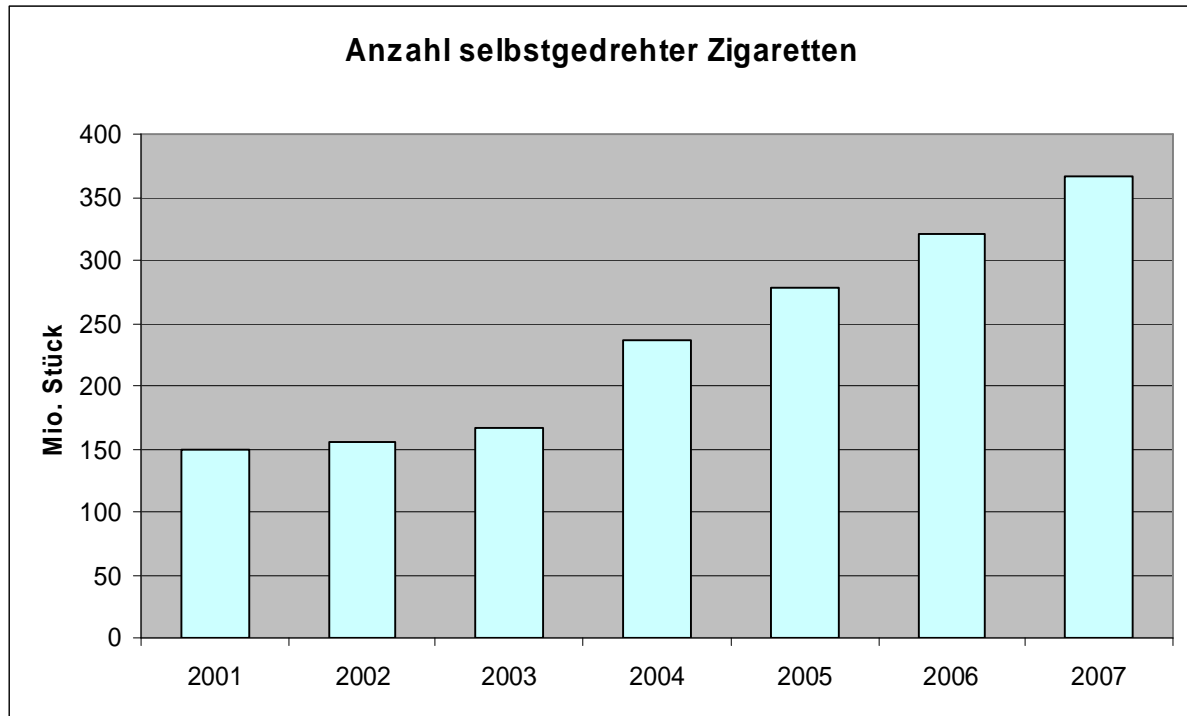
¹ Volkswirtschaftliche Effekte des Rauchens, Eine ökonomische Analyse für Österreich, S. 35.

² www.tabakmonitoring.ch.

³ Schätzung OZD, Basis: Importstatistik.

⁴ Erläuterung zur Novelle 2006; PK zum Thema Tabakprävention, 12.4.2006; www.bmgfj.gv.at.

Gegenüber dem Jahr 2001 hat sich die Menge mehr als verdoppelt. Im Vergleich zu 2006 hat der Konsum selbstgedrehter Zigaretten im Jahr 2007 um rund 50 Mio. Stück zugenommen und betrug 3% der Gesamtverbrauchsmenge.



Mit der Revision des Tabaksteuergesetzes⁵, die sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befindet, wird unter anderem die Steuer auf Zigarren, Stumpen, Zigarillos und Pfeifentabak leicht und auf Feinschnitttabak (Drehtabak) massiv angehoben. Die markante Erhöhung beim Feinschnitt dient dazu, den Umstieg von Zigaretten auf Drehtabak zu verhindern.

3.4 Schmuggel und Schwarzmarkt

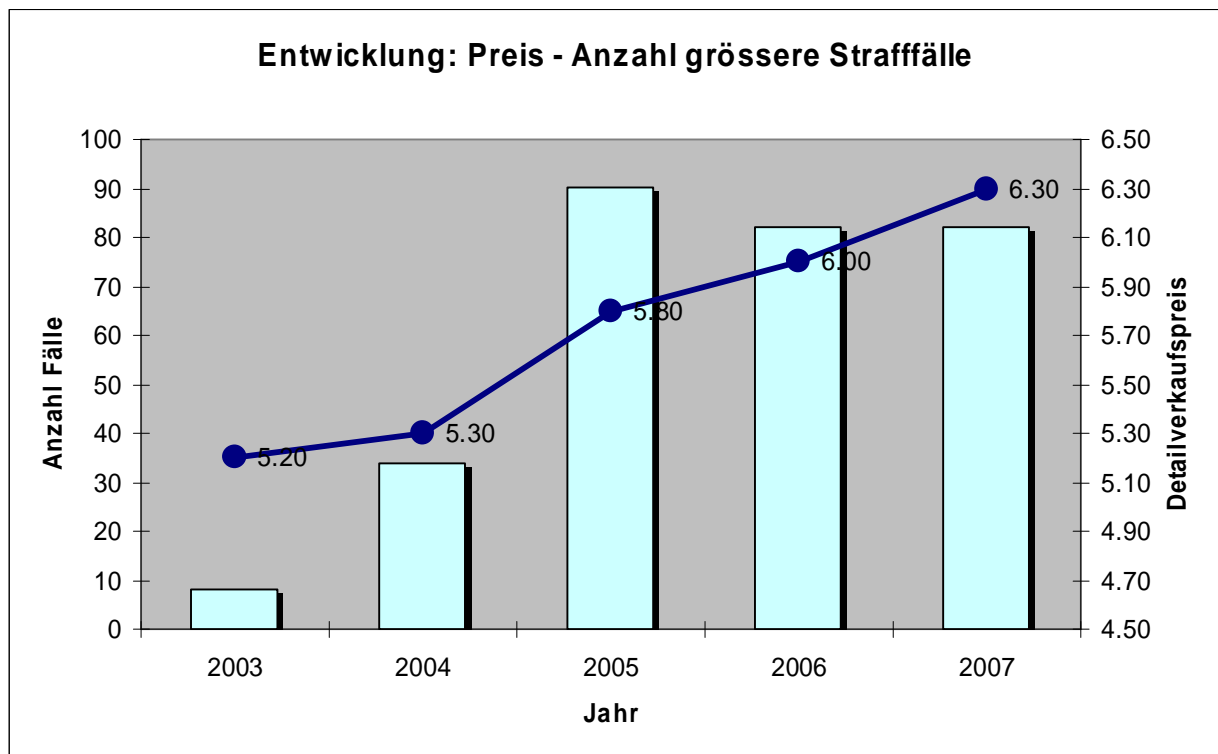
3.4.1 Situation Schweiz

Schmuggel kann erhebliche Steuerausfälle verursachen. Auf die Schweiz bezogen, hat eine leichte Zunahme des Anteils unverteuerter Zigaretten um 5% Steuereinnahmehausfälle von rund CHF 110 Mio. zur Folge. Zigarettschmuggler profitieren von steigenden Preisen und einem attraktiven Preis- und Tabaksteueregefälle zwischen einzelnen Ländern. Schmuggelzigaretten werden unter dem offiziellen Verkaufspreis angeboten oder zum Normalpreis im regulären Handel abgesetzt. Dadurch kann der Effekt des zu erwartenden Konsumrückgangs bei einer extremen Steuererhöhung ganz oder teilweise unterlaufen werden (vgl. unten Ziff. 3.4.2.1 und 3.4.2.3).

Bei den in der Schweiz aufgedeckten Straffällen, die seit 2003 separat erfasst werden, zeigt sich ein gegenteiliges Bild zur Verkaufsentwicklung. Mit den steigenden Zigarettenpreisen hat sich die Anzahl der durch die Eidgenössische Zollverwaltung aufgedeckten Straffälle entsprechend erhöht. Seit 2003 haben die Straffälle um insgesamt 20% zugenommen, die Zahl der grösseren Straffälle hat sich sogar verzehnfacht. Im Jahr 2007 wurden total 1770 Strafverfahren eröffnet, dabei handelte es sich bei 1688 um Fälle mit weniger als 1100 Zigaretten, die im abgekürzten Verfahren (Busse unter CHF 500.00) erledigt werden konnten. In 82 Fällen ging es um grössere Mengen, die eine umfassende Strafuntersuchung zur Folge hatten. Es ist zudem von einer hohen Dunkelziffer auszugehen, da die physischen Kontrollen an der Grenze in

⁵ Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes, BBl 2008 0533.

den letzten Jahren kontinuierlich reduziert wurden. Im Handelswarenverkehr liegt die allgemeine Beschauquote zur Zeit bei 0,02%.



3.4.2 Schmuggelsituation in den Nachbarländern und international

Die Schmuggelfälle an der EU-Aussengrenze⁶ haben im Jahr 2007 ebenfalls zugenommen. 35% der rund 15'000 Fälle betrafen gefälschte Zigaretten. Dies unterstreicht den hohen Druck aus Schwellenländern und die grosse fiskalische Bedeutung von Preis- und Steuerdifferenzen.

Auf internationaler Ebene wurde die Gefahr des Schmuggels und der Fälschung von Zigaretten ebenfalls erkannt. Die Weltgesundheitsorganisation hat sich im „Rahmenabkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs“⁷ dem grossen Thema des Zigaretten Schmuggels angenommen und erarbeitet derzeit ein eigenes Zusatzprotokoll zur Eindämmung des illegalen Handels mit Tabakwaren⁸. Die Weltzollorganisation veröffentlicht jährlich einen Bericht⁹, der in seiner jüngsten Ausgabe eine weltweit steigende Zahl von illegalen Zigaretteneinfuhren aufzeigt. Auch der Europäische Gerichtshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass der Zigarettenmarkt für die Entwicklung eines illegalen Handels besonders anfällig ist¹⁰. Hinzu kommt, dass vermehrt illegale Produktionsstätten in den Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Österreich entdeckt werden, die gefälschte Zigaretten mit moderner Infrastruktur herstellen¹¹.

⁶ EU-Pressemitteilung vom 19. Mai 2008 [IP/08/757].

⁷ WHO-Framework Convention on Tobacco Control (FCTC).

⁸ Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products.

⁹ Rapport Douanes et Tabac 2007.

¹⁰ Urteile vom 13. Dezember 2007, C-374/06, Rdnr. 34; C-491/01, Rdnr. 87; C-222/01, Rdnr. 72.

¹¹ 16th Meeting of Heads of the European Customs Investigation and Intelligence Services 2007; Bundesministerium für Finanzen, Geschäftsbericht 2007, S. 14.

3.4.2.1 Deutschland

Deutschland hat im Jahr 2004 die Tabaksteuer auf Zigaretten in zwei Schritten stark angehoben. Parallel dazu wurden an einigen Orten die Grenzkontrollen reduziert. Die Folge davon waren ein massiver Rückgang der offiziellen Zigarettenverkäufe und das Aufkommen eines riesigen Schmuggel- und Schwarzmarktes, mit dem die Behörden seither zu kämpfen haben. Diese Steuererhöhungen hatten Einnahmeausfälle von gegen einer halben Milliarde Euro zur Folge¹².

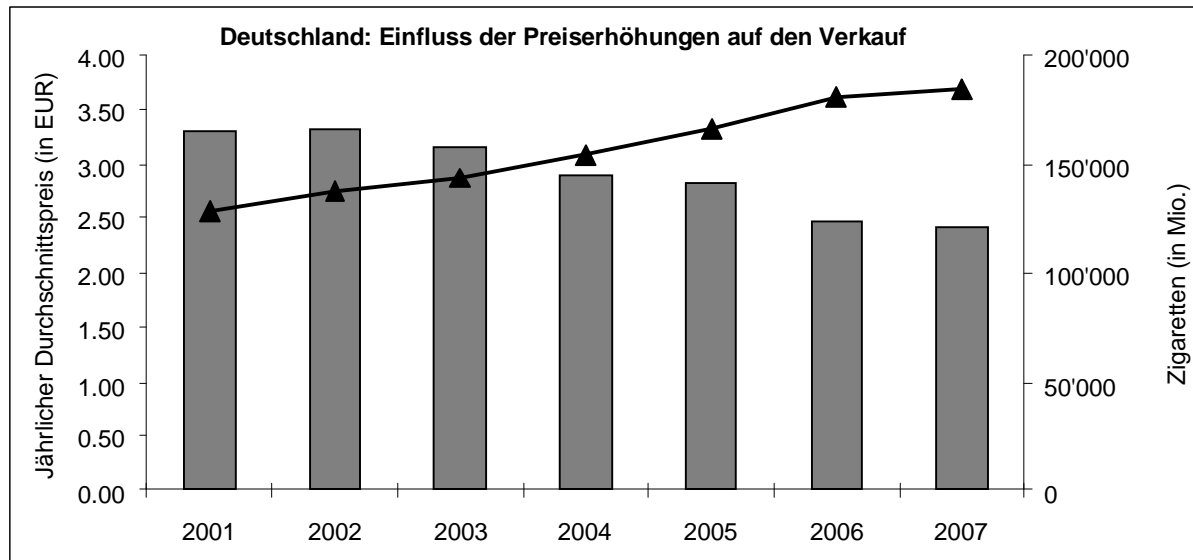


Abb.: Entwicklung des Verkaufs industriell gefertigter oder selbst gedrehter Zigaretten (Säulen) pro durchschnittlichem Verkaufspreis aller industriell gefertigten Zigaretten (Kurve) in Deutschland.

Das Beispiel Deutschland macht deutlich, dass zwischen Detailverkaufspreis und Steuereinnahmen eine direkte Beziehung besteht. Ab einem bestimmten Steuersatz bzw. ab dem dadurch begründeten Detailverkaufspreis beginnen die Steuereinnahmen wieder zu sinken¹³.

In Deutschland sind schätzungsweise mehr als 20% der konsumierten Zigaretten unbesteuert. Nicht unerwartet besteht ein Ost-/Westgefälle. In den neuen Bundesländern sind durchschnittlich 36% der Zigaretten unbesteuert. In Städten, die sich in unmittelbarer Grenznähe zu Polen befinden, beträgt die Quote sogar bis 70 Prozent¹⁴. Aber auch im Ruhrgebiet, das fernab der Billigländer liegt, sind 36% der Zigaretten nicht in Deutschland versteuert worden.

3.4.2.2 Österreich

In Österreich ist dieselbe Tendenz wie in Deutschland, mit etwas tieferen Werten, zu beobachten. So sind in Österreich insgesamt 13% unbesteuerte Zigaretten im Umlauf, in der Hauptstadt Wien 20%¹⁵.

Wie bereits erwähnt, konnte zumindest der Vormarsch der Billigzigaretten mit der Einführung eines Mindestverkaufspreises im Jahr 2006 gebremst werden¹⁶.

¹² European Commission, Excise Duty Tables, REF 1.024, January 2007.

¹³ Def. Lafferkurve: Die Steuereinnahmen steigen bei steigendem Steuersatz zunächst an, nach Erreichen eines Maximums fallen sie wieder. Dies ist deshalb der Fall, weil der Steuerwiderstand Wirkung zeigt, die Lafferkurve macht daher eine Aussage über den Steuerwiderstand.

¹⁴ Packungsstudie in Deutschland / VdC [Fabrizigaretten] in Zusammenarbeit mit dem TÜV.

¹⁵ Wirtschaftskammer / Packungsstudie 2006; BMF.

3.4.2.3 Frankreich

In Frankreich wurde 2007 der Preis der meistverkauften Sorte Zigaretten von 5,00 Euro auf 5,30 Euro erhöht¹⁷. Trotz einiger Preisschritte seit 2004 hat sich der Absatz seither kaum verändert¹⁸.

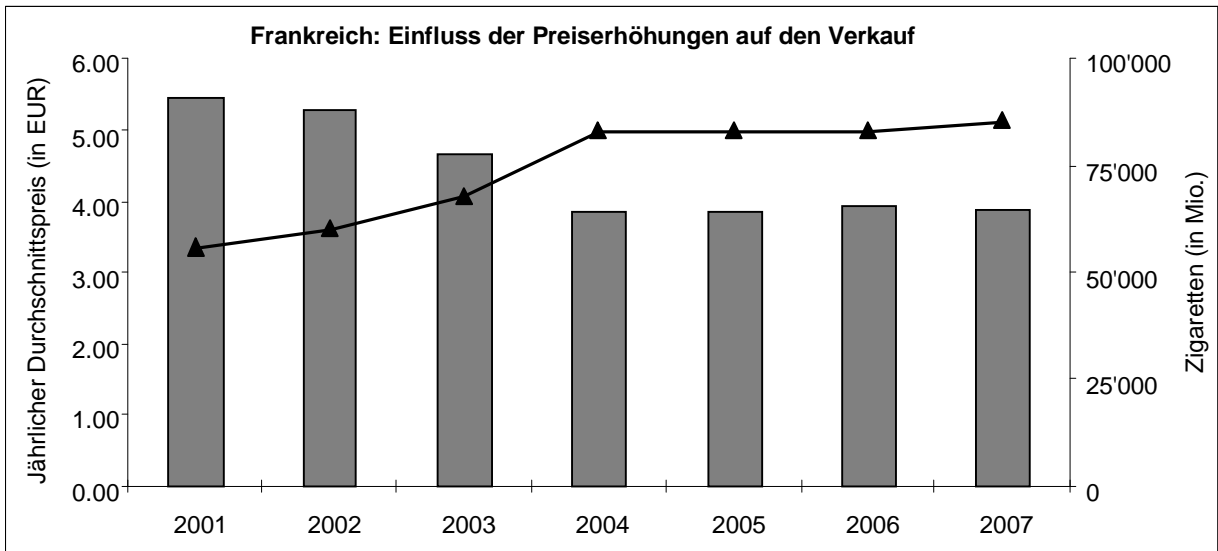


Abb.: Entwicklung des Verkaufs industriell gefertigter oder selbst gedrehter Zigaretten (Säulen) pro durchschnittlichem Verkaufspreis aller industriell gefertigten Zigaretten (Kurve) in Frankreich.

Frankreich kämpft demgegenüber seit einer starken Preiserhöhung – von 3,90 Euro im Jahr 2003 bis auf 5,00 Euro im Jahr 2004 – mit einer starken Zunahme der Käufe im grenznahen Ausland und gegen den illegalen Handel. Gegenwärtig stammen 22% aller in Frankreich konsumierten Zigaretten aus dem grenznahen Ausland. Im Jahr 2007 wurden zudem von den französischen Zollbehörden 150 Mio. Zigaretten sichergestellt¹⁹.

3.5 Packungsstudie Schweiz 2007²⁰

Im 4. Quartal 2007 liess die Zigarettenindustrie in der Schweiz erstmals eine Packungsstudie durchführen. Dabei wurden nach vorgängig festgelegten Kriterien Leerpäckungen an öffentlich zugänglichen Stellen gesammelt. Die Packungen wurden anschliessend nach verschiedenen Merkmalen (Herkunft, versteuert/nicht versteuert, echt/gefälscht) sortiert und bewertet.

Es wurde festgestellt, dass über 10% der Zigaretten nicht in der Schweiz versteuert waren. Bei 4% handelte es sich um zoll- und steuerfrei eingeführte Duty-Free Zigaretten, die restlichen Zigaretten waren ausländischer Provenienz. Interessanterweise wurden gesamtschweizerisch Zigaretten aus dem teuersten Nachbarland Frankreich festgestellt. Es ist davon auszugehen, dass ein Grossteil dieser französischen Zigaretten aus illegalen Vertriebskanälen stammt.

3.6 Situation bei den Grenz- und Touristenverkäufen

Wie bereits erwähnt, entspricht die Anzahl der in der Schweiz verkauften Zigaretten nicht der Menge, die von der schweizerischen Wohnbevölkerung konsumiert wird.

¹⁶ Siehe Fn. 4.

¹⁷ Bilan de l'année 2007, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, S. 1.

¹⁸ Bilan de l'année 2007, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, S. 4.

¹⁹ Insee Picardie-Bilan économique et social 2007.

²⁰ Empty Discarded Pack Collection 2007Q4/ PMI.

Demzufolge kann eine Zu- oder Abnahme der Verkäufe nicht einer entsprechenden Konsumveränderung in der Schweiz gleichgesetzt werden²¹. Eine wesentliche Rolle bei der Schätzung der Konsumzahlen und deren Veränderung spielen die Mengen, die im Grenzverkehr (Grenzgänger) abgesetzt, an Touristen – Ferienaufenthalter und Durchreisende – verkauft sowie von Inländern im Ausland (z.B. Duty-Free-Läden) erworben werden. Dieser Anteil variiert je nach Stand des Preisgefälles zu den Nachbarländern. Diese Mengen lassen sich nur annäherungsweise mittels Schätzungen bestimmen.

4 Entwicklung des Zigarettenkonsums

Der tatsächliche Konsum der Schweizer Bevölkerung kann nicht genau ermittelt werden, denn die Verkäufe in der Schweiz umfassen auch die Käufe der Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz Zigaretten kaufen; nicht in diesen Verkäufen eingeschlossen sind dagegen die von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland getätigten Käufe (Duty-Free).

Die Entwicklung des Konsums hingegen kann mit ziemlicher Präzision geschätzt werden. Diese Genauigkeit ist umso höher, zumal Faktoren wie Schmuggel, Fälschungen, Schwarzmarkt vernachlässigbar sind und andere Faktoren wie der Grenzverkehr oder die Verlagerung des Konsums auf Ausweichprodukte sich nicht wesentlich verändern (vgl. dazu die Kapitel 3.3 und 3.4).

Die Konsumententwicklung der Schweizer Wohnbevölkerung kann praktisch anhand von drei Parametern, über die zuverlässige Angaben vorliegen, geschätzt werden. Es handelt sich – in der Reihenfolge ihrer Bedeutung – um:

a) Absatzentwicklung (einschliesslich der Verkäufe von Tabak zum Selberdrehen)

Die jährlichen Zahlen zu den in der Schweiz verkauften Zigarettenmengen (einschliesslich der selbstgedrehten Zigaretten²²) stammen seit 2006 von der Eidg. Zollverwaltung (EZV); zuvor wurden sie von Swiss Cigarette erhoben.

b) Entwicklung der Anzahl Rauchende

Die Entwicklung der Anzahl der rauchenden Personen wird auf der Grundlage der jährlichen Angaben geschätzt, die von der schweizerischen Umfrage zum Tabakkonsum stammen; diese Umfrage wird von einem Forscherteam der Universität Zürich durchgeführt²³. Für diesen Bericht nahm Dr. Roger Keller eine Datenauswertung vor, die nur die Zigarettenrauchenden berücksichtigt (also unter Ausschluss von Personen, welche nur Zigarren oder Pfeife rauchen).

c) Entwicklung des selbst deklarierten Durchschnittskonsums pro rauchende Person

Die Entwicklung der Durchschnittsmenge gerauchter Zigaretten wird aus den Daten der schweizerischen Umfrage zum Tabakkonsum abgeleitet.

Die Entwicklung der übrigen Parameter, die weniger direkt durch die Besteuerung beeinflusst werden (Wunsch, mit dem Rauchen aufzuhören; Anzahl unternommener Versuche, vom Rauchen wegzukommen; usw.), wies von 2006 bis 2007 keine signifikanten Änderungen auf.

4.1 Absatzentwicklung

Auch wenn die konsumierten Mengen nicht völlig mit den verkauften Mengen übereinstimmen, stellt die Absatzentwicklung einen guten Indikator dar, an dem sich die Entwicklung des Konsums ablesen lässt. Die nachstehende Grafik zeigt die mengenmässige Entwicklung in den Zeiträumen 2006-2007 und 2001-2007.

²¹ Volkswirtschaftliche Effekte des Rauchens, Eine ökonomische Analyse für Österreich, S. 35.

²² Pro selbstgedrehte Zigarette werden 0,75g Tabak berechnet.

²³ Tabakmonitoring Schweiz: Jedes Jahr werden 10'000 Personen im Alter von 14 bis 65 Jahren telefonisch interviewt. Einzelheiten zur Methodik finden Sie unter: www.tabakmonitoring.ch.

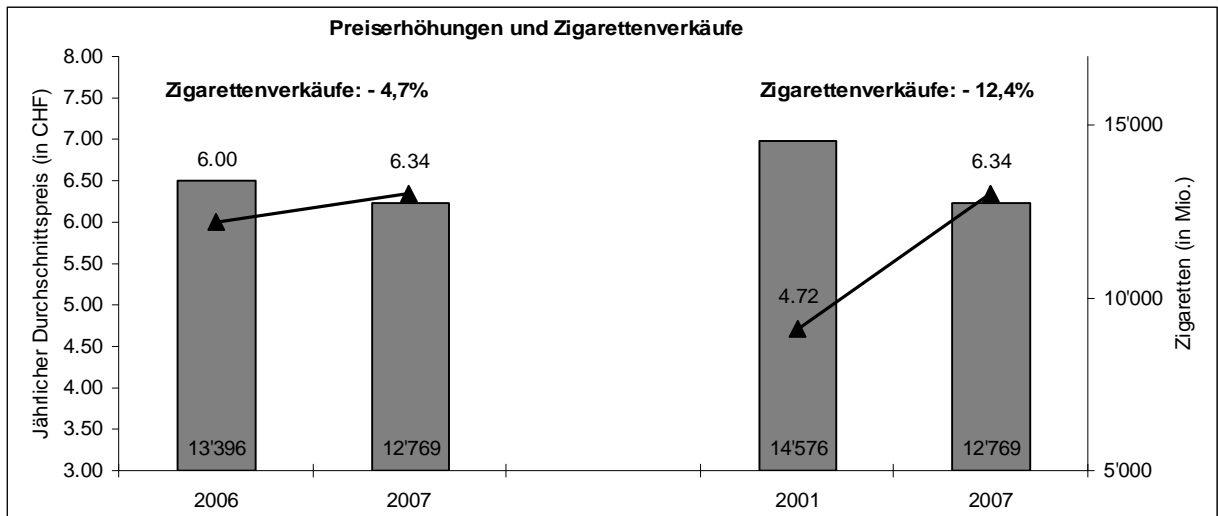


Abb.: Prozentuale Entwicklung der Verkäufe industriell hergestellter oder selbst gedrehter Zigaretten in der Schweiz im Verhältnis zum Verkaufspreis von 20 industriell hergestellten Zigaretten der meistverkauften Preisklasse (teuerungsbereinigte jährliche Durchschnittspreise, Referenzpreis für 2007).

Von 2006 bis 2007 waren die Verkäufe industriell hergestellter oder selbst gedrehter Zigaretten um 4,7% rückläufig. Von 2001 bis 2007 wurde ein Verkaufsrückgang um 12,4% beobachtet.

4.2 Entwicklung der Anzahl Rauchende

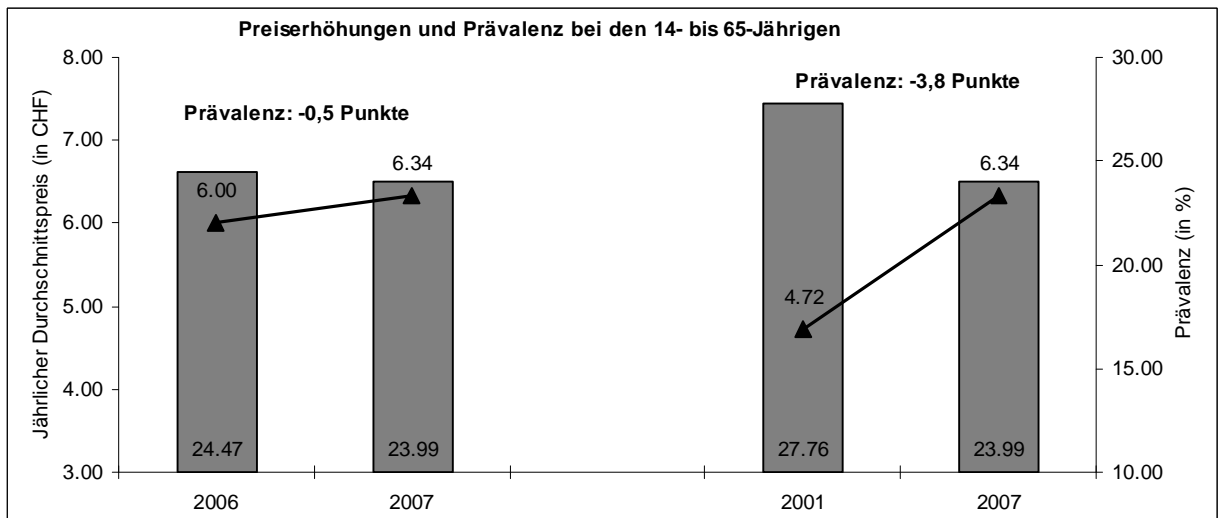


Abb.: Entwicklung der Prävalenz bei den 14- bis 65-jährigen Zigarettenrauchenden.

Von 2006 bis 2007 sank der Anteil der Zigarettenrauchenden in der 14- bis 65-jährigen Bevölkerung von 24,5% auf 24,0%²⁴.

Die von 2001 bis 2007 gemessene Abnahme der Prävalenz um 3,8 Punkte übertrifft die Konfidenzintervalle beider Messungen ($\pm 0,9\%$) und ist somit signifikant.

²⁴ Der beobachtete Rückgang der Prävalenz ist wegen der für jährliche Prävalenzen geltenden Fehlermarge von $\pm 0,9\%$ nicht signifikant.

Wirksamkeit der Steuererhöhung auf Zigaretten im Jahr 2006

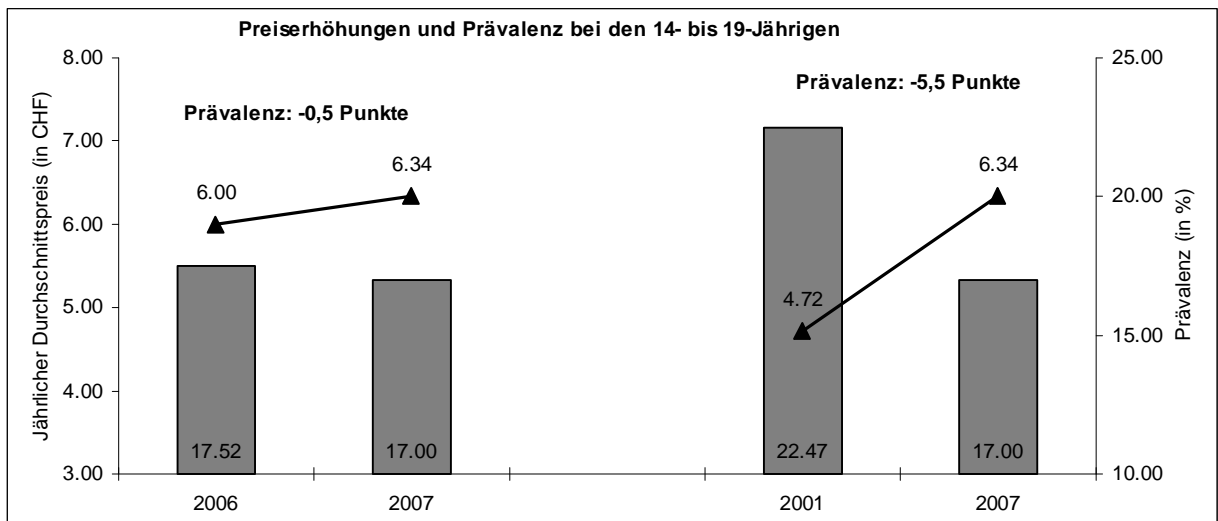


Abb.: Entwicklung der Prävalenz bei den 14- bis 19-jährigen Zigarettenrauchenden.

Der Rückgang um 0,5 Punkte von 2006 bis 2007 bei den Jugendlichen ist nicht signifikant²⁵. In der Entwicklung der Prävalenz bei den Jugendlichen zwischen 2001 und 2007 ist ein signifikanter Rückgang um 5,5 Punkte feststellbar²⁶.

4.3 Entwicklung des Durchschnittskonsums pro rauchende Person

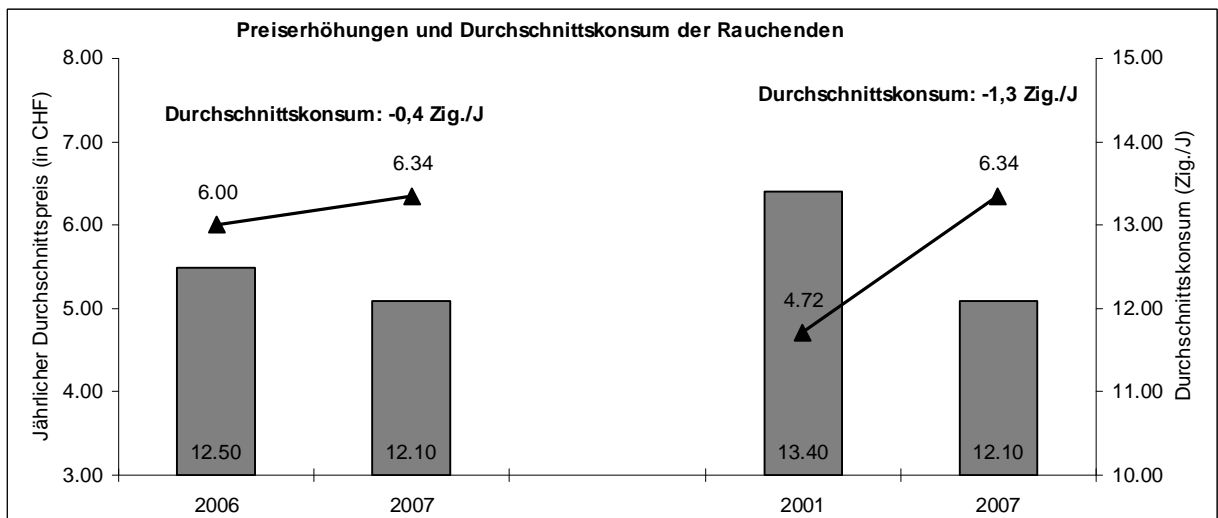


Abb.: Entwicklung des Durchschnittskonsums der 14- bis 65-jährigen Rauchenden, in Zigaretten pro Tag.

Von 2006 bis 2007 sankt nicht nur die Anzahl der rauchenden Personen, sondern auch die durchschnittliche Anzahl gerauchter Zigaretten, und zwar um 0,4 Einheiten pro Tag. Von 2001 bis 2007 belief sich dieser Rückgang auf 1,3 Einheiten pro Tag.

4.4 Modellierung des Einflusses der Besteuerung

4.4.1 Einführung

Die verschiedenen Massnahmen, die zur Senkung des Tabakkonsums ergriffen wurden, werfen die Frage auf, welchen Anteil die Steuer- und Preiserhöhungen an der präventiven Wir-

²⁵ 2006 beträgt die Fehlermarge $\pm 2,0$ Punkte und 2007 $\pm 2,1$ Punkte.

²⁶ 2001 und 2007 betragen die Fehlermargen $\pm 2,3$ Punkte beziehungsweise $\pm 2,1$ Punkte.

kung ausmachen. Um diese Frage beantworten zu können, wurde gestützt auf Daten aus der Fachliteratur eine einfache Modellierung durchgeführt.

4.4.2 Modellierungsmethode

Eine Steuererhöhung (oder Preiserhöhung) wirkt sich zum einen auf die Anzahl Rauchende und zum anderen auf den Durchschnittskonsum der verbleibenden Rauchenden aus; als Folge davon sinkt der Gesamtkonsum.

Gestützt auf Schweizer Daten hat Professor Alberto Holly der Universität Lausanne diesen Zusammenhang quantifiziert²⁷. Er stellte fest, dass in der Schweiz eine Erhöhung des Zigarettenpreises um 10% innert zehn Jahren einen Rückgang des Tabakkonsums um 4,2% bewirkte und dass sich der Rückgang ein Jahr nach einer solchen Erhöhung auf 2,5% belief.

Da die Kaufkraft der jungen Leute geringer ist, wird ihr Verhalten von einer Verteuerung stärker beeinflusst. In der Fachliteratur steht, dass eine Preiserhöhung um 10% bei Jugendlichen eine Konsumabnahme um 6% bewirkt²⁸.

Generell ist ein Konsumrückgang zur einen Hälfte auf die Reduktion der Anzahl der rauchenden Personen und zur anderen Hälfte auf die Abnahme des durchschnittlichen Konsums der verbleibenden Rauchenden zurückzuführen²⁹.

4.4.3 Ergebnisse der Modellierung

Um den Einfluss von Besteuerung und Preiserhöhungen zu evaluieren, wurde eine vereinfachte Modellierung nach der oben beschriebenen Methode durchgeführt.

	Jahr	Messung	Δ Messung	Berechneter Einfluss KF	Δ Einfluss KF	Berechneter Einfluss LF	Δ Einfluss LF
Zigarettenverkauf (Mio)	2001	14576	-12,40%	14576	-7,33%	14576	-12,31%
	2007	12769		13509		12783	
	2006	13396	-4,68%	13396	-1,25%	-	-
	2007	12769		13229		-	
Prävalenz 14- bis 65-Jährige (%)	2001	27,76	-3,77	27,76	-1,02	27,76	-1,71
	2007	23,99		26,75		26,05	
	2006	24,47	-0,48	24,47	-0,15	-	-
	2007	23,99		24,32		-	
Prävalenz 14- bis 19-Jährige (%)	2001	22,47	-5,47	22,47	-1,37	22,47	-2,31
	2007	17,00		21,09		20,16	
	2006	17,52	-0,56	17,52	-0,18	-	-
	2007	17,00		17,34		-	

Durchschnittsverbrauch (Zig./J)	2001	13,4	-1,3	13,4	-0,5	13,4	-0,8
	2007	12,1		12,9		12,6	
	2006	12,5	-0,4	12,5	-0,1	-	-
	2007	12,1		12,4		-	

Tabelle: Vergleich von gemessener Entwicklung und Einfluss, den die Preiserhöhungen auf die verschiedenen Parameter ausüben. Zur Evaluation dieses Einflusses wurden Kurzfristsimulationen (KF) und Langfristsimulationen (LF) vorgenommen. Lesebeispiel: Von 2001 bis

²⁷ Alberto Holly: Relations entre la consommation tabagique et la taxation du tabac – Divers scénarios. Institut d'économie et management de la santé, Université de Lausanne, 1999.

²⁸ "Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control" / Maîtriser l'épidémie. L'Etat et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme. Weltbank, Washington, 2000.

²⁹ vgl. vorangehenden Hinweis.

2007 beträgt der Rückgang beim Verkauf industriell gefertigter oder selbst gedrehter Zigaretten 12,4%. Aus der Simulation geht hervor, dass über die Hälfte dieses Rückgangs (7,3% bis 12,3%) auf die Preiserhöhungen zurückzuführen ist.

Die Simulation ergibt, dass die Steuererhöhung um 30 Rappen und die Preiserhöhung der Hersteller von 2006 bis 2007 um 10 Rappen einen Verkaufsrückgang um 1,25% auslösten. Da der Verkaufsrückgang nicht ausschliesslich mit der Steuer- oder Preiserhöhung erklärbar ist, beeinflussten ihn wahrscheinlich auch die übrigen Präventionsmassnahmen (allgemeines Rauchverbot in den Betrieben, Inkrafttreten des Rauchverbots in den Tessiner Gaststätten seit April 2007 usw.).

Von 2001 bis 2007 ging der Verkauf industriell hergestellter oder selber gedrehter Zigaretten um 12,4% zurück. Die in diesem Zeitraum mit beiden Elastizitäten – kurz- oder langfristig – vorgenommenen Simulationen lassen auf einen durch die Preiserhöhungen bedingten Rückgang um 7,3% bis 12,3% schliessen. Der effektive Verkaufsrückgang, der auf die Preiserhöhungen zurückzuführen ist, liegt irgendwo dazwischen.

Von 2006 bis 2007 nahmen die Prävalenzen sowohl bei den Erwachsenen wie bei den Jugendlichen nur geringfügig und insignifikant ab. Die Modellierung zeigt, dass ein solch geringfügiger Rückgang zu erwarten war.

Der obigen Tabelle ist zu entnehmen, dass im Zeitraum 2001 bis 2007 der Anteil der erwachsenen Rauchenden um 3,8% zurückging. 1,0% bis 1,7% dieses Rückgangs kann auf die Steuer- und Preiserhöhungen zurückgeführt werden.

Bei den jungen Rauchenden war der Rückgang erheblich; er betrug von 2001 bis 2007 5,5%, wovon etwa 2% auf den Einfluss der Steuer- und Preiserhöhungen entfallen.

Die Abnahme der durchschnittlichen Anzahl gerauchter Zigaretten beträgt im Zeitraum 2001 bis 2007 pro Tag 1,3 Einheiten; je nach Simulation ist ungefähr die Hälfte dieses Rückgangs dem präventiven Einfluss der Preiserhöhungen zu verdanken.

Eine vergleichende Studie über die Präventionspolitik verschiedener europäischer Staaten hebt ebenfalls die wichtige Rolle der Besteuerung in der Prävention hervor. Diese Studie betrachtet die Besteuerung sogar als wichtigste Präventionsmassnahme³⁰.

4.5 Gesundheitspolitischer Gesamteinfluss

Die kurzfristigen Auswirkungen der Prävention als einer komplexen und langfristigen Aufgabe sind oft nicht sehr ausgeprägt und deshalb nur schwer zu quantifizieren. Ein Rückgang der Prävalenz der Rauchenden um 0,5% in der erwachsenen Bevölkerung mag geringfügig erscheinen, doch er entspricht einer Verminderung um 25'000 Rauchende.

Insgesamt wirkten sich die Erhöhung der Zigarettenbesteuerung und der Preise spürbar auf den Tabakkonsum in der Schweiz aus. Im Vergleich zu 2001 gibt es 2007 ungefähr 150'000 Zigarettenrauchende weniger³¹, wobei etwa ein Drittel dieser Abnahme den Preiserhöhungen zu verdanken ist. Stützt man sich ausschliesslich auf die rückläufige Zahl der Zigarettenrauchenden zwischen 2001 und 2007 (da der Einfluss des rückläufigen Konsums auf die Rauchenden kaum quantifizierbar ist³²), lässt sich abschätzen, dass die Steuer- und Preiserhöhungen langfristig dazu beigetragen haben, pro Jahr ungefähr 5'200 Lebensjahre bei guter

³⁰ Progress in Tobacco Control in 30 European Countries, 2005 to 2007. Joossens Luk, Raw Martin. Swiss Cancer League, Berne, October 2007.

³¹ Berechnungsgrundlage: 14- bis 65-jährige Wohnbevölkerung im Zeitraum 2001/2007 (Bundesamt für Statistik).

³² Eine Reduktion der Anzahl gerauchter Zigaretten um 10% ermöglicht eine Senkung des Risikos, jedoch nicht im entsprechenden Ausmass von 10%.

Gesundheit zu retten³³ und rund 500 vorzeitige Todesfälle infolge Rauchens zu verhindern³⁴. Langfristig entsprechen die damit eingesparten ärztlichen Behandlungen einem Betrag von schätzungsweise 150 Millionen Franken pro Jahr³⁵.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

5.1 Aus Sicht der Prävention

Gegenüber 2006 gingen die Verkäufe industriell hergestellter Zigaretten im 2007 um 5,2% zurück; dieser Rückgang übersteigt damit den Jahresdurchschnitt der letzten zehn Jahre (1,5%). Parallel zum Rückgang der Zigarettenverkäufe sanken nach der Erhöhung der Tabakbesteuerung um 30 Rappen per 1. Oktober 2006 auch die Anzahl der Rauchenden und der durchschnittliche Zigarettenkonsum pro Tag. Dank diesem Rückgang verringerte sich die Anzahl Zigarettenrauchender um ungefähr 13'500, und es konnten rund 90 (rauchbedingte) vorzeitige Todesfälle verhindert werden.

Die nach einem mathematischen Modell berechneten Abnahmen erscheinen aufgrund des Rückgangs der drei wichtigsten Parameter – Gesamtkonsum, Anzahl Rauchende und durchschnittliche Anzahl gerauchter Zigaretten – plausibel. Was den Rückgang von Konsum und Anzahl Rauchende angeht, verdeutlicht das mathematische Modell, dass ein Drittel bis die Hälfte der verzeichneten Abnahmen nur auf die Steuer- und Preiserhöhung zurückzuführen sind. Diese Modellierung bestätigt, dass die Tabakbesteuerung eine der wichtigsten Präventionsmassnahmen ist.

5.2 Aus finanzpolitischer Sicht

Die Steuereinnahmen blieben im Jahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr unverändert. Durch die Erhöhung der Tabaksteuer wären bei gleich bleibenden Verkäufen 180 Mio. Franken Mehreinnahmen möglich gewesen. Diese wurden durch den Verkaufsrückgang kompensiert. Dieses Ergebnis wurde vom Bundesrat beim Beschluss der Steuererhöhung 2006 in Kauf genommen.

Schmuggel- und Schwarzmarktaktivitäten sind dank der ausgewogenen Tabaksteuerpolitik des Bundesrates stabil und halten sich in Grenzen. Künftige Steuererhöhungen haben demzufolge weiterhin in kleinen Schritten, unter Berücksichtigung des Preisniveaus in den Nachbarländern zu erfolgen. Nur dadurch lassen sich in der Schweiz die Tabaksteuereinnahmen steigern oder zumindest konsolidieren und können Schmuggel und Schwarzmarkt erfolgreich und kostengünstig verhindert sowie Einbussen und Verlagerungen bei den Grenz- und Touristenverkäufen und -käufen vermieden werden.

³³ Der Parameter der Lebensjahre bei guter Gesundheit ist ein von der Weltgesundheitsorganisation häufig verwendeter Indikator, um den Einfluss der gesundheitlichen Risikofaktoren der Bevölkerung zu quantifizieren. Geht man z.B. von einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 80 Jahren aus, stellt ein Todesfall mit 60 einen Verlust von 20 Lebensjahren bei guter Gesundheit dar, während ein Todesfall mit 40 einen doppelt so grossen Verlust darstellt.

³⁴ Berechnungsgrundlage für die Lebensjahre bei guter Gesundheit (=DALY): 85'452 verlorene Jahre in der Schweiz infolge Tabakkonsums (Europäischer Gesundheitsbericht 2005, WHO 2005); Berechnungsgrundlage für die vorzeitigen Todesfälle: 8'330 pro Jahr im 1995 (Frei Andreas: Kostenanalyse des Tabakkonsums in der Schweiz, Teil 1: Epidemiologie. Health Econ, September 1998).

³⁵ Berechnungsgrundlage: 1,2 Milliarden Franken für die ärztliche Behandlung im Jahr 1995 (Vitale Sarino, Priez France, Jeanrenaud Claude: Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. Universität Neuenburg, 1998).

5.3 Empfehlung

Die bisherige Tabaksteuerpolitik des Bundesrates hat sich bewährt und soll weitergeführt werden. Die Tabaksteuer soll weiterhin in kleinen Schritten erhöht werden.

Bei Steuererhöhungen sind folgende Hauptkriterien zu berücksichtigen:

- Die Tabaksteuereinnahmen.
- Die Entwicklung der Zigarettenpreise in den Nachbarländern und der Tabakbesteuerung in der EU insgesamt.
- Die Entwicklung des Zigarettenkonsums und des Anteils Rauchender.
- Die Entwicklung des Schmuggels und des Schwarzmarktes sowie der Verkäufe im Grenz- und Touristenverkehr.