



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG

Bern, 26. Oktober 2022

Ergebnisbericht

Vernehmlassung zur Änderung des Tabaksteuergesetzes
(Besteuerung E-Zigarette)

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Grundzüge der Vorlage.....	3
3	Vernehmlassungsverfahren	3
3.1	Übersicht über die eingegangenen Stellungnahmen.....	3
3.2	Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung.....	4
3.2.1	Besteuerung von E-Zigaretten	4
3.2.2	Höhe der Steuern.....	5
3.2.3	Besteuerungsart.....	5
3.3	Weitere Diskussionspunkte.....	6
3.3.1	Revision TStG.....	6
3.3.2	Kompetenz zur Steueranpassung	6
3.3.3	Monitoring	6
3.3.4	Tabakpräventionsabgabe.....	6
3.4	Ergebnisse nach Vernehmlassungsgruppe.....	6
3.4.1	Kantone	6
3.4.2	Politische Parteien	7
3.4.3	Wirtschaft und Handel.....	8
3.4.4	Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum.....	8
3.4.5	Einzelpersonen	11
4	Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden.....	13
4.1	Kantone	13
4.2	Politische Parteien.....	14
4.3	Wirtschaft und Handel	14
4.4	Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum	15
4.5	Einzelpersonen.....	16

1 Ausgangslage

Nach dem Aufkommen von E-Zigaretten im Jahr 2004 in China wurden diese schon bald auch in der Schweiz immer beliebter. Bis im März 2012 galten E-Zigaretten als Tabakerzeugnisse und unterlagen somit der Tabaksteuer. Der Steuer unterlagen nicht die E-Zigaretten selbst, sondern die verbrauchbaren Nachfüllkartuschen bzw. die Nachfüllflüssigkeit. Weil viele Fachleute sowie Konsumentinnen und Konsumenten in der E-Zigarette ein Mittel zur Rauchentwöhnung sahen, verlangte Ständerat Roberto Zanetti mit seiner Motion vom 17. März 2011¹, die E-Zigarette von der Tabaksteuer zu befreien. Entgegen dem Antrag des Bundesrates nahm das Parlament diese Motion im Dezember 2011 an. Nach entsprechender Anpassung der Tabaksteuerverordnung gelten E-Zigaretten deshalb seit dem 1. April 2012 nicht mehr als Ersatzprodukte und wurden damit von der Steuer befreit.

Mit dem neuen Tabakproduktegesetz² (TabPG), das voraussichtlich 2023 in Kraft tritt, gelten auch neue Bestimmungen für E-Zigaretten. So wird etwa die Abgabe an Minderjährige schweizweit verboten und es werden Einschränkungen bei der Vermarktung eingeführt. Im Zuge der parlamentarischen Beratung zum neuen TabPG hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates den Bundesrat beauftragt³, eine gesetzliche Vorlage zu erarbeiten, damit E-Zigaretten wieder besteuert werden können. Dabei soll die Steuer dem geringeren Schädlichkeitspotential von E-Zigaretten Rechnung tragen und somit tiefer sein als bei klassischen Tabakzigaretten.

2 Grundzüge der Vorlage

Die Erfüllung der 19.3958 Motion SGK-S bedingt eine Anpassung des Tabaksteuergesetzes⁴ (TStG). Die vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesänderung sieht vor, bei E-Zigaretten mit offenen Systemen das in den Flüssigkeiten enthaltene Nikotin der Tabaksteuer zu unterstellen. Die Höhe der Tabaksteuer hängt somit direkt von der verbrauchten Nikotinmenge ab (CHF 0,02 pro Milligramm Nikotin). Bei E-Zigaretten mit geschlossenen Systemen soll die Steuer nach der Flüssigkeitsmenge bemessen werden, unabhängig davon, ob diese Nikotin enthält (CHF 0,50 pro Milliliter). Im Vergleich zu den herkömmlichen Zigaretten wird die Steuerbelastung für E-Zigaretten rund 77 Prozent tiefer liegen. Aufhörwillige Raucherinnen und Raucher sollen so einen Anreiz erhalten, die E-Zigarette als mögliches Ausstiegsmittel zu verwenden. Gleichzeitig soll die Besteuerung insbesondere beim Jugendschutz ihre Wirkung zeigen und verhindern, dass Jugendliche überhaupt mit dem Rauchen anfangen.

3 Vernehmlassungsverfahren

3.1 Übersicht über die eingegangenen Stellungnahmen

Mit Beschluss vom 17. Dezember 2021 hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement damit beauftragt, zur «Änderung des Tabaksteuergesetzes» ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses fand in der Zeit vom 17. Dezember 2021 bis zum 31. März 2022 statt.

¹ 11.3178 Mo. Zanetti «Befreiung der elektronischen Zigaretten von der Tabaksteuer»

² BBl 2019 999

³ 19.3958 Mo. Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) «Besteuerung von elektronischen Zigaretten»

⁴ SR 641.31

Die Kantone, die politischen Parteien und Organisationen aus den Bereichen Wirtschaft und Handel sowie Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum wurden eingeladen, sich zur Vorlage zu äussern. Darüber hinaus haben 468 Einzelpersonen Stellung genommen. Insgesamt sind 572 Stellungnahmen eingegangen.

Teilnehmende	Total Begrüsste	Antworten Begrüsste	Antworten nicht Begrüsste	Total Antworten
Kantone	26	26	–	26
Politische Parteien	12	5	–	5
Wirtschaft und Handel - Dachverbände der Wirtschaft - Organisationen der Wirtschaft - Handel	16	7	24	31
Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum - Stiftungen - Foren - Fachgesellschaften - Kommissionen - Übrige	13	10	32	42
Einzelpersonen	–	–	468	468
Total	67	48	524	572

Tabelle 1: Übersicht über die eingegangenen Stellungnahmen

Aufgrund der vielen Stellungnahmen können nicht sämtliche Vorschläge und Begründungen einzeln wiedergegeben werden. Im Sinne der Übersichtlichkeit werden insbesondere die hauptsächlichen Diskussionspunkte und Anpassungsvorschläge aufgegriffen. Für die detaillierten Stellungnahmen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen⁵.

3.2 Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Stellungnahmen zu den wichtigsten Punkten der Vorlage sind nachfolgend zusammengefasst.

3.2.1 Besteuerung von E-Zigaretten

Mit Ausnahme der SVP und einzelner Privatpersonen stösst die Wiedereinführung der Besteuerung von E-Zigaretten bei den Vernehmlassungsteilnehmenden auf breite Zustimmung. Die meisten Kantone und die Organisationen aus den Bereichen Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum begrüessen zudem, dass der Präventionsgedanke ins Tabaksteuergesetz aufgenommen wird.

⁵ Die Vernehmlassungsunterlagen sowie die Stellungnahmen sind abrufbar unter: <https://www.admin.ch> > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021.

3.2.2 Höhe der Steuern

FDP, SVP, Wirtschaft und Handel sowie viele Einzelpersonen finden, die Steuer sei zu hoch und müsse gesenkt werden. Sonst fehle der Anreiz für Raucherinnen und Raucher, auf die weit weniger schädlichen E-Zigaretten umzusteigen. Ausserdem bestehe die Gefahr von Schwarzmärkten sowie zunehmendem Schmuggel und Einkaufstourismus, was sich negativ auf die Ergiebigkeit der Steuer auswirke. Auf dieses Risiko weisen auch die Kantone NE, VS und ZH hin.

Weiter wird vorgebracht, die vorgeschlagenen Steuersätze würden dem verminderten Schädlichkeitspotential von E-Zigaretten (– 95 %) nicht gerecht. Dem parlamentarischen Auftrag, dem geringeren Risikoprofil bei der Besteuerung Beachtung zu schenken, werde so nicht genügend Rechnung getragen.

Tiefere Steuersätze seien aber auch angezeigt, weil Konsumentinnen und Konsumenten sonst auf steuerfreie Substanzen ausweichen und damit selber Liquids herstellen würden. Dies könne ein gesundheitliches Risiko für eine grosse Gruppe von Nutzerinnen und Nutzer darstellen.

Auch aus Gesundheitskreisen (Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten [EKS], Universität de Genève) wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass es in der aktuellen Situation – ohne gleichzeitige Erhöhung der Steuern auf tabakhaltigen Produkten – vor allem darum gehe, die Steuern auf E-Zigaretten tief anzusetzen. Dies, um Raucherinnen und Raucher zum Umsteigen zu motivieren.

In der Mehrheit sprechen sich die Organisationen aus Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum jedoch aus präventiven Gründen für höhere Steuern aus.

3.2.3 Besteuerungsart

FDP und SVP sprechen sich gegen die unterschiedliche Besteuerung von offenen und geschlossenen E-Zigarettenssystemen aus. Aus Gründen der Praktikabilität seien beide Systeme einheitlich nach der Flüssigkeitsmenge zu besteuern.

Bei Wirtschaft und Handel sind die Meinungen gespalten. Die Fachgeschäfte und der Branchenverband Swiss Vape Trade Association (SVTA) akzeptieren die unterschiedliche Besteuerung von offenen und geschlossenen Systemen. Sie fordern jedoch, ausschliesslich nikotinhaltige Liquids zu besteuern. Vorschläge für eine kombinierte Besteuerung nach Kleinhandelspreis und Nikotinmenge lehnen sie ab, da dies zu einer massiv schlechteren Preispositionierung gegenüber Tabakprodukten führe. Demgegenüber sprechen sich die Vernehmlassungsteilnehmenden aus Wirtschaft und Handel (u. a. economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, British American Tobacco Schweiz, Swiss Cigarette) für eine einheitliche Besteuerung beider Systeme nach der Flüssigkeitsmenge aus, unabhängig davon, ob diese Nikotin enthält oder nicht. Auch die EKS vertritt diese Auffassung.

Die Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz (AT Schweiz) fordert für sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte (ausgenommen offene E-Zigarettenssysteme) eine kombinierte Besteuerung nach Nikotinanteil und Kleinhandelspreis inklusive einer Mindeststeuer. Dies mit Verweis auf einen wirksamen Jugendschutz. Rund zwei Drittel aller Organisationen aus den Bereichen Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum schliessen sich dieser Forderung an. Auch die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), die SP sowie die Kantone BL und SH erachten eine Mindeststeuer als opportun.

3.3 Weitere Diskussionspunkte

3.3.1 Revision TStG

Während AT Schweiz und EKSJ beantragen, das TStG einer Totalrevision zu unterziehen, lehnen die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden aus Wirtschaft und Handel weitere Anpassungen, die über die vorliegende Gesetzesanpassung hinausgehen, ab.

3.3.2 Kompetenz zur Steueranpassung

Diverse Vernehmlassungsteilnehmende haben sich dazu geäußert, wer die Kompetenz zur Anpassung der Tabaksteuer haben soll. Allerdings herrscht diesbezüglich Uneinigkeit. Während etwa der Branchenverband SVTA dafür plädiert, die Kompetenz beim Parlament zu belassen, sprechen sich einzelne Kantone, *economiesuisse* und die EKSJ dafür aus, diese dem Bundesrat zu übertragen.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer aus dem Präventionsbereich schlägt vor, die Kompetenz sei dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) zu übertragen. Dies, damit die Steuersätze jeweils schnell den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen angepasst werden könnten.

3.3.3 Monitoring

Einzelne Organisationen aus Gesundheits- und Präventionskreisen (u. a. AT Schweiz) fordern vom Bund, künftig die Verkaufszahlen von Tabak- und Nikotinprodukten zu erheben und regelmässig und detailliert über die Entwicklung der Produkte auf dem schweizerischen Tabak- und Nikotinmarkt zu berichten.

3.3.4 Tabakpräventionsabgabe

Mehrere Kantone sowie Organisationen aus den Bereichen Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum fordern die Abgabe zugunsten des Tabakpräventionsfonds auf zusätzliche Tabak- und Tabakersatzprodukte auszuweiten oder auch den bestehenden Ansatz zu erhöhen. Von den politischen Parteien äusserte sich die EVP zur Tabakpräventionsabgabe und folgt dabei dem Vorschlag der AT Schweiz. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende fordern darüber hinaus einen Teil der Tabaksteuer selbst für Präventionsmassnahmen einzusetzen.

3.4 Ergebnisse nach Vernehmlassungsgruppe

3.4.1 Kantone

Sämtliche Kantone befürworten die Änderung des TStG respektive die Besteuerung von E-Zigaretten und unterstützen die Vorlage grundsätzlich. Der präventive Charakter der Steuer respektive der Jugendschutz wird häufig positiv hervorgehoben. Einzelne Kantone wünschen sich jedoch weitergehende Massnahmen und fordern zusätzlich eine Präventionsabgabe oder die Verwendung eines Teils der Steuereinnahmen für den Tabakpräventionsfonds (TPF). SH fordert zudem, für einen wirksamen Jugendschutz sei eine Mindeststeuer im Gesetz zu verankern. BL beantragt, die Steuersätze für sämtliche tabak- und nikotinhaltingen Produkte zu vereinheitlichen und dabei eine Mindeststeuer einzuführen. Dies in Verbindung mit einer kombinierten Besteuerung, wie sie bereits bei Zigaretten angewandt werde.

Um möglichst schnell auf technologische und Markt-Entwicklungen sowie auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse reagieren zu können, möchten einzelne Kantone dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, die Tabaksteuer anzupassen. Unter anderem wird angeregt, ein Monitoring einzuführen, um die Auswirkungen der Besteuerung auf den Markt und auf das Konsumverhalten zu beobachten. Dies aber vor allem auch mit Blick auf die Entwicklung der Steuersätze im Ausland. Es gelte, die möglichen negativen Auswirkungen auf den

Markt (Schmuggel, Schwarzmarkt, Einkaufstourismus und Onlinehandel) und damit auf die Steuereinnahmen zu beachten. So weisen z. B. die Kantone VS und ZH darauf hin, dass die Besteuerung bei einem zu hohen Steuersatz zu den erwähnten negativen Folgen führen könne. Auch NE schreibt, dass die in der Vorlage geplanten Steuersätze im Durchschnitt fast dreimal so hoch seien, wie jene in den Ländern der EU. Ausserdem würden sie nicht das geringere Schadenspotential von E-Zigaretten widerspiegeln und müssten deshalb gesenkt werden.

3.4.2 Politische Parteien

Die SVP lehnt die Besteuerung von E-Zigaretten ab: Die Annahme der 19.3958 Motion SGK-S verlange, dass dem verminderten Risikoprofil von E-Zigaretten Rechnung zu tragen sei. Der Bund schätze dieses auf 95 Prozent, schlage nun aber ein vermindertes Risikoprofil von 77 Prozent vor, weil sonst der finanzielle Aufwand für die Erhebung der Steuer nicht gedeckt sei. Dies hätte eine Überbesteuerung um das Fünffache zur Folge, was nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche. Wenn schon eine Steuer eingeführt werde, sei diese unabhängig vom Erhebungsaufwand festzulegen.

Die SVP fordert zudem, die differenzierte Besteuerung von geschlossenen und offenen Systemen aufzuheben. Während der Flüssigkeitsgehalt in einer E-Zigarette klar messbar sei, sei dies beim Nikotingehalt schwieriger. Zudem wäre ein aufwändiger Kontrollapparat notwendig. Wenn eine Besteuerung erfolge, dann seien aus Gründen der Praktikabilität alle E-Zigaretten entweder per Milliliter oder allenfalls mittels eines alternativen Mengenmasses (z. B. Gewicht) zu besteuern.

Die Mitte, FDP, SP und EVP unterstützen die Besteuerung von E-Zigaretten.

Die Mitte schreibt, die Steuerbefreiung sei damit begründet worden, E-Zigaretten könnten eine Ausstiegsvariante zum herkömmlichen Zigarettenkonsum sein. Heute müsse man Gegenteiliges feststellen; E-Zigaretten könnten als Einstieg zum klassischen Zigarettenkonsum führen. Ausserdem könnten diese neuen Produkte bald einen erheblichen Anteil des Konsums ausmachen. Der Verzicht auf eine Besteuerung würde dazu führen, dass gewichtige Einnahmen aus der herkömmlichen Tabakbesteuerung für die AHV und IV wegfallen würden. Trotz der fiskalisch motivierten Funktion der Tabaksteuer scheine eine differenzierte Besteuerung bei E-Zigaretten angezeigt. Aufgrund des geringeren Schädlichkeitspotentials sei ein tieferer Steuersatz nachvollziehbar.

Die FDP weist darauf hin, dass die Auswirkungen auf das Kauf- und Konsumverhalten infolge einer Steuer auf E-Zigaretten nicht genau abschätzbar seien. Einerseits könne die Besteuerung bei Jugendlichen eine präventive Wirkung entfalten, andererseits sei ein Umstieg auf herkömmliche Zigaretten möglich. Zudem bestehe die Gefahr, dass die Produkte künftig vermehrt im Ausland bezogen würden oder der Schmuggel zunehme. Um negative Auswirkungen zu minimieren, fordere die FDP, einen Steuersatz zu wählen, der sich am Ausland orientiere, aber dennoch dem grösseren Aufwand der Verwaltung Rechnung trage. Der Praktikabilität und Einfachheit halber sei unabhängig vom E-Zigaretten-System und Nikotingehalt eine Besteuerung pro Milliliter Flüssigkeit vorzunehmen. Diese Art der Besteuerung habe sich im Ausland bewährt. Es sei eine Besteuerung zu bevorzugen, die sich einfach umsetzen lasse und die Bürokratie tief halte.

Die SP fordert, im Hinblick auf einen wirksamen Jugendschutz eine Form der Mindestbesteuerung auf *sämtliche* Tabak- und Nikotinprodukte. Dies könne auch bedeuten, dass nicht nur eine separate Besteuerung von E-Zigaretten, sondern auch eine Anpassung bzw. Erhöhung der Steuersätze für klassische Rauchwaren erfolge. Wichtig sei zudem, künftige wissenschaftliche Erkenntnisse und Marktentwicklungen in die Festlegung der neuen Steuertarife einfliessen zu lassen.

Die EVP begrüsst die Besteuerung von E-Zigaretten als effiziente Massnahme zugunsten der Tabakprävention. Sie regt an, die Kompetenz zur Tabaksteuererhöhung dem Bundesrat

zu übertragen, um so rasch und flexibel auf Marktveränderungen zu reagieren und Tarifanpassungen entsprechend vorzunehmen. Ausserdem sei ein Teil der Steuereinnahmen in die Beseitigung der giftigen Tabakprodukteabfälle zu investieren.

3.4.3 Wirtschaft und Handel

15 Betreiberinnen und Betreiber von Shops mit E-Zigaretten sowie die SVTA haben sich zur Vorlage geäussert. Sie anerkennen den Entscheid des Parlamentes, E-Zigaretten zu besteuern. So auch die unterschiedliche Besteuerung von offenen und geschlossenen Systemen. Dies vor dem Hintergrund, in der Schweiz einen geregelten Verkauf von E-Zigaretten etablieren zu können.

Nicht einverstanden sind sie mit den vorgeschlagenen Steuerbeträgen. Diese würden dem parlamentarischen Auftrag widersprechen, dem geringeren Risikoprofil der elektronischen gegenüber den herkömmlichen Zigaretten bei der Besteuerung Beachtung zu schenken. Während andere Länder diesem Umstand bereits Rechnung tragen würden, sei dies in der vorgeschlagenen Gesetzesrevision nicht der Fall. Eine Vervielfachung der Steuer, um den Aufwand für die Steuererhebung zu decken, sei nicht hinnehmbar. Darüber hinaus fordern sie, bei den geschlossenen Systemen ausschliesslich nikotinhaltige Flüssigkeiten zu besteuern. Nikotinfreie Liquids sollten steuerfrei bleiben. Sonst drohe die Gefahr, dass Konsumentinnen und Konsumenten anfangen würden, unter unsauberer Bedingungen Liquids selber zu mischen. Dies könne zur Gefährdung einer breiten Benutzergruppe führen. Ausserdem würde der Wirtschaftsstandort Schweiz geschwächt, die heimischen Händlerinnen und Händler würden benachteiligt und es gingen Arbeitsplätze verloren. Schliesslich könne auch ein Schwarzmarkt entstehen. Überdies wird Vorschlägen für eine kombinierte Besteuerung nach Kleinhandelspreis und Nikotinmenge eine Absage erteilt, da dies zu einer massiv schlechteren Preispositionierung gegenüber herkömmlichen, schädlichen Tabakprodukten führe. SVTA sowie Händlerinnen und Händler plädieren zudem dafür, die Kompetenz zur Anpassung der Tabaksteuer beim Parlament zu belassen.

Im Übrigen unterstützen auch die weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden aus Wirtschaft und Handel, insbesondere Unternehmen und Verbände aus der Branche, aufgrund der überwiesenen 19.3958 Motion SGK-S mehrheitlich eine Besteuerung von E-Zigaretten, die deren geringeres Risikoprofil berücksichtige. Sie weisen jedoch darauf hin, dass bei der Wahl der Besteuerungsart und -höhe die geltenden Abgaben in den Nachbarländern zu berücksichtigen seien. Sie erachten die vorgeschlagene Steuerbelastung als zu hoch. Im Interesse eines ergiebigen Steueraufkommens und zur Verhinderung negativer Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz sei diese tiefer anzusetzen.

Sie sprechen sich zudem gegen die unterschiedliche Besteuerungsart von offenen und geschlossenen Systemen aus. Vielmehr sei bei beiden Systemen auf das Flüssigkeitsvolumen abzustellen, und zwar unabhängig davon, ob die Flüssigkeiten Nikotin enthielten oder nicht. Die Steuerbemessung nach Nikotingehalt sei nicht zweckmässig und erweise sich in der Praxis als unpraktisch. Dies, weil Herstellerangaben auf Verpackungen ausländischer Produkte oft unzuverlässig seien. Dadurch würden aufwändige und kostspielige Kontrollen zur Ermittlung des korrekten Nikotingehaltes nötig. Staaten aus dem EU-Raum, die eine Steuer auf E-Zigaretten erheben würden, stellten praktisch ausschliesslich auf das Flüssigkeitsvolumen ab. Diverse Vernehmlassungsteilnehmende schlagen eine Steuerbelastung von 0.11 Franken vor. Spezifische Steuern seien einfacher zu verwalten, würden besser voraussehbare Steuereinnahmen generieren und generell als gute Praxis bei Verbrauchsteuern betrachtet. Forderungen nach Gesetzesanpassungen, die über die Besteuerung von E-Zigaretten hinausgehen würden, seien abzulehnen.

3.4.4 Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum

42 Organisationen aus den Bereichen Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum haben sich zur Vorlage geäussert. Rund zwei Drittel schliessen sich dabei teilweise oder vollumfänglich

der Stellungnahme der AT Schweiz an. Diese befürwortet den Entscheid, E-Zigaretten künftig wieder zu besteuern und den Präventionsgedanken ins TStG aufzunehmen und dabei das Gefährdungs- bzw. Schadenspotential von E-Zigaretten bei den Steuersätzen zu berücksichtigen. Sie bedauert jedoch, dass der Präventionsgedanke nur partiell für E-Zigaretten und nicht stringent im TStG berücksichtigt werde. Nach Ansicht der AT Schweiz ist es notwendig, beim TStG eine Revision in Angriff zu nehmen, die den Aspekt der Prävention bei den Steuersätzen *aller* Tabak- und Nikotinprodukte berücksichtigt. Sie spricht sich für eine Anpassung bzw. Erhöhung der Steuersätze für «die hochgiftigen Rauchtobakprodukte» aus. Die Spezialsätze der Tabaksteuer auf gewissen Produkten (Oral- und Schnupftobak sowie Tabakprodukte zum Erhitzen) seien zu niedrig und aus wissenschaftlicher Sicht nicht zu verantworten. Die Tabaksteuer auf E-Zigaretten und allen anderen Tabak- und Nikotinprodukten seien hoch anzusetzen, damit die Produkte preislich für Jugendliche und heutige Nichtraucherinnen und -raucher unattraktiv würden.

Die AT Schweiz definiert in ihrer Vernehmlassungsantwort fünf zentrale Punkte für eine Revision des Tabaksteuergesetzes:

I. Mindestbesteuerung

Für einen wirksamen Jugendschutz sei eine Form der Mindestbesteuerung auf sämtlichen Tabak- und Nikotinprodukten unabdingbar.

- E-Zigaretten (offene Systeme):
 - CHF 0.10 je mg Nikotin pro ml
- E-Zigaretten (geschlossene Systeme):
 - CHF 0.06 je mg Nikotin pro ml sowie
 - 25 % je Kleinhandelspreis, aber zusammen
 - mindestens CHF 0.10 je mg Nikotin pro ml
- Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen:
 - 30,1716 Rappen je Stück und 25 % des Kleinhandelspreises, mindestens 42,420 Rappen je Stück
- Looser Schnitttabak, Wasserpfeifentabak, Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch, Schnupftabak etc.:
 - CHF 97.– je kg und 25 % des Kleinhandelspreises, mindestens CHF 160.– je kg

II. Nikotin besteuern

Im Gegensatz zu klassischen Zigaretten variiere das Schadenspotential bei den neuen Produkten viel stärker. Da es in der Praxis nicht möglich sei, das Schadenspotential jedes einzelnen Produktes zu ermitteln, biete sich die Besteuerung des Nikotinanteils als pragmatische Lösung an. Die AT Schweiz fordert für sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte (ausgenommen offene E-Zigarettenssysteme) eine kombinierte Besteuerung (Nikotinanteil, Kleinhandelspreis) inklusive Mindeststeuer. Bei offenen E-Zigarettenssystemen sei der Nikotinanteil spezifisch zu besteuern.

III. Tabakpräventionsabgabe ausweiten

Die Tabakprävention umfasse sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte. Entsprechend sei auf alle Produkte eine Abgabe zu erheben. Dies, weil von sämtlichen Tabak- und Nikotinprodukten eine gesundheitliche Gefährdung ausgehe. Die Abgabe sei zudem zu verdoppeln.

IV. Tabaksteuersätze deutlich erhöhen

Eine Beurteilung der Produkte nach ihrem Schadenspotential habe eine Anpassung bzw. Erhöhung der Steuersätze für klassische Rauchwaren zur Folge. Gefordert wird eine Besteuerung, die dem Schadens- und Suchtpotential von Tabak- und Nikotinprodukten entspreche. Die Besteuerung von Zigaretten und Feinschnitttabak sei deutlich zu erhöhen und dem Bundesrat eine unlimitierte Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer einzuräumen.

V. Erkenntnisse nutzen

Es gelte, künftige wissenschaftliche Erkenntnisse und Informationen zur Marktentwicklung in die Steuertarife einfließen zu lassen. In diesem Zusammenhang fordert AT Schweiz, der Bund solle künftig die Verkaufszahlen von Tabak- und Nikotinprodukten erheben und regelmässig und detailliert über die Entwicklung der Produkte auf dem schweizerischen Tabak- und Nikotinmarkt berichten.

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) begrüsst die Änderung des TStG und damit die Besteuerung von E-Zigaretten. Er erachtet eine Mindestbesteuerung von allen nikotin- und tabakhaltigen Produkten als unabdingbar für einen wirksamen Jugendschutz. Es sei richtig, künftig den Präventionsgedanken ins TStG aufzunehmen und dabei das Gefährdungs- bzw. Schadenspotential der E-Zigaretten bei den Steuersätzen zu berücksichtigen. Dies biete Raucherinnen und Rauchern einen Anreiz, auf Produkte umzusteigen, die ein geringeres Schadenspotential aufweisen würden. Gleichzeitig werde so insbesondere für Jugendliche der Anreiz gesenkt, mit dem Rauchen anzufangen. Darüber hinaus fordert die GDK aus gesundheitlichen und suchtpreventiven Gründen, für neue Nikotinprodukte generell eine Präventionsabgabe zu erheben. Sonst bestehe die Gefahr, dass für die Prävention immer weniger Mittel vorhanden wären.

Die EKSAN weist darauf hin, dass die Steuer- und Preispolitik weithin als eines der wirksamsten Mittel zur Steuerung der Nachfrage und damit zur Beeinflussung des Konsums von Tabakprodukten gelte. Die Besteuerung von E-Zigaretten diene zwei Zielen:

1. Nichtkonsumentinnen und Nichtkonsumenten, insbesondere Kinder und Jugendliche, vom Konsum von E-Zigaretten abhalten, da diese nicht frei von Risiken für die Gesundheit seien.
2. Konsumentinnen und Konsumenten von Tabakprodukten (herkömmliche Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen) durch steuerliche Anreize zu einem Wechsel auf E-Zigaretten bewegen, die weniger gesundheitsschädlich seien.

Die EKSAN erachtet es als riskant, ein Besteuerungssystem für E-Zigaretten unabhängig von den aktuell geltenden Systemen für die übrigen Tabakprodukte festzulegen. Sie empfiehlt eine Gesamtstrategie für die Regulierung des Nikotinmarkts, die folgenden Punkten Rechnung trägt: Gefahr der verschiedenen Tabak- und Nikotinprodukten für die Gesundheit der Bevölkerung, Anzahl nikotinabhängiger Personen, Steuereinnahmen für den Bund (Finanzierung der Sozialversicherungen), Kosten zulasten der Krankenversicherung, Sozialkosten des Tabaks und der Tabakprävention.

Darüber hinaus fordert die EKSAN, das TStG einer Totalrevision zu unterziehen, bei der die Besteuerung von herkömmlichen Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen deutlich erhöht und eine Mindeststeuer auf E-Zigaretten eingeführt werde. Alle Arten von E-Zigaretten seien je Milliliter Flüssigkeit – unabhängig vom Nikotingehalt oder vom System (offen oder geschlossen) – zu besteuern; für solche mit Nikotinsalzen sei eine differenzierte Besteuerung in Betracht zu ziehen. Dem Bundesrat sei die Kompetenz einzuräumen, die Steuer auf E-Zigaretten und anderen Tabakprodukten künftig anzupassen. Ein Teil der Steuern auf allen Produkten, einschliesslich E-Zigaretten, seien für Präventionsmassnahmen und insbesondere für den Tabakpräventionsfonds einzusetzen. Schliesslich will die EKSAN, dass die Erhöhung des Preises von Tabakprodukten und E-Zigaretten durch die Einführung oder

Anhebung von Steuern als unerlässliche, aber nicht ausreichende Massnahme zur nachhaltigen Senkung des Tabakkonsums in der Schweiz zu betrachten sei.

Die EKSAN räumt jedoch ein, dass eine zu hohe Besteuerung von E-Zigaretten aus gesundheitlicher Sicht gegenwärtig negative Auswirkungen haben könnte. Denn es habe sich gezeigt, dass ein höherer Preis von E-Zigaretten die Konsumentinnen und Konsumenten dazu animiere, auf die schädlicheren Tabak-Zigaretten umzusteigen. Die Besteuerung von E-Zigaretten sei deshalb im Gesamtkontext der Besteuerung *aller* nikotinhaltigen Produkte zu betrachten. Dabei habe sich die Besteuerung nach der Schädlichkeit der verschiedenen Produkte zu richten. Würden die Preise respektive die Steuern bei den übrigen nikotinhaltenen nicht gleichzeitig erhöht, verfehle die Besteuerung von E-Zigaretten ihre Wirkung. In der aktuellen Situation erachtet die EKSAN die vorgeschlagene Besteuerung von E-Zigaretten als zu hoch. Sie empfiehlt deshalb, bei der vorliegenden TStG-Revision nur eine minimale Steuer für E-Zigaretten einzuführen, gleichzeitig aber jene für herkömmliche Zigaretten massiv zu erhöhen.

Die EKSAN erachtet zudem die höhere Besteuerung von geschlossenen gegenüber offenen Systemen als bedenklich. Dies, weil die gesundheitlichen Risiken bei ersteren als geringer einzustufen seien.

Professor Jean-François Etter von der medizinischen Fakultät der Universität Genf warnt in seiner Stellungnahme ebenfalls davor, die Steuersätze für E-Zigaretten zu hoch anzusetzen. Dies würde die Attraktivität von elektronischen gegenüber herkömmlichen Zigaretten vermindern. Dem geringeren Schadenspotential (– 95 %) müsse bei der Besteuerung Rechnung getragen werden. Nur so gelinge es, Raucherinnen und Raucher vom Tabakkonsum abzubringen und sie zu motivieren, auf die weit weniger schädlichen E-Zigaretten umzusteigen. Gleichzeitig könnten mit der Besteuerung Personen davon abgehalten werden, überhaupt mit dem Rauchen anzufangen. Er plädiert deshalb – wie die EKSAN – dafür, die Steuern für herkömmliche Zigaretten, die im internationalen Vergleich tief seien, zu erhöhen und jene für E-Zigaretten möglichst tief zu halten.

GREAN (Groupement Romand d'études des addictions) lehnt die unterschiedliche Besteuerung von offenen und geschlossenen E-Zigarettenssystemen ab und fordert stattdessen eine einheitliche Besteuerung *aller* nikotinhaltigen Produkte entsprechend ihrem Schadenspotential. Dafür sei ein System einzuführen, das die verschiedenen nikotinhaltigen Produkte nach ihrer Schädlichkeit kategorisiere und bei dem die Steuersätze entsprechend variieren würden. Die Kompetenz, die Steuersätze festzulegen, sei dem BAG zu übertragen. Dies, damit die Steuersätze jeweils schnell den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen angepasst werden könnten.

mfe (Haus- und Kinderärzte Schweiz) schlägt vor, zusätzlich die Geräte von E-Zigaretten zu besteuern.

3.4.5 Einzelpersonen

Zur Vorlage äusserten sich ausserdem 468 Einzelpersonen. Inhaltlich sind die Voten weitestgehend identisch mit jenen von Betreiberinnen und Betreibern von Shops mit E-Zigaretten (vgl. Ziffer 3.5.3). Die grosse Mehrheit ist grundsätzlich einverstanden mit der Besteuerung von E-Zigaretten. Nur ganz wenige lehnen die Besteuerung generell ab. Dies in erster Linie mit dem Hinweis, dass eine Besteuerung von tabakfreien Produkten von der Logik her nicht ins Tabaksteuergesetz gehöre und der Gesundheitspolitik zuwiderlaufe.

Kritisiert wird durchwegs die Höhe der Steuersätze. Es wird beantragt, diese so zu senken, dass sie den weniger schädlichen Wirkungen von E-Zigaretten Rechnung tragen; nikotinfreie Liquids seien zudem von der Steuer auszunehmen. Die Steuern seien unabhängig vom Erhebungsaufwand der Behörden zu bemessen. Ausserdem müsste die Steuer auf nikotinhaltigen E-Zigaretten massiv tiefer sein als diejenige auf allen andern auf dem Markt erhältlichen Tabakprodukten. Nur so bestehe ein Anreiz, auf die weit weniger schädlichen

E-Zigaretten umzusteigen. Viele weisen dabei auf eigene Erfahrungen hin. Sonst bestehe die Gefahr, dass Konsumentinnen und Konsumenten auf unbesteuerte Substanzen ausweichen würden – mit entsprechenden negativen Auswirkungen in Bezug auf Qualität, Hygiene und Sicherheit respektive Gesundheit.

4 Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden

4.1 Kantone

Abkürzung	Genauere Bezeichnung
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
BE	Kanton Bern
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
FR	Canton de Fribourg
GE	Canton de Genève
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
JU	Canton du Jura
LU	Kanton Luzern
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Cantone Ticino
UR	Kanton Uri
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

4.2 Politische Parteien

Abkürzung	Genauere Bezeichnung
Die Mitte	Die Mitte. Freiheit. Solidarität. Verantwortung.
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP
FDP	FDP. Die Liberalen
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS

4.3 Wirtschaft und Handel

Abkürzung	Genauere Bezeichnung
	Atoutevape-Shop Digiangregorio
BAT CH	British American Tobacco Switzerland SA
CP	Centre Patronal
CVCI	Chambre Vaudoise du Commerce et de l'Industrie
	City-Vape ihr Shop
	Dampfqueen GmbH
ES	economiesuisse
	e-heaven vape shop
	Fumerolles, le shop
	Haifin GmbH, Smoke-Shop Flums SG
IG HD	Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz
IGH	Interessengemeinschaft Hanf Schweiz
	IOSVAPO VAPE SHOP
JTI	Japan Tobacco International AG
	Nebel Vape Store
	NOsmoking Center, NSC di V. Civello
	Ohmvapers GmbH
	Oxera Consulting
PMSA	Philip Morris Switzerland Sàrl
sgv- usam	Schweizerischer Gewerbeverband
	Shifters Lausanne Sàrl, Vape Shop
	Sweetch-Shop Nyon

SWICIG	Swiss Cigarette
	Swiss Tabac Genossenschaft
SVTA	Swiss Vape Trade Association
Chez Smoke	Swissmoke Sàrl
	Vape Heaven GmbH
VSZ	Verband Schweizerische Zigarrenfabrikanten
VST	Vereinigung des Schweizerischen Tabakwarenhandels
	VeryVape Trip
	Viviswiss GmbH

4.4 Gesundheit, Sport, Jugend und Konsum

Abkürzung	Genauere Bezeichnung
	Addiction Suisse / Sucht Schweiz
	Allianz Gesunde Schweiz
APS	Addiction Psychology Switzerland
AT Schweiz	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz
	Blaues Kreuz
CIPRET	Carrefour addictions Genève
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
unisanté	Centre universitaire de médecine générale et santé publique
CIPRET	CIPRET Jura
CER-VD	COMMISSION CANTONALE D'ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE SUR L'ÊTRE HUMAIN
	Die Stellen für Suchtprävention im Kanton Zürich
SBK	Der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
EKSN	Eidg. Kommission für Fragen zur Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten
EKKJ CFEJ	Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen
FS	Fachverband Sucht
FSP	Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen
	Gesundheitsförderung Schweiz
GREAA	Groupement Romand d'Études des Addictions
	Jean-François Etter, Université de Genève

GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
	Krebsliga Schweiz
	Ligue Pulmonaire Vaudoise
	Lunge Zürich
	Lungenliga Schweiz
	Lungenliga Solothurn
	Lungenliga St. Gallen-Appenzell
	Lungenliga Thurgau
mfe	Médecins de famille et de l'enfance Suisse / Haus- und Kinderärzte Schweiz
NAS-CPA	Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik
	Oncosuisse
	pharmaSuisse Schweizerischer Apothekerverband
SPHD	Swiss Public Health Doctors
	PUBLIC HEALTH SCHWEIZ
kf	Schweiz. Konsumentenforum
geliko	Schweizerische Gesundheitsligen-Konferenz
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
ags	Suchthilfe
	Swiss Dental Hygienists
	Swiss Olympic
SSPH	Swiss School of Public Health
unine	Université de Neuchâtel, Institut de droit de la santé
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte

4.5 Einzelpersonen

Es haben 468 Einzelpersonen⁶ Stellung genommen.

⁶ Die Stellungnahmen sind abrufbar unter: <https://www.admin.ch> > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021.