



22.069

## **Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes (Besteuerung E-Zigaretten)**

vom 26. Oktober 2022

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Tabaksteuergesetzes.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2021 M 19.3958 Besteuerung von elektronischen Zigaretten  
(S 26.9.2019, SGK-SR; N 30.10.2020; S 2.3.2021)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Oktober 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis  
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

## Übersicht

***Mit der Vorlage sollen die gesetzlichen Grundlagen für die Besteuerung von elektronischen Zigaretten geschaffen werden. Sie trägt dabei dem geringeren Schädlichkeitspotenzial elektronischer Zigaretten Rechnung.***

### ***Ausgangslage***

*Aufgrund der Motion Zanetti vom 17. März 2011 (11.3178 «Befreiung der elektronischen Zigaretten von der Tabaksteuer») unterliegen E-Zigaretten gegenwärtig nicht der Tabaksteuer. Bis zur Steuerbefreiung im April 2012 wurden elektronische Zigaretten nach dem Steuertarif von Zigaretten besteuert. Das Parlament beauftragte den Bundesrat mit Annahme der Motion SGK-S vom 13. August 2019 (19.3958 «Besteuerung von elektronischen Zigaretten»), die gesetzliche Grundlage zur erneuten Besteuerung von elektronischen Zigaretten zu schaffen. Im Gegensatz zur Besteuerung vor der Steuerbefreiung soll dem geringeren Risikoprofil von E-Zigaretten Rechnung getragen werden, indem eine differenzierte Regelung mit tieferen Steuertarifen als bei herkömmlichen Zigaretten angewendet wird.*

### ***Inhalt der Vorlage***

*Die Gesetzesänderung sieht vor, bei E-Zigaretten mit nachfüllbaren Behältern sowie bei Einwegkartuschen und -kapseln die nikotinhaltige Flüssigkeit der Tabaksteuer zu unterstellen. Bei Einweg-E-Zigaretten wird die Flüssigkeit ebenfalls der Tabaksteuer unterstellt, jedoch unabhängig davon, ob sie Nikotin enthält oder nicht. Die Steuersätze sollen bei Einwegkartuschen um 93 Prozent beziehungsweise bei E-Zigaretten zum Einmalgebrauch um 67 Prozent tiefer liegen als bei klassischen Zigaretten. Der Steuertarif soll somit zwanzig Rappen beziehungsweise einen Franken je Milliliter betragen. Mit diesen Steuertarifen sollen aufhörwillige Raucherinnen und Raucher nicht davon abgehalten werden, die E-Zigarette als mögliches Ausstiegsmittel zu verwenden. Gleichzeitig dürfe die höhere Besteuerung der in Einweg-E-Zigaretten enthaltenen Flüssigkeiten insbesondere beim Jugendschutz im Rahmen der Suchtprävention ihre Wirkung zeigen.*

*Im Handel ist eine grosse Auswahl an unterschiedlichen E-Zigaretten, Kartuschen und Nachfüllflüssigkeiten erhältlich. Mit der vorgeschlagenen Art der Besteuerung bleiben trotz der grossen Produktvielfalt sowohl der Vollzug als auch der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft einfach, und es wird kein Anreiz für eine Steuerumgehung durch eigenes Mischen geschaffen. Der Bundesrat rechnet mit jährlichen Mehreinnahmen von rund 13,8 Millionen Franken, die zweckgebunden für die Mitfinanzierung der AHV und IV verwendet werden. Der Vollzug obliegt dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit.*

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Nachdem im Jahr 2004 in China elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) erstmals serienmässig produziert wurden, begann der Export in die ganze Welt. Auch in der Schweiz gewannen die Produkte an Beliebtheit, und erste Anbieter drängten auf den Markt. E-Zigaretten galten bis im März 2012 als Tabakersatzprodukte und unterlagen der Tabaksteuer.

Viele Konsumentinnen und Konsumenten sahen in der E-Zigarette ein Mittel zur Rauchentwöhnung. Mit dieser Begründung reichte Ständerat Roberto Zanetti am 17. März 2011 die Motion 11.3178 «Befreiung der elektronischen Zigaretten von der Tabaksteuer»<sup>1</sup> ein. Der Bundesrat sprach sich damals gegen die Annahme der Motion aus. Er wies darauf hin, dass es bei der Erhebung der Tabaksteuer hauptsächlich darum gehe, Einnahmen für die AHV und IV zu generieren. Es gelte zu beachten, dass neue Produkte die klassischen Zigaretten immer mehr verdrängen könnten und dies bei den Sozialwerken zu Mindereinnahmen führen würde. Um künftigen Entwicklungen Rechnung tragen zu können, hatten Verfassungs- und Gesetzgeber entschieden, auch Tabakersatzprodukte der Steuerpflicht zu unterstellen. Der Bundesrat argumentierte weiter damit, dass nur von der Swissmedic zugelassene Entwöhnungspräparate (wie etwa Nikotinkaugummis, -pflaster oder -inhalatoren) von der Steuer ausgenommen sein sollten. Darüber hinaus sprach der Bundesrat der Tabaksteuer im Hinblick auf E-Zigaretten eine präventive Wirkung zu. Das Parlament nahm die Motion im Dezember 2011 hingegen an. Um E-Zigaretten von der Tabaksteuer zu befreien, passte der Bundesrat die Tabaksteuerverordnung vom 14. Oktober 2009<sup>2</sup> (TStV) auf den 1. April 2012 an. Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a TStV hält seither fest, dass elektronische Zigaretten sowie deren Bestandteile nicht als Ersatzprodukte gelten.

Während die erste Generation der E-Zigaretten von ihrem Aussehen her die klassische Tabakzigarette imitierte, gibt es mittlerweile Produkte unterschiedlicher Aufmachung. Gemeinsam ist ihnen, dass sie aus folgenden Teilen bestehen: einem Mundstück, einer aufladbaren Batterie, einem elektrischen Verdampfer und einer Einwegkartusche beziehungsweise einem nachfüllbaren Behälter für die dampfbare Flüssigkeit, das sogenannte Liquid. Unterschieden wird nach geschlossenen oder offenen Systemen. Bei geschlossenen Systemen lassen sich die Kartuschen austauschen, jedoch nicht nachfüllen, oder das gesamte Gerät ist zur Einwegnutzung bestimmt. Offene Systeme verfügen über nachfüllbare Behälter, die von der Verbraucherin oder dem Verbraucher selbst mit Liquid befüllt werden. Die Liquids gibt es für beide Systeme in den verschiedensten Geschmacksrichtungen, mit oder ohne Nikotin. Nikotinhaltige Flüssigkeiten durften bis im Jahr 2018 nur zum privaten Eigengebrauch eingeführt werden. Erst mit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts<sup>3</sup> wurde die

1 [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 11.3178

2 SR **641.311**

3 Urteil C-7634/2015 vom 24. April 2018.

gewerbliche Einfuhr möglich. Seither können nikotinhaltige Liquids in der Schweiz vermarktet werden.

Die Frage, ob E-Zigaretten tatsächlich ein geeignetes Ausstiegsmittel oder gar einen Einstieg in den Nikotinkonsum darstellen, ist nicht abschliessend geklärt. In der Schweiz läuft derzeit eine vom Nationalfonds finanzierte wissenschaftliche Untersuchung<sup>4</sup>, welche diesbezüglich Klarheit schaffen soll. Die Ergebnisse stehen noch aus. Innerhalb des europäischen Raums gehen die Meinungen weit auseinander. Die britischen Behörden beispielsweise sehen E-Zigaretten als Unterstützung bei der Tabakentwöhnung und betreiben in dieser Hinsicht staatliche Kampagnen. Hiesige Präventionsorganisationen sowie die ehemalige Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (EKTP) befürchten dagegen in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dass die neue Konsumform Gegenteiliges bewirken könnte. So seien besonders Jugendliche gefährdet, wegen der attraktiven Aufmachung und der erhältlichen Aromenvielfalt überhaupt mit dem Tabak- oder Nikotinkonsum anzufangen. Mehr Einigkeit besteht dagegen in Sachen Gesundheitsgefährdung: Auch wenn Langzeitstudien fehlen, attestieren Fachpersonen aus dem Gesundheits- und Präventionsbereich der E-Zigarette – verglichen mit der herkömmlichen Zigarette – ein um bis zu 95 Prozent geringeres Schädlichkeitspotenzial.

E-Zigaretten gelten bis anhin als Gebrauchsgegenstände und fallen unter den Anwendungsbereich des Lebensmittelgesetzes vom 20. Juni 2014<sup>5</sup> (LMG). Auf Bundesebene existieren für den Verkauf, die Werbung und den Jugendschutz keine Vorschriften. Einzelne Kantone (z. B. Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Neuenburg und Wallis) haben damit begonnen, E-Zigaretten zu regulieren. Das neue Tabakproduktegesetz vom 1. Oktober 2021<sup>6</sup> (TabPG), welches voraussichtlich Ende 2023 in Kraft treten wird, sieht für E-Zigaretten neue Bestimmungen vor. Insbesondere sollen die Abgabe an Minderjährige schweizweit verboten werden und Einschränkungen bei der Vermarktung gelten. Hinsichtlich Jugendschutz und Werbung werden E-Zigaretten klassischen Tabakprodukten gleichgestellt. Anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum neuen TabPG wurde denn auch die Frage nach der Besteuerung von E-Zigaretten gestellt. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) verlangte in der Folge mit ihrer Motion vom 13. August 2019 (19.3958 «Besteuerung von elektronischen Zigaretten»)<sup>7</sup>, dass der Bundesrat eine gesetzliche Vorlage erarbeiten soll, damit E-Zigaretten wieder besteuert werden können. Rahmenbedingung dabei sei, dass dem tieferen Schädlichkeitspotenzial der E-Zigarette Rechnung getragen und dieses bei der Höhe des Steuertarifes berücksichtigt werden müsse. Dies ist ein Faktor, der bei der fiskalisch motivierten Funktion der Tabakssteuer bislang nicht im Vordergrund stand.

<sup>4</sup> Studie abrufbar unter [www.estxends.ch](http://www.estxends.ch).

<sup>5</sup> SR **817.0**

<sup>6</sup> BBl **2021** 2327

<sup>7</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 19.3958

## 1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Bei der Tabaksteuer handelt es sich um eine Verbrauchssteuer. Bei E-Zigaretten unterliegen deshalb nur die mittels E-Zigaretten konsumierten Erzeugnisse<sup>8</sup> der Steuer, die Geräte selbst werden nicht besteuert. Der Bundesrat sieht eine differenzierte Besteuerung vor, um erwachsene Raucherinnen und Raucher mit einer vergleichsweise tieferen Besteuerung von nikotinhaltigen Flüssigkeiten bei E-Zigaretten mit nachfüllbaren Behältern sowie bei Einwegkartuschen und -kapseln nicht vom Umstieg auf die weniger schädlichen E-Zigaretten abzuhalten. Andererseits soll für junge Erwachsene die Hemmschwelle zur Nikotinsucht beziehungsweise zur Dampf- und Rauchgewohnheit erhöht werden, indem alle Flüssigkeiten in Einweg-E-Zigaretten vergleichsweise deutlich höher besteuert werden.

### 1.2.1 Erzeugnisse für Geräte mit nachfüllbaren Behältern sowie Einwegkartuschen und -kapseln

Liquids werden aus Grundstoffen zusammengesetzt, welche mit Ausnahme des Nikotins im Fachhandel oder über das Internet erworben werden können. Diese Grundstoffe (Lebensmittelaromen, Glycerin, Polypropylenglykol) werden in verschiedenen Bereichen wie beispielsweise für die Herstellung von Kosmetika, Schmierstoffen, Frostschutzmitteln, Kunststoffen oder Lebensmitteln verwendet. Eine Steuer auf verbrauchsfertigen nikotinfreien Liquids, die nur aus diesen frei erhältlichen Grundstoffen bestehen, würde bei Konsumentinnen und Konsumenten den Anreiz schaffen, diese Liquids selber herzustellen. Dies kann dazu führen, dass unbesteuerte Liquids konsumiert werden. Hinzu kommt, dass eine Qualitätssicherung betreffend Hygiene und Sicherheit bei selber gemischten Produkten vollständig fehlt. Die Wirkung der Steuer würde damit in fiskal- und auch gesundheitspolitischer Hinsicht gefährdet.

Mit der Besteuerung aller Grundstoffe, welche zur Verwendung in E-Zigaretten im Fachhandel angeboten werden, liesse sich eine Steuerumgehung ebenfalls nicht vermeiden. Der Erwerb dieser Grundstoffe auf anderen Wegen (z. B. in einer Drogerie) und die darauffolgende missbräuchliche Verwendung in einer E-Zigarette kann nicht kontrolliert werden.

Daher sollen nur nikotinhaltige Flüssigkeiten besteuert werden. Dies bietet auch den Vorteil, dass Konsumentinnen und Konsumenten einen preislichen Anreiz erhalten, gänzlich aus der Nikotinsucht auszusteigen. Dies, weil nikotinfreie Flüssigkeiten kein Abhängigkeitspotenzial aufweisen.

Mit dem Vorentwurf beabsichtigte der Bundesrat, bei offenen Systemen die Nikotinmenge zu besteuern. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurde dies verworfen, da gerade aufhörwillige Raucherinnen und Raucher zu Beginn des Umstiegs höhere Nikotinkonzentrationen benötigen. Zudem wurde in der Vernehmlassung auch angeregt, dass eine Angleichung an die Bemessungsgrundlage anderer Länder anzustreben und auf die Unterscheidung nach Art der Systeme zu verzichten

<sup>8</sup> Im Sinne der Lesefreundlichkeit werden in der vorliegenden Botschaft die Begriffe Flüssigkeiten, Liquids und Substanzen als Synonyme für Erzeugnisse verwendet.

sei. Dies auch vor dem Hintergrund, dass geschlossene Systeme mit nicht nachfüllbaren Behältnissen eine höhere Produktesicherheit gewährleisten. Die Steuer soll deshalb auf Basis der Flüssigkeitsmenge in Millilitern erhoben werden, unabhängig davon, ob die nikotinhaltige Flüssigkeit für offene Systeme bestimmt beziehungsweise diese in Einwegkartuschen oder -kapseln vorhanden ist.

Im Inland gibt es nur wenige Steuerpflichtige, die nikotinhaltige Flüssigkeiten oder Kartuschen herstellen. Dies im Gegensatz zu den zahlreichen Fachgeschäften und semiprofessionellen Akteuren, welche selbst hergestellte nikotinfreie Liquids anbieten. Die Kundinnen und Kunden können die nikotinfreien Flüssigkeiten anschliessend selbst mit sogenannten Nikotinshots anreichern. Bei Nikotinshots handelt es sich um künftig steuerpflichtige und aromaneutrale Flüssigkeiten, die über einen hohen Nikotinanteil verfügen.

Der Grossteil der nikotinhaltigen Produkte wird importiert. Somit kann die Steuer anlässlich der Einfuhrzollanmeldung erhoben werden, ohne dass eine separate Steueranmeldung notwendig ist. Auch sind die Hersteller und Importeure gemäss TabPG ohnehin verpflichtet, auf der Verpackung auszuweisen, ob die Flüssigkeiten Nikotin enthalten. Damit ist ein einfacher Vollzug für die Behörden und die Wirtschaft gegeben.

### **1.2.2 Erzeugnisse für elektronische Einwegzigaretten (Einweg-E-Zigaretten)**

Eine Besonderheit auf dem Markt der elektronischen Zigaretten stellen die Einweg-E-Zigaretten dar. Diese sind aufgrund der tiefen Preise, der poppigen Aufmachungen sowie der diversen Aromen wie Cola, Energy Drink, Gummibärchen und dergleichen besonders für Jugendliche attraktiv. Die mittels Einweg-E-Zigaretten konsumierten Erzeugnisse sind mit oder ohne Nikotin erhältlich. Oft enthalten sie Nikotinsalze oder synthetisches Nikotin, was eine mildere Aufnahme des Nikotins erlaubt und zu weniger Hustenreiz führt. Einweg-E-Zigaretten lassen sich aufgrund der kompakten Grösse unauffällig aufbewahren und konsumieren. Die Bewerbung solcher Produkte findet verstärkt auf Social-Media-Plattformen statt.

Aktuellen Medienberichten zufolge erfreuen sich insbesondere die jüngeren Generationen von Einweg-E-Zigaretten bei Jugendlichen grosser Beliebtheit. Dies zeigen auch die beiden erst kürzlich eingereichten Interpellationen Fehlmann Rielle vom 17. März 2022 (22.3211 «Es herrscht Handlungsbedarf. Puff Bars sind gefährliche und teilweise illegale E-Zigaretten!»)<sup>9</sup> und Addor vom 11. Mai 2022 (22.3462 «Einweg-E-Zigaretten: Muss man sich darüber Sorgen machen?»)<sup>10</sup>.

Um Einweg-E-Zigaretten für die Zielgruppe der Jugendlichen weniger attraktiv zu machen und um zu verhindern, dass sich Jugendliche an den Konsum gewöhnen, sollen neben den nikotinhaltigen auch nikotinfreie Substanzen in Einweg-E-Zigaretten der Tabaksteuer unterstellt werden.

<sup>9</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 22.3211

<sup>10</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 22.3462

### **1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020<sup>11</sup> zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020<sup>12</sup> über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Die Annahme der Motion 19.3958 durch das Parlament erfolgte erst im März 2021.

Im Hinblick auf E-Zigaretten rät der Bund zur Vorsicht, da die Folgen eines Langzeitkonsums noch wenig bekannt sind und auch E-Zigaretten bei der Nutzung gewisse gesundheitsschädigende Stoffe erzeugen. Mit dem neuen TabPG werden E-Zigaretten in vielen Bereichen den Tabakprodukten gleichgesetzt. Damit unterliegen sie den gleichen Einschränkungen punkto Jugendschutz und Werbung wie herkömmliche Zigaretten. Auch wenn die Tabaksteuer hauptsächlich zum Ziel hat, die Sozialwerke zu finanzieren, entfaltet sie dennoch auch eine präventive Wirkung. Eine Steuer auf E-Zigaretten ist daher im Sinne der Tabakpräventionspolitik des Bundes.

### **1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Die vorliegende Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 21. März 1969<sup>13</sup> (TStG) erfolgt in Erledigung der Motion SGK-S vom 13. August 2019 (19.3958 «Besteuerung von elektronischen Zigaretten»). Der Bundesrat beantragt die Abschreibung dieses Vorstosses.

## **2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren**

### **2.1 Vernehmlassungsvorlage**

Der Bundesrat hat vom 17. Dezember 2021 bis am 31. März 2022 die Vernehmlassung zur Änderung des TStG (Besteuerung von E-Zigaretten) durchgeführt. Eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere Verbände, Organisationen und interessierte Kreise.

Die vorliegende Botschaft berücksichtigt die Hauptanliegen der eingegebenen Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens, die sich auf die Forderungen der Motion SGK-S beziehen. Von weitergehenden Anpassungen der Tabaksteuergesetzgebung, welche von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden eingebracht wurden, wird abgesehen.

<sup>11</sup> BBl 2020 1777

<sup>12</sup> BBl 2020 8385

<sup>13</sup> SR 641.31

Der Bundesrat hat im vorliegenden Entwurf die unterschiedlichen Anliegen aus dem Vernehmlassungsverfahren aufgenommen und eine angepasste Lösung zur Besteuerung von E-Zigaretten gewählt.

## **2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen zur Besteuerung von E-Zigaretten wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden grösstenteils begrüsst.

Hauptkritikpunkte waren die Bemessungsgrundlage sowie die Höhe der Steuer. Die im Vorentwurf zur Steuerbemessung vorgeschlagene Unterscheidung von offenen und geschlossenen Systemen von E-Zigaretten sowie die unterschiedlich hohen Steuertarife wurden mehrfach abgelehnt, und es wurde eine vereinfachte Lösung gefordert. Insbesondere über die Höhe der Steuer bestand Uneinigkeit. Die mit der Motion 19.3958 geforderte Berücksichtigung eines angepassten Steuertarifes, basierend auf dem tieferen Schädlichkeitspotenzial von E-Zigaretten, wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden gegensätzlich ausgelegt. So wurden sowohl eine tiefere als auch eine höhere Steuerbelastung auf E-Zigaretten gefordert.

Weiter wurden verschiedene Anpassungen gefordert, welche nicht Gegenstand der Vernehmlassung waren. Genannt wurden unter anderem die Erhöhung der Steuertarife auf allen Tabakfabrikaten, die Besteuerung nach Schadens- und Suchtpotenzial von allen Nikotinprodukten, die Wiedereinführung der bundesrätlichen Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer, eine Ausweitung der Tabakpräventionsabgabe sowie die Meldepflicht der Verkaufszahlen, um repräsentative Zahlen zum Konsumverhalten zu erhalten. Ebenfalls wurde auch ausdrücklich gefordert, auf weitergehende Anpassungen im Rahmen der Vorlage zu verzichten.

Für die detaillierte Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens wird auf den Ergebnisbericht zur Vernehmlassung verwiesen.<sup>14</sup>

## **2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Stellungnahmen zeigen, dass der Vorentwurf des Bundesrates zwar begrüsst wird, aber in Bezug auf die Ausgestaltung der Steuererhebung angepasst werden muss. Die Mehrheit der Kantone unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung und begrüsst die Besteuerung von nikotinhaltigen Flüssigkeiten aus präventiven Gründen ausdrücklich. Die differenzierte Besteuerung offener und geschlossener Systeme, von den Kantonen wenig thematisiert, wird hingegen von einigen Präventionsorganisationen und auch von der Wirtschaft kritisch betrachtet.

<sup>14</sup> Ergebnisse abrufbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > EFD.

Damit sich der Vollzug sowie der Erfüllungsaufwand verhältnismässig gestalten, muss insbesondere die Steuerbemessung vereinheitlicht werden. Die umstrittene Besteuerung des Vorentwurfs von Nikotin nach dessen Gehalt je Milligramm wird verworfen. Infolgedessen wird ein einheitlicher Steuertarif zur Steuerbemessung je Milliliter nikotinhaltige Flüssigkeit vorgeschlagen, der den abweichenden Forderungen aus der Vernehmlassung dahingehend gerecht wird, dass die sichereren Kartuschensysteme nicht benachteiligt werden. Auch wird die Bemessungsgrundlage damit kompatibel mit den europäischen Nachbarländern, welche E-Zigaretten bereits besteuern.

Den diversen Forderungen der Kantone und Präventionsorganisationen nach einem verstärkten Jugendschutz wird durch einen erhöhten Steuertarif auf Einweg-E-Zigaretten entsprochen. Der Bundesrat sieht dabei vor, auch Einweg-E-Zigaretten ohne Nikotin der Tabaksteuer zu unterstellen, da nicht nur die Schädlichkeit der Produkte infolge einer Abhängigkeit, sondern auch die Gewinnung und Gewöhnung einer vulnerablen Zielgruppe durch die Attraktivität der angebotenen Produkte ein Risiko darstellt.

Auf weitergehende Änderungen der Tabaksteuergesetzgebung im Rahmen der Vorlage wird verzichtet. Die Motion 19.3958 forderte einen Erlassentwurf, welcher die gesetzlichen Grundlagen für die Besteuerung von E-Zigaretten schafft. Die von einigen Kantonen und der Prävention geforderte Erhöhung der Tabaksteuer auf allen Tabakfabrikaten beziehungsweise die Erneuerung der bundesrätlichen Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer war Gegenstand der letzten Revision des TStG (Änderung vom 17. März 2017<sup>15</sup>). Das Parlament folgte damals dem Antrag des Bundesrates, wonach Steuererhöhungen durch das Parlament und nicht durch den Bundesrat erfolgen sollen. Gleichzeitig verzichtete der Gesetzgeber auf Steuererhöhungen. Obwohl bei einzelnen Produktkategorien wie zum Beispiel Feinschnitttabak zum Selberdrehen, Snus oder Tabakprodukten zum Erhitzen im Hinblick auf eine höhere Ergiebigkeit der Tabaksteuer und eine präventive Lenkungsfunktion ein gewisser Spielraum für Steuererhöhungen besteht, sieht der Bundesrat aktuell keinen Anlass für eine Änderung bezüglich der Zuständigkeit. Es liegt im Ermessen des Parlaments, die Kompetenz wieder dem Bundesrat zu übertragen.

Analog den Erhöhungen der Tabaksteuer ist der Bundesrat der Meinung, dass auch eine Ausweitung beziehungsweise eine Erhöhung der Abgaben für den Tabakpräventionsfonds durch das Parlament entschieden werden soll.

Der Bundesrat erachtet – im Hinblick auf den geringen Mehrwert – die Meldung der Verkaufszahlen durch die Wirtschaftsteilnehmer als nicht notwendige administrative Belastung. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) verfügt bereits heute über detaillierte Zahlen zu den versteuerten Mengen aller Produktkategorien. Diese werden den interessierten Personen auf Wunsch weitergegeben. Die versteuerten Mengen entsprechen dabei nahezu den tatsächlichen Verkaufszahlen. Eine solche Regelung wäre zudem im TabPG und nicht im TStG zu verankern.

15 AS 2017 4041

### 3 **Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

Während der Gebrauch oder der Verkauf von E-Zigaretten in gewissen Ländern verboten ist (z. B. Indien oder Thailand), sind E-Zigaretten in allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) legal. Gegenwärtig kennt das europäische Recht keine Besteuerung für E-Zigaretten. Die Europäische Kommission plant, die Richtlinie 2011/64/EU<sup>16</sup> über die Besteuerung von Tabakwaren zu überarbeiten, um unter anderem auch die Besteuerung neuartiger Rauchprodukte wie der E-Zigarette zu harmonisieren. Zu den Bestimmungen über die Tabakbesteuerung führte die EU-Kommission bis zum 22. Juni 2021 eine öffentliche Konsultation durch.<sup>17</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Botschaft standen die Resultate und auch der Gesetzesvorschlag über eine allfällige Besteuerung von E-Zigaretten noch aus.

Bis auf Weiteres überlässt die EU den Entscheid über eine Besteuerung somit ihren Mitgliedstaaten. In 15 europäischen Ländern sind E-Zigaretten steuerfrei, 12 europäische Länder erheben zurzeit eine Verbrauchssteuer. Die Steuertarife sind unterschiedlich ausgestaltet: Einige Länder besteuern alle Flüssigkeiten, andere nur solche mit Nikotin. Die tiefste steuerliche Belastung besteht in Italien mit EUR –.04 je Milliliter für nikotinfreie beziehungsweise EUR –.08 je Milliliter für nikotinhaltige Flüssigkeiten. Portugal belastet die Liquids im europäischen Vergleich mit EUR –.32 je Milliliter für nikotinhaltige Liquids am stärksten.

#### 3.1 **Rechtsvergleich mit den Nachbarländern der Schweiz**

Italien ist das erste Land in der EU und derzeit einziges Nachbarland der Schweiz, welches E-Zigaretten beziehungsweise die Substanzen einer Steuer unterstellt hat. Der Steuersatz lag im Jahr 2015 bei 58,8 Prozent des Verkaufspreises. Die italienische Regierung erhoffte sich zusätzliche Einnahmen von rund 200 Millionen Euro. In der Folge sahen sich die zuständigen Behörden jedoch vermehrt mit Vollzugsschwierigkeiten konfrontiert. So nahm der Schmuggel deutlich zu, und der inländische Markt kam beinahe zum Erliegen. Hinzu kam, dass die effektiven Einnahmen die finanziellen Ziele bei Weitem nicht erfüllten. Mit einem tieferen und dem Wechsel auf einen spezifischen Steuersatz wurden die Steuern in der Folge um rund 80 Prozent gesenkt.

In Deutschland wurde Mitte 2021 entschieden, dass die Steuer je Milliliter und auf allen Flüssigkeiten zur Verwendung in E-Zigaretten erhoben werden soll. Damit sollen die bestehende Ungleichbehandlung gegenüber Zigaretten aufgehoben und gesundheitspolitische Ziele erreicht werden. Der Steuertarif beträgt EUR –.16 Euro je Milliliter und gilt ab dem 1. Juli 2022. Bis zum 1. Januar 2026 soll die Steuer schrittweise bis EUR –.32 Euro je Milliliter erhöht werden.

<sup>16</sup> Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, ABl. L 176 vom 5. Juli 2011, S. 24.

<sup>17</sup> Konsultation abrufbar unter [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) > Recht > Rückmeldungen zu Initiativen der Kommission > Ihre Meinung zählt > Sämtliche Initiativen > Tabakbesteuerung – Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (aktualisierte Vorschriften).

Die beiden weiteren Nachbarländer der Schweiz, Frankreich und Österreich, verzichten aktuell auf eine Besteuerung.

### **3.2 Besonderheiten innerhalb der EU**

Aufgrund des wachsenden Schwarzmarktes hat die Regierung von Estland beschlossen, die Steuererhebung auf Liquids per Januar 2021 auszusetzen. Das Land sah sich zunehmend mit illegal eingeführten E-Zigaretten aus Russland und Lettland konfrontiert. Die rechtliche Grundlage bleibt indes bestehen.

In Kroatien besteht seit 2016 die Rechtsgrundlage für eine Steuer auf Liquids. Bislang erheben die Behörden aber keine Steuer.

In Portugal wurde die Steuer auf Liquids im Jahr 2015 eingeführt. Sie betrug damals rund EUR –.60 pro Milliliter (für nikotinhaltige Liquids). Die Entwicklungen waren ähnlich wie jene in Italien. Die Anbieter von Liquids wurden vom Markt verdrängt, der Schmuggel nahm zu, und die erwarteten Einnahmen wurden nicht erzielt. Ende 2017 beschloss die Regierung eine Senkung auf EUR –.32 pro Milliliter.

### **3.3 Besonderheit Grossbritannien**

In Grossbritannien konsumieren 6 Prozent der über Achtzehnjährigen regelmässig E-Zigaretten.<sup>18</sup> Das Land verfolgt seit dem Jahr 2017 den Ansatz, dass E-Zigaretten ein Rauchentwöhnungsmittel sind. Die dortigen Gesundheitsbehörden haben sich dafür ausgesprochen, dass die Produkte nicht zusätzlich besteuert werden dürfen. Die britische Regierung strebt die «rauchfreie Generation» an, und in dieser Strategie spielen E-Zigaretten eine tragende Rolle.<sup>19</sup>

## **4 Grundzüge der Vorlage**

### **4.1 Die beantragte Neuregelung**

Mit vorliegendem Änderungserslass werden nikotinhaltige Substanzen, die in E-Zigaretten mit offenen Systemen oder in Kartuschen zum Einmalgebrauch verwendet werden können, tabaksteuerpflichtig. Der vorgeschlagene Steuertarif soll Fr. –.20 je Milliliter betragen.

Einweg-E-Zigaretten unterliegen, unabhängig des Nikotingehalts, ebenfalls der Tabaksteuer. Der vorgeschlagene Steuertarif soll Fr. 1.– je Milliliter enthaltene Flüssigkeit betragen.

<sup>18</sup> Fakten abrufbar unter [www.gov.uk](http://www.gov.uk) > Health and social care > Public health > Health improvement > Smoking > Vaping in England: evidence update February 2021.

<sup>19</sup> Fakten abrufbar unter [www.gov.uk](http://www.gov.uk) > Health and social care > Public health > Health improvement > Smoking > E-cigarettes and vaping: policy, regulation and guidance.

## 4.2 Umsetzungsfragen

### 4.2.1 Steuerbemessungsgrundlage

Das TStG kennt eine spezifische (mengenabhängige) Steuer und eine Steuer ad valorem (wertabhängige Steuer). Die Ad-valorem-Steuer errechnet sich nach dem Preis eines Produkts. In Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Bemessungsgrundlage ist eine Ad-valorem-Steuer nicht angezeigt. Vorgeschlagen wird deshalb einzig eine spezifische Steuer. Damit wird das Risiko minimiert, dass Hersteller und Importeure den Kleinhandelspreis für ihre Ware tief halten wollen, indem sie qualitativ minderwertige Grundstoffe verwenden. Zudem ist die Umsetzung für die Behörden einfacher (z. B. Berechnung der hinterzogenen Abgabe bei Schmuggel oder illegaler Herstellung).

### 4.2.2 Ermittlung des Steuertarifs

#### Steuertarif für nachfüllbare Flüssigkeiten sowie Einwegkartuschen und -kapseln

Experten beurteilen die Schädlichkeit von E-Zigaretten im Vergleich zu Tabakzigaretten um bis zu 95 Prozent tiefer (vgl. Ziff. 1.1). Um die Vorgabe des Parlaments zu erfüllen (Berücksichtigung Schädlichkeitspotenzial, tieferer Steuertarif), muss die Steuerbelastung von Zigaretten mit derjenigen von Liquids verglichen werden. Daraus lässt sich die notwendige Steuer für nikotinhaltige Liquids für offene Systeme oder Einwegkartuschen evaluieren (vgl. Tabelle 1).

Kartuschen oder Kapseln enthalten eine konsumierbare Menge von einem bis zwei Milliliter Liquid. Dies entspricht häufig einer Schachtel herkömmlicher Zigaretten.

*Tabelle 1*

#### Ermittlung der Tabaksteuer für Einwegkartuschen und -kapseln

Berechnungsgrundlage	Steuerbelastung
Steueranteil für eine Schachtel Zigaretten, gemessen am Detailverkaufspreis der meistverkauften Sorte (Fr. 9.–) in der Schweiz	Fr. 4.617 <sup>20</sup>
Äquivalente Steuer für 1,5 ml Flüssigkeit (Mittelwert für Ersatz einer Schachtel Zigaretten) unter Berücksichtigung einer 95 % tieferen Belastung	Fr. 0.231 <sup>21</sup>
Steuer je ml Flüssigkeit	Fr. 0.154 <sup>22</sup>

<sup>20</sup> Berechnung: 20 Zigaretten zu Fr. 9.– (Steuertarif Fr. 230.85 je 1 000 Stück), Tabaksteuerbetrag je Schachtel Fr. 4.617.

<sup>21</sup> Berechnung: 5 % von Fr. 4.617 ergibt Fr. –.231.

<sup>22</sup> Berechnung: Steuer von Fr. –.231 für 1,5 ml (Mittelwert aus durchschnittlicher Äquivalenz einer Kartusche für eine Schachtel Zigaretten) ergibt Fr. –.154 je ml.

Der Steuertarif berechnet sich auf der Grundlage eines Äquivalenzwertes von Einwegkartuschen und -kapseln im Vergleich zu herkömmlichen Zigaretten und wird um 95 Prozent tiefer berechnet. Daraus resultiert ein Steuertarif von Fr. –.154 je Milliliter nikotinhalige Flüssigkeit. Im Vergleich zu den in den beiden Nachbarländern Italien (EUR –.08) und Deutschland (EUR –.20 ab 1. Januar 2024) angewendeten Steuertarifen erachtet es der Bundesrat aus Gründen der Ergiebigkeit der Steuer als angemessen, den Steuertarif für Einwegkartuschen auf Fr. –.20 je Milliliter nikotinhalige Flüssigkeit festzulegen. Die steuerliche Belastung fällt mit diesem Steuertarif um rund 93 Prozent tiefer aus als bei herkömmlichen Tabakzigaretten.<sup>23</sup>

Nikotinhalige Flüssigkeiten für offene Systeme sollen ebenfalls mit Fr. –.20 je Milliliter versteuert werden, obwohl Einwegkartuschen im Vergleich zu offenen Systemen derzeit effizienter im Verbrauch sind. Die Menge der zu verbrauchenden Flüssigkeit in offenen Systemen dürfte aber im Zuge der technologischen Entwicklung der Geräte weiter abnehmen.

### **Steuertarif für Einweg-E-Zigaretten**

Einweg-E-Zigaretten sind vorwiegend an die Zielgruppe der Jugendlichen gerichtet (vgl. Ziff. 1.2.2). Um die Attraktivität von Einweg-E-Zigaretten für die Zielgruppe der Jugendlichen zu vermindern und um zu verhindern, dass diese eine Gewohnheit für den Konsum entwickeln, sollen nebst nikotinhaligen daher auch nikotinfreie Flüssigkeiten besteuert werden. Der für offene Systeme und Einwegkartuschen vorgesehene Steuertarif von Fr. –.20 je Milliliter eignet sich allerdings nicht, um Jugendliche vom Konsum von Einweg-E-Zigaretten abzuhalten. Bei einem Preis von Fr. 6.– für eine Einweg-E-Zigarette mit einem Inhalt von 2 ml läge die Steuer lediglich bei Fr. –.40.

Angesichts der Attraktivität von Einweg-E-Zigaretten bei Jugendlichen soll die Steuer folglich auf Fr. 1.– je Milliliter festgelegt werden. Die steuerliche Belastung fällt mit diesem Steuertarif um rund 67 Prozent tiefer aus als bei herkömmlichen Tabakzigaretten.<sup>24</sup> Der Bundesrat erhofft sich damit eine ähnliche Entwicklung, welche auch die Einführung der Steuer auf Alcopops bewirkte.

## **5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### *Art. 1 Abs. 3*

Die Ergänzung, wonach die relevanten Bestimmungen für Tabakfabrikate auch für Ersatzprodukte anwendbar sind, entspricht der bisherigen Praxis (z. B. bezüglich Steuerpflichtigen, Entstehung der Steuerschuld) und dient der Klarstellung.

<sup>23</sup> Steuerbelastung für eine Schachtel Zigaretten Fr. 4.617; Steuerbelastung für 1,5 ml nikotinhalige Flüssigkeit in Einwegkartuschen mit Ansatz Fr. –.20 je ml Flüssigkeit Fr. –.30 (1,5 ml \* Fr. –.20); Fr. –.30 entspricht 6,5 % von Fr. 4.617.

<sup>24</sup> Steuerbelastung für eine Schachtel Zigaretten Fr. 4.617; Steuerbelastung für 1,5 ml Flüssigkeit in Einweg-E-Zigaretten mit Ansatz Fr. 1.– je ml Flüssigkeit Fr. 1.50 (1,5 ml \* Fr. 1.–); Fr. 1.50 entspricht 32,5 % von Fr. 4.617.

*Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. a–c*

Mit der Anpassung von Artikel 10 Absatz 1<sup>bis</sup> Buchstaben a und b TStG wird die rechtliche Grundlage für die Besteuerung der mittels E-Zigaretten konsumierten Erzeugnisse geschaffen. Steuerpflichtig sind nikotinhaltige Erzeugnisse für offene Systeme beziehungsweise solche, die in nicht nachfüllbaren, gebrauchsfertigen Kartuschen und Kapseln vorhanden sind. Zudem werden sämtliche in E-Zigaretten zum Einmalgebrauch verwendeten Erzeugnisse steuerpflichtig, unabhängig ihres Nikotingehalts.

Absatz 1<sup>bis</sup> Buchstabe c regelt neu die Bemessungsgrundlage für alle anderen Ersatzprodukte.

*Art. 11 Abs. 1*

Artikel 11 Absatz 1 definiert die Berechnung der Steuer. Der Steuertarif für Ersatzprodukte ist in Anhang V festgehalten.

*Anhang V*

Ziffer 1 legt die Steuer für nikotinhaltige Erzeugnisse (für Kartuschen, Kapseln und offene Systeme) fest, die in mehrfach verwendbaren E-Zigaretten verwendet werden. Sie wird je Milliliter erhoben. Nikotinhaltige Erzeugnisse sind auch bei Verwendung in anderen Geräten als E-Zigaretten (z. B. elektronische Shishas [Wasserpfeifen] oder Inhalatoren) steuerpflichtig.

Für Erzeugnisse in Einweg-E-Zigaretten wird die Steuer gemäss *Ziffer 2* je Milliliter enthaltener Flüssigkeit, unabhängig ihres Nikotingehalts, erhoben.

*Ziffer 3* regelt die Steuerbemessung von anderen Ersatzprodukten. Bei diesen kommt der jeweilige Steuertarif der Tabakfabrikate, die sie ersetzen, zur Anwendung. Damit wird die bisherige Praxis gesetzlich verankert, was der Rechtssicherheit dient. Eine Auflistung der Ersatzprodukte (z. B. Wasserpfeifentabak ohne Tabak oder Snus aus Cellulose) im Sinne einer Positivliste ist nicht sinnvoll, da noch nicht auf dem Markt erhältliche oder unbekannte Produkte nicht in eine Liste aufgenommen werden können.

## **6                    Auswirkungen**

### **6.1                 Auswirkungen auf den Bund**

#### **6.1.1             Finanzielle Auswirkungen**

Für die Schweiz gibt es keine repräsentativen Zahlen, die das effektive Konsumverhalten zu E-Zigaretten widerspiegeln. Aus einer von Sucht Schweiz im Jahr 2016 durchgeführten Umfrage resultierte, dass rund 0,4 Prozent aller Personen, die älter als 15 Jahre sind, täglich dampfen.<sup>25</sup> 0,7 Prozent gaben an, dies mindestens wöchentlich

<sup>25</sup> Resultate der Umfrage abrufbar unter [www.suchtmonitoring.ch](http://www.suchtmonitoring.ch) > Publikationen > Berichte 2016.

zu tun. Sucht Schweiz geht davon aus, dass rund 115 000 Personen regelmässig E-Zigaretten konsumieren. Aus diesen Erhebungen lassen sich jedoch keine Ableitungen zur effektiv konsumierten Menge machen, denn es liegen keine Daten darüber vor, welche Menge an Liquids die befragten Personen verbraucht haben. Auch können aus dem Intervall «mehrmals wöchentlich» keine Schlüsse für Mengenberechnungen gezogen werden. Hinzu kommt, dass nikotinhalige Flüssigkeiten erst seit dem Jahr 2018 in die Schweiz importiert und hier gehandelt werden dürfen.

Die im Rahmen der Aussenhandelsstatistik erhobenen Importzahlen liefern ebenso keine verlässliche Datenbasis zur verbrauchten Menge. Dies, weil die in der Schweiz für den inländischen Markt hergestellten Produkte sowie die im Reiseverkehr eingeführten Mengen nicht erfasst sind.

Laut einer durchgeführten Umfrage in Deutschland nutzen rund 0,8 Prozent der deutschen Bevölkerung über 14 Jahre regelmässig E-Zigaretten.<sup>26</sup> Dieser Wert lässt sich aufgrund der ähnlichen Regulierung des Marktes für eine Schätzung der Einnahmen in Bezug auf die Schweiz verwenden. Bei 0,8 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz, die über 14 Jahre alt ist, wären dies rund 60 000 E-Zigarettenkonsumentinnen und -konsumenten.<sup>27</sup>

Nebst der Anzahl Konsumentinnen und Konsumenten von E-Zigaretten sind derzeit auch keine Zahlen in Bezug auf die Benutzung der unterschiedlichen Systeme verfügbar. Für die Berechnung der möglichen Einnahmen werden deshalb der Anteil der Systeme und der tägliche Verbrauch geschätzt.

*Tabelle 2*

### Schätzung der möglichen Tabaksteuereinnahmen

Annahme Anteil Benutzer/innen und Tagesverbrauch	Schätzung Einnahmen
42 000 (70 %) Konsumentinnen und Konsumenten von offenen Systemen mit einem geschätzten Tagesverbrauch von 3 ml nikotinhaliger Flüssigkeit	Fr. 9 198 000 <sup>28</sup>
12 000 (20 %) Konsumentinnen und Konsumenten von Kartuschen und Kapseln zum Einmalgebrauch mit einem geschätzten Tagesverbrauch von 1,5 ml nikotinhaliger Flüssigkeit	Fr. 1 314 000 <sup>29</sup>

<sup>26</sup> Resultate der Umfrage abrufbar unter [www.debra-study.info](http://www.debra-study.info).

<sup>27</sup> Zahlen abrufbar unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Tabellen > Ständige Wohnbevölkerung nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, 2010–2021; Stand 31. Dez. 2021: 7 504 360 Personen ab Erreichen des 14. Lebensjahres.

<sup>28</sup> 42 000 Konsumentinnen und Konsumenten von offenen Systemen à 3 ml nikotinhalige Flüssigkeit pro Tag entspricht einer jährlichen Menge von insgesamt 45,99 Mio. ml Flüssigkeit. Dieser Wert, multipliziert mit einem Ansatz von Fr. –20 pro ml, ergibt Steuereinnahmen von Fr. 9 198 000.

<sup>29</sup> 12 000 Konsumentinnen und Konsumenten von Einwegkartuschen à 1,5 ml nikotinhalige Flüssigkeit pro Tag entspricht einer jährlichen Menge von insgesamt 6,57 Mio. ml Flüssigkeit. Dieser Wert, multipliziert mit einem Ansatz von Fr. –20 pro ml, ergibt Steuereinnahmen von Fr. 1 314 000.

Annahme Anteil Benutzer/innen und Tagesverbrauch	Schätzung Einnahmen
6 000 (10 %) Konsumentinnen und Konsumenten von Einweg-E-Zigaretten mit einem geschätzten Tagesverbrauch von 1,5 ml Flüssigkeit	Fr. 3 285 000 <sup>30</sup>
<b>Total</b>	<b>Fr. 13 797 000</b>

### 6.1.2 Personelle Auswirkungen

Da die Nachbarländer der Schweiz E-Zigaretten nicht oder nur tief besteuern, könnten die Einkäufe im grenznahen Ausland zunehmen. Weiter gründet in Differenzen zwischen inländischem und internationalem Handelspreis auch immer ein gewisser Anreiz zu schmuggeln. Zunehmen könnte mit Blick auf den weltweiten Markt auch der Onlinehandel. Dies würde dazu führen, dass der Kontroll- und Administrativaufwand für das BAZG steigt.

Dank der gewählten Steuerbemessung nach Milliliter nikotinhaltiger Flüssigkeit für offene Systeme sowie für nicht nachfüllbare, gebrauchsfertige Kartuschen und Kapseln dürfte die Anzahl der steuerpflichtigen Hersteller im Inland vergleichsweise tief sein, da der Grossteil der Produkte sowie sämtliche Einweg-E-Zigaretten importiert werden und die Steuer anlässlich der Einfuhrveranlagung erhoben werden kann. Dadurch bleibt der Vollzug für die Erhebung im Inland einfach.

Für den Vollzug sind schätzungsweise 2,5 Vollzeitstellen notwendig. Dieser Mehrbedarf wird BAZG-intern kompensiert.

### 6.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Einnahmen aus der Tabaksteuer fliessen vollumfänglich in die Sozialwerke der AHV / IV. Die Steuer auf E-Zigaretten führt somit zu Mehreinnahmen, welche schätzungsweise bei 13,8 Millionen Franken liegen. Demgegenüber steht jedoch das Risiko, dass Schweizer Anbieter aufgrund der Preisunterschiede Kundschaft verlieren könnten. Konsumentinnen und Konsumenten könnten die Liquids vermehrt im Ausland beziehen. Dieses Phänomen zeigte sich in Italien, die dortigen Händler hatten drastische Einbussen zu beklagen. Eine derartige Entwicklung würde sich nicht nur negativ auf den Schweizer Markt auswirken, sondern auch nachteilig im Hinblick auf die Tabaksteuereinnahmen.

<sup>30</sup> 6 000 Konsumentinnen und Konsumenten von Einweg-E-Zigaretten à 1,5 ml Flüssigkeit pro Tag entspricht einer jährlichen Menge von insgesamt 3,285 Mio. ml Flüssigkeit. Dieser Wert, multipliziert mit einem Ansatz von Fr. 1.– pro ml, ergibt Steuereinnahmen von Fr. 3 285 000.

### 6.3 Auswirkungen auf das Konsumverhalten

Steuer- und Preiserhöhungen sind eine Massnahme zur Verminderung des Tabakkonsums. Eine Steuer auf Liquids für E-Zigaretten verfolgt diesen Ansatz, insbesondere mit dem erhöhten Steuertarif für die bei den Jugendlichen attraktiven Einweg-E-Zigaretten. Da die Steuern auf Flüssigkeiten für E-Zigaretten mit offenen Systemen und Kartuschen im Vergleich zu herkömmlichen Zigaretten tief sind, bleibt die Gefahr gering, dass Konsumentinnen und Konsumenten von E-Zigaretten kostenbedingt wieder mit dem klassischen Rauchen beginnen. Zudem besteht für aufhörwillige Raucherinnen und Raucher auch weiterhin der preisbedingte Anreiz zum Umstieg: Die Preise eines typischen nikotinhaltingen Liquids mit einem Inhalt von 10 Millilitern<sup>31</sup> beziehungsweise einer typischen Kleinhandelspackung mit zwei nikotinhaltingen Ersatzkartuschen und einem Inhalt von insgesamt vier Millilitern<sup>32</sup> erhöhen sich mit dem vorgeschlagenen Steuersatz um Fr. 2.14<sup>33</sup> von derzeit Fr. 6.90 auf Fr. 9.04 beziehungsweise um Fr. 0.86<sup>34</sup> von derzeit Fr. 7.90 auf Fr. 8.76. (Anmerkung: Beide Beispiele decken in etwa einen durchschnittlichen 3-Tagesbedarf ab.)

Jugendliche sowie Einsteigerinnen und Einsteiger hingegen werden aufgrund der höheren Besteuerung der leicht zugänglichen Einweg-E-Zigaretten tendenziell von Impuls- und Probierkäufen absehen: Der Preis einer Einweg-E-Zigarette mit einem Inhalt von zwei Millilitern<sup>35</sup> erhöht sich unabhängig des Nikotingehalts mit dem vorgeschlagenen Steuersatz um Fr. 2.14<sup>36</sup> von derzeit Fr. 6.– auf Fr. 8.14. (Anmerkung: Das Beispiel deckt etwas mehr als den durchschnittlichen Tagesbedarf ab.)

Inwiefern sich die Steuer effektiv auf das Kaufverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten insgesamt auswirkt, lässt sich derzeit schwer beurteilen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Liquids künftig vermehrt online bestellt oder im Ausland eingekauft werden.

### 6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Erfahrungsgemäss reagiert die Konsumgruppe der Jugendlichen besonders sensibel auf Preiserhöhungen. Insbesondere die Einführung einer erhöhten Steuer auf Erzeugnissen in Einweg-E-Zigaretten könnte dazu beitragen, dass die Präventionsziele erreicht und Jugendliche vom Einstieg in die Sucht abgehalten werden.

31 Produkt Insmoke Menthol 9 mg: Abrufbar unter [tabak.kkiosk.ch](#).

32 Produkt Vuse Vpro Crisp Mint 12 mg: Abrufbar unter [tabak.kkiosk.ch](#).

33 10 ml à Fr. –.20 je Milliliter ergibt Fr. 2.–, zuzüglich MWST-Anteil Fr. –.14.

34 4 ml à Fr. –.20 je Milliliter ergibt Fr. –.80, zuzüglich MWST-Anteil Fr. –.06.

35 Produkt ELF BAR 600 mit 2 ml Inhalt: Abrufbar unter [www.happy-smoke.ch](#).

36 2 ml à Fr. 1.– je Milliliter ergibt Fr. 2.–, zuzüglich MWST-Anteil Fr. –.14.

## 7 Rechtliche Aspekte

### 7.1 Verfassungsmässigkeit

Die geänderten Bestimmungen in der Gesetzesvorlage stützen sich wie bisher auf Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung<sup>37</sup> (BV). Anlässlich der AHV-Revision zur Sicherung der Finanzierung der AHV / IV von 1971 wurde die Besteuerung von Ersatzprodukten in die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874<sup>38</sup> (aBV) aufgenommen. Der Bund sollte damit die Möglichkeit erhalten, auch «auf anderen Stoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden», Steuern zu erheben (Art. 41<sup>bis</sup> aBV). Anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung wurde der Wortlaut gekürzt, weshalb Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe aBV Ersatzprodukte nicht mehr explizit nennt. Mit dieser Kürzung war jedoch nicht beabsichtigt worden, eine materielle Änderung vorzunehmen.<sup>39</sup> Nach der historischen und teleologischen Auslegung geht das Bundesgericht davon aus, dass Artikel 131 BV Ersatzprodukte weiterhin mit umfasst.<sup>40</sup>

Im Rahmen der Änderung vom 24. März 1995<sup>41</sup> des TStG wurde die Steuerpflicht von Ersatzprodukten im Gesetz und in der dazugehörigen TStV verankert und auf den 1. Januar 1996 in Kraft gesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht ging 2012 davon aus, dass auch nicht nikotinhaltige Kartuschen von E-Zigaretten vom Begriff der Ersatzprodukte erfasst sind.<sup>42</sup> Die Aufnahme der Bestimmungen im Rahmen der vorliegenden Revision des TStG (s. Ziff. 5) bildet neu die gesetzliche Grundlage für die Besteuerung von in E-Zigaretten konsumierten Erzeugnissen und trägt damit dem Legalitätsprinzip Rechnung.

Bei den in den E-Zigaretten verwendeten Erzeugnissen handelt es sich um ein Tabakersatzprodukt im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 TStG, da sie bei den Konsumentinnen und Konsumenten das gleiche Bedürfnis befriedigen wie Tabakfabrikate. Sie sind mit Tabak oder anderen Aromen und teilweise mit Nikotin angereicherte Genussmittel. Sie werden mittels E-Zigaretten inhaliert. Ihre Verwendungsart ähnelt daher dem mittels Zigaretten oder Wasserpfeife konsumierten Tabak. Erzeugnisse für E-Zigaretten werden als gesündere Alternative zu Zigaretten in Verkehr gebracht und beworben. Teilweise ähneln die E-Zigaretten optisch den Tabakzigaretten.

Vorliegend ist geplant, Erzeugnisse in Einweg-E-Zigaretten höher zu besteuern als Erzeugnisse für mehrfach verwendbare E-Zigaretten. Der höhere Steuertarif bezweckt, Jugendliche und junge Erwachsene vom Einstieg in den Konsum dieser Erzeugnisse abzuhalten. Wie in Ziffer 1.2.2 erläutert, erfreuen sich die erwähnten Produkte bei jungen Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund der Aufmachung, der

<sup>37</sup> SR 101

<sup>38</sup> Wortlaut auf der Internetseite des Bundesamts für Justiz: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Rechtssetzungsbegleitung > Laufende Rechtssetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtssetzungsprojekte > Reform der Bundesverfassung.

<sup>39</sup> Botschaft vom 20. Nov. 1996 über eine neue Bundesverfassung; BBl 1997 I 1, 353; Beusch Michael, in Basler BV-Kommentar, Basel 2015, Art. 131 Rz. 15.

<sup>40</sup> Urteil 2C\_350/2019 vom 29. Januar 2020 E. 4.6.

<sup>41</sup> AS 1996 585

<sup>42</sup> Urteil A-3123/2011 vom 17. Januar 2012.

angebotenen Geschmacksrichtungen und insbesondere aufgrund der deutlich tieferen Preise im Vergleich zu den anderen E-Zigaretten-Systemen grosser Beliebtheit.

Mit dem geplanten TabPG werden neue Bestimmungen zu E-Zigaretten und deren Flüssigkeiten aufgenommen. Diese dienen dem Jugendschutz und schränken die Werbung ein. Die Massnahmen im TabPG sind jedoch nicht ausreichend, um die Gesundheit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu schützen und die erwähnte Gruppe vom Konsum von Einweg-E-Zigaretten abzuhalten (siehe Ziff. 1.1). Gemäss Artikel 118 Absatz 1 BV trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit. Die vorliegende Besteuerung von Erzeugnissen in Einweg-E-Zigaretten soll dem Rechnung tragen. Die Ungleichbehandlung der Hersteller und Importeure der Erzeugnisse ist daher gerechtfertigt.

## **7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere mit Artikel III des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 30. Oktober 1947<sup>43</sup> (GATT), der die Gleichbehandlung mit Inlandswaren regelt, und mit den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.

## **7.3 Erlassform**

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV müssen alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Gesetzesform ergehen. In Bezug auf die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Besteuerung von E-Zigaretten bedarf die Vorlage der Gesetzesform (Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV).

## **7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Die Vorlage sieht keine Ausgaben vor, die unter die Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) fallen.

## **7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sind von den beantragten Gesetzesänderungen nicht betroffen.

<sup>43</sup> SR 0.632.21

## **7.6                    Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Die Vorlage sieht weder Finanzhilfen noch Subventionen vor.

## **7.7                    Datenschutz**

Die Gesetzesvorlage ist hinsichtlich der Bestimmungen des Datenschutzes nicht relevant.