



16.051

Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

vom 17. Juni 2016

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.

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

17. Juni 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

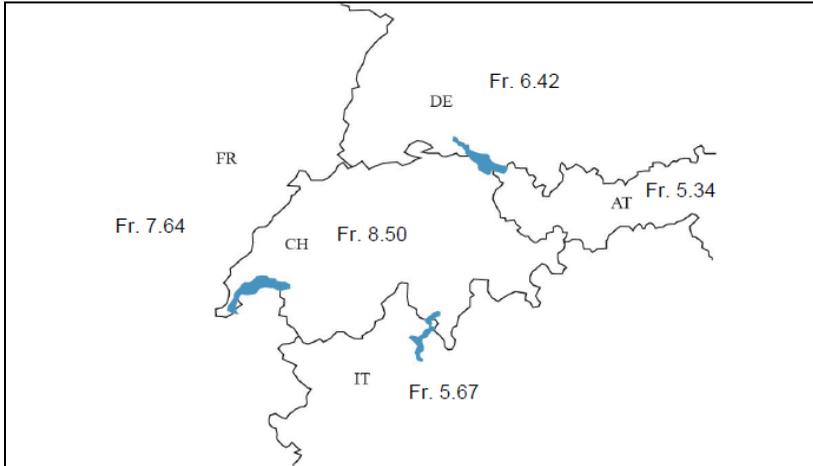
Seit Jahren verfolgt der Bundesrat das Ziel, die schweizerische Tabaksteuerbelastung in moderaten Schritten der EU-Mindestbelastung anzunähern und dem Bund mit Tabaksteuererhöhungen Mehreinnahmen zu verschaffen. Die Einnahmen aus der Tabaksteuer werden zweckgebunden für die Finanzierung der Bundesbeiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), an die Invalidenversicherung (IV) sowie an die Ergänzungsleistungen eingesetzt.

Die Kompetenz des Bundesrates zur Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten ist mit der letzten Erhöhung per 1. April 2013 ausgeschöpft worden.

Der Vorentwurf für eine Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 21. März 1969¹ (TStG), der vom 21. August bis zum 21. November 2013 in der Vernehmlassung war, hatte unter anderem eine Erneuerung der Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer enthalten. Dabei sprachen sich 22 Kantone, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, sämtliche 9 Organisationen im Bereich Tabakindustrie und -handel sowie 33 Organisationen aus dem Bereich Gesundheitsprävention grundsätzlich dafür aus, die Kompetenz des Bundesrates zur Erhöhung der Steuer auf Zigaretten zu erneuern. Die Bundesratsparteien CVP, FDP und SVP lehnten die Erneuerung der Erhöhungskompetenz vollständig ab. Die SP stimmte der Vorlage nur mit Vorbehalt zu. Infolge der Aufgabe des Euro-Mindestkurses haben sich die Preisunterschiede zu unseren direkten Nachbarländern in der Zwischenzeit nochmals wesentlich zu Ungunsten der Schweiz entwickelt. Waren 2007 nach Österreich die Zigaretten in der Schweiz im Vergleich zu den Nachbarländern die zweitgünstigsten, so sind sie 2016 die teuersten (vgl. die nachstehende Grafik). Aus diesen Gründen zeigte sich, dass die Kompetenzerneuerung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angebracht erscheint.

¹ SR 641.31

Preisvergleich mit den Nachbarländern der Schweiz (Vergleich der meistverkauften Preisklasse; Stand 1. Januar 2016, Euro-Kurs: Fr. 1.09)



Aus diesen Gründen verzichtet der Bundesrat auf den Antrag zur Erneuerung der Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer. Die beantragte Änderung des TStG umfasst somit nur noch zwei Punkte: Erstens soll der Eidgenössischen Zollverwaltung (Zollverwaltung) mehr Flexibilität beim Vollzug gewährt werden. Die Aufgaben sollen dort erledigt werden können, wo es verwaltungsökonomisch am sinnvollsten erscheint. Dort, wo nicht zwingend die Oberzolldirektion tätig werden muss, soll die Zollverwaltung die innerhalb ihrer Organisation zuständige Stelle bestimmen können. Zweitens soll der Begriff «Wasserpfeifentabak» in das Gesetz aufgenommen werden.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Vollzugszuständigkeit innerhalb der Zollverwaltung

Bei der Verabschiedung des TStG am 21. März 1969² war die Oberzolldirektion die zuständige Behörde für beinahe alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes. Dies führte beispielsweise dazu, dass bis Ende 2009 sämtliche Einfuhrveranlagungen von der Oberzolldirektion zentral in Bern verarbeitet wurden.

Mit dem Inkrafttreten der letzten Revision des TStG am 1. Januar 2010³ wurden bereits gewisse Aufgaben dezentralisiert. Die angesprochenen Einfuhrveranlagungen werden seither ausschliesslich von den Zollstellen vorgenommen. Künftig will die

² AS 1969 645

³ AS 2009 5561

Zollverwaltung weitere Tätigkeiten, wie gewisse Kontrollen bei den inländischen Herstellern, aus Effizienzgründen grundsätzlich dezentral durchführen. Dies bedingt jedoch im Fall der Tabaksteuer eine Anpassung des Gesetzes. In den Bereichen, die nicht zwingend in die Zuständigkeit der Oberzolldirektion fallen, soll die Zuständigkeit neu deshalb bei der Zollverwaltung liegen. Damit sollen im operationellen Bereich die Synergien noch besser genutzt werden.

1.2.2 Ergänzung des Begriffs Wasserpfeifentabak

Das TStG bestimmt unter anderem die Bemessungsgrundlagen und die anwendbaren Steuertarife für die Tabaksteuererhebung. Für jede Gruppe von Tabakfabrikaten ist dazu ein besonderer Steuertarif aufgestellt worden.

Die Einfuhr von Wasserpfeifentabak hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Um zu vermeiden, dass Jugendliche einen Anreiz erhalten, auf günstigeren und nicht minder gesundheitsschädigenden Wasserpfeifentabak umzusteigen, hat der Bundesrat mit der Änderung vom 29. April 2015⁴ der Tabaksteuerverordnung vom 14. Oktober 2009⁵ die Gleichstellung mit Feinschnitttabak zum selber Drehen beschlossen. Dadurch wurde das Steuersubstrat gesichert und zudem der Anreiz genommen, den bisher zu günstigeren Konditionen in die Schweiz importierten Wasserpfeifentabak ins Ausland zu verschieben. Es anbietet sich, diese Tabakfabrikate nun namentlich in das TStG aufzunehmen. Die Klarstellung und die damit eindeutige Zuordnung von Tabakfabrikaten zum jeweiligen Steuertarif sind im Interesse der richtigen Rechtsanwendung.

1.3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die massgebende Rechtsgrundlage im Bereich der Tabakbesteuerung in der Europäischen Union ist die Richtlinie 2011/64/EU⁶ über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren. Das schweizerische Steuersystem ist seit dem 1. Januar 2010 für sämtliche Tabakprodukte EU-kompatibel. Der Bundesrat beantragte anlässlich der Änderung vom 19. Dezember 2008⁷ des TStG, die Steuerstruktur aller anderen Tabakfabrikate als Zigaretten zu vereinfachen und nebenbei EU-kompatibel auszugestalten. Die vorliegende Festlegung des Steuersatzes von Wasserpfeifentabak, welcher im EU-Recht zum anderen Rauchtobak zählt, liegt über dem Mindestsatz für anderen Rauchtobak nach Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie 2011/64/EU.

⁴ AS 2015 1249

⁵ SR 641.311

⁶ Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, ABl. L 176 vom 5.7.2011, S. 24.

⁷ AS 2009 5561

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Der Ingress verweist noch auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV). Er wird deshalb an die Bestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999⁸ (BV) angepasst. Den Artikeln 31^{bis}, 32 und 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe c und Absätze 2 und 3 aBV entsprechen die Artikel 103 und 131 Absatz 1 Buchstabe a der geltenden BV.

Ersatz von Ausdrücken

Der Ausdruck «Oberzolldirektion» wird durch den Ausdruck «Eidgenössische Zollverwaltung (Zollverwaltung)» beziehungsweise «Zollverwaltung» ersetzt. Diese Änderungen dienen der Anpassung der Vollzugszuständigkeit, die derzeit explizit der Oberzolldirektion obliegt. Die entsprechenden Kontrollaufgaben sollen zukünftig grundsätzlich durch die Zollstellen ausgeübt werden können.

Art. 10 Abs. 1 Bst. b sowie Anhang III

Der Ausdruck «Wasserpfeifentabak» wird ergänzt. Damit soll die Klarheit des TStG erhöht werden.

Art. 32

Wie unter Ziffer 1.2.1 erläutert, will die Zollverwaltung Aufgaben dezentralisieren. Neu sollen deshalb gewisse Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Steuererhebung im Inland nicht mehr wie bis anhin zentral von der Oberzolldirektion, sondern dezentral durch die Zollstellen ausgeführt werden. Dazu gehört beispielsweise die Vernichtung von Zigaretten (z. B. wegen Verpackungsfehlern) mit Rückerstattung der Tabaksteuer.

Gegen Verfügungen der Zollstellen, die sich auf das TStG stützen, soll direkt bei der Oberzolldirektion Beschwerde geführt werden können, und nicht – wie das die geltende Bestimmung über den Verweis von Artikel 32 TStG auf Artikel 116 des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁹ vorsieht – zunächst bei der Zollkreisdirektion. Dies bedingt eine Anpassung von Artikel 32 TStG.

Absatz 1 verankert, dass sich der Rechtsweg bei Verfügungen der Zollstellen im Zusammenhang mit der Zollveranlagung von Tabakwaren nach dem Zollgesetz richtet. Die Regelung dieser Konstellationen entspricht dem geltenden Recht. Gemäss den Absätzen 2 und 3 kann gegen andere Verfügungen der Zollstellen und gegen erstinstanzliche Verfügungen der Zollkreisdirektionen, die sich auf das TStG stützen, bei der Oberzolldirektion Beschwerde erhoben werden

⁸ SR 101

⁹ SR 631.0

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Vollzug obliegt der Zollverwaltung und ist ohne Mehrpersonal zu bewältigen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁰ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im zugehörigen Entwurf des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Die Änderung des TStG ist dennoch angezeigt, damit die Zollverwaltung ihre Aufgaben dezentralisieren kann.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe a BV, die dem Bund die Kompetenz zur Erhebung von besonderen Verbrauchssteuern auf Tabak und Tabakwaren geben.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

WTO

Die Vorlage steht im Einklang mit Artikel III des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 30. Oktober 1947¹¹ (GATT), der die Inländerbehandlung regelt und eine Diskriminierung zwischen inländischen und importierten Erzeugnissen verbietet.

EU

Das Tabaksteuergesetz ist kompatibel mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1972¹².

¹⁰ BBl 2016 1105

¹¹ SR 0.632.21

¹² Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; SR 0.632.401