

Plötzlich gibt es Zigaretten-Schmuggel

Die massive Preiserhöhung im Zigarettenhandel hat gemäss Oberzolldirektion nicht den erhofften Konsumrückgang gebracht, sondern die Einnahmen reduziert und den Schmuggel gefördert.

Interview mit Fritz Weber, Sektionschef der Tabak- und Bierbesteuerung, über die Tabaksteuerpolitik und deren ungewollte Folgen:

Die Erhöhung geht zurück auf ein Aussprachepapier des Bundesrates im März 2004. Damals hat das Departement des Innern verlangt, dass die Tabaksteuer auf einen Schlag um 50 Rappen angehoben wird. Und es hat das gemacht, ohne die betroffenen Departemente um ihre Meinung zu fragen. Es gab keine Ämterkonsultation. Auch unser Amt wurde nicht angefragt nicht einmal wir, die wir doch federführend sind in der Tabaksteuer. Als wir es vernommen haben, haben wir uns gegen diesen Schritt gewehrt.

Warum? Preiserhöhungen können doch den Konsum reduzieren, oder?

Wir sind eben der Meinung, dass der Bundesrat mit der Tabaksteuerpolitik weiterfahren soll, wie er es lange Jahre gemacht hat, nämlich Erhöhungen in moderaten Schritten. Und das unter Berücksichtigung der Preissituation in den Nachbarländern. Und mit dem Ziel, sich mittelfristig dem EU-Mindeststeuersatz anzunähern.

Was hat denn Herrn Couchepin veranlasst, diesen Schritt zu initiieren?

*Das ist uns bis heute unklar, weil mit dieser massiven Preiserhöhung unsere Zigaretten plötzlich teurer waren als in Österreich und in Italien. **Das mit der Konsequenz, dass viele ausländische Touristen bei uns keine Zigaretten mehr kaufen und ein Teil unserer Grenzbevölkerung die Zigaretten im billigeren Ausland erwirbt.***

Und der Konsum?

***Präventiv hat die Sache meines Erachtens kaum Wirkung gezeigt**, denn die Leute kaufen einfach jenseits der Grenze oder im Internet ein, rauchen trotzdem und die Schweiz verliert Einnahmen.*

Haben Sie denn die Auswirkungen der Preiserhöhung beobachten können?

Wir haben die Zollämter Anfang 2005 mit dieser Kontrolle beauftragt. Und zwar in Bezug auf den Handelswaren- und den Reisendenverkehr. Wir wollen wissen, ob die Einfuhren zugenommen haben, ob mehr Strafverfahren zu verzeichnen und allenfalls Schwarzmärkte entstanden sind. Zudem interessiert uns, ob der Detailhandel im grenznahen Raum über Absatzverluste klagt, weil viele im Ausland einkaufen. Diesen Bericht erwarten wir noch.

Gibt es Auswirkungen, die Sie bereits festgestellt haben?

***Seit diesem Jahr haben wir plötzlich Straffälle betreffend Zigaretten Schmuggel.** Das gab es bisher selten bis nie. Dadurch, dass die hiesigen Preise immer leicht tiefer waren als im Ausland, gab es dafür gar keinen Anreiz. Für uns bedeutet das eine ziemlich erschreckende Erkenntnis. Denn wenn die Schmuggelkanäle einmal eröffnet sind,*

dann werden sie ausgebaut und allenfalls auch für andere Waren als Zigaretten benützt.

Gibt es andere Konsequenzen der Preiserhöhung?

*Im Moment ist es zwar noch nicht konkret beurteilbar, aber die Zigarettenindustrie hat uns vor kurzem gemeldet, dass sie einen **Verkaufsrückgang für dieses Jahr von sage und schreibe 10% erwartet.***

Und das ist aussergewöhnlich?

*Allerdings, das sprengt jeden Rahmen. Die bisherigen Zahlen waren total anders. **Mit moderaten Steuererhöhungen haben wir bisher immer ein bisschen mehr eingenommen und gleichzeitig wurden etwas weniger Zigaretten verkauft.** Und so konnten die bundesrätlichen Ziele – die Ergiebigkeit der Steuer stets leicht zu erhöhen und gleichzeitig den gesundheitlichen Aspekten Rechnung zu tragen – erreicht werden.*

Und das ist jetzt anders?

Sicher, wenn statt 13,8 Milliarden Zigaretten im Jahr 2004 plötzlich nur noch 12,4 Milliarden verkauft werden, stimmt diese Balance nicht mehr.

Heisst denn das auch, dass 10% weniger geraucht worden ist? Das wäre ja eine erfreuliche Entwicklung.

Das dürfte kaum der Fall sein.

Wie kommen Sie zu dieser Meinung?

Ich berufe mich da auf die Darstellung des Bundesrates in seiner Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes im Jahre 2002. Dort sagte der Bundesrat, dass die Meinung falsch sei, dass massive Steuererhöhungen zwangsläufig zu einem Konsumrückgang und gleichzeitig zu Mehreinnahmen führen würden, wie das die Gesundheitspolitiker immer ins Feld führen.

Der Bundesrat begründete das mit den drei folgenden Argumenten:

- 1. Der Konsument wendet sich günstigeren, so genannten Substitutionsprodukten zu (selbstgedrehte Zigaretten usw.),*
- 2. Grenz- und Touristenverkäufe kommen zum Erliegen. Dies führt zu einem Einnahmenverlust von 100 bis 200 Millionen Franken pro Jahr. Und dies, obschon nicht weniger geraucht wird.*
- 3. besteht die Gefahr von Schwarzmarkt und Schmuggel, wenn das Preisverhältnis nicht mehr stimmt. Ausserdem stellte der Bundesrat die These von Prof. Alberto Holly (Prof. für Ökonomie an der Universität Lausanne, die Red.) zwischen Preis und Konsum in Frage.*

Wie lautet denn die These von Prof. Holly?

Wenn man die Verkaufspreise für Zigaretten um 10% erhöhe, resultiere ein Minderkonsum zwischen 4% und 7%.

Sie sind nicht überzeugt von dieser These?

Nein, wir bestreiten sie insofern, als wir glauben, dass es nicht einen Minderkonsum, sondern einen Minderverkauf gibt. Natürlich wirken sich höhere Preise auch etwas auf den Konsum aus, aber niemals in dem Umfang, wie das von Holly behauptet wird.

Minderverkauf bedeutet also nicht auch Minderkonsum?
Nein, keinesfalls, das wäre ein Trugschluss. Man sieht das sehr gut am Beispiel Deutschland. Im Jahr 2004 hat Deutschland zwei massive Tabaksteuererhöhungen sowie 2005 eine weitere Erhöhung erlassen. Dadurch sollten Mehreinnahmen von 1,5 Milliarden Euro generiert werden. Herausgekommen ist aber das Gegenteil, nämlich 0,5 Milliarden Euro Mindereinnahmen. Das ist eine Fehleinschätzung von 2 Milliarden Euros!

Nach Einschätzung des deutschen Zollkriminalamtes ist dieses Ergebnis im Wesentlichen auf die drastische Zunahme des Schmuggels zurückzuführen. Gemäss Aussage unserer Kollegen in Deutschland ist bereits jede zehnte Zigarette geschmuggelt. Inzwischen werden in Deutschland auch illegale Zigarettenfabriken betrieben. Zwei sind im laufenden Jahr ausgehoben worden.

Es scheint also, dass die Massnahmen, wie sie von Herrn Couchepin getroffen worden sind, nicht eben ein effizientes Ergebnis bringen. Hat denn Herr Couchepin die Einschätzung des Bundesrates aus dem Jahr 2002 nicht gekannt?
Doch, sicher hat er sie gekannt. Aber andererseits fordert eben die Gesundheitspolitik seit Jahren möglichst hohe Zigarettenpreise. Allerdings ohne sich gross um die finanziellen Konsequenzen und unsere Vollzugsprobleme zu kümmern. Bei den Sparvorgaben des Bundesrates können wir Schmuggel nicht in Kauf nehmen und ihn bekämpfen. Wir müssen ihn verhindern.

Wie begründet denn das BAG respektive Thomas Zeltner die Strategie mit den hohen Preisen?
Das BAG führt immer wieder diese Studie von Prof. Holly ins Feld. Wir bestreiten sie, und der Bundesrat ist auch unserer Meinung, wie in der Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes klar geworden ist.

Ist es denn nicht möglich, endlich einmal eine neutrale Studie über den Konsum von Tabakprodukten zu machen, welche darüber Auskunft gibt, welche Konsequenzen Preiserhöhungen oder auch Werbeverbote haben?
Das kann ich auch nicht sagen, zudem ist es sicher ausgesprochen schwierig, hier wirklich ehrliche Antworten zu kriegen. Wer gibt heute schon gerne zu, dass er viel raucht? Thomas Zeltner fordert ja immer wieder einen Zigarettenpreis von 7.50 Franken oder noch mehr.

Was hätte das aus Ihrer Sicht für Konsequenzen?
Da muss man unterscheiden, ob die Erhöhung in moderaten Schritten geschehen soll oder aber auf einen Schlag. Wenn es auf einen Schlag geschehen soll, bin ich aus den genannten Gründen dagegen. Wenn man den Preis im Einklang mit den Preiserhöhungen im Ausland anheben würde, dann hätte ich nichts dagegen.

Würde ein Beitritt zur EU hier Klarheit schaffen?
Nein. Eine Harmonisierung mit den Zigarettenpreisen in der EU ist nicht möglich. Die EU verlangt lediglich eine Mindeststeuer von 57% des Detailverkaufspreises. Die Zigarettenpreise hingegen sind innerhalb der EU nicht harmonisiert. Zudem schreiben einzelne Staaten Mindestverkaufspreise vor. Und schliesslich bestimmen Hersteller und Händler die Preise selber.

Wie hoch ist denn die Mindestbelastung in der Schweiz?
Die liegt bei 54,7%. Wir sind also praktisch schon EU-kompatibel.

SOTA-FOND Diese indirekte Subventionierung der einheimischen Produktion soll gestrichen werden: Eine Motion der Nationalrätin Kiener Nellen will die 2,6 Rappen in einen Präventionsfonds einbringen. **Das würde für den Schweizer Tabakanbau den Untergang bedeuten.** Der Sota-Fonds ermöglichte es bisher, den inländischen Anbau zu sichern, da der Preis dem Dreifachen des Welthandels entspricht. Da man den Tabakpflanzern keine sinnvolle Alternative bieten kann und es ja nicht öffentliche Gelder sind, sondern vielmehr die Zigarettenkonsumenten, die den Betrag bezahlen, sind der Bundesrat und das Parlament der Meinung, dass der Sota-Fonds beibehalten werden sollte.

Quelle: Werbewoche / Piero Schäfer / Dezember 05