

## **Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz**

Schlussbericht

Im Auftrag von:  
Bundesamt für Gesundheit

Matthias Gehrig, Mattia Simion, Dr. Aurélien Abrassart, Kilian Künzi

Bern, 11. November 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>1</b>
<b>L'essentiel en bref</b>	<b>3</b>
<b>L'essenziale in breve</b>	<b>5</b>
<b>Main Points at a Glance</b>	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<b>Résumé</b>	<b>17</b>
<b>Riassunto</b>	<b>25</b>
<b>Summary</b>	<b>33</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>40</b>
1.1 Ausgangslage und Fragestellung	40
1.2 Methodik	40
1.2.1 Die fünf RFA-Prüfpunkte	40
1.2.2 Kosten-Nutzen-Analyse	40
1.2.3 Zeithorizont und Diskontierung	42
1.3 Vorgehen	43
1.4 Textaufbau	43
<b>2 Analyse des Marktes für Tabakprodukte</b>	<b>45</b>
2.1 Der Markt für Tabakprodukte	45
2.1.1 Der Tabaksektor	45
2.1.2 Konsum von Tabakprodukten	48
2.1.2.1 Entwicklung der Prävalenz	48
2.1.2.2 Entwicklung des Konsums pro Raucher/in	50
2.1.2.3 Einstieg in den Tabakkonsum	51
2.1.2.4 Ausstieg aus dem Tabakkonsum	53
2.1.3 Entwicklung des Marktvolumens	54
2.1.4 Entwicklung von Preis und Steuern	56
2.1.5 Marketing für Tabakprodukte	59
2.2 Der Markt für E-Zigaretten	61
2.3 Die sozialen Kosten des Rauchens	63

<b>3</b>	<b>Die geltende Regulierung</b>	<b>65</b>
<b>4</b>	<b>Das Tabakproduktegesetz</b>	<b>68</b>
4.1	Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten (Art. 3 Abs. 2b VE-TabPG)	68
4.2	Neue Regulierung von E-Zigaretten ohne Nikotin (Art. 3 Abs. 3 VE-TabPG)	70
4.3	Zusammensetzung und Emissionen der Tabakprodukte (Art. 6 VE-TabPG)	72
4.4	Kennzeichnung und Warnhinweise (Art. 7 VE-TabPG)	73
4.5	Notifikationspflicht vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG)	74
4.6	Einschränkung der Werbung (Art. 13)	74
4.7	Einschränkung der Verkaufsförderung (Art. 14 VE-TabPG)	77
4.8	Einschränkung des Sponsorings (Art. 15 VE-TabPG)	78
4.9	Warnhinweis auf Werbemittel (Art. 16 VE-TabPG)	79
4.10	Abgabe an und durch Minderjährige (Art. 18 VE-TabPG)	80
4.11	Tabaktestkäufe (Art. 19 VE-TabPG)	80
4.12	Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG)	80
4.13	Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG)	81
<b>5</b>	<b>Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns</b>	<b>82</b>
<b>6</b>	<b>Wirkungsmodell zu den Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes</b>	<b>86</b>
<b>7</b>	<b>Kosten des Tabakproduktegesetzes</b>	<b>90</b>
7.1	Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen	90
7.1.1	Zusätzliche Kosten aufgrund von Tabaktestkäufe (Art. 19 VE-TabPG)	90
7.1.2	Zusätzliche Kosten aufgrund der Marketingeinschränkungen (Art. 13-17 VE-TabPG):	91
7.1.3	Zusätzliche Kosten aufgrund der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten (Art. 3 Abs. 2 lit. b VE-TabPG)	91
7.1.4	Überblick zu den zusätzlichen Vollzugskosten der Kantone	93
7.2	Zusätzliche Vollzugskosten beim Bund	93
7.3	Zusätzliche Regulierungskosten in der E-Zigaretten-Branche	95
7.4	Zusätzliche Regulierungskosten im Tabaksektor	98
7.4.1	Einmalige Kosten der Anpassung der Verpackungen (Art. 7 VE-TabPG)	99
7.4.2	Laufende Kosten aufgrund der Marketingeinschränkungen (Art. 13-16 VE-TabPG):	102
7.4.3	Laufende Kosten aufgrund Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG)	103
7.4.4	Laufende Kosten der Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG)	103
7.4.5	Zusätzliche Regulierungskosten aufgrund eines geschwächten Wettbewerbs?	103
7.4.6	Überblick zu den zusätzlichen Regulierungskosten im Tabaksektor	107
7.5	Reduktion der Produzentenrente	107
7.6	Reduktion der Konsumentenrente der Raucher/innen?	111
7.7	Kosten einer erhöhten Rechtsunsicherheit?	114
7.8	Kosten einer reduzierten Standortattraktivität?	115
7.9	Synthese I: Die Kosten des Tabakproduktegesetzes	116

<b>8</b>	<b>Nutzen des Tabakproduktegesetzes</b>	<b>119</b>
8.1	Soziale Kosten pro Raucher/in im Jahr 2007	121
8.1.1	Direkte Kosten pro Raucher/in	121
8.1.1.1	Kosten ambulanter Arztbesuche	121
8.1.1.2	Kosten stationärer Spitalaufenthalte	123
8.1.1.3	Direkte Kosten (pro Raucher/in) nach Alter	124
8.1.2	Indirekte Kosten pro Raucher/in	125
8.1.2.1	Mortalitätsbedingte indirekte Kosten (pro Raucher/in)	125
8.1.2.2	Krankheitsbedingte indirekte Kosten (pro Raucher/in)	126
8.1.2.3	Indirekte Kosten pro Raucher/in	128
8.1.3	Intangible Kosten pro Raucher/in	128
8.1.4	Total der sozialen Kosten pro Raucher/in	130
8.2	Soziale Kosten pro Raucher/in in den Jahren 2018-2060	130
8.3	Anzahl Raucher/innen 2018-2060 ohne TabPG	133
8.4	Soziale Kosten des Tabakkonsums 2018-2060 ohne TabPG	135
8.5	Impact des TabPG auf die Prävalenz	135
8.5.1	Impact der Legalisierung von nikotinhaltigen E-Zigaretten	135
8.5.2	Impact der zusätzlichen Regulierungskosten	137
8.5.3	Impact der Marketingeinschränkungen	137
8.5.3.1	Paneldatenanalyse: Wie haben sich die kantonalen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz ausgewirkt?	138
8.5.3.2	ADL-Modell: Wie hat sich die regulierungsbedingte Reduktion der Werbeausgaben in den klassischen Werbemedien auf die Prävalenz ausgewirkt?	141
8.5.3.3	Abschätzung des Impacts der Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz	143
8.5.4	Gesamtimpact des TabPG auf die Prävalenz	146
8.6	Anzahl Raucher/innen 2018-2060 mit TabPG	147
8.7	Soziale Kosten des Tabakkonsums 2018-2060 mit TabPG	148
8.8	Synthese II: Nutzen des Tabakproduktegesetzes	150
<b>9</b>	<b>Synthese III: Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes</b>	<b>154</b>
9.1	Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes	154
9.2	Szenarioanalyse	155
<b>10</b>	<b>Verteilungswirkungen des Tabakproduktegesetzes</b>	<b>157</b>
10.1	Tabaksektor	157
10.2	Marketing-, Media- und Werbewirtschaft	159
10.3	Steuern	162
10.4	Sozialversicherungen	163
<b>11</b>	<b>Alternative Regelungen</b>	<b>165</b>
<b>12</b>	<b>Zweckmässigkeit im Vollzug</b>	<b>168</b>
<b>13</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>169</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

ADL-Modell	Autoregressive-Distributed-Lag-Modell
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAT	British American Tobacco
BFS	Bundesamt für Statistik
E-TabPG	Entwurf Tabakproduktegesetz
EZV	Eidgenössisches Zollverwaltung
JTI	Japan Tobacco International
LMG	Lebensmittelgesetz
ML-Modell	Multilevel-Modell
PMI	Philip Morris International
POS	Point-Of-Sale (Verkaufsstelle)
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SuMo	Suchmonitoring
SGB	Schweizerische Gesundheitsbefragung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
TabPG	Tabakproduktegesetz
TabV	Tabakverordnung
TMS	Tabakmonitoring
VE-TabPG	Vorentwurf Tabakproduktegesetz
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

## Das Wichtigste in Kürze

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt, zum Tabakproduktegesetz (TabPG) eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu erstellen, in deren Rahmen die Auswirkungen des TabPG auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und den Staat abzuschätzen sind.

### Das Tabakproduktegesetz

Im Vergleich zur geltenden Rechtsordnung würde das TabPG im Wesentlichen zu einer Veränderung der Regulierung von E-Zigaretten und zu einer Veränderung der Regulierung des Marketings für Tabakprodukte führen: Der Handel mit nikotinhaltenen E-Zigaretten soll legalisiert werden und die E-Zigaretten mit und ohne Nikotin sollen einer Regulierung unterliegen, die im Wesentlichen der Regulierung herkömmlicher Tabakprodukte entspricht. Im Bereich des Marketings für Tabakprodukte sieht das TabPG zusätzliche Einschränkungen der Werbung, des Sponsorings und der Verkaufsförderung vor.

### Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit einer neuen Regulierung der E-Zigaretten ist unbestritten: Angesichts des bestehenden Wissens muss davon ausgegangen werden, dass der Konsum von E-Zigaretten ein Vielfaches weniger schädlich ist als der Konsum herkömmlicher Tabakprodukte zum Rauchen. Dass der Handel mit nikotinhaltenen E-Zigaretten verboten und der Handel mit den mutmasslich schädlicheren Zigaretten erlaubt ist, macht aus ökonomischer Sicht keinen Sinn.

Eine weitergehende Regulierung des Marketings für Tabakprodukte ist aus ökonomischer Sicht genau dann notwendig, wenn ein Marktversagen vorliegt und wenn der Nutzen der Regulierung höher ist als die Kosten der Regulierung. Da mehr als die Hälfte der Schweizer Raucher/innen rauchen, obwohl sie nicht rauchen möchten, da ein grosser Teil der Raucher/innen bereit, mit dem Rauchen angefangen bzw. nicht aufgehört zu haben und da ein grosser Teil der Versuche der Rauchenden, mit dem Rauchen aufzuhören, fehlschlägt, kann ein Marktversagen unseres Erachtens nicht bestritten werden. In der wissenschaftlichen Literatur wird dieses Marktversagen letztlich auf eine beschränkte Rationalität der Konsument/innen (konkreter: auf «zeitinkonsistente Präferenzen») zurückgeführt. Die Ergebnisse unserer Analyse der Kosten und Nutzen des TabPG indizieren, dass der Nutzen der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen höher ist als die Kosten dieser Marketingeinschränkungen. Aus diesem Grund

kommen wir zum Schluss, dass die im TabPG vorgesehenen Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit ökonomisch gerechtfertigt sind.

### Kosten des Tabakproduktegesetzes

Die Kosten des Tabakproduktegesetzes in den Jahren 2018-2060 schätzen wir auf durchschnittlich **CHF 18.0 Mio. bis CHF 21.2 Mio. pro Jahr.**<sup>1</sup> Diese Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

- Zusätzliche Regulierungskosten in der Höhe von durchschnittlich CHF 11.7 Mio. pro Jahr bei den Unternehmen des Tabaksektors und der E-Zigaretten-Branche.
- Reduktion von Unternehmensgewinnen, die an Personen ausgeschüttet werden, die in der Schweiz wohnhaft sind, in der Höhe von durchschnittlich CHF 5.9 Mio. bis CHF 9.0 Mio. pro Jahr.
- Zusätzliche Vollzugskosten in der Höhe von durchschnittlich CHF 320'000 pro Jahr bei den Kantonen.
- Zusätzliche Vollzugskosten in der Höhe von durchschnittlich CHF 120'000 pro Jahr beim Bund.

### Nutzen des Tabakproduktegesetzes

Der Nutzen des TabPG ist in einer Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens zu sehen, die Fueglistler-Dousse et al. (2009) im Jahr 2007 auf CHF 9.9 Mia. bezifferten.

Das TabPG würde deshalb zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums führen, weil die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten und die vorgesehenen Marketingeinschränkungen zu einer **Reduktion der Prävalenz** (Anteil der Raucher/innen an der Schweizer Wohnbevölkerung) in den Jahren 2018-2060 führen würden:

- Die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten würde gemäss unserer evidenzbasierten Abschätzung den Anteil der rauchenden Bevölkerung um **2.1 Prozent** (nicht Prozentpunkte)<sup>2</sup> reduzieren.
- Den Impact der im TabPG vorgesehen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz haben

<sup>1</sup> Alle in dieser Kurzzusammenfassung ausgewiesenen Kosten und Nutzen, die sich auf die Jahre 2018-2060 beziehen, wurden unter Anwendung eines Diskontfaktors von 2 Prozent berechnet.

<sup>2</sup> Zum Unterschied zwischen Prozent und Prozentpunkten: Wenn die Prävalenz z.B. von 32 Prozent auf 28 Prozent sinkt, dann reduziert sie sich um 4 Prozentpunkte (32 Prozent minus 28 Prozent) bzw. um 12.5 Prozent (4 Prozent / 32 Prozent).

wir im Rahmen einer empirischen Analyse des Impacts der Marketingeinschränkungen, welche die Kantone zwischen 2002 und 2012 eingeführt haben, abgeschätzt. Diese empirische Analyse hat ergeben, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen zu einer statistisch signifikanten und substantiellen Reduktion des Anteils der rauchenden Bevölkerung (Prävalenz) geführt haben. Ausgehend von diesem Effekt der kantonalen Marketingeinschränkungen liess sich abschätzen, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen langfristig zu einer Reduktion der Prävalenz um **5.4 bis 9.9 Prozent** (nicht Prozentpunkte) führen würden.

Insgesamt rechnen wir damit, dass das TabPG die Prävalenz langfristig um **7.6 bis 11.9 Prozent** reduzieren würde, was einer **Reduktion der Zahl der Raucher/innen im Umfang von 142'000 bis 224'000 Personen** entsprechen würde. Eine solche Reduktion der Zahl der Raucher/innen wäre mit einer substantiellen Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums (Nutzen der Regulierung) verbunden.

Unter den besten Annahmen, die angesichts der verfügbaren empirischen Evidenz und der wissenschaftlichen Literatur unseres Erachtens möglich waren, haben wir abgeschätzt, dass das TabPG in den Jahren 2018-2060 zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums führen würde, die wir auf durchschnittlich **CHF 445 Mio. bis CHF 624 Mio.** pro Jahr schätzen.

### Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes

Der Nettonutzen des TabPG ist gegeben durch die Differenz zwischen dem Nutzen und den Kosten des Gesetzes. Den Nettonutzen des TabPG in den Jahren 2018-2060 schätzen wir auf durchschnittlich **CHF 427 Mio. bis CHF 603 Mio. pro Jahr**. Auch unter Annahmen, die aus Sicht des TabPG sehr pessimistisch sind, resultiert, dass der Nettonutzen des TabPG positiv ist.

### Verteilungseffekte des Tabakproduktegesetzes

Das TabPG würde bei bestimmten Gruppen der Gesellschaft zu Verlusten führen, die durch Gewinne anderer Gruppen der Gesellschaft wieder aufgewogen werden. Es handelt sich hierbei also weder um Kosten noch um Nutzen des TabPG, sondern um Verteilungseffekte. Die wichtigsten Verteilungseffekte des Tabakproduktegesetzes sind die folgenden:

■ **Tabaksektor:** Das Tabakproduktegesetz würde zu einer substantiellen Verschiebung von Umsatz und Arbeitsplätzen im Tabaksektor in andere Branchen führen. Die Reduktion des Umsatzes des Tabaksektors in den Jahren 2018-

2060 schätzen wir auf durchschnittlich **CHF 111 Mio. bis CHF 170 Mio. pro Jahr**. Gemäss unseren Berechnungen ist zu erwarten, dass das Tabakproduktegesetz langfristig zu einer Verschiebung von **340 bis 540 Arbeitsplätzen** vom Tabaksektor in andere Wirtschaftszweige führen würde.

■ **Klassische Werbemedien:** Gemäss unseren Evidenz-basierten Analysen würde das TabPG nicht zu einer Reduktion, sondern zu einer Zunahme der Marketingausgaben für Tabakprodukte führen. Allerdings ist mit einer Verschiebung von Werbeausgaben für Plakatwerbung, Kinowerbung sowie Werbung in Zeitungen und Zeitschriften in andere, nach wie vor erlaubte Marketinginstrumente zu rechnen. Die Ertragsverluste der klassischen Werbemedien sind als geringfügig zu bewerten – dies gilt nicht in Bezug auf die Fachzeitschrift «Cigar», für welche das TabPG existenzbedrohend sein könnte.

■ **Steuern:** Das Tabakproduktegesetz würde zu einer substantiellen Reduktion des Ertrags aus der Tabaksteuer führen, die wir in den Jahren 2018-2060 auf durchschnittlich **CHF 115 Mio. bis 175 Mio. pro Jahr** schätzen. Der Ertrag aus der Mehrwertsteuer und den direkten Steuern würde steigen, weil das TabPG zu einer Reduktion von tabakkonsumbedingten Produktivitätsausfällen in der Wirtschaft führen würde. In Bezug auf den Ertrag aus der Unternehmenssteuer ist mit keinen wesentlichen Auswirkungen zu rechnen. Insgesamt ist mit einer Reduktion des Steuerertrags zu rechnen.

■ **Sozialversicherungen:** Es ist zu erwarten, dass der Finanzhaushalt der obligatorischen Krankenversicherung und der Invalidenversicherung durch das TabPG entlastet würde. Der Impact des TabPG auf die obligatorische Altersvorsorge ist unklar.

### Alternative Regelungen

Die Ergebnisse der durchgeführten RFA indizieren zum einen, dass ein konsequenteres Verbot von Werbung und Sponsoring aus ökonomischer Sicht wahrscheinlich noch vorteilhafter wäre als die im TabPG vorgesehenen partiellen Einschränkungen. Zum anderen indizieren sie, dass ein Verbot der Werbung für E-Zigaretten in den klassischen Werbemedien zumindest **zum jetzigen Zeitpunkt** aus ökonomischer Sicht eher nicht vorteilhaft ist.

### Zweckmässigkeit im Vollzug

Ein kantonaler, nicht-koordinierter Vollzug der Untersuchung von Tabakprodukten («Produkteanalytik») ist nicht zweckmässig. Die Kantone sollten ihren Vollzug in diesem Bereich koordinieren.

## L'essentiel en bref

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) de réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) afin d'évaluer les conséquences de la loi sur les produits du tabac (LPTab) sur la société, l'économie et l'Etat.

### Loi sur les produits du tabac

Par rapport au droit actuel, les principaux changements prévus par la LPTab portent sur la réglementation de la cigarette électronique (e-cigarette) et sur la réglementation du marketing en faveur des produits du tabac. Le projet de loi prévoit de légaliser le commerce des e-cigarettes contenant de la nicotine et de soumettre ces produits ainsi que les e-cigarettes sans nicotine à une réglementation pour l'essentiel comparable à celle qui régit les produits du tabac traditionnels. En ce qui concerne le marketing, des restrictions supplémentaires pour les produits du tabac sont prévues dans les domaines de la publicité, du parrainage et de la promotion des ventes.

### Nécessité d'une intervention de l'Etat

La nécessité de réviser la réglementation sur les e-cigarettes est incontestée. Au vu des connaissances actuelles, on doit considérer que les cigarettes électroniques sont nettement moins nocives que les produits du tabac traditionnels destinés à être fumés. Du point de vue économique, l'interdiction du commerce d'e-cigarettes avec nicotine s'explique difficilement dès lors que celui des cigarettes traditionnelles, probablement plus nocives, est autorisé.

Une réglementation plus stricte du marketing pour les produits du tabac est nécessaire du point de vue économique lorsque l'on se trouve en présence d'un marché défaillant et lorsque le bénéfice de la réglementation est supérieur à son coût. A notre avis, la défaillance du marché est avérée : en effet, plus de la moitié des fumeurs suisses fument bien qu'ils souhaiteraient ne pas le faire, une grande partie d'entre eux regrettent d'avoir commencé à fumer ou de ne pas avoir arrêté et la plupart de ceux qui ont essayé d'arrêter ont échoué. Dans la littérature scientifique, on attribue cette défaillance du marché à la rationalité limitée des consommateurs (plus concrètement : aux « préférences intertemporelles incohérentes »). Les résultats de notre analyse des coûts et bénéfices de la LPTab indiquent que le bénéfice découlant des restrictions au marketing prévues est plus élevé que leur coût. Nous considérons par conséquent que

les atteintes à la liberté économique prévues par la LPTab sont économiquement justifiées.

### Coût de la loi sur les produits du tabac

Pour les **années 2018 à 2060**, nous estimons que le coût total de la loi sur les produits du tabac se situera en moyenne entre **18,0 et 21,2 millions de francs par année**.<sup>3</sup> Ces coûts se répartissent comme suit :

- Coûts de réglementation supplémentaires à hauteur d'en moyenne 11,7 millions de francs par année à la charge des entreprises du secteur du tabac et de la cigarette électronique.
- Diminution des bénéfices distribués par les entreprises à des personnes domiciliées en Suisse, à hauteur d'en moyenne 5,9 à 9,0 millions de francs par année.
- Coûts d'exécution supplémentaires d'en moyenne 320 000 francs par année à la charge des cantons.
- Coûts d'exécution supplémentaires d'en moyenne 120 000 francs par année à la charge de la Confédération.

### Bénéfice de la loi sur les produits du tabac

Le bénéfice de la LPTab se situe dans la diminution du coût social du tabagisme, que Fueglistler-Dousse et al. (2009) ont chiffré à 9,9 milliards de francs pour l'année 2007.

La réduction du coût social du tabagisme s'explique par le fait que la légalisation des e-cigarettes contenant de la nicotine et les restrictions au marketing prévues se traduiraient par une **diminution de la prévalence** (proportion de fumeurs dans la population résidente en Suisse) durant les années 2018 à 2060.

- Selon notre estimation fondée sur les données probantes, la légalisation des e-cigarettes contenant de la nicotine aurait pour effet de diminuer de **2,1 %** (et non pas 2,1 points de pourcentage)<sup>4</sup> la proportion de fumeurs dans la population.
- Pour évaluer comment la prévalence serait influencée par les restrictions au marketing prévues dans la LPTab, nous nous sommes basés sur une analyse empirique de l'impact des restrictions au marketing introduites à l'échelon can-

<sup>3</sup> Tous les montants de coûts et bénéfices pour les années 2018 à 2060 figurant dans la présente synthèse ont été calculés avec un facteur d'actualisation de 2 %.

<sup>4</sup> Concernant la différence entre les pour-cent et les points de pourcentage : si la prévalence passe, par exemple, de 32 à 28 %, elle diminue de 4 points de pourcentage (32 % moins 28 %), mais de 12,5 % (4 % / 32 %).



tonal entre 2002 et 2012. Cette analyse a montré que les restrictions cantonales au marketing ont mené à une diminution significative et sensible de la proportion de fumeurs dans la population (prévalence). Partant de cet effet, on a pu estimer que la diminution de la prévalence obtenue à long terme du fait des restrictions au marketing prévues dans la LPTab se situerait entre **5,4 et 9,9 %**.

Globalement, nous comptons sur une réduction à long terme de la prévalence, due à la LPTab, qui avoisinerait les **7,6 à 11,9 %**, soit une diminution du nombre de fumeurs de l'ordre de **142 000 à 224 000 personnes**. Une telle diminution entraînerait une réduction substantielle des coûts sociaux liés à la consommation de tabac (bénéfice de la réglementation).

En nous fondant à notre avis sur les meilleures hypothèses, formulées à partir des données probantes empiriques et de la littérature scientifique, nous avons estimé pour les années 2018 à 2060 que la LPTab permettrait de réduire le coût social de la consommation de tabac d'en moyenne **445 millions à 624 millions de francs par an**.

### **Bénéfice net de la loi sur les produits du tabac**

Le bénéfice net de la LPTab résulte de la différence entre ses bénéfices et ses coûts. Pour les années 2018 à 2060, nous évaluons que le bénéfice net moyen sera compris entre **427 et 603 millions de francs par an**. Le calcul du bénéfice net de la LPTab reste positif même en tenant compte d'hypothèses largement pessimistes.

### **Effets de transferts de la loi sur les produits du tabac**

La LPTab entraînerait pour certains groupes sociaux des pertes qui seraient compensées par les gains d'autres groupes. Il ne s'agit donc pas de coûts ou de bénéfices, mais d'effets de transfert. Les plus importants d'entre eux sont les suivants :

■ **Secteur du tabac** : la LPTab entraînerait un transfert important de chiffres d'affaires et de places de travail du secteur du tabac vers d'autres secteurs économiques. Nous estimons que la diminution du chiffre d'affaires du secteur du tabac durant les années 2018 à 2060 atteindra entre **111 et 170 millions de francs** en moyenne par an. Concernant les places de travail, il faut s'attendre, selon nos calculs, à un transfert de **340 à 540 postes** du secteur du tabac vers d'autres secteurs.

■ **Médias publicitaires classiques** : selon nos analyses fondées sur les données probantes, la LPTab ne conduirait pas à une diminution, mais

à une augmentation des dépenses consacrées au marketing pour le tabac. Il faut cependant s'attendre à un transfert des dépenses pour la publicité par affichage, au cinéma et dans les journaux au profit d'instruments de marketing qui continueront d'être autorisés. Les pertes de recettes subies dans le domaine de la publicité classique sont jugées mineures – sauf dans le cas de la revue « Cigar », dont la survie pourrait être menacée par la LPTab.

■ **Impôts** : la LPTab entraînerait une diminution substantielle des recettes de l'imposition du tabac. Pour les années 2018 à 2060, nous l'estimons **entre 115 et 175 millions de francs en moyenne par année**. Les recettes de la TVA et des impôts directs augmenteraient grâce à la diminution des pertes de productivité dues à la consommation de tabac. En ce qui concerne le rendement de l'impôt sur les entreprises, aucun effet sensible n'est à prévoir. Globalement, il faut s'attendre à une diminution des recettes fiscales.

■ **Assurances sociales** : en ce qui concerne l'assurance maladie obligatoire et l'assurance invalidité, on peut s'attendre à un allègement du budget suite à l'introduction de la LPTab. L'impact sur la prévoyance vieillesse obligatoire est quant à lui incertain.

### **Autres réglementations entrant en ligne de compte**

Les résultats de la présente AIR indiquent deux possibilités. D'une part, il apparaît qu'une interdiction plus stricte de la publicité et du parrainage aurait des effets économiques sans doute encore plus bénéfiques que ceux auxquels on peut s'attendre avec l'interdiction partielle proposée par la LPTab. D'autre part, il semble que l'interdiction de la publicité pour les e-cigarettes dans les médias classiques serait, du moins **au stade actuel**, une mesure plutôt défavorable du point de vue économique.

### **Aspects pratiques de l'exécution**

Il s'avère que les cantons devraient coordonner leurs tâches d'exécution relatives à l'analyse des produits du tabac. Les solutions individuelles seraient peu efficaces.

## L'essenziale in breve

L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha incaricato l'Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale (BASS) di elaborare un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) riguardante la legge sui prodotti del tabacco (LPTab) che consenta di valutarne le ripercussioni sulla società, l'economia e lo Stato.

### Legge sui prodotti del tabacco

Rispetto all'attuale ordinamento giuridico, la LPTab porterebbe a un cambiamento sostanziale della regolamentazione in materia di sigarette elettroniche e di marketing per i prodotti del tabacco. Il commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina verrebbe legalizzato e le sigarette elettroniche con e senza nicotina sarebbero sottoposte a un disciplinamento sostanzialmente analogo a quello dei prodotti del tabacco tradizionali. Per quanto riguarda il marketing per i prodotti del tabacco, la LPTab prevede ulteriori limitazioni alla pubblicità, alla sponsorizzazione e alla promozione delle vendite.

### Necessità di intervento statale

La necessità di un nuovo disciplinamento per le sigarette elettroniche è indiscussa. Alla luce delle attuali conoscenze, bisogna partire dal presupposto che il consumo di sigarette elettroniche sia di gran lunga meno dannoso di quello dei prodotti del tabacco da fumo tradizionali. Il fatto che il commercio delle sigarette elettroniche contenenti nicotina sia vietato, mentre quello delle sigarette classiche - verosimilmente più dannose - sia consentito, non ha alcun senso dal punto di vista economico.

Un'ulteriore regolamentazione del marketing per i prodotti del tabacco risulta economicamente necessario in presenza di un fallimento del mercato e a condizione che la sua utilità sia maggiore dei costi che induce. Dato che oltre la metà dei fumatori svizzeri fumano loro malgrado, che buona parte rimpiange di aver iniziato a fumare o di non aver smesso e che molti dei tentativi di abbandonare il fumo non vanno a buon fine, il fallimento del mercato è, a nostro giudizio, incontestabile. Secondo la letteratura scientifica, tale disfunzionamento è, in ultima analisi, riconducibile a una razionalità limitata del consumatore e, più precisamente, a una «incoerenza temporale delle preferenze». I risultati della nostra analisi dei costi e dei benefici della LPTab indicano che l'utilità delle limitazioni previste dalla nuova legge in fatto di marketing è superiore al loro costo. Per questa ragione, siamo giunti alla conclusione che le ingerenze nella

libertà economica previste dalla LPTab siano giustificate dal punto di vista economico.

### Costi della legge sui prodotti del tabacco

La nostra stima dei costi della legge sui prodotti del tabacco per il **periodo 2018-2060** va da **18,0 a 21,2 milioni di franchi in media all'anno**.<sup>5</sup> La loro composizione è la seguente:

- costi aggiuntivi di regolamentazione pari a 11,7 milioni di franchi in media all'anno per le aziende del settore del tabacco e il ramo delle sigarette elettroniche;
- riduzione degli utili aziendali distribuiti a persone residenti in Svizzera per un ammontare che va da 5,9 a 9 milioni di franchi in media all'anno;
- costi di esecuzione supplementari a carico dei Cantoni nella misura di 320 000 franchi in media all'anno;
- costi di esecuzione supplementari a carico della Confederazione nella misura di 120 000 franchi in media all'anno.

### Utilità della legge sui prodotti del tabacco

L'utilità della LPTab consiste in una riduzione dei costi sociali del fumo, che Fueglistler-Dousse et al. (2009) hanno quantificato per il 2007 a 9,9 miliardi di franchi.

La LPTab determinerebbe quindi una riduzione dei costi sociali riconducibili al consumo di tabacco, in quanto la legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina e le previste limitazioni in fatto di marketing porterebbero a una **riduzione della prevalenza** (quota di fumatori nella popolazione residente in Svizzera) negli anni compresi tra il 2018 e il 2060.

■ Secondo le nostre stime che poggiano su basi scientificamente comprovate, la legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina ridurrebbe la quota di fumatori nella popolazione del **2,1 per cento** (non punti percentuali)<sup>6</sup>.

■ L'impatto sulla prevalenza delle limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab è stato da noi stimato nel quadro di un'analisi empirica degli effetti di analoghe limitazioni introdotte

<sup>5</sup> I costi e i benefici riportati nella presente sintesi e riferiti al periodo 2018-2060 sono stati calcolati applicando un fattore di sconto del 2 per cento.

<sup>6</sup> Differenza tra «per cento» e «punti percentuali»: se, ad esempio, la prevalenza scende dal 32 al 28 per cento, essa si riduce di 4 punti percentuali (32 meno 28 per cento) o, in altri termini, del 12,5 per cento (4 diviso 32 per cento).

dai Cantoni tra il 2002 e il 2012. Da tale analisi è emerso che le limitazioni cantonali in fatto di marketing hanno portato a una riduzione statisticamente significativa e sostanziale della quota di fumatori nella popolazione (prevalenza). Su tale base, è possibile valutare tra il **5,4 e il 9,9 per cento** (non punti percentuali) la riduzione a lungo termine della prevalenza indotta dalle limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab.

Globalmente calcoliamo che con l'entrata in vigore della LPTab, a lungo termine la prevalenza si ridurrebbe **dal 7,6 all'11,9 per cento**, il che corrisponderebbe a una **diminuzione da 142 000 a 224 000 fumatori**. Una simile riduzione del numero di fumatori nella popolazione genererebbe un abbassamento sostanziale dei costi sociali del consumo di tabacco (utilità della regolamentazione).

Partendo dalle migliori ipotesi che, a nostro giudizio, si possono formulare sulla base delle evidenze empiriche disponibili e della letteratura scientifica, stimiamo che, nel periodo 2018-2060, la LPTab indurrà una riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco compresa tra **445 e 624 milioni di franchi** in media all'anno.

### Utilità netta della legge

L'utilità netta della LPTab è data dalla differenza tra i benefici e i costi che essa genera ed è da noi valutata, per il periodo 2018-2060, tra **427 e 603 milioni di franchi in media all'anno**. Anche sulla base di ipotesi estremamente pessimistiche dal punto di vista del legislatore, il bilancio della LPTab resterebbe positivo.

### Effetti distributivi della legge

La LPTab provocherebbe perdite a determinati gruppi sociali, che sarebbero compensate da guadagni per altri gruppi. Non si tratta quindi né di costi né di benefici, ma di effetti distributivi della nuova legge. I principali tra questi sono elencati qui di seguito.

■ **Settore del tabacco:** la legge sui prodotti del tabacco determinerebbe un sostanziale trasferimento di fatturato e posti di lavoro dal settore del tabacco ad altri rami. La riduzione del fatturato del settore del tabacco nel periodo 2018-2060 è da noi stimata tra **111 e 170 milioni di franchi in media all'anno**. Secondo i nostri calcoli, l'entrata in vigore della legge sui prodotti del tabacco comporterebbe, a lungo termine, un trasferimento di impieghi dal settore del tabacco verso altri rami economici compreso tra **340 e 540 posti di lavoro**.

■ **Media pubblicitari tradizionali:** secondo le nostre analisi su base scientifica, la LPTab non condurrebbe a una riduzione, bensì a un aumen-

to delle spese di marketing per i prodotti del tabacco. È tuttavia lecito attendersi un trasferimento di spese pubblicitarie da media quali la cartellonistica, il cinema e la stampa (giornali e riviste) ad altri strumenti di marketing già ora consentiti. Le perdite di fatturato dei media pubblicitari tradizionali sarebbero insignificanti, fatta eccezione per la rivista specializzata «Cigar», per la quale la LPTab potrebbe costituire una minaccia vitale.

■ **Imposte:** la LPTab indurrebbe una sostanziale riduzione del gettito dell'imposta sul tabacco che per il periodo 2018-2060 stimiamo tra **115 e 175 milioni di franchi in media all'anno**. Per contro, i gettiti dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte dirette aumenterebbero, dato che la LPTab contribuirebbe a ridurre le perdite di produttività nell'economia dovute al consumo di tabacco. Non ci si dovrebbero invece attendere ripercussioni sostanziali per quanto riguarda il gettito delle imposte sulle società. Nel complesso, la nuova legge determinerebbe una riduzione dei proventi fiscali.

■ **Assicurazioni sociali:** è lecito attendersi che la LPTab sgravi i bilanci dell'assicurazione malattie obbligatoria e della assicurazione invalidità. L'impatto della LPTab sulla previdenza per la vecchiaia obbligatoria non è chiaro.

### Regolamentazione alternativa

I risultati della presente AIR indicano che un divieto più sistematico di pubblicità e sponsorizzazione risulterebbe con ogni probabilità maggiormente vantaggioso dal punto di vista economico rispetto alle limitazioni parziali previste dalla LPTab. Un divieto della pubblicità per le sigarette elettroniche nei media pubblicitari tradizionali non sembra invece essere economicamente vantaggioso, almeno **attualmente**.

### Adeguatezza dell'esecuzione

Se non è coordinata, un'esecuzione a livello cantonale dell'analisi dei prodotti del tabacco («analisi dei prodotti») non ha alcuna utilità. I Cantoni dovrebbero coordinare l'esecuzione in tale ambito.

## Main Points at a Glance

The Federal Office of Public Health (FOPH) commissioned the Office for Labour and Social Policy Studies (BASS) to produce an assessment of the regulatory impact of the Tobacco Products Act (TobPA) on society, the economy and the State.

### The Tobacco Products Act

In comparison with the current legislation, the TobPA would significantly alter regulation of e-cigarettes and of the marketing of tobacco products: the trade in e-cigarettes containing nicotine is to be legalised and the regulation of e-cigarettes with and without nicotine is to be harmonised with that of conventional tobacco products. With regard to the marketing of tobacco products, the TobPA imposes additional restrictions on advertising, sponsorship and sales promotion.

### The need for state intervention

It is undisputed that the regulation of e-cigarettes needs to be revised. Based on current knowledge it must be assumed that smoking e-cigarettes is much less harmful than the use of conventional smoked tobacco products. The trade in nicotine-containing e-cigarettes is prohibited while the trade in the evidently more harmful cigarettes is permitted. This situation does not make economic sense.

More extensive regulation of the marketing of tobacco products is economically necessary precisely in the presence of a market failure where the benefits of regulation outweigh the cost. Since more than half of the smokers in Switzerland smoke even though they would prefer not to (a large proportion of smokers regret having ever started smoking or not having given up yet), and since many smokers' attempts to stop smoking end in failure, the existence of market failure is in our opinion indisputable. In the scientific literature, this market failure is ultimately ascribed to the limited rationality displayed by consumers (more specifically to «time-inconsistent preferences»). The results of the cost-benefit analysis of the TobPA indicate that the benefit of the marketing restrictions envisaged by the TobPA is greater than the cost of these restrictions. For this reason, we conclude that the interventions in economic freedom that will result from the TobPA are economically justified.

### Costs of the Tobacco Products Act

The costs of the Tobacco Products Act between **2018 and 2060** are estimated to average **CHF**

**18.0–21.2 million p.a.**<sup>7</sup> These costs can be broken down as follows:

- Additional costs related to the regulation totalling an average of CHF 11.7 million annually for the tobacco industry and the e-cigarette industry.
- Reduction of corporate earnings distributed to individuals resident in Switzerland, amounting an average of CHF 5.9–9.0 million annually.
- Additional enforcement costs averaging CHF 320,000 annually for the cantons.
- Additional enforcement costs averaging CHF 120,000 annually at the federal level.

### Benefits of the Tobacco Products Act

The benefit of the TobPA resides in the reduction of the social costs related to smoking, which amounted to CHF 9.9 billion in 2007 according to Fueglistler-Dousse et al. (2009).

The TobPA would therefore lead to a reduction in social costs of tobacco consumption because legalisation of trade in e-cigarettes containing nicotine and the proposed marketing restrictions would lead to a **reduction in prevalence** (the proportion of smokers in the Swiss population) in the period 2018–60.

■ Our evidence-based estimate shows that legalisation of trade in e-cigarettes containing nicotine would reduce the proportion of smokers in the population by **2.1%** (not percentage points)<sup>8</sup>.

■ The impact of the marketing restrictions envisaged in the TobPA on prevalence has been estimated on the basis of an empirical analysis of the impact of the marketing restrictions introduced by the cantons between 2002 and 2012. This empirical analysis showed that the cantonal marketing restrictions have led to a statistically significant and substantial reduction in the proportion of the population that smokes (prevalence). Based on this impact of the cantonal marketing restrictions, we estimated that the marketing restrictions envisaged in the TobPA would lead to a reduction in prevalence of **between 5.4 and 9.9%** (not percentage points) in the longer term.

Overall we expect the TobPA to reduce prevalence in the long term by **7.6–11.9%, reducing**

<sup>7</sup> All the costs and benefits mentioned in this Management Summary that refer to the years 2018-60 were calculated using a discount factor of 2%.

<sup>8</sup> The difference between percent and percentage points: If the prevalence drops from 32% to 28%, for example, then it decreases by 4 percentage points (32% minus 28%) or by 12.5% (4% of 32%).

**the number of smokers by between 142,000 and 224,000 persons.** Such a reduction in the number of smokers would lead to a substantial reduction of the social costs related to tobacco consumption (benefit of regulation).

Using the best-case assumptions that we considered to be possible on the basis of the available empirical evidence and the scientific literature, we have estimated that the TobPA will lead to an average reduction in the social costs associated with tobacco consumption of **CHF 445 million to CHF 624 million** annually between 2018 and 2060.

### **Net benefit of the Tobacco Products Act**

The net benefit of the TobPA is the difference between the benefit and the costs of the Act. We estimate that the net benefit of the TobPA in the period 2018–60 will average between **CHF 427 million and CHF 603 million annually.** The net benefit of the TobPA is positive even when assumptions are made that, from the perspective of the TobPA, are very pessimistic.

### **Distribution effects of the Tobacco Products Act**

The TobPA will result in losses among certain groups in society that will be compensated by the gains made by other groups. These are neither costs nor benefits associated with the TobPA but relate to distribution. The most important distribution effects of the Tobacco Products Act are as follows:

■ **The tobacco industry:** The Tobacco Products Act would cause a substantial shift of revenue and jobs from the tobacco sector to other sectors of the economy. We estimate that revenue in the tobacco industry would decline in the period 2018–2060 by an average of **between CHF 111 million and 170 million annually.** Our calculations show that in the longer term the Tobacco Products Act would shift between **340 and 540 jobs** from the tobacco sector to other branches of the economy.

■ **Classic advertising media:** According to our evidence-based analyses, the TobPA would not lead to a reduction but to an increase in expenditure on marketing for tobacco products. However, a shift in expenses related to billboards and advertising in cinemas as well as in newspapers and magazines to other marketing instruments that are still permitted is likely. The loss of revenue in the classic advertising media would be negligible, although this does not apply to the trade journal «Cigar», for which the TobPA could represent an existential threat.

■ **Taxes:** The Tobacco Products Act would lead to a substantial reduction in revenue from to-

bacco tax, which is estimated to average **between CHF 115 million and 175 million annually** in the period 2018–60. Revenue from value-added tax and direct taxes would rise because the TobPA would mitigate the smoking-related loss of productivity in the economy. There should be no major impact on revenue from company tax. Overall, tax revenues can be expected to decrease.

■ **Social insurances:** The TobPA could be expected to have a positive effect on the finances of the statutory health insurance system and the invalidity insurance system. The impact that the TobPA would have on the mandatory pension system remains unclear.

### **Alternative regulations**

The results of the impact assessment indicate that from an economic perspective, a systematic ban on advertising and sponsorship would probably be even more beneficial than the partial restrictions envisaged in the TobPA. On the other hand, they indicate that a ban on e-cigarette advertising in the classic advertising media is unlikely to generate any economic advantages, at least **at the present time.**

### **An appropriate approach to enforcement**

The uncoordinated implementation of the analysis of tobacco products (product analysis) on a cantonal basis is not appropriate. The cantons need to coordinate their approach to enforcement in this area.

## Zusammenfassung

Die Tabakprodukte sind nicht mehr Gegenstand des neuen Lebensmittelgesetzes (LMG), das voraussichtlich Mitte 2016 in Kraft treten wird. Sie sollen in einem eigenständigen Gesetz, dem Tabakproduktegesetz (TabPG), reguliert werden. Die Vernehmlassung des Vorentwurfs zum Tabakproduktegesetz (VE-TabPG) endete am 12. September 2014. Mit Blick auf die Botschaft zum Tabakproduktegesetz hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt, zum Tabakproduktegesetz eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu erstellen, in deren Rahmen die Auswirkungen des TabPG auf die Wirtschaft, den Staat und auf die Gesellschaft abzuschätzen sind.

### Die geltende Regulierung

Das Tabakproduktegesetz verändert die geltende Rechtsordnung im Wesentlichen in Bezug auf das Marketing für Tabakprodukte, die Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche und in Bezug auf die Regulierung von E-Zigaretten.

Die geltende Regulierung in Bezug auf das **Marketing für Tabakprodukte** lässt sich wie folgt zusammenfassen: Auf nationaler Ebene gibt es einzig ein Verbot von Werbung, «die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren (Jugendliche) richtet» (Art. 18 TabV). In 15 Kantonen gilt ein Verbot von Plakatwerbung im öffentlichen Raum und in 4 Kantonen ein Verbot von Kinowerbung. In 2 Kantonen (VS und SO) ist überdies das Sponsoring von Veranstaltungen verboten.

Die **Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche** ist derzeit wie folgt geregelt: Auf nationaler Ebene gibt es keine Normen, welche die Abgabe von Tabakprodukten an Kinder und Jugendliche untersagen. In 10 Kantonen gilt ein Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an unter 18-Jährige und in 12 Kantonen ein solches an unter 16-Jährige. In 4 Kantonen können Tabakprodukte auch Kindern und Jugendlichen abgegeben werden, die jünger als 16 Jahre alt sind.

**E-Zigaretten** sind unter der geltenden Rechtsordnung wie folgt reguliert: Der Handel mit **nikotinhaltigen E-Zigaretten** ist verboten. Erlaubt sind hingegen der Import zum Eigengebrauch und der Konsum von nikotinhaltigen E-Zigaretten. **E-Zigaretten ohne Nikotin** gelten unter der geltenden Rechtsordnung nicht als Tabakprodukte, sondern als Gebrauchsgegenstände und sind entsprechend im Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und dem zugehörigen Verordnungsrecht reguliert.

### Das Tabakproduktegesetz

Die wichtigsten Veränderungen in der Rechtsordnung, die das TabPG vorsieht, sind die folgenden:

■ **Neue Regulierung der E-Zigaretten:** Art. 3 VE-TabPG sieht zum einen eine Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten und zum anderen eine Regulierung von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin vor, die im Wesentlichen der Regulierung herkömmlicher Tabakprodukte entspricht.

■ **Deklaration der wesentlichen Zutaten:** In der Verordnung zu Art. 7 VE-TabPG ist vorgesehen, dass auf den Verpackungen von Tabakprodukten neu die wesentlichen Zutaten deklariert werden müssen.

■ **Einschränkung des Marketings für Tabakprodukte:** Art. 13 VE-TabPG sieht Einschränkungen in Bezug auf die Gestaltung der Werbemittel, ein Verbot ausgewählter Werbeträger und ein Verbot ausgewählter Orte, an denen die Werbung erscheint, vor. Mit Art. 14 VE-TabPG sind dahingehend Einschränkungen der Verkaufsförderung vorgesehen, dass (a) die unentgeltliche Abgabe von Tabakprodukten, (b) die Abgabe von Preisen und Geschenken sowie (c) Preisnachlässe, die zeitlich und örtlich beschränkt sind und die sich an einen bestimmten Personenkreis richten, verboten werden sollen. Art. 15 VE-TabPG sieht ein Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung vor. Gemäss Art. 16 VE-TabPG sind Werbemittel mit Warnhinweisen zu versehen. Mit Blick auf die Auswirkungen dieser Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte sind folgende Sachverhalte wesentlich: Erstens gibt es einen Teil der vorgesehenen Einschränkungen in einigen Kantonen bereits unter der geltenden Rechtsordnung. Zweitens haben sich die drei wichtigsten Zigarettenhersteller einem Teil der vorgesehenen Marketingeinschränkungen bereits freiwillig unterworfen – im Rahmen einer Vereinbarung mit der Schweizerischen Lauterkeitskommission. Drittens ist Art. 13 VE-TabPG dahingehend zu interpretieren, dass in Bezug auf die Werbung am Point-Of-Sales (POS) keine Restriktionen vorgesehen sind.

■ **Verbot der Abgabe an Minderjährige und Tabaktestkäufe:** Wie bereits erwähnt, ist die Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche in einigen Kantonen bereits unter der geltenden Rechtsordnung verboten. Art. 18 VE-TabPG sieht nun ein schweizweites Verbot der Abgabe von Tabakprodukten **an** Minderjährige vor. Das im VE-TabPG enthaltene Verbot der Abgabe von Tabakprodukten **durch** Minderjährige musste im Rahmen der RFA nicht untersucht werden, weil der Bundesrat am 5. Juni 2015 aufgrund der

Ergebnisse der Vernehmlassung entschieden hat, dass ein solches Verbot nicht Eingang in den Entwurf des Tabakproduktgesetzes (E-TabPG) finden soll. In Zusammenhang mit dem Abgabeverbot sieht Art. 19 VE-TabPG vor, dass die Kantone Tabaktestkäufe durchführen können. Einige Kantone, welche die Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche reguliert haben, führen Tabaktestkäufe bereits unter der geltenden Rechtsordnung durch.

■ **Jährliche Meldung der Marketingausgaben:** Mit Art. 21 VE-TabPG ist vorgesehen, dass die Unternehmen, die in der Schweiz Tabakprodukte in Verkehr bringen, dem BAG einmal pro Jahr ihre Ausgaben für Werbung, Sponsoring und Verkaufsförderung melden müssen.

### Notwendigkeit staatlichen Handelns

Dass Tabakprodukte reguliert werden müssen, ist unbestritten. Raucher/innen verursachen Kosten, die nicht von ihnen selbst, sondern von der Gesellschaft getragen werden. Diese negativen externen Effekte des Tabakkonsums müssen mittels Besteuerung internalisiert werden. Da davon ausgegangen werden muss, dass die externen Kosten des Tabakkonsums in der Schweiz über die Tabaksteuer bereits abgegolten sind, lassen sich die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen nicht mit negativen externen Effekten begründen. **In der Literatur werden Regulierungen, welche über die Internalisierung externer Effekte hinausgehen, mit einem Marktversagen begründet, das letztlich auf die beschränkte Rationalität der Konsument/innen zurückzuführen ist:** Zum einen haben Konsument/innen die Tendenz, den Wert von Kosten und Nutzen, die unmittelbar in der Gegenwart anfallen, im Vergleich zum Wert der Kosten und Nutzen, die in der Zukunft anfallen, zu überschätzen («present bias»). Aus diesem Grund unterschätzen sie die Kosten des Tabakkonsums, der in der Zukunft anfällt. Zum anderen unterschätzen Konsument/innen, wie stark ihre Präferenzen in der Zukunft ändern können («projection bias»). Aus diesem Grund unterschätzen Raucher/innen den Wert, den das Nicht-Rauchen für ihr zukünftiges Ich haben wird. Die beschränkte Rationalität resultiert in **zeitinkonsistenten** Präferenzen. Konsument/innen mit zeitinkonsistenten Präferenzen konsumieren in der Gegenwart mehr Tabakprodukte, als es angesichts ihrer langfristigen Präferenzen optimal wäre: Damit liegt ein **Marktversagen aufgrund negativer Internalitäten** vor: Das Konsumverhalten des gegenwärtigen Ichs hat negative externe Effekte auf das zukünftige Ich – in der Literatur wird von «Internalitäten» gesprochen, die als eine besondere Form von «Externalitäten» interpretiert

werden können. Empirisch manifestiert sich das Marktversagen in verschiedenen Phänomenen:

- Mehr als die Hälfte der Schweizer Raucher/innen möchten mit dem Rauchen aufhören; rauchen also, obwohl sie lieber nicht rauchen möchten.
- Raucher/innen bereuen, mit dem Rauchen angefangen bzw. nicht aufgehört zu haben.
- Raucher/innen schaffen es nicht, mit dem Rauchen aufzuhören, obwohl sie dies möchten (Probleme mit der Selbstkontrolle).

Unter diesen Voraussetzungen werden Regulierungen von Tabakprodukten, die über die Internalisierung externer Effekte hinausgehen, als Instrumente verstanden, die negativen externen Effekte des gegenwärtigen Ichs auf das zukünftige Ich beim gegenwärtigen Ich zu internalisieren, so dass das gegenwärtige Ich weniger Tabakprodukte konsumiert, was langfristig mit einer Zunahme des Nutzens verbunden ist. Dass dies in der Realität so ist, haben Gruber und Mullainathan (2005) in einer viel beachteten Publikation mit dem Titel «Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?» empirisch nachgewiesen: Sowohl in den USA als auch in Kanada haben die Erhöhungen der Tabaksteuer dazu geführt, dass die (potentiellen) Raucher/innen glücklicher geworden sind. Die Frage nach der Notwendigkeit des Tabakproduktegesetzes lässt sich vor diesem Hintergrund wie folgt umformulieren: **Soll der Staat in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, um einen Teil seiner Bürger/innen glücklicher zu machen?** Die ökonomische Antwort auf diese Frage lautet wie folgt: Wenn ein Marktversagen vorliegt und wenn der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit nicht Kosten verursacht, die höher sind als der Nutzen des Eingriffs (positiver Nettonutzen) dann sollte er es tun. Ansonsten nicht. Angesichts der empirischen Evidenz kann ein Marktversagen unseres Erachtens nicht bestritten werden. Gemäss der durchgeführten Kosten-Nutzen-Analyse ist der Nutzen des TabPG grösser als die Kosten des TabPG. Entsprechend ist zu folgern, dass die im TabPG vorgesehenen Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte ökonomisch gerechtfertigt sind. Damit kommen wir zum Schluss, dass der dem TabPG inhärente Paternalismus gerechtfertigt ist, bemerken an dieser Stelle jedoch, dass es Ökonomen geben dürfte, die Staatseingriffe mit paternalistischem Charakter prinzipiell ablehnen.

### Kosten des Tabakproduktegesetzes

Das Tabakproduktegesetz wird bei den Unternehmen, die Tabakprodukte in Verkehr bringen, zu zusätzlichen Regulierungskosten und beim Staat zu zusätzlichen Vollzugskosten führen:

■ **Zusätzliche Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors:** Aufgrund der Pflicht zur Deklaration der wesentlichen Zutaten werden die Unternehmen des Tabaksektors die Verpackungen der Tabakprodukte, die sie in Verkehr bringen, anpassen müssen. Die mit dieser Anpassung von geschätzten 3'500 Verpackungen verbundenen, einmalig anfallenden Kosten, schätzen wir auf CHF 17.3 Mio. Laufende, d.h. jährlich wiederkehrende Regulierungskosten sind im Tabaksektor im Wesentlichen aufgrund der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen zu erwarten: Diese werden zu einer Reallokation der Marketingausgaben auf weniger effektive und damit weniger effiziente Marketinginstrumente führen. Ausgehend von einer empirischen Analyse der Auswirkungen der Marketingeinschränkungen, die zwischen 1997 und 2007 auf kantonaler Ebene eingeführt wurden, haben wir Evidenz-basiert abgeschätzt, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen zu einer Zunahme der Marketingausgaben der Unternehmen des Tabaksektors in der Höhe von CHF 13.7 Mio. pro Jahr führen werden. Zusätzliche laufende Regulierungskosten in der Höhe von CHF 136'000 bzw. CHF 71'000 pro Jahr sind überdies aufgrund der jährlichen Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG) bzw. eines konsequenteren Vollzugs in Zusammenhang mit der jährlichen Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG) zu erwarten. Insgesamt gehen wir davon aus, dass das TabPG im Tabaksektor **einmalige Kosten in der Höhe von CHF 17.3 Mio. und laufende Kosten in der Höhe von CHF 13.9 Mio. pro Jahr** verursachen wird. Angesichts der Wertschöpfung des Tabaksektors, die im Jahr 2011 CHF 2.3 Milliarden betrug (KPMG 2013), können diese zusätzlichen Regulierungskosten als gering bezeichnet werden.

■ **Reduktion der Produzentenrente:** Unter der «Produzentenrente» verstehen Ökonomen Gewinne, die übrig bleiben, nachdem das Eigenkapital risikoadäquat entschädigt wurde. Voraussetzung für die Existenz einer positiven Produzentenrente ist ein Marktversagen. Denn bei vollständigem Wettbewerb beträgt die Produzentenrente Null. Unseres Erachtens gibt es empirische Evidenz, dass die Unternehmen des Tabaksektors aus Gründen, die vielleicht mit der oligopolistischen Struktur des Schweizer Zigarettenmarktes zusammenhängen, eine Produzentenrente realisieren, die grösser als Null ist. Da das TabPG gemäss unseren evidenzbasierten Analysen zu einer Verschiebung von Umsatz aus dem Tabaksektor in andere Wirtschaftszweige führen wird, in denen keine oder tiefere Produzentenrenten realisiert werden, wird diese Um-

satzverschiebung mit einer Reduktion der Produzentenrente verbunden sein, die im Rahmen der RFA berücksichtigt werden muss – allerdings nur insoweit, als dass die Reduktion der Produzentenrente Personen betrifft, die in der Schweiz wohnhaft sind. Denn die im Tabaksektor realisierten Produzentenrenten werden zum Teil an Personen bzw. Aktionäre ausbezahlt, die nicht in der Schweiz wohnhaft sind. Die zu berücksichtigende Reduktion der Produzentenrente schätzen wir in den Jahren 2018-2060 auf durchschnittlich **CHF 5.9 Mio. bis CHF 9.0 Mio. pro Jahr.**<sup>9</sup>

■ **Zusätzliche Regulierungskosten bei den Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen:** Die Unterstellung von E-Zigaretten ohne Nikotin unter das TabPG ist für die Unternehmen der E-Zigaretten-Branche mit zusätzlichen Handlungspflichten verbunden. In Zusammenhang mit der Notifikation vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG), der jährlichen Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG) und der jährlichen Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG) werden den Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen, gemäss unserer Schätzung **einmalige Regulierungskosten in der Höhe von CHF 495'000 und laufende Regulierungskosten in der Höhe von CHF 90'000 pro Jahr** entstehen. In diesen Regulierungskosten nicht enthalten sind allfällige Kosten aufgrund einer Regulierung der Zusammensetzung und der Emissionen von E-Zigaretten im Rahmen von Art. 6 VE-TabPG. Diese liessen sich im Rahmen der RFA nicht abschätzen, da das entsprechende Verordnungsrecht noch nicht bekannt war. Angesichts des Volumens des Schweizer Marktes für E-Zigaretten ohne Nikotin, das im Jahr 2014 geschätzte CHF 16 Mio. betrug, handelt es sich bei den genannten Regulierungskosten um Kosten, die nicht als vernachlässigbar bezeichnet werden können.

■ **Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen:** Bei den Kantonen werden die Durchführung von zusätzlichen Tabaktestkäufen (Art. 19 VE-TabPG), der Vollzug der vorgesehenen Marketingeinschränkungen (Art. 13-16 VE-TabPG) und die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten (Art. 3 VE-TabPG) zu zusätzlichen einmaligen und laufenden Vollzugskosten führen. Die **einmaligen Vollzugskosten schätzen wir auf CHF 288'000** und die **laufenden Vollzugskosten auf CHF 376'000 pro Jahr.**

<sup>9</sup> Alle in dieser Zusammenfassung ausgewiesenen Kosten und Nutzen, die sich auf die Jahre 2018-2060 beziehen, wurden unter Anwendung eines Diskontfaktors von 2 Prozent berechnet.



### ■ Zusätzliche Vollzugskosten beim Bund:

Gemäss unserer Schätzung wird das TabPG beim Bund zu zusätzlichen **einmaligen Vollzugskosten in der Höhe von CHF 344'000** und zu zusätzlichen **laufenden Vollzugskosten in der Höhe von CHF 137'000 pro Jahr** führen. Die zusätzlichen einmaligen Vollzugskosten sind zu einem grossen Teil auf eine geplante Anpassung einer Anwendungsplattform für ein elektronisches Meldeverfahren (CHF 219'000) zurückzuführen. Die zusätzlichen laufenden Vollzugskosten verteilen sich auf verschiedenste Veränderungen, die sich im Vollzug aufgrund des TabPG ergeben. Die genannten zusätzlichen Vollzugskosten beim Bund stellen tendenziell eine Überschätzung der Kostenwirkung des TabPG auf den Bund dar, da sie zum Teil auch Kosten umfassen, die streng genommen nicht auf das TabPG, sondern auf eine geplante Veränderung im Vollzug zurückzuführen sind (so z.B. die Umstellung auf ein elektronisches Meldeverfahren).

Bei der Projektion der Kosten des TabPG in die Zukunft (2018-2060) sind wir davon ausgegangen, dass die laufenden Kosten mit dem Trendwachstum der realen Produktivität in den Jahren 1993 bis 2013 und zum Teil zusätzlich proportional zu dem vom Bundesamt für Statistik (BFS) prognostizierten Bevölkerungswachstum steigen werden. **Unter dieser Annahme schätzen wir ab, dass das TabPG in den Jahren 2018-2060 Kosten in der Höhe von insgesamt CHF 776 Mio. bis CHF 910 Mio. verursachen würde. Dies entspricht jährlichen Kosten von durchschnittlich CHF 18.0 bis CHF 21.2 Mio.**

### Nutzen des Tabakproduktegesetzes

Das TabPG würde in den Jahren 2018-2060 zu einer Reduktion der Prävalenz, d.h. des Anteils der Raucher/innen an der Wohnbevölkerung führen. Diese Reduktion der Prävalenz in den Jahren 2018-2060 wäre mit einer Reduktion der **sozialen Kosten des Tabakkonsums** verbunden, die Fueglistier-Dousse et al. (2009) für das Jahr 2007 auf **CHF 9.9 Mia.** bezifferten. Der Nutzen des TabPG ist in dieser Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens in den Jahren 2018-2060 zu sehen. Bei der Quantifizierung dieses Nutzens sind wir in drei Schritten vorgegangen:

■ **Abschätzung des Impacts des TabPG auf die Prävalenz:** In einem ersten Schritt haben wir auf der Grundlage der Bevölkerungsprognosen des BFS und einer empirischen Abschätzung des Impacts des TabPG auf die Prävalenz abgeschätzt, wie viele Raucher/innen es in den Jahren 2018-2060 wegen dem TabPG weniger geben würde.

■ **Prognose der Kosten pro Raucher/in in den Jahren 2018-2060:** In einem zweiten Schritt haben wir – ausgehend von den sozialen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007, wie sie von Fueglistier-Dousse et al. (2009) berechnet wurden – abgeschätzt, wie hoch die sozialen Kosten pro Raucher/in in den Jahren 2018-2060 sein werden.

■ **Berechnung der Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums:** In einem dritten Schritt haben wir den Nutzen des TabPG in den Jahren 2018-2060 berechnet, indem wir die Zahl der vom TabPG verhinderten Raucher/innen (erster Schritt) mit den sozialen Kosten pro Raucher/in (zweiter Schritt) multipliziert haben.

Im Zentrum der Berechnung des Nutzens stand die Abschätzung des Impacts des TabPG auf die Prävalenz in den Jahren 2018-2060. Das TabPG würde die Prävalenz über drei verschiedene Wirkungsketten reduzieren:

■ **Impact der Zunahme der Regulierungskosten auf die Prävalenz:** Die Zunahme der Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors würde zu einer Erhöhung der Preise für Tabakprodukte führen. Preiserhöhungen wiederum resultieren in einer Reduktion der Prävalenz. Ausgehend von den quantifizierten zusätzlichen Regulierungskosten im Tabaksektor und einer empirisch geschätzten Preiselastizität der Prävalenz in der Höhe von -0.39 konnten wir abschätzen, dass die Zunahme der Regulierungskosten zu einer Reduktion der Prävalenz um **0.125 Prozent** (nicht Prozentpunkte)<sup>10</sup> führen würde.

■ **Impact der Legalisierung der nikotinhaltingen E-Zigaretten auf die Prävalenz:** Die Legalisierung der nikotinhaltingen E-Zigaretten würde zu einer Zunahme des Anteils der Personen an der Bevölkerung führen, die E-Zigaretten konsumieren. Da E-Zigaretten und Zigaretten Substitute sind, würde diese Zunahme mit einer Reduktion des Anteils der Raucher/innen an der Wohnbevölkerung einhergehen. Auf der Basis eines Vergleichs mit Frankreich, wo der Handel mit nikotinhaltingen E-Zigaretten legal ist, konnten wir Evidenz-basiert abschätzen, dass eine Legalisierung nikotinhaltinger E-Zigaretten die Prävalenz (bezüglich des Konsums herkömmlicher Tabakprodukte) um **2.1 Prozent** (nicht Prozentpunkte) reduzieren würde.

<sup>10</sup> Zum Unterschied zwischen Prozent und Prozentpunkten: Wenn die Prävalenz z.B. von 32 Prozent auf 28 Prozent sinkt, dann reduziert sie sich um 4 Prozentpunkte (32 Prozent minus 28 Prozent) bzw. um 12.5 Prozent (4 Prozent / 32 Prozent).

■ **Impact der Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz:** Die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen würden zu einem Rückgang der Nachfrage nach Tabakprodukten und damit zu einer Reduktion der Prävalenz führen. Den Impact der Marketingeinschränkungen haben wir ausgehend von einer empirischen Analyse des Impacts der Marketingeinschränkungen, welche die Kantone zwischen 2002 und 2012 eingeführt haben, auf die Prävalenz abgeschätzt. Zum einen haben wir im Rahmen eines sogenannten **«Multilevel-Modells (ML-Modell)»** auf der Basis von Individualdaten der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2002 und 2012 untersucht, ob die Prävalenz in den Kantonen, die zwischen 2002 und 2012 Marketingeinschränkungen eingeführt haben, zwischen 2002 und 2012 stärker gesunken ist als in den Kantonen, die keine Marketingeinschränkungen eingeführt haben. Es resultierte, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen die Prävalenz bei den 15-40-Jährigen um 4.25 Prozentpunkte (nicht Prozent) gesenkt haben. Anders formuliert: Ohne die kantonalen Marketingeinschränkungen wäre die Prävalenz bei den 15-40-Jährigen im Jahr 2012 4.25 Prozentpunkte höher gewesen. Sie hätte nicht 31.9 Prozent, sondern 36.1 Prozent betragen. Zum anderen haben wir im Rahmen eines sogenannten **«Autoregressive-Distributed-Lag-Modells (ADL-Modell)»** auf der Basis aggregierter Quartalsdaten untersucht, wie sich die regulierungsbedingte Reduktion der Bruttowerbeausgaben in die klassischen Werbemedien von CHF 14.9 Mio. pro Quartal im Jahr 2002 auf CHF 5.5 Mio. pro Quartal im Jahr 2012 auf die Prävalenz ausgewirkt hat. Es resultierte erstens, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen die Prävalenz bei den 15-24-Jährigen um 3.8 Prozentpunkte gesenkt haben und zweitens, dass eine Reduktion der Bruttowerbeausgaben in den klassischen Werbemedien um CHF 1.0 Mio. pro Quartal mit einer Reduktion der Prävalenz bei den 15-24-Jährigen in der Höhe von 0.4 Prozentpunkten verbunden ist. Ausgehend von diesen empirischen Ergebnissen konnten wir abschätzen, **dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen die Prävalenz langfristig um 5.4 Prozent (ADL-Schätzung) bis 9.9 Prozent (ML-Schätzung) senken würden.** Kurzfristig wäre der Impact geringer, da wir davon ausgegangen sind, dass sich das TabPG unmittelbar nur auf die 15-40-Jährigen (ML-Schätzung) bzw. die 15-24-Jährigen (ADL-Schätzung) auswirken würde, so dass die Prävalenz bei den über 40-Jährigen bzw. bei den über 24-Jährigen erst mit einer zeitlichen Verzögerung fallen würde.

Insgesamt rechnen wir damit, dass das TabPG die Prävalenz langfristig um **7.6 bis 11.9 Prozent** reduzieren würde.

Ausgehend von diesen prognostizierten Auswirkungen des TabPG auf die Prävalenz und den Bevölkerungsszenarien des BFS haben wir berechnet, **dass das TabPG die Zahl der Raucher/innen langfristig (d.h. im Jahr 2060) um 142'000 bis 224'000 reduzieren würde.**

Diese Reduktion der Zahl der Raucher/innen aufgrund des TabPG würde gemäss unserer Schätzung mit einer **Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018-2060 einhergehen, deren Gegenwartswert wir auf CHF 19.2 Mia. (ADL-Schätzung) bis CHF 26.8 Mia. (ML-Schätzung) schätzen.** Dies entspricht einem jährlichen Nutzen des TabPG in den Jahren 2018-2060 in der Höhe von durchschnittlich CHF 445 Mio. bis CHF 624 Mio. Rund ein Drittel dieses Nutzens ist auf die Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten zurückzuführen, rund zwei Drittel auf die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen.

#### **Nettonutzen des Tabakproduktgesetzes**

Der Nettonutzen des TabPG entspricht der Differenz zwischen dem Gegenwartswert des Nutzens des TabPG und dem Gegenwartswert der Kosten des TabPG. **Gemäss unseren Abschätzungen beträgt der Nettonutzen des TabPG in den Jahren 2018-2060 CHF 18.4 Mia. (ADL-Schätzung) bis CHF 25.9 Mia. (ML-Schätzung).** Dies entspricht einem jährlichen Nettonutzen von durchschnittlich CHF 427 Mio. bis CHF 603 Mio.

Die **wichtigsten und kritischen Annahmen**, die diesem Ergebnis zugrunde liegen, sind die folgenden:

- Der Konsum von E-Zigaretten hat keine negativen Auswirkungen auf die Gesundheit.
- Die Reduktion der Prävalenz ist bei den Personen, die wegen des TabPG nicht (mehr) rauchen, mit keiner Reduktion der Konsumentenrente verbunden.
- Die Reduktion von Arbeitsplätzen und Umsatz im Tabaksektor ist – bis auf die geschätzte Reduktion der Produzentenrente – mit keinen Kosten verbunden.
- Die Kosten, die ein/e Raucher/in im Gesundheitswesen verursacht, wachsen zwischen 2007 und 2060 mit dem Trendwachstum der Gesundheitskosten pro Kopf der Bevölkerung in den Jahren 1997 bis 2012. Die indirekten und intangiblen Kosten pro Raucher/in stagnieren auf dem Niveau des Jahres 2007.

Bei diesen Annahmen handelt es sich unseres Erachtens um die besten Annahmen, die angesichts der verfügbaren empirischen Evidenz und wissenschaftlichen Literatur getroffen werden konnten. Um die Belastbarkeit des Ergebnisses, dass der Nettonutzen des TabPG positiv ist, zu testen, haben wir ein Szenario definiert, das von folgenden, aus Sicht des TabPG **sehr pessimistischen Annahmen** ausgeht, die unseres Erachtens zum Teil falsch und zum Teil unrealistisch sind:

- Der Nutzen der Legalisierung der E-Zigaretten beträgt Null, z.B. da sich in Zukunft herausstellt, dass der Konsum von E-Zigaretten ebenso schädlich ist wie der Konsum herkömmlicher Zigaretten. Die Annahme ist angesichts des verfügbaren Wissens über die Schädlichkeit von E-Zigaretten unrealistisch.

- Die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen reduzieren die Prävalenz «nur» um 5.4 Prozent (pessimistische ADL-Schätzung).

- Ein/e Raucher/in verursacht über das ganze Leben gesehen im Gesundheitswesen nicht mehr Kosten als ein/e Nicht-Raucher/in. Die direkten Kosten pro Raucher/in betragen Null. In Bezug auf die Kosten im Gesundheitswesen hat das TabPG also überhaupt keinen Nutzen. Die Annahme ist unrealistisch.

- Die Reduktion der Prävalenz ist mit einer Reduktion der Konsumentenrente verbunden, die mit Ashley et al. (2014) 75.5 Prozent des Nutzens des TabPG beträgt. Dies bedeutet: Diejenigen, die wegen dem TabPG nicht mehr rauchen, erleiden Nachteile (Kosten) in einem Umfang, der drei Vierteln des Nutzens des TabPG entspricht. Dies wiederum bedeutet: Diejenigen, die wegen dem TabPG nicht mehr rauchen, wären bereit, sehr viel dafür zu bezahlen, damit das TabPG nicht in Kraft gesetzt wird – und dies obwohl sie unter dem TabPG nach wie vor die Möglichkeit haben, zu rauchen. Die Annahme ist gemäss den führenden Wissenschaftler/innen auf dem Gebiet der Economics of Addiction falsch.

- Zukünftige Kosten und Nutzen werden nicht wie im Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung des WBF empfohlen mit einem Diskontfaktor von 2 Prozent, sondern mit einem Diskontfaktor von 4 Prozent diskontiert.

**Auch unter diesen Annahmen resultiert, dass der Nettonutzen des TabPG positiv ist:** Der Nettonutzen kumuliert über die Jahre 2018-2060 beträgt in diesem Szenario CHF 584 Mio., was einem durchschnittlichen jährlichen Nettonutzen in der Höhe von 13.6 Mio. entspricht.

### Verteilungseffekte

Das TabPG wird bei bestimmten Gruppen der Gesellschaft zu Verlusten führen, die durch Gewinne anderer Gruppen der Gesellschaft wieder aufgewogen werden. Es handelt sich hierbei also weder um Kosten noch um Nutzen des TabPG, sondern um Verteilungseffekte. Die wesentlichen Verteilungswirkungen des TabPG sind die folgenden:

#### ■ Reduktion der Umsätze und der Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor:

Das TabPG wird dazu führen, dass der Umsatz und die Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor geringer sein werden als sie es wären, wenn die geltende Rechtsordnung nicht verändert würde. Hierbei handelt es sich – bis auf die Reduktion der Produzentenrente, die wir abgeschätzt haben – jedoch um einen Verteilungseffekt: In anderen Branchen würden im gleichen Umfang Mehrumsätze resultieren und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Denn die vom TabPG «verhinderten Raucher/innen» werden die monetären Ressourcen, die sie ohne TabPG in den Konsum von Tabakprodukten investiert hätten, anderen Konsumzwecken zuführen: «Economists have shown both theoretically and empirically that, for the nation as a whole, employment gains from spending on other products will offset any employment losses from reduced spending on tobacco products.» (FDA RIA 2011, 36736/3617). Die **Reduktion des Umsatzes im Tabaksektor** in den Jahren 2018 bis 2060 schätzen wir kumuliert auf CHF 3.6 Mia. (ADL-Schätzung) bis CHF 5.5 Mia. (ML-Schätzung). Die durchschnittliche Reduktion des Umsatzes pro Jahr beträgt entsprechend CHF 111 Mio. bis CHF 170 Mio. pro Jahr. Diese Reduktion der Umsätze im Tabaksektor würde gemäss unserer Schätzung mit einer **Reduktion der Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor** in der Höhe von langfristig (d.h. im Jahr 2060) 340 bis 540 Arbeitsplätzen verbunden sein. Zum Vergleich: Im Jahr 2011 beschäftigte der Schweizer Tabaksektor 6'695 Personen.

- **Reduktion der Steuereinnahmen:** Die durch das TabPG induzierte Reduktion des Tabakkonsums wird mit einer Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer verbunden sein. Die **Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer** beziffern wir, kumuliert über die Jahre 2018-2060 auf CHF 4.9 Mia. (ADL-Schätzung) bis CHF 7.6 Mia. (ML-Schätzung). Dies entspricht jährlichen Steuerausfällen in der Höhe von durchschnittlich CHF 115 Mio. bis CHF 175 Mio. pro Jahr. Zum Vergleich: Die Einnahmen aus der Tabaksteuer betragen im Jahr 2014 CHF 2.3 Mia. Die **Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und den direkten Steuern** wer-

den aufgrund einer Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsausfälle hingegen steigen. Wir gehen davon aus, dass die zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und aus den direkten Steuern die Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer nicht aufwiegen würden, können den Gesamteffekt auf die Steuereinnahmen jedoch nicht abschliessend beurteilen, da wir den Effekt auf die Mehrwertsteuer und auf die direkten Steuern im Rahmen der RFA nicht quantifizieren konnten.

■ **Auswirkungen auf die Sozialversicherungen:** Die Auswirkungen des TabPG auf den Haushalt der Sozialversicherungen konnten wir im Rahmen der RFA nicht quantitativ untersuchen. Studien zu den USA und zu Deutschland indizieren, dass das TabPG bei der **obligatorischen Krankenversicherung** und bei der **Invalidentversicherung** zu einer Zunahme der Einnahmen und zu einer Reduktion der Ausgaben führen würde. Der Effekt auf die **obligatorische Altersvorsorge** ist unklar.

■ **Auswirkungen auf die klassischen Werbemedien (Kino, Plakat, Adscreen, Zeitungen und Zeitschriften):** Gemäss unseren Evidenz-basierten Analysen würde das TabPG nicht zu einer Reduktion des Umsatzes in der Werbe-, Medien- und Marketingbranche, sondern zu einer Zunahme führen. Allerdings würde es innerhalb der Branche zu Umverteilungen kommen: Die Einnahmen der klassischen Werbemedien (Kino, Plakat, Adscreen, Zeitungen und Zeitschriften) würden sinken, die Werbeeinnahmen des Point-Of-Sales und die Sponsoring-Einnahmen von Veranstaltungen würden zunehmen. Die Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte in den klassischen Werbemedien betragen im Jahr 2014 CHF 15.5 Mio. In den Bruttowerbeausgaben sind Mengenrabatte, Kampf-Rabatte («Freespace»), Skonti, die Beraterkommission und allfällige Vermittlerprovisionen enthalten. Die effektive Reduktion der Einnahmen (Netto/Netto/Netto) infolge des TabPG schätzen wir in Bezug auf das Jahr 2014 auf maximal CHF 10 Mio. Angesichts der Gesamteinnahmen der klassischen Werbemedien (vgl. Stiftung Werbestatistik Schweiz) handelt es sich bei dieser Reduktion für alle betroffenen Werbemedien um eine vernachlässigbare Auswirkung. Dies gilt nicht für die Fachzeitschrift «Cigar», für die das TabPG existenzbedrohend sein könnte.

### Alternative Regelungen

Aus den Ergebnissen der RFA ergeben sich folgende Schlussfolgerungen in Bezug auf mögliche alternative Regelungen:

■ **Regulierung des Marketings für Tabakprodukte:** Gibt es vor dem Hintergrund der

Ergebnisse dieser RFA Gründe, die dafür sprechen, dass der Nettonutzen eines konsequenten Verbots von Werbung und Sponsoring geringer wäre als der Nettonutzen der im TabPG vorgesehenen partiellen Einschränkungen? Wir können keine solchen Gründe erkennen. Die Ergebnisse unserer RFA indizieren unseres Erachtens, dass der Nettonutzen eines konsequenten Verbots von Werbung und Sponsoring höher wäre als der Nettonutzen der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen. Eine Differenzierung unterschiedlicher Werbeformen (Plakatwerbung im öffentlichen Raum vs. Plakatwerbung in den Verkaufsstellen; Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung vs. Veranstaltungen ohne grenzüberschreitender Wirkung) ist unseres Erachtens auch aus ökonomischen Gründen nicht sinnvoll.

■ **Regulierung des Marketings für E-Zigaretten:** Die Ergebnisse dieser RFA haben gezeigt, dass E-Zigaretten für die öffentliche Gesundheit eine Chance darstellen, da davon ausgegangen werden muss, dass der Konsum von E-Zigaretten viel weniger schädlich ist als der Konsum von herkömmlichen Zigaretten: Die Konsument/innen von nikotinhaltigen E-Zigaretten sind Ex-Raucher/innen oder Raucher/innen, die ihren täglichen Zigarettenkonsum substantiell reduziert haben. Es gibt keine empirische Evidenz, dass E-Zigaretten den Einstieg in den Tabakkonsum fördern. Angesichts dieser Ausgangslage, sollte das Wachstum des E-Zigaretten-Marktes **zum jetzigen Zeitpunkt** unseres Erachtens nicht mit Marketingeinschränkungen und damit mit einer Verteuerung des Marketings gebremst werden. Vielmehr sollte es den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche vorderhand erlaubt sein, mittels der geeigneten Marketinginstrumente so viele Raucher/innen wie möglich vom Wechsel zum Konsum von nikotinhaltigen E-Zigaretten zu überzeugen.

■ **Ausdehnung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen auf E-Zigaretten:** Da die Wirtschaftssubjekte (insbesondere Gastronomie- und Transportbetriebe) den Schutz vor Passivrauchen sozusagen freiwillig auf E-Zigaretten ausgedehnt haben, sind die Auswirkungen einer Ausdehnung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen auf E-Zigaretten grundsätzlich gering. Die Frage, ob der Schutz vor Passivrauchen auf E-Zigaretten ausgedehnt werden soll oder nicht, ist aus ökonomischer Sicht entsprechend nicht besonders bedeutsam.

■ **Weitergehende Marketingeinschränkungen durch die Kantone (Art. 17 VE-TabPG):** Auf der einen Seite ist festzuhalten, dass kantonale Sonderlösungen bei den Unternehmen des Tabaksektors in der Regel zusätzliche Regulie-

rungskosten verursachen. Auf der anderen Seite interpretieren wir die Ergebnisse der vorliegenden RFA dahingehend, dass weitergehende Marketingeinschränkungen die sozialen Kosten des Tabakkonsums weiter reduzieren würden. Eine Abwägung der Kosten und Nutzen von Art. 17 VE-TabPG war im Rahmen der vorliegenden RFA nicht möglich, da allfällige weitergehende Regulierungen durch die Kantone nicht bekannt sind. Im Rahmen der Befragung der Kantone haben 3 von 19 antwortenden Kantonen weitergehende Einschränkungen in Aussicht gestellt – insbesondere in Bezug auf das Sponsoring von Veranstaltungen.

■ **Regulierung von Snus:** Ob der Nutzen einer Legalisierung von Snus die Kosten einer solchen Regulierung übersteigt, konnte im Rahmen der vorliegenden RFA nicht untersucht werden. Allerdings steht fest, dass sich eine unterschiedliche Regulierung von Snus und Kautabak, wie sie im TabPG vorgesehen ist, materiell nicht rechtfertigen lässt.

■ **Übergangsregelung:** Eine Ausdehnung der Frist zu Anpassung der Verpackungen von Tabakprodukten in Zusammenhang mit Art. 7 VE-TabPG von zwei auf vier oder fünf Jahre würde zu einer substantiellen Reduktion der Kosten führen, die aufgrund der Anpassung der Verpackungen bei den Unternehmen des Tabaksektors entstehen würden.

### **Zweckmässigkeit im Vollzug**

Wir sind mit einer Ausnahme auf keine empirische Evidenz gestossen, dass der im TabPG vorgesehene Vollzug nicht zweckmässig sein sollte. Die Ausnahme ist die folgende: Mehrere Kantone haben geltend gemacht, dass ein nicht-koordinierter kantonaler Vollzug der Produkteanalytik (Untersuchung von Tabakprodukten und von E-Zigaretten) nicht zweckmässig sei. Unter anderem weil die Produkteanalytik mit wesentlichen Investitionskosten verbunden ist und Tabakprodukte in den meisten Fällen in der ganzen Schweiz und nicht nur in einzelnen Kantonen distribuiert werden, teilen wir diese Meinung. Der kantonale Vollzug sollte koordiniert werden – z.B. mittels Bezeichnung eines nationalen Referenzlaboratoriums.

## Résumé

Les produits du tabac ne sont plus inclus dans la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) révisée qui entrera en vigueur en principe mi-2016. Il est dès lors prévu qu'ils fassent l'objet d'une loi spécifique, la loi sur les produits du tabac (LPTab). La procédure de consultation sur l'avant-projet de cette loi (AP-LPTab) s'est achevée le 12 septembre 2014. En vue de la rédaction du message relatif à la nouvelle loi, l'Office fédéral de la santé publique a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) de réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) dans le but d'évaluer les conséquences de ses dispositions sur l'économie, l'Etat et la société.

### Réglementation actuelle

La loi sur les produits du tabac modifie la législation en vigueur essentiellement en ce qui concerne le marketing pour les produits du tabac, la remise de produits du tabac aux mineurs et la réglementation des cigarettes électroniques (e-cigarettes).

En matière de **marketing pour les produits du tabac**, la réglementation actuelle peut se résumer ainsi : à l'échelon national, seule la publicité « qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans (jeunes) » est interdite (art. 18 OTab). A l'échelon des cantons, quinze d'entre eux interdisent l'affichage dans le domaine public et quatre la publicité dans les cinémas. De plus, deux cantons (VS et SO) interdisent le parrainage de manifestations.

La **remise de produits du tabac à des jeunes** est actuellement réglée comme suit : à l'échelon national, aucune norme n'interdit la remise de produits du tabac aux enfants et aux jeunes. La remise de produits du tabac aux personnes de moins de 18 ans est interdite dans dix cantons, celle aux enfants et adolescents de moins de 16 ans dans douze cantons. Dans quatre cantons, des produits du tabac peuvent être remis à des enfants de moins de 16 ans.

Sous le régime de la législation en vigueur, les **e-cigarettes** sont réglementées comme suit : le commerce d'**e-cigarettes contenant de la nicotine** est interdit, mais leur importation pour la consommation personnelle ainsi que leur consommation sont autorisées. Les **e-cigarettes sans nicotine** ne sont quant à elles pas considérées comme des produits du tabac, mais comme des objets usuels et relèvent par conséquent de la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels ainsi que de l'ordonnance afférente.

### Loi sur les produits du tabac

Les principales modifications prévues par la LPTab sont les suivantes :

■ **Nouvelle réglementation des e-cigarettes** : l'art. 3 de l'AP-LPTab prévoit la légalisation du commerce des e-cigarettes contenant de la nicotine. En outre, les e-cigarettes avec ou sans nicotine seront soumises à une réglementation pour l'essentiel comparable à celle qui régit les produits du tabac traditionnels.

■ **Déclaration des principaux ingrédients** : au niveau de l'ordonnance d'application, il est prévu que les emballages devront obligatoirement mentionner les principaux ingrédients contenus dans les produits du tabac (art. 7 AP-LPTab).

■ **Restrictions au marketing pour les produits du tabac** : l'art. 13 AP-LPTab prévoit des restrictions quant à la forme de la publicité, l'interdiction de certains supports publicitaires et la limitation des lieux où la publicité est autorisée. L'art. 14 AP-LPTab prévoit de restreindre les activités de promotion des ventes pour les produits du tabac en ce sens qu'il interdit : a) la distribution gratuite, b) la remise de cadeaux ou de gains et c) les rabais limités dans le temps et dans l'espace et qui sont offerts à un cercle de personnes déterminées. L'art. 15 prévoit d'interdire le parrainage d'événements qui déploient des effets transfrontaliers. Selon l'art. 16 AP-LPTab, les publicités devront être accompagnées d'une mise en garde. S'agissant des conséquences de ces mesures de restriction au marketing pour les produits du tabac, il convient de considérer les faits suivants : premièrement, une partie des restrictions prévues sont d'ores et déjà inscrites dans le droit en vigueur dans certains cantons ; deuxièmement, les trois principaux fabricants de cigarettes appliquent déjà volontairement certaines de ces restrictions dans le cadre d'un accord avec la Commission Suisse pour la Loyauté ; troisièmement, l'art. 13 AP-LPTab doit être interprété dans le sens où les restrictions ne concerneront pas la publicité sur les points de vente.

■ **Interdiction de la remise aux mineurs et achats tests** : comme mentionné plus haut, la remise de produits du tabac **aux** jeunes est d'ores et déjà interdite par le droit en vigueur dans certains cantons. Selon l'art. 18 AP-LPTab, cette interdiction doit être étendue à toute la Suisse. L'interdiction de la remise de produits du tabac **par** des mineurs, également prévue dans l'AP-LPTab, n'a pas été examinée dans le cadre de la présente AIR, car compte tenu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé le 5 juin 2015 de ne pas inclure cette proposition dans le projet de loi. La possi-

bilité introduite à l'art. 19 AP-LPTab d'autoriser les cantons à effectuer des achats tests va de pair avec l'interdiction de la remise aux mineurs. Dans certains cantons où cette remise est réglementée, des achats tests sont déjà effectués en vertu du droit en vigueur.

■ **Déclaration annuelle des dépenses consacrées au marketing** : selon l'art. 21 AP-LPTab, les entreprises qui commercialisent des produits du tabac en Suisse seront tenues d'annoncer annuellement à l'OFSP le montant des dépenses consacrées à la publicité, au parrainage et à la promotion des ventes.

### Nécessité d'une intervention de l'Etat

La nécessité de réglementer les produits du tabac est incontestée. Les fumeurs occasionnent des coûts qui ne sont pas supportés par eux-mêmes, mais par la société. Ces externalités négatives doivent être internalisées par le biais de taxes. On s'accorde généralement à considérer qu'en Suisse, les coûts externes de la consommation de tabac sont déjà compensés par l'impôt sur le tabac. De ce fait, on ne peut pas justifier les restrictions de marketing prévues dans l'AP-LPTab par l'existence d'externalités négatives. **Dans la littérature, on justifie les réglementations dont les effets vont au-delà de l'internalisation d'effets externes par une défaillance du marché, dont l'origine doit en fin de compte être recherchée dans la rationalité limitée des consommateurs.** Celle-ci s'explique ainsi : d'une part, les consommateurs ont tendance à surestimer les coûts et bénéfices immédiats par rapport aux coûts et bénéfices qui interviendront dans le futur («present bias»). Ils sous-estiment par conséquent les coûts futurs de la consommation de tabac. D'autre part, les fumeurs sous-estiment à quel point leurs préférences peuvent changer avec le temps («projection bias»). Ils sous-estiment donc la valeur que l'arrêt de la consommation de tabac aura pour leur moi futur. La rationalité limitée mène à des préférences **intertemporelles incohérentes**. Dans ce cas, les fumeurs consomment dans le présent davantage de produits du tabac que ce qui s'avérerait optimal compte tenu de leurs préférences à long terme. Il en résulte **une défaillance du marché en raison d'externalités négatives** : la consommation du moi actuel a des effets externes négatifs pour le moi futur. Dans la littérature, on parle d'« externalités » pouvant être interprétées comme une forme spéciale d'« externalités ». De manière empirique, la défaillance du marché se manifeste de plusieurs façons :

■ Plus de la moitié des fumeurs suisses souhaitent arrêter de fumer ; cela signifie qu'ils fument bien qu'ils préféreraient ne pas le faire.

■ Certains regrettent d'avoir commencé à fumer ou de ne pas avoir arrêté.

■ D'autres ne parviennent pas à arrêter de fumer, bien qu'ils le souhaitent (problème d'autocontrôle).

Dans ces conditions, la réglementation des produits du tabac qui va au-delà de l'internalisation d'effets externes se comprend comme un instrument visant à internaliser auprès du moi actuel les effets externes engendrés par le moi actuel qui s'avèrent négatifs pour le moi futur. De la sorte, le moi actuel consomme moins de produits du tabac, ce qui se traduit à long terme par un plus grand bénéfice. La pertinence de cette réflexion a été prouvée empiriquement par Gruber et Mullainathan (2005) dans une publication très remarquée, «Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier ?». Les auteurs y montrent que l'augmentation des taxes sur le tabac a eu pour effet, aux USA comme au Canada, d'augmenter le bonheur des fumeurs (potentiels). La question de la nécessité de la loi sur les produits du tabac se pose dès lors comme suit : **l'Etat doit-il intervenir et porter atteinte à la liberté économique afin de rendre une partie de ses citoyens plus heureux ?** Du point de vue économique, la réponse est la suivante : l'Etat doit le faire si le marché est défaillant et si le coût de l'intervention ne dépasse pas le bénéfice qui en résulte (bénéfice net positif). Si tel n'est pas le cas, il ne doit pas le faire. Les preuves empiriques nous conduisent à considérer que l'on se trouve incontestablement en présence d'un marché défaillant. Selon l'analyse coût/bénéfice effectuée, le bénéfice de la LPTab est supérieur à son coût. On peut donc en déduire que les restrictions au marketing prévues se justifient économiquement, ce qui nous amène à la conclusion que le paternalisme inhérent à la LPTab est justifié. Il convient toutefois de signaler qu'il se trouve certainement des économistes qui rejettent par principe toute intervention étatique à caractère paternaliste.

### Coût de la loi sur les produits du tabac

La loi sur les produits du tabac engendrera des coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises ainsi que des coûts d'exécution supplémentaires à la charge de l'Etat.

■ **Coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises du secteur du tabac** : les entreprises du secteur du tabac devront adapter les emballages des produits du

tabac qu'ils commercialisent afin de satisfaire à l'obligation de déclarer les principaux ingrédients. Il s'agit de coûts non récurrents (uniques) que nous estimons à 17,3 millions de francs pour un nombre estimatif de 3500 emballages. Les principaux coûts de réglementation récurrents (annuels) auxquels il faut s'attendre découlent des restrictions au marketing prévues dans la LPTab : celles-ci se traduiront par une réallocation des ressources à des instruments de marketing moins efficaces et donc moins efficaces. A partir d'une analyse empirique des conséquences des restrictions au marketing entrées en vigueur entre 1997 et 2007 dans certains cantons, notre évaluation fondée sur les données probantes permet d'estimer que les restrictions prévues dans la LPTab amèneront les entreprises du secteur du tabac à dépenser 13,7 millions de francs de plus par année pour des activités de marketing. D'autres coûts de réglementation récurrents, estimés à respectivement 136 000 et 71 000 francs par année, seront engendrés par l'obligation de déclarer les dépenses consacrées au marketing (art. 21 AP-LPTab) et par l'exécution plus stricte des dispositions relatives à la déclaration annuelle de la composition des produits commercialisés (art. 20 AP-LPTab). Ainsi, la LPTab engendrera selon nos estimations des **coûts non récurrents de 17,3 millions de francs et des coûts récurrents de 13,9 millions de francs par année** à la charge des entreprises. Compte tenu de la valeur ajoutée générée par le secteur du tabac, qui se montait à 2,3 milliards de francs en 2011 (KPMG, 2013), ces surcoûts de régulation peuvent être considérés comme faibles.

#### ■ Diminution de la rente des producteurs :

Par « rente des producteurs », les économistes entendent le solde de bénéfice après déduction de la rémunération du capital compte tenu du risque. La rente des producteurs ne peut être positive que dans un marché défaillant : en situation de pleine concurrence, en effet, la rente des producteurs est nulle. A notre avis, il existe des preuves empiriques que les entreprises du secteur du tabac – pour des raisons qui tiennent peut-être à la structure oligopolistique du marché suisse de la cigarette – réalisent une rente des producteurs supérieure à zéro. Etant donné que, selon nos analyses fondées sur les données probantes, la LPTab conduira à un transfert de chiffres d'affaires du secteur du tabac vers des branches de l'économie qui réalisent des rentes de producteurs plus faibles ou nulles, ce transfert sera lié à une diminution de la rente des producteurs. L'AIR doit tenir compte de cette perte, mais seulement dans la mesure où la diminution affecte des personnes domiciliées en Suisse. En effet, dans le secteur du tabac, les

rentes de producteurs reviennent en partie à des personnes ou actionnaires domiciliés à l'étranger. Selon nos estimations, la diminution de la rente des producteurs à considérer se situera dans les années 2018 à 2060 en moyenne entre **5,9 et 9,0 millions de francs par année**.<sup>11</sup>

■ **Coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises qui commercialisent des cigarettes électroniques ne contenant pas de nicotine :** l'inclusion des e-cigarettes sans nicotine dans la LPTab engendrera de nouvelles obligations pour la branche. Les obligations relatives à la notification avant remise (art. 10 AP-LPTab), à la déclaration annuelle de la composition des produits (art. 20 AP-LPTab) et à la déclaration annuelle des dépenses de marketing (art. 21 AP-LPTab) se traduiront, pour les entreprises qui commercialisent des e-cigarettes sans nicotine, par des coûts que nous estimons à **495 000 francs pour les coûts de réglementation non récurrents** et à **90 000 francs par année pour les coûts de réglementation récurrents**. Ces montants ne tiennent pas compte des coûts qui pourraient résulter de la réglementation relative aux ingrédients et aux émissions des e-cigarettes en lien avec l'art. 6 AP-LPTab. Ces coûts n'ont pas pu être évalués dans le cadre de l'AIR, car les dispositions réglementaires y relatives n'étaient pas encore connues. Compte tenu du volume du marché suisse de l'e-cigarette sans nicotine – estimé à 16 millions de francs pour l'année 2014 – ces coûts représentent un montant qui ne peut pas être qualifié de négligeable.

■ **Coûts d'exécution supplémentaires à la charge des cantons :** les achats tests supplémentaires (art. 19 AP-LPTab), les tâches d'exécution relatives aux restrictions prévues en matière de marketing (art. 13-16 AP-LPTab) et la légalisation du commerce d'e-cigarettes contenant de la nicotine (art. 3 AP-LPTab) engendreront pour les cantons des coûts d'exécution non récurrents et récurrents supplémentaires. Nous estimons les **coûts d'exécution non récurrents à 288 000 francs**, et les **coûts d'exécution récurrents à 376 000 francs par année**.

■ **Coûts d'exécution supplémentaires à la charge de la Confédération :** selon nos estimations, la LPTab se traduira pour la Confédération par des **coûts d'exécution supplémentaires non récurrents de 344 000 francs** et des **coûts d'exécution supplémentaires ré-**

<sup>11</sup> Le calcul des coûts et bénéfices mentionnés dans le présent résumé et qui se réfèrent aux années 2018 à 2060 repose sur un facteur d'actualisation de 2 %.



**currents de 137 000 francs par année.** Les coûts non récurrents se rapportent en grande partie au projet d'adaptation d'une plateforme d'utilisation en vue de la notification électronique (219 000 fr.). Les coûts supplémentaires récurrents s'expliquent par les divers changements qui interviendront dans l'exécution suite à l'introduction de la LPTab. Les coûts d'exécution à la charge de la Confédération mentionnés ci-dessus sont tendanciellement surestimés, car ils incluent en partie des coûts qui ne relèvent pas strictement de la LPTab, mais d'une modification prévue dans les tâches d'exécution (p. ex. le passage à un système de notification électronique).

Pour la projection à long terme (2018-2060), nous avons admis que les coûts récurrents de la LPTab enregistreront une croissance du même ordre que la croissance tendancielle de la productivité en termes réels observée de 1993 à 2013 et de plus partiellement proportionnelle à l'accroissement démographique projeté par l'Office fédéral de la statistique (OFS). **Sur la base de cette hypothèse, nous estimons que la LPTab générera dans les années 2018 à 2060 des coûts totaux de l'ordre de 776 à 910 millions de francs, soit une moyenne de 18,0 à 21,2 millions de francs par année.**

### **Bénéfice de la loi sur les produits du tabac**

La LPTab conduirait dans les années 2018 à 2060 à une diminution de la prévalence, c.-à-d. de la proportion de fumeurs dans l'ensemble de la population résidente. Cela se traduirait par une réduction du **coût social du tabagisme**, chiffré par Fueglistler-Dousse et al. (2009) à **9,9 milliards de francs** pour l'année 2007. Le bénéfice de la LPTab réside dans cette réduction du coût social lié au tabagisme. Pour quantifier la réduction prévisible durant les années 2018 à 2060, nous avons procédé en trois étapes :

■ **Evaluation de l'impact de la LPTab sur la prévalence :** lors de cette première étape, nous avons évalué de combien le nombre de fumeurs diminuerait dans les années 2018 à 2060 en raison de la LPTab ; nous nous sommes basés pour ce faire sur les projections démographiques de l'OFS et sur une évaluation empirique de l'impact de la LPTab sur la prévalence.

■ **Prévision des coûts par fumeur dans les années 2018 à 2060 :** dans une deuxième étape, nous avons évalué le coût social par fumeur dans les années 2018 à 2060 en nous fondant sur le calcul de Fueglistler-Dousse et al. (2009) pour l'année 2007.

■ **Calcul de la réduction du coût social de la consommation de tabac :** la troisième étape a consisté à calculer le bénéfice de la LPTab durant les années 2018 à 2060 en multipliant le nombre de personnes qui ne fumeront plus en raison de cette loi (première étape) par le coût social par fumeur (deuxième étape).

L'évaluation de l'impact de la LPTab sur la prévalence dans les années 2018 à 2060 est l'élément central du calcul du bénéfice. La LPTab réduirait la prévalence par trois chaînes d'effets :

■ **Impact de l'accroissement des coûts de réglementation sur la prévalence :** l'accroissement des coûts de réglementation subi par les entreprises du secteur du tabac entraînerait une augmentation des prix de leurs produits. Les augmentations de prix se traduiraient quant à eux par une diminution de la prévalence. Compte tenu des coûts de régulation supplémentaires quantifiés pour le secteur du tabac ainsi que d'une élasticité-prix de la prévalence estimée à -0,39, notre évaluation a montré que l'augmentation des coûts de régulation conduirait à une diminution de la prévalence de **0,125 %** (et non pas 0,125 points de pourcentage).<sup>12</sup>

■ **Impact de la légalisation des e-cigarettes contenant de la nicotine sur la prévalence :** si l'e-cigarette contenant de la nicotine était légalisée, la proportion de personnes qui consommeraient ce produit augmenterait. Etant donné que l'e-cigarette et la cigarette sont des substituts l'une pour l'autre, cette augmentation s'accompagnerait d'une diminution de la proportion de fumeurs dans la population. Fondée sur une comparaison avec la France, où le commerce d'e-cigarettes contenant de la nicotine est légal, notre évaluation basée sur les données probantes a montré que la légalisation de ces produits en Suisse aurait pour effet de réduire la prévalence (en référence à la consommation de produits du tabac traditionnels) de **2,1 %**.

■ **Impact des restrictions au marketing sur la prévalence :** les restrictions au marketing prévues dans la LPTab conduiraient à un recul de la demande de produits du tabac et par conséquent à une diminution de la prévalence. Pour évaluer l'impact des restrictions au marketing sur la prévalence, nous nous sommes basés sur une analyse empirique de l'impact des mesures de restriction au marketing introduites par certains

<sup>12</sup> Concernant la différence entre les pour-cent et les points de pourcentage : si la prévalence passe, par exemple, de 32 à 28 %, elle diminue de 4 points de pourcentage (32 % moins 28 %), mais de 12,5 % (4 % / 32 %).

cantons entre 2002 et 2012. Nous avons procédé de deux manières. D'une part, à l'aide d'un **modèle multiniveaux (multilevel, ML)** fondé sur les données individuelles issues des enquêtes suisses sur la santé réalisées en 2002 et en 2012, nous avons examiné si la prévalence avait diminué plus fortement durant cette période dans les cantons qui avaient introduit des restrictions au marketing que dans les cantons qui ne l'avaient pas fait. Le résultat montre que les mesures cantonales ont contribué à faire baisser de 4,25 points de pourcentage (et non pas 4,25 %) la prévalence au sein de la population des 15-40 ans. En d'autres termes : sans ces mesures cantonales, la prévalence parmi les 15-40 ans aurait été de 4,25 points de pourcentage plus élevée ; au lieu de 31,9 %, elle aurait été de 36,1 %. D'autre part, au moyen d'un **modèle autorégressif à retard échelonné (autoregressive distributed lag, ADL)** fondé sur des données trimestrielles agrégées, nous avons examiné comment la diminution des dépenses brutes consacrées à la publicité classique – qui sont passées de 14,9 millions de francs par trimestre en 2002 à 5,5 millions en 2012 en raison des mesures cantonales de restriction au marketing – a influencé la prévalence. Les constats étaient les suivants : premièrement, ces restrictions ont réduit de 3,8 points de pourcentage la prévalence au sein de la population des 15-24 ans ; deuxièmement une diminution de 1,0 million de francs par trimestre des dépenses consacrées au marketing classique s'accompagne d'une réduction de la prévalence de 0,4 point de pourcentage parmi les 15-24 ans. Partant de ces résultats empiriques, nous avons évalué que **les restrictions au marketing prévues dans la LPTab se traduiraient à long terme par une réduction de la prévalence se situant entre 5,4 % (évaluation ADL) et 9,9 % (évaluation ML)**. A court terme, l'impact serait plus faible, car nous avons pris pour hypothèse que l'effet serait immédiat uniquement pour la population respectivement des 15-40 ans (évaluation ML) et des 15-24 ans (évaluation ADL) ; de ce fait la prévalence parmi les personnes de plus de 40 ans ou de plus de 24 ans diminuerait plus tard.

Globalement, nous comptons sur une réduction à long terme de la prévalence, due à la LPTab, qui avoisinerait les **7,6 à 11,9 %**.

Partant de cette estimation de l'effet de la LPTab sur la prévalence ainsi que des projections démographiques de l'OFS, nous avons calculé que **la LPTab aurait pour conséquence à long terme (c.-à-d. en 2060) de réduire le nombre de fumeurs de l'ordre de 142 000 à 224 000 personnes**.

Cette diminution du nombre de fumeurs suite à l'introduction de la LPTab s'accompagnerait **d'une réduction du coût social du tabagisme dans les années 2018 à 2060, dont nous estimons que le montant en valeur actualisée atteindra entre 19,2 milliards (évaluation ADL) et 26,8 milliards de francs (évaluation ML)**. Le bénéfice annuel de la LPTab durant les années 2018 à 2060 se chiffrera ainsi à une moyenne située entre 445 millions et 624 millions de francs. Pour environ un tiers, ce bénéfice découle de la légalisation des cigarettes électroniques contenant de la nicotine et pour deux tiers environ, des restrictions au marketing prévues dans la loi.

### **Bénéfice net de la loi sur les produits du tabac**

Le bénéfice net de la LPTab correspond à la différence entre la valeur actualisée du bénéfice de la LPTab et la valeur actualisée de son coût. **Selon nos estimations, le bénéfice net de la LPTab dans les années 2018 à 2060 oscillera entre 18,4 milliards (évaluation ADL) et 25,9 milliards de francs (évaluation ML)**, c'est-à-dire entre 427 millions et 603 millions de francs en moyenne par année.

**Les hypothèses principales et critiques à la base de ce résultat** sont les suivantes :

- La consommation d'e-cigarettes n'a pas d'effets négatifs sur la santé.
- La réduction de la prévalence parmi les personnes qui ne fument pas (ou plus) en raison de la LPTab ne s'accompagne pas d'une diminution de la rente des consommateurs.
- La diminution du nombre de places de travail et la baisse du chiffre d'affaires dans le secteur du tabac n'entraînent pas d'autres coûts (mis à part la diminution de la rente des producteurs telle qu'évaluée).
- Les coûts de la santé générés par les fumeurs augmentent entre 2007 et 2060 au rythme de la croissance tendancielle des coûts de la santé par habitant enregistrée entre 1997 et 2012. Les coûts indirects et intangibles par fumeur restent constants au niveau de l'année 2007.

Ces hypothèses sont à notre avis les meilleures possible compte tenu des preuves empiriques et des données issues de la littérature scientifique. Afin de vérifier la fiabilité du résultat selon lequel le bénéfice net de la LPTab est positif, nous avons défini un scénario fondé sur des **hypothèses très pessimistes** à l'égard de la LPTab, qui sont à notre avis en partie fausses et en partie irréalistes. Ces hypothèses sont les suivantes :

■ La légalisation des e-cigarettes n'apporte aucun bénéfice, par exemple car il s'avérera à l'avenir que cette forme de tabagisme est aussi nocive que la consommation de cigarettes traditionnelles. Compte tenu des connaissances actuelles sur la nocivité des e-cigarettes, cette hypothèse est irréaliste.

■ Les restrictions de marketing prévues dans la LPTab ne réduisent la prévalence « que » de 5,4 % (évaluation pessimiste selon ADL).

■ Un fumeur ne génère durant toute sa vie pas plus de coûts de la santé qu'un non-fumeur. Le coût direct par fumeur est égal à zéro. La LPTab n'a donc absolument aucun effet sur les coûts de la santé. Cette hypothèse est irréaliste.

■ La diminution de la prévalence est liée à une diminution de la rente des consommateurs qui, selon Ashley et al. (2014), correspond à 75,5 % du bénéfice de la LPTab. Cela signifie que ceux qui ne fument plus à cause de la LPTab subissent des inconvénients (coûts) correspondant à trois quarts du bénéfice de la LPTab. Cela signifie à son tour que ceux qui ne fument plus à cause de la LPTab seraient prêts à payer le prix fort pour que la loi n'entre pas en vigueur – cela nonobstant le fait que la loi ne les empêche pas de continuer de fumer. Les principaux experts dans le domaine de l'économie des addictions considèrent cette hypothèse comme fautive.

■ Les coûts et bénéfices futurs ne sont pas actualisés avec un facteur de 2 %, comme recommandé dans le manuel sur l'analyse d'impact de la réglementation du DEFR, mais avec un facteur de 4 %.

**Même compte tenu de ces hypothèses, le bénéfice net de la LPTab est positif :** selon ce scénario, le bénéfice net cumulé des années 2018 à 2060 s'élèverait à 584 millions de francs, ou à 13,6 millions de francs en moyenne par année.

### Effets de transfert

La LPTab engendrera pour certains groupes sociaux des pertes qui seront compensées par les gains d'autres groupes. Il ne s'agit en l'occurrence pas de coûts ou de bénéfices, mais d'effets de transfert. Les principaux effets de transfert induits par la LPTab sont les suivants :

■ **Réduction des chiffres d'affaires et du nombre de places de travail dans le secteur du tabac :** sous l'effet de la LPTab, les chiffres d'affaires et le nombre de places de travail dans le secteur du tabac diminueront par rapport à ce qu'ils seraient si la législation restait inchangée. Hormis en ce qui concerne la diminution de la rente des producteurs, évaluée dans la présente

AIR, il s'agit cependant d'un effet de transfert : ces baisses seraient compensées dans le même ordre de grandeur par des augmentations de chiffres d'affaires et par la création de places de travail dans d'autres branches économiques. En effet, les fumeurs « empêchés » par la LPTab de consommer des produits du tabac consacraient les ressources monétaires ainsi libérées à l'acquisition d'autres biens de consommation : « Economists have shown both theoretically and empirically that, for the nation as a whole, employment gains from spending on other products will offset any employment losses from reduced spending on tobacco products. » (FDA RIA 2011, 36736/3617). Nous situons entre 3,6 milliards (évaluation ADL) et 5,5 milliards de francs (évaluation ML) la **diminution cumulée du chiffre d'affaires dans le secteur du tabac** dans les années 2018 à 2060, ce qui correspond par année à une diminution moyenne de 111 millions à 170 millions de francs. Selon notre estimation, cette diminution des chiffres d'affaires dans le secteur du tabac s'accompagnerait à long terme (c.-à-d. d'ici 2060) d'une **disparition de 340 à 540 places de travail**. A titre comparatif, en 2011 le secteur du tabac employait 6695 personnes en Suisse.

■ **Diminution des recettes fiscales :** la diminution de la consommation de produits du tabac induite par la LPTab se traduira par une diminution des recettes de l'impôt sur le tabac. Selon nos estimations, **la diminution des recettes de l'impôt sur le tabac** atteindra, pour les années 2018 à 2060, un montant cumulé compris entre 4,9 milliards (évaluation ADL) et 7,6 milliards de francs (évaluation ML). Par année, ces pertes représenteraient en moyenne entre 115 et 175 millions de francs. A titre comparatif, les recettes fiscales provenant de l'impôt sur le tabac se montaient à 2,3 milliards de francs en 2014. En ce qui concerne **les recettes de la TVA et des impôts directs**, en revanche, on assisterait à une hausse résultant de la diminution des pertes de productivité liées au tabagisme. Nous supposons que les recettes supplémentaires provenant de la TVA et des impôts directs ne compenseraient pas intégralement la diminution des recettes provenant de l'impôt sur le tabac. Une appréciation définitive de l'effet global sur les recettes fiscales n'est toutefois pas possible dans le cadre de la présente AIR, car nous n'avons pas pu quantifier les effets sur la TVA ni sur les impôts directs.

■ **Effets sur les assurances sociales :** une analyse quantitative des effets de la LPTab sur les assurances sociales n'a pas été possible dans le cadre de la présente AIR. Des études réalisées aux USA et en Allemagne indiquent que la

LPTab aurait pour effet d'augmenter les recettes et de réduire les dépenses de **l'assurance maladie obligatoire** et de **l'assurance-invalidité**. En ce qui concerne la **prévoyance vieillesse obligatoire**, l'effet n'est pas clair.

■ **Effets sur les dépenses de marketing classique (cinéma, affiches, adscreens, journaux et revues)** : selon nos analyses fondées sur les données probantes, la LPTab n'aurait pas pour effet de réduire les chiffres d'affaires réalisés dans le secteur marketing, publicité et médias, mais au contraire de les accroître. Il s'agirait toutefois d'un effet de transfert au sein de la branche : dans les médias publicitaires classiques (cinéma, affiches, adscreens, journaux et revues), les recettes diminueraient, tandis qu'elles augmenteraient dans les domaines de la publicité sur les points de vente et du parrainage. En 2014, les dépenses brutes consacrées à la publicité pour les produits du tabac par les médias classiques se montaient à 15,5 millions de francs. Ce montant inclut les rabais de quantité, les rabais accordés en vue d'obtenir un espace sur les linéaires, les escomptes, la commission-conseil et d'éventuelles commissions d'intermédiaires. Sur la base de l'année 2014, nous estimons à 10 millions de francs au maximum la diminution réelle des recettes (net/net/net) consécutive à l'introduction de la LPTab. Compte tenu des recettes totales générées dans les canaux publicitaires classiques (cf. Fondation Statistique Suisse en Publicité), cette diminution aura un effet négligeable pour tous les médias concernés, sauf pour la revue « Cigar » : celle-ci pourrait voir sa survie menacée par la LPTab.

### **Autres réglementations entrant en ligne de compte**

Concernant les autres réglementations entrant en ligne de compte, les conclusions de l'AIR sont les suivantes :

■ **Réglementation du marketing pour les produits du tabac** : on peut se demander si le bénéfice net d'une interdiction plus stricte de la publicité et du parrainage serait inférieur à celui qui découle de la réglementation prévue dans la LPTab. Compte tenu des résultats de l'AIR, nous ne voyons pas d'argument qui corrobore cette éventualité. Les résultats de l'AIR indiquent à notre avis que le bénéfice net d'une interdiction plus stricte de la publicité et du parrainage serait plus élevé que le bénéfice net des restrictions à la publicité et au parrainage prévues dans la LPTab. Par ailleurs, nous sommes d'avis que le traitement différencié des moyens publicitaires (affichage dans le domaine public vs affichage sur les points de vente ; événements avec effets

transfrontaliers vs événements sans effets transfrontaliers) ne se justifie pas non plus du point de vue économique.

■ **Réglementation du marketing pour les e-cigarettes** : étant donné que les e-cigarettes doivent être considérées comme nettement moins nocives que les cigarettes traditionnelles, il s'avère selon les résultats de l'AIR que ce produit du tabac représente une chance du point de vue de la santé publique. Les consommateurs d'e-cigarettes avec nicotine sont d'anciens fumeurs ou des fumeurs qui ont sensiblement réduit leur consommation quotidienne de cigarettes. Il n'existe aucune preuve empirique d'un lien entre la consommation d'e-cigarette et le début de la consommation de tabac. Dans ce contexte, nous considérons qu'il ne conviendrait pas, actuellement, de freiner la croissance du marché de l'e-cigarette par des mesures de restriction qui renchériraient le coût du marketing. Les entreprises de la branche de la cigarette électronique devraient au contraire être autorisées, pour le moment, à pratiquer un marketing incitant le plus grand nombre de fumeurs à abandonner la cigarette classique au profit de l'e-cigarette contenant de la nicotine.

■ **Extension de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif aux cigarettes électroniques** : cette mesure aurait peu d'effet, car les acteurs économiques (en particulier les entreprises de restauration et de transport) ont étendu d'eux-mêmes le principe de la protection contre le tabagisme passif aux cigarettes électroniques. Les conséquences économiques d'une extension de la protection contre le tabagisme passif à l'e-cigarette seraient par conséquent faibles.

■ **Restrictions supplémentaires au marketing à l'échelon des cantons (art. 17 AP-LPTab)** : d'une part, il convient de relever que les réglementations spécifiques aux différents cantons entraînent en règle générale des coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises du secteur du tabac. D'autre part, selon notre interprétation des résultats de l'AIR, nous considérons que des restrictions supplémentaires en matière de marketing auraient pour effet de réduire encore davantage le coût social de la consommation de tabac. Faute de connaître les réglementations supplémentaires que les cantons pourraient édicter, il n'a pas été possible d'évaluer les coûts et bénéfices de l'art. 17 AP-LPTab. Trois des 19 cantons qui ont répondu à l'enquête ont indiqué envisager des restrictions supplémentaires, notamment dans le domaine du parrainage.

■ **Réglementation relative au snus** : la présente AIR n'a pas permis d'examiner si la légali-

sation du snus générerait un bénéfice supérieur à son coût. Il s'avère cependant qu'une réglementation distincte pour le snus et le tabac à mâcher, telle qu'elle est prévue dans la LPTab, ne se justifie pas matériellement.

■ **Réglementation transitoire** : la prolongation à quatre ou cinq ans du délai fixé actuellement à deux ans pour l'adaptation des emballages selon l'art. 7 AP-LPTab permettrait aux entreprises du secteur du tabac de réduire sensiblement les coûts qui en découlent.

### **Aspects pratiques de l'exécution**

A une exception près, nous n'avons rencontré aucune preuve empirique qui mettrait en question la facilité d'exécution de la LPTab. L'exception est la suivante : plusieurs cantons ont relevé qu'il serait peu judicieux de ne pas coordonner les tâches d'exécution relatives à l'analyse des produits (analyse des produits du tabac et des cigarettes électroniques). Nous partageons cet avis, notamment parce que ces analyses nécessitent des investissements conséquents et parce que les produits du tabac sont pour la plupart distribués dans toute la Suisse et pas seulement dans certains cantons. L'exécution par les autorités cantonales devrait être coordonnée, par exemple en désignant un laboratoire de référence pour toute la Suisse.

## Riassunto

I prodotti del tabacco non saranno più disciplinati dalla legge sulle derrate alimentari (LDerr), che entrerà presumibilmente in vigore a metà del 2016, ma saranno oggetto di uno atto normativo separato: la legge sui prodotti del tabacco (LPTab). La procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale sui prodotti del tabacco (AP-LPTab) si è conclusa il 12 settembre 2014. In vista della preparazione del relativo messaggio, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha incaricato l'Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale (BASS) di elaborare un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) riguardante la legge sui prodotti del tabacco, che consenta di valutarne le ripercussioni sull'economia, lo Stato e la società.

### Regolamentazione in vigore

La legge sui prodotti del tabacco modifica in modo sostanziale l'attuale ordinamento giuridico per quanto riguarda il marketing per i prodotti del tabacco, la consegna di tali prodotti ai giovani e il disciplinamento delle sigarette elettroniche.

L'odierno disciplinamento del **marketing per i prodotti del tabacco** può essere riassunto come segue: a livello nazionale vige unicamente il divieto di pubblicità «rivolta espressamente ai giovani di età inferiore ai 18 anni (giovani)» (art. 18 OTab); in quindici Cantoni è vietata la pubblicità cartellonistica negli spazi pubblici e in quattro Cantoni la pubblicità cinematografica; in due Cantoni (VS e SO) è infine proibita la sponsorizzazione di manifestazioni.

La **consegna di prodotti del tabacco ai giovani** è attualmente disciplinata come segue: a livello nazionale non esistono norme che proibiscano la consegna di prodotti del tabacco a bambini e giovani; in dieci Cantoni vige un divieto di consegna di prodotti del tabacco ai minori di 18 anni e in dodici Cantoni ai minori di 16 anni; in quattro Cantoni i prodotti del tabacco possono essere consegnati anche a bambini e giovani di età inferiore ai 16 anni.

Nell'attuale ordinamento giuridico le **sigarette elettroniche** sono disciplinate come segue: il commercio di **sigarette elettroniche contenenti nicotina** è vietato, mentre ne sono consentiti l'importazione per uso personale e il consumo. Le **sigarette elettroniche senza nicotina** non sono invece considerate prodotti del tabacco, ma oggetti d'uso e sono quindi disciplinate dalla legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso e dalla relativa ordinanza.

## Legge sui prodotti del tabacco

Le principali modifiche dell'ordinamento giuridico previste dalla LPTab sono le seguenti:

■ **Nuovo disciplinamento per le sigarette elettroniche:** l'articolo 3 AP-LPTab prevede da un lato la legalizzazione del commercio delle sigarette elettroniche contenenti nicotina e, dall'altro, un disciplinamento delle sigarette elettroniche con e senza nicotina sostanzialmente assimilato a quello dei prodotti del tabacco tradizionali.

■ **Dichiarazione dei principali ingredienti:** a livello di ordinanza, in relazione all'articolo 7 AP-LPTab, è previsto che sugli imballaggi dei prodotti del tabacco siano ora dichiarati i principali ingredienti.

■ **Limitazione del marketing per i prodotti del tabacco:** l'articolo 13 AP-LPTab introduce limitazioni nella forma degli strumenti pubblicitari, il divieto di ricorrere a determinati supporti pubblicitari e di fare pubblicità in determinati luoghi. L'articolo 14 AP-LPTab vieta invece la promozione delle vendite dei prodotti del tabacco se prevede (a) la consegna gratuita, (b) la consegna di regali o premi oppure (c) sconti limitati nel tempo e nello spazio e rivolti a un determinato gruppo di persone. L'articolo 15 AP-LPTab stabilisce il divieto di sponsorizzazione di manifestazioni che hanno carattere internazionale. Infine, secondo l'articolo 16 AP-LPTab, gli strumenti pubblicitari devono recare un'avvertenza. Per valutare gli effetti delle limitazioni in fatto di marketing, vanno sottolineate alcune circostanze significative. In primo luogo, una parte di tali limitazioni sono già previste dall'ordinamento giuridico di alcuni Cantoni. In secondo luogo, i tre principali fabbricanti di sigarette si sono già sottoposti su base volontaria, nel quadro di un accordo con la Commissione svizzera per la lealtà, a una parte delle limitazioni di marketing previste. In terzo luogo, l'articolo 13 AP-LPTab va interpretato nel senso dell'assenza di restrizioni per quanto riguarda la pubblicità nei punti vendita (point of sales, POS).

■ **Divieto di consegna a minorenni e test d'acquisto di tabacco:** come accennato in precedenza, in alcuni Cantoni la consegna di prodotti del tabacco ai giovani è già vietata dall'attuale ordinamento giuridico. L'articolo 18 AP-LPTab introduce ora un divieto a livello nazionale di consegna di prodotti del tabacco a minorenni. L'AP-LPTab prevede anche un divieto di consegna **da parte di** minorenni, che però non è stato necessario analizzare nel quadro della presente AIR, dato che, il 5 giugno 2015, il Consiglio federale, preso atto dei risultati della procedura di consultazione, ha deciso di non inserirlo nel disegno di legge sui prodotti del

tabacco (D-LPTab). In relazione al divieto di consegna, l'articolo 19 AP-LPTab prevede che le autorità cantonali possano effettuare test d'acquisto di tabacco. L'ordinamento giuridico di alcuni Cantoni che hanno disciplinato la consegna di prodotti del tabacco ai giovani consente già ora di effettuare test d'acquisto.

■ **Notifica annuale delle spese di marketing:** l'articolo 21 AP-LPTab impone alle aziende che immettono in commercio sul mercato svizzero prodotti del tabacco di notificare una volta all'anno all'UFSP le spese sostenute per la pubblicità, la sponsorizzazione e la promozione delle vendite connesse a questi prodotti.

### Necessità di intervento statale

L'esigenza di disciplinare i prodotti del tabacco è incontestabile. I fumatori provocano costi che non sono sostenuti da loro stessi, ma dalla società nel suo insieme. Tali effetti esterni negativi del consumo di tabacco devono essere internalizzati tramite imposizione. Partendo dal presupposto che i costi esterni del consumo di tabacco in Svizzera sono già coperti dall'imposta sul tabacco, le limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab non possono essere giustificate sulla base di tali effetti esterni negativi. **Nella letteratura scientifica, le regolamentazioni che vanno oltre l'internalizzazione di effetti esterni sono motivate con un fallimento del mercato riconducibile, in ultima analisi, alla razionalità limitata del consumatore.** I consumatori tendono, da un lato, a sopravvalutare il valore dei costi e dei benefici riferiti al presente rispetto a quello dei costi e dei benefici futuri («present bias») e, di conseguenza, sottovalutano i costi futuri del consumo di tabacco. Dall'altro, non si rendono conto di quanto possano cambiare le loro preferenze nel tempo («projection bias»). Per questa ragione, i fumatori sottovalutano il fatto che l'astenersi dal fumare può rappresentare un valore per il loro «io» futuro. La razionalità limitata si traduce in un'**incoerenza temporale** delle preferenze. I consumatori le cui preferenze sono incoerenti nel tempo consumano nel presente più prodotti del tabacco di quanto sarebbe ottimale in funzione delle loro preferenze a lungo termine. Siamo quindi in presenza di un **fallimento del mercato in ragione di internalità negative:** il comportamento di consumo assunto dall'«io» presente provoca effetti esterni negativi per l'«io» futuro. In questi casi, la letteratura scientifica parla di «internalità» che possono essere interpretate come una particolare forma di «esternalità». Sul piano empirico, il fallimento del mercato si manifesta in diversi fenomeni:

- più della metà dei fumatori in Svizzera vorrebbe smettere di fumare e quindi fuma anche se preferirebbe astenersi;
- parte dei fumatori rimpiange di aver iniziato a fumare o di non aver smesso;
- parte dei fumatori non riesce a smettere di fumare, malgrado sia ciò che desidera (problemi di autocontrollo).

Ciò premesso, le regolamentazioni in materia di prodotti del tabacco che vanno oltre l'internalizzazione di effetti esterni sono da intendere come strumenti che consentono di trasferire sull'«io» presente parte degli effetti esterni negativi che questi generano per l'«io» futuro, in modo che l'«io» presente riduca il consumo di tabacco e il tutto si traduca, a lungo termine, in un aumento del beneficio per l'individuo. Gruber e Mullainathan (2005) hanno dimostrato empiricamente che ciò corrisponde alla realtà in una celebre pubblicazione dal titolo «Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?»: sia negli Stati Uniti sia in Canada, gli aumenti dell'imposta sul tabacco hanno reso più soddisfatti i (potenziali) fumatori. La questione della necessità d'intervento statale in tale ambito può essere quindi riformulata come segue: **lo Stato deve intervenire sulla libertà economica per soddisfare maggiormente parte dei suoi cittadini?** Dal punto di vista economico, la risposta è la seguente: in presenza di un fallimento del mercato e se l'ingerenza nella libertà economica non provoca costi superiori ai benefici che genera (utilità netta positiva), lo Stato dovrebbe intervenire, altrimenti no. Alla luce delle evidenze empiriche, è innegabile che ci troviamo di fronte a un fallimento del mercato. Secondo l'analisi costi-benefici da noi svolta, l'utilità della LPTab è superiore ai costi da essa indotti. Di conseguenza è lecito concludere che le limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab sono giustificate dal punto di vista economico e con esse il paternalismo della *ratio legis*. In questa sede osserviamo, tuttavia, che potrebbero esservi economisti che rifiutano per principio qualsiasi ingerenza statale a carattere paternalistico.

### Costi della legge

La LPTab provocherà costi aggiuntivi di regolamentazione per le aziende che immettono in commercio prodotti del tabacco e costi di esecuzione supplementari per lo Stato:

- **Costi aggiuntivi di regolamentazione per le aziende del settore del tabacco:** a causa dell'obbligo di dichiarazione dei principali ingredienti, le aziende del settore devono adeguare gli imballaggi dei prodotti del tabacco che im-

mettono in commercio. I costi unici da sostenere per adeguare i 3500 diversi imballaggi (nostra stima) sono da noi valutati in 17,3 milioni di franchi. I costi di regolamentazione ricorrenti (che si ripetono cioè ogni anno) aumenteranno invece soprattutto in ragione delle previste limitazioni in fatto di marketing. Queste ultime determineranno infatti una nuova allocazione delle spese di marketing verso strumenti meno efficaci e quindi meno efficienti. Partendo da un'analisi empirica delle ripercussioni delle limitazioni introdotte a livello cantonale tra il 1997 e il 2007, abbiamo dedotto, sulla base di evidenze, che le limitazioni previste dalla LPTab porteranno a un aumento delle spese di marketing delle aziende del settore del tabacco dell'ordine di 13,7 milioni di franchi all'anno. Sono inoltre attesi costi di regolamentazione ricorrenti addizionali pari a, rispettivamente 136 000 e 71 000 franchi all'anno a seguito dell'obbligo di notifica delle spese di marketing (art. 21 AP-LPTab) e di un'esecuzione più sistematica per quanto riguarda la notifica annuale della composizione dei prodotti (art. 20 AP-LPTab). Nel complesso, riteniamo che la LPTab genererà nel settore del tabacco **costi unici pari a 17,3 milioni e costi ricorrenti pari a 13,9 milioni di franchi all'anno**. Se si considera la creazione di valore aggiunto nel settore del tabacco, che nell'anno 2011 ammontava a 2,3 miliardi di franchi (KPMG 2013), tali costi di regolamentazione aggiuntivi possono essere considerati modesti.

■ **Riduzione del surplus del produttore:** per surplus (o rendita) del produttore gli economisti intendono i guadagni che vanno oltre una retribuzione del capitale proprio adeguata al rischio d'impresa. Il surplus del produttore può verificarsi solo in presenza di un fallimento del mercato, mentre in caso di concorrenza perfetta è pari a zero. Vi sono, a nostro giudizio, evidenze empiriche secondo cui le aziende del settore del tabacco, per ragioni forse connesse alla struttura oligopolistica del mercato svizzero delle sigarette, realizzano un surplus del produttore. Con l'entrata in vigore della LPTab tale vantaggio è però destinato a ridursi dato che, secondo le nostre analisi su base scientifica, la nuova legge indurrà un trasferimento di fatturato dal settore del tabacco ad altri rami economici nei quali si realizza un surplus del produttore inferiore o pari a zero. Tale riduzione è tuttavia rilevante per la nostra AIR solo se riguarda il surplus del produttore di persone residenti in Svizzera, tra cui anche gli azionisti, il che non è sempre il caso nel settore del tabacco, visto che a volte i surplus realizzati sono versati anche a persone e azionisti non residenti in Svizzera. Date tali premesse, stimiamo la riduzione del surplus del produttore

nel periodo 2018-2060 tra **5,9 e 9,0 milioni di franchi** in media **all'anno**.<sup>13</sup>

■ **Costi aggiuntivi di regolamentazione per le aziende che immettono in commercio sigarette elettroniche senza nicotina:** l'assoggettamento delle sigarette elettroniche senza nicotina alla LPTab comporta nuovi obblighi per le aziende del settore. Secondo le nostre stime, la notifica dei prodotti immessi sul mercato (art. 10 AP-LPTab), la notifica annuale della composizione dei prodotti (art. 20 AP-LPTab) e la notifica annuale delle spese di marketing sostenute (art. 21 AP-LPTab) comporteranno per le aziende che immettono in commercio sigarette elettroniche senza nicotina **costi di regolamentazione unici pari a 495 000 franchi e costi di regolamentazione ricorrenti pari a 90 000 franchi all'anno**. Tra questi non rientrano gli eventuali costi derivanti da un disciplinamento della composizione e delle emissioni delle sigarette elettroniche ai sensi dell'articolo 6 AP-LPTab, che non possono essere stimati nel quadro della presente AIR perché al momento dell'elaborazione non sono ancora noti i contenuti della pertinente ordinanza. Data la dimensione del mercato svizzero delle sigarette elettroniche senza nicotina (fatturato stimato nel 2014 pari a 16 mio. di franchi), i costi di regolamentazione qui esposti non possono essere considerati trascurabili.

■ **Costi di esecuzione supplementari a carico dei Cantoni:** l'effettuazione di test d'acquisto di tabacco supplementari (art. 19 AP-LPTab), l'esecuzione delle limitazioni del marketing previste (art. 13-16 AP-LPTab) e la legalizzazione del commercio delle sigarette elettroniche contenenti nicotina (art. 3 AP-LPTab) comporteranno per i Cantoni costi di esecuzione supplementari unici e ricorrenti. I **costi di esecuzione unici sono da noi stimati a 288 000 franchi** mentre quelli **ricorrenti a 376 000 franchi all'anno**.

■ **Costi di esecuzione supplementari a carico della Confederazione:** secondo le nostre valutazioni, la LPTab indurrà **costi di esecuzione unici supplementari pari a 344 000 franchi e costi di esecuzione ricorrenti supplementari pari a 137 000 franchi all'anno** a carico della Confederazione. I costi di esecuzione unici supplementari sono in larga misura riconducibili all'adeguamento programmato di una piattaforma applicativa per una procedura di notifica elettronica (219 000 franchi). I costi di esecuzione ricorrenti supplementari sono invece attribui-

<sup>13</sup> I costi e i benefici riportati nella presente sintesi e riferiti al periodo 2018-2060 sono stati calcolati applicando un fattore di sconto del 2 per cento.



bili a svariati cambiamenti introdotti dalla LPTab. I costi descritti nel presente paragrafo portano a sopravvalutare le ripercussioni della LPTab in termini di costi per la Confederazione, dato che includono anche spese che, a rigore, non sono da imputare alla nuova legge, bensì a cambiamenti pianificati nelle modalità di esecuzione (come ad es. il passaggio a una procedura di notifica elettronica).

Nella proiezione futura dei costi della LPTab (2018-2060) siamo partiti dal presupposto che i costi ricorrenti aumenteranno secondo la tendenza fatta registrare dalla produttività reale nel periodo 1993-2013 e in parte proporzionalmente all'incremento demografico previsto dall'Ufficio federale di statistica (UST). **Sulla base di tale ipotesi, riteniamo che, nel periodo 2018-2060, la LPTab comporterà costi complessivi per un ammontare compreso tra 776 e 910 milioni di franchi, ovvero costi medi annui tra 18,0 e 21,2 milioni di franchi.**

### Utilità della legge

Nel periodo 2018-2060, la LPTab porterebbe a una riduzione della prevalenza, ovvero della quota di fumatori nella popolazione residente in Svizzera. Tale effetto determinerebbe a sua volta, negli stessi anni, una riduzione dei **costi sociali del consumo di tabacco**, che Fueglisterdousse et al. (2009) hanno quantificato per il 2007 a **9,9 miliardi di franchi**. Pertanto i benefici della LPTab vanno visti nella riduzione dei costi sociali del fumo nel periodo 2018-2060. Per quantificarli siamo ricorsi a un procedimento in tre fasi:

■ **Stima dell'impatto della LPTab sulla prevalenza:** in una prima fase, sulla base delle previsioni demografiche dell'UST e di una valutazione empirica dell'impatto della LPTab sulla prevalenza, abbiamo stimato la riduzione del numero di fumatori nel periodo 2018-2060 che comporterebbe la LPTab.

■ **Previsione dei costi per fumatore nel periodo 2018-2060:** in una seconda fase, sulla base dei costi sociali del consumo di tabacco relativi all'anno 2007 quantificati da Fueglisterdousse et al. (2009), abbiamo stimato l'ammontare dei costi sociali per fumatore nel periodo 2018-2060.

■ **Calcolo della riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco:** nella terza e ultima fase abbiamo calcolato i benefici della LPTab nel periodo 2018-2060, moltiplicando il numero corrispondente alla riduzione dei fumatori indotta dalla LPTab (prima fase) per i costi sociali per fumatore (seconda fase).

La chiave di volta del calcolo è stata la stima dell'impatto della LPTab sulla prevalenza nel periodo 2018-2060. La nuova legge ridurrebbe la prevalenza tramite tre diverse catene di cause ed effetti:

■ **Impatto dell'aumento dei costi di regolamentazione sulla prevalenza:** l'aumento dei costi di regolamentazione per le aziende del settore del tabacco indurrebbe un aumento dei prezzi dei prodotti che, a sua volta, porterebbe a una riduzione della prevalenza. Partendo dai costi di regolamentazione aggiuntivi quantificati per il settore del tabacco e da un'elasticità della prevalenza rispetto al prezzo valutata empiricamente a -0,39, abbiamo stimato che l'aumento dei costi di regolamentazione implicherebbe una riduzione della prevalenza dello **0,125 per cento** (non punti percentuali).<sup>14</sup>

■ **Impatto della legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina sulla prevalenza:** la legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina determinerebbe un aumento della quota di consumatori di questo tipo di prodotto nella popolazione. Dato che le sigarette elettroniche sono surrogati delle sigarette tradizionali, tale aumento si tradurrebbe in una riduzione della quota dei fumatori di queste ultime nella popolazione residente in Svizzera. Sulla base di un raffronto con la Francia, Paese nel quale il commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina è legale, abbiamo stimato su base empirica, che la legalizzazione di questo prodotto ridurrebbe la prevalenza (per quanto riguarda il consumo di prodotti del tabacco tradizionali) del **2,1 per cento** (non punti percentuali).

■ **Impatto delle limitazioni del marketing sulla prevalenza:** le misure marketing previste dalla LPTab determinerebbero un calo della domanda di prodotti del tabacco e, di conseguenza, una riduzione della prevalenza. Abbiamo stimato tale impatto sulla base di un'analisi empirica degli effetti di limitazioni analoghe introdotte dai Cantoni tra il 2002 e il 2012. Mediante un **«modello multilivello» (modello ML)** abbiamo analizzato, sulla base di dati individuali tratti dall'Indagine sulla salute in Svizzera 2002 e 2012, se tra il 2002 e il 2012 nei Cantoni che hanno introdotto misure di limitazione del marketing, la prevalenza ha fatto registrare in quello stesso periodo un calo superiore rispetto ai Cantoni che non hanno adottato misure di questo genere. Ne è risultato che le limitazioni a livello

<sup>14</sup> Differenza tra «per cento» e «punti percentuali»: se, ad esempio, la prevalenza scende dal 32 al 28 per cento, essa si riduce di 4 punti percentuali (32 meno 28 per cento) o, in altri termini, del 12,5 per cento (4 diviso 32 per cento).

cantonale hanno fatto scendere la prevalenza tra i 15-40enni di 4,25 punti percentuali (non per cento). In altri termini, senza tali limitazioni, nel 2012 la prevalenza in questo gruppo di destinatari invece di essere del 31,9 per cento, sarebbe stata del 36,1 per cento e quindi di 4,25 punti percentuali superiore. Parallelamente, tramite un **«modello autoregressivo a ritardi distribuiti» (modello ADL)** abbiamo analizzato, sulla base di dati trimestrali aggregati, gli effetti sulla prevalenza della riduzione (dovuta alla regolamentazione) delle spese pubblicitarie lorde nei media tradizionali da 14,9 milioni a trimestre nel 2002 a 5,5 milioni a trimestre nel 2012. Ne è risultato, in primo luogo, che le misure di limitazione del marketing a livello cantonale hanno fatto scendere la prevalenza tra i 15-24enni di 3,8 punti percentuali e, in secondo luogo, che una riduzione delle spese pubblicitarie lorde nei media tradizionali di 1,0 milioni di franchi a trimestre determina una riduzione della prevalenza in questo gruppo di destinatari pari a 0,4 punti percentuali. Partendo da tali risultati empirici, siamo giunti alla conclusione **che le limitazioni del marketing previste dalla LPTab ridurrebbero a lungo termine la prevalenza di una quota compresa tra il 5,4 per cento (stima ADL) e il 9,9 per cento (stima ML)**. A breve termine l'impatto sarebbe inferiore, in quanto riteniamo che la LPTab espleti immediatamente i suoi effetti solo sui 15-40enni (stima ML) o i 15-24enni (stima ADL) e che quindi la prevalenza tra le persone d'età superiore a 40 o a 24 anni scenda solo a lungo termine.

Globalmente calcoliamo che con l'entrata in vigore della LPTab, a lungo termine la prevalenza si ridurrebbe **dal 7,6 all'11,9 per cento**.

Sulla base di queste previsioni d'impatto della LPTab sulla prevalenza e degli scenari demografici dell'UST, abbiamo calcolato **che, a lungo termine (ovvero nell'anno 2060), la LPTab ridurrebbe il numero di fumatori di almeno 142 000 e al massimo di 224 000 unità**.

Il calo del numero di fumatori indotto dalla LPTab sarebbe accompagnato da una **riduzione dei costi sociali del consumo del tabacco nel periodo 2018-2060 il cui ammontare attuale è da noi stimato tra 19,2 miliardi (stima ADL) e 26,8 miliardi di franchi (stima ML)**. Ciò significa che, nel periodo 2018-2060, la LPTab apporterebbe benefici compresi tra 445 e 624 milioni di franchi in media all'anno. Circa un terzo di tale benefici sarebbe riconducibile alla legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina e circa due terzi alle limitazioni del marketing previste dalla nuova legge.

### Utilità netta della legge

L'utilità netta della LPTab è data dalla differenza tra il valore attuale dei benefici e il valore attuale dei costi della nuova legge. **Secondo le nostre valutazioni, l'utilità netta della LPTab per il periodo 2018-2060 va da 18,4 (stima ADL) a 25,9 miliardi di franchi (stima ML)**. Su base annua, ciò corrisponde a benefici medi netti compresi tra 427 e 603 milioni di franchi.

Le **ipotesi più importanti e critiche** su cui si basa tale risultato sono le seguenti:

- il consumo di sigarette elettroniche non ha effetti negativi sulla salute;
- per le persone che non fumano (più) grazie alla LPTab, la riduzione della prevalenza non è legata a una riduzione del surplus (o rendita) del consumatore;
- il calo di posti di lavoro e di fatturato nel settore del tabacco non comporta (entro i limiti della riduzione del surplus del produttore da noi stimata) alcun costo;
- i costi provocati da un fumatore alla sanità pubblica aumentano tra il 2007 e il 2060 secondo il trend di crescita fatto registrare dai costi della salute pro capite tra il 1997 e il 2012; i costi indiretti e i costi immateriali restano immutati al livello del 2007.

Le suddette ipotesi sono, a nostro giudizio, le migliori che si potessero formulare sulla base delle evidenze empiriche e della letteratura scientifica disponibili. Per testare la robustezza del risultato secondo cui l'utilità netta della LPTab sarebbe positiva, abbiamo definito uno scenario basato sulle seguenti **ipotesi estremamente pessimistiche** dal punto di vista del legislatore, che riteniamo comunque in parte errate e in parte non realistiche:

- i benefici della legalizzazione delle sigarette elettroniche sono pari a zero, in quanto in futuro, ad esempio, emerge che il consumo di questo tipo di prodotti sarà dannoso tanto quanto quello delle sigarette tradizionali. Alla luce delle conoscenze attuali sulla dannosità delle sigarette elettroniche, si tratta di un'ipotesi non realistica;
- le limitazioni del marketing previste dalla LPTab riducono la prevalenza «solo» del 5,4 per cento (stima ADL pessimistica);
- nel corso della loro intera vita, i fumatori non provocano alla sanità pubblica costi superiori a quelli dei non fumatori; i costi diretti per fumatore sono pari a zero; per quanto riguarda i costi della salute, la LPTab non è quindi di alcuna utilità (ipotesi non realistica);

■ la riduzione della prevalenza comporta un calo del surplus del consumatore che, stando a Ashley et al. (2014), ammonta al 75,5 per cento dei benefici della LPTab; ciò significa che coloro che non fumano più a seguito della LPTab subiscono svantaggi (costi) pari a tre quarti dell'utilità della nuova legge; costoro sarebbero dunque disposti a pagare molto affinché la LPTab non sia adottata e ciò malgrado il fatto che la sua entrata in vigore non impedirebbe loro di fumare (secondo i principali esperti nel campo dell'«Economics of addiction», si tratta di un'ipotesi errata);

■ ai costi e ai benefici futuri non viene applicato un fattore di sconto del 2 per cento, come consigliato dal manuale AIR del DEFR, ma del 4 per cento.

**Anche partendo da tali ipotesi, il bilancio della LPTab è positivo:** sulla base di questo scenario l'utilità netta cumulata nel periodo 2018-2060 ammonterebbe a 584 milioni di franchi, ovvero a 13,6 milioni di franchi in media all'anno.

#### Effetti distributivi

La LPTab provocherà perdite a determinati gruppi sociali, che saranno compensate da guadagni per altri gruppi. Non si tratta quindi né di costi né di benefici, ma di effetti distributivi della nuova legge. I principali tra questi sono elencati qui di seguito.

■ **Riduzione del fatturato e del numero di posti di lavoro nel settore del tabacco:** la LPTab ridurrà il fatturato e il numero posti di lavoro nel settore del tabacco rispetto al livello che avrebbero raggiunto se fosse rimasto in vigore l'ordinamento giuridico attuale. Si tratta tuttavia, entro i limiti della riduzione del surplus del produttore da noi stimata, di un effetto distributivo: in altri settori aumenteranno i fatturati e saranno creati posti di lavoro supplementari in egual misura. I «mancati fumatori» destineranno infatti ad altri tipi di consumo le risorse economiche che senza la LPTab avrebbero investito in prodotti del tabacco: «Economists have shown both theoretically and empirically that, for the nation as a whole, employment gains from spending on other products will offset any employment losses from reduced spending on tobacco products.» (FDA RIA 2011, 36736/3617). La **riduzione del fatturato del settore del tabacco** nel periodo 2018-2060 è da noi valutata cumulativamente tra 3,6 (stima ADL) e 5,5 miliardi di franchi (stima ML) e corrisponde a una riduzione media annua compresa tra 111 e 170 milioni di franchi. Secondo i nostri calcoli, tale riduzione comporterebbe a lungo

termine (ossia nel 2060) un **calo** compreso tra 340 e 540 **posti di lavoro nel settore del tabacco**. A titolo di raffronto, nel 2011, nel settore del tabacco svizzero erano occupate 6695 persone.

■ **Riduzione delle entrate fiscali:** Il calo del consumo di tabacco indotto dalla LPTab determinerà una **riduzione del gettito dell'imposta sul tabacco** che, per il periodo 2018-2060, quantifichiamo cumulativamente tra 4,9 (stima ADL) e 7,6 miliardi di franchi (stima ML). Ciò corrisponde a perdite fiscali comprese tra 115 e 175 milioni di franchi in media all'anno. A titolo di raffronto, nel 2014, il gettito complessivo dell'imposta sul tabacco è stato di 2,3 miliardi di franchi. Al contrario, i **gettiti dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte dirette** aumenterebbero, dato che la LPTab contribuirebbe a ridurre le perdite di produttività nell'economia dovute al consumo di tabacco. Riteniamo che i proventi supplementari dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte dirette non siano sufficienti a compensare la riduzione del gettito dell'imposta sul tabacco, anche se non siamo tuttavia in grado di valutare in modo definitivo l'effetto complessivo sulle entrate fiscali, dato che, nel quadro della presente AIR, non ci è stato possibile quantificare l'impatto della nuova legge sull'imposta sul valore aggiunto e sulle imposte dirette.

■ **Ripercussioni sulle assicurazioni sociali:** nel quadro della presente AIR, non abbiamo potuto analizzare dal punto di vista quantitativo gli effetti della LPTab sul bilancio delle assicurazioni sociali. Studi inerenti agli Stati Uniti e alla Germania indicano che la LPTab porterebbe a un aumento delle entrate e a una riduzione delle spese per l'**assicurazione malattie obbligatoria** e l'**assicurazione invalidità**. L'impatto sulla **previdenza per la vecchiaia obbligatoria** non è chiaro.

■ **Ripercussioni sui media pubblicitari tradizionali (cinema, cartellonistica, adscreen, quotidiani e riviste):** secondo le nostre analisi su base empirica, la LPTab non condurrebbe a una riduzione, bensì a un aumento del giro d'affari del settore della pubblicità, dei media e del marketing. Sarebbe, tuttavia, lecito attendersi spostamenti di fatturato all'interno del settore a svantaggio dei media pubblicitari tradizionali (cinema, cartellonistica, adscreen, quotidiani e riviste) e a favore della pubblicità nei punti vendita e della sponsorizzazione di manifestazioni. Nel 2014, le spese pubblicitarie lorde per i prodotti del tabacco nei media pubblicitari tradizionali ammontavano a 15,5 milioni di franchi. Tra le spese pubblicitarie lorde sono inclusi gli sconti quantitativi, gli sconti commerciali («freespace»),

la commissione per consulenza ed eventuali provvigioni d'intermediazione. La riduzione effettiva dei ricavi (netto/netto/netto) indotta dalla LPTab è stata da noi stimata, sulla base del 2014, a un massimo di 10 milioni di franchi. In considerazione del fatturato complessivo dei media pubblicitari classici (cfr. Fondazione statistica svizzera della pubblicità), per tutti i media in questione le perdite di fatturato sarebbero insignificanti, fatta eccezione per la rivista specializzata «Cigars», per la quale la LPTab potrebbe costituire una minaccia vitale.

### Regolamentazione alternativa

La presente AIR consente di trarre le conclusioni riportate di seguito per quanto riguarda una possibile regolamentazione alternativa.

■ **Disciplinamento del marketing per i prodotti del tabacco:** ci siamo chiesti se, alla luce dei risultati della presente AIR, vi siano motivi per ritenere che l'utilità netta di un divieto più sistematico di pubblicità e sponsorizzazione sia inferiore a quella delle limitazioni parziali previste dalla LPTab, ma non ne abbiamo individuato alcuno. I risultati dell'AIR indicano, a nostro giudizio, il contrario. La differenziazione tra diverse forme di pubblicità (cartellonistica negli spazi pubblici contro locandine nei punti vendita; manifestazioni a carattere internazionale contro manifestazioni a carattere interno) è, a nostro modo di vedere, inopportuna anche per ragioni economiche.

■ **Disciplinamento del marketing per le sigarette elettroniche:** la presente AIR mostra che le sigarette elettroniche rappresentano un'opportunità per la salute pubblica, dato che si ritiene che il loro consumo sia molto meno dannoso rispetto a quello delle sigarette tradizionali. I consumatori di sigarette elettroniche contenenti nicotina sono ex fumatori o fumatori che hanno sostanzialmente ridotto il loro consumo giornaliero di sigarette. Non vi sono evidenze empiriche che le sigarette elettroniche favoriscano l'inizio del consumo di tabacco. Alla luce di tale premessa, la crescita del mercato delle sigarette elettroniche non dovrebbe oggi essere frenata da limitazioni del marketing destinate a rendere più costose le iniziative pubblicitarie e promozionali. Al contrario, alle aziende del settore dovrebbe essere consentito di impiegare tutti gli strumenti di marketing adeguati per convincere il maggior numero possibile di fumatori a passare al consumo di sigarette elettroniche contenenti nicotina.

■ **Estensione della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo alle sigarette elettroniche:** dato che gli operatori economici (in particolare dei settori della

gastronomia e dei trasporti) hanno esteso alle sigarette elettroniche su base per così dire volontaria la protezione contro il fumo passivo, le ripercussioni di un'estensione a tali prodotti della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo sarebbero contenute. Dal punto di vista economico, la questione dell'estensione alle sigarette elettroniche della protezione contro il fumo passivo non è quindi particolarmente significativa.

■ **Ulteriori limitazioni del marketing da parte dei Cantoni (art. 17 AP-LPTab):** se da un lato va preso atto che eventuali soluzioni particolari a livello cantonale riguardanti le aziende del settore del tabacco provocano, di norma, costi di regolamentazione supplementari, dall'altro, i risultati della presente AIR ci portano a concludere che ulteriori limitazioni del marketing contribuirebbero a ridurre ancor più i costi sociali del consumo di tabacco. Per contro, non è stato possibile soppesare i costi e i benefici dell'articolo 17 AP-LPTab, in quanto non sono note eventuali ulteriori regolamentazioni cantonali. Tre dei diciannove Cantoni che hanno risposto al nostro sondaggio affermano di aver l'intenzione d'introdurre ulteriori limitazioni, in particolare per quanto riguarda la sponsorizzazione di manifestazioni.

■ **Regolamentazione dei prodotti del tabacco per uso orale (snus):** nel quadro della presente AIR non è stato possibile verificare se i benefici di un'eventuale legalizzazione dello snus superino i costi di una regolamentazione in tal senso. È tuttavia assodato che un disciplinamento differente per snus e tabacco da masticare (come previsto dalla LPTab) non possa essere sostanzialmente giustificato.

■ **Regolamentazione transitoria:** una proroga da due a quattro o cinque anni del termine per l'adeguamento degli imballaggi dei prodotti del tabacco in relazione all'articolo 7 AP-LPTab consentirebbe di ridurre sostanzialmente i costi di regolamentazione a carico delle aziende del settore.

### Aspetti pratici dell'esecuzione

Fatta salva un'unica eccezione, nella nostra analisi non ci siamo imbattuti in evidenze empiriche che mettessero in dubbio l'appropriatezza dell'esecuzione prevista dalla LPTab. L'eccezione è la seguente: vari Cantoni affermano che un'esecuzione a livello cantonale non coordinata dell'analisi dei prodotti (analisi dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche) non è appropriata. Condividiamo tale opinione, tra l'altro perché l'analisi dei prodotti comporta consistenti investimenti e, nella maggior parte dei casi, i prodotti del tabacco sono distribuiti

nell'intera Svizzera e non solo in singoli Cantoni. L'esecuzione cantonale dovrebbe essere coordinata (ad esempio designando un laboratorio di riferimento a livello nazionale).

## Summary

Tobacco products no longer fall within the scope of the new Foodstuffs Act (FoodA) that is scheduled to come into force in mid-2016. It is therefore envisaged that they should be regulated by a separate law, the Tobacco Products Act (TobPA). The consultation period for the preliminary draft of the Tobacco Products Act ended on 12 September 2014. For the purpose of the Federal Council's Dispatch on the Tobacco Products Act, the Federal Office of Public Health (FOPH) commissioned the Office for Labour and Social Policy Studies (BASS) to produce an assessment of the expected regulatory impact of the Tobacco Products Act (TobPA) on the economy, the State and society.

### Current regulation

The Tobacco Products Act mainly affects the marketing of tobacco products, their distribution to minors and the regulation of e-cigarettes.

The current regulation governing the **marketing of tobacco products** can be summarised as follows: At the national level, only advertising «that specifically targets minors under 18 years of age» is prohibited (Art. 18 TobO). Billboard advertising in public spaces is banned in 15 cantons, cinema advertising in four. Two cantons (Valais and Solothurn) also ban event sponsorship.

The **distribution of tobacco products to minors** is currently regulated as follows: At national level there are no regulations prohibiting the distribution of tobacco products to children and adolescents. Ten cantons ban the distribution of tobacco products to the under-18s, 12 ban distribution to the under-16s. In four cantons, tobacco products can be sold to children and adolescents under the age of 16.

**E-cigarettes** are currently regulated as follows: Trade in **e-cigarettes containing nicotine** is banned. However, the importing and use of nicotine-containing e-cigarettes for personal use is permitted. **E-cigarettes without nicotine** are classified under the current legislation not as tobacco products but as consumer articles. As such they are regulated by the Federal Act on Foodstuffs and Utility Articles and the associated ordinance.

### The Tobacco Products Act

The main legislative changes envisaged in the TobPA are the following:

■ **First-time regulation of e-cigarettes:** Art. 3 of the preliminary draft of the TobPA provides for the legalisation of trade in nicotine-

containing e-cigarettes and for the regulation of e-cigarettes either with or without nicotine corresponding essentially to that applicable to conventional tobacco products.

■ **Declaration of main ingredients:** In the implementing ordinance, mandatory declaration of the main ingredients of tobacco products on the packaging is envisaged (Art. 7 of the preliminary draft of the TobPA).

■ **Restriction of marketing for tobacco products:** Art. 13 of the preliminary draft of the TobPA envisages restrictions on certain forms of advertising, a ban on certain advertising media and restrictions on locations for advertising. Art. 14 of the preliminary draft of the TobPA envisages restrictions on the promotion of tobacco product sales. In this regard it bans: (a) the distribution of tobacco products free of charge, (b) the distribution of prizes and gifts, and (c) price discounts valid for a limited period and in specific places that target specific groups of people. Art. 15 of the preliminary draft of the TobPA envisages a ban on sponsoring international events with cross-border effects. Art. 16 of the preliminary draft of the TobPA requires advertising media to bear warnings. Concerning the impact of these marketing restrictions on tobacco products, the following facts need to be taken into consideration: Firstly, some of the planned restrictions already exist in some cantons under the current legislation. Secondly, the three major cigarette manufacturers have already voluntarily adopted some of the planned marketing restrictions as part of an agreement with the Swiss Commission for Fairness. Thirdly, Art. 13 of the preliminary draft of the TobPA should be interpreted as meaning that no restrictions on point-of-sale (POS) advertising are envisaged.

■ **Ban on distribution to minors and test purchases of tobacco:** As mentioned above, some cantons already ban the distribution of tobacco products to minors under existing legislation. Art. 18 of the preliminary draft of the TobPA now envisages a ban on the distribution of tobacco products **to** minors throughout Switzerland. The ban on the distribution of tobacco products **by** minors envisaged in the preliminary draft of the TobPA did not form part of the impact assessment because the Federal Council decided on 5 June 2015, in response to the outcome of the consultation process, that the latter ban should not be included in the draft Tobacco Products Act. In connection with the distribution ban to minors, Art. 19 of the preliminary draft of the TobPA empowers the cantons to perform test purchases of tobacco products. Some cantons that have already regulated the distribution of tobacco products to

## Summary

minors are already performing test purchases under the current legislation.

■ **Annual reporting of marketing expenditures:** Art. 21 of the preliminary draft of the TobPA envisages that companies which place tobacco products on the market in Switzerland must report their expenditure on advertising, sponsorship and sales promotion activities to the FOPH once a year.

### The need for state intervention

The need for tobacco products to be regulated is undisputed. Smokers generate costs that they do not bear themselves but are borne by society as a whole. These negative external effects of tobacco consumption must be internalised through taxation. Since it is assumed that the external costs of tobacco consumption in Switzerland are already covered by the tobacco tax, the marketing restrictions envisaged in the TobPA cannot be justified in terms of negative external effects. **In the literature, regulation that goes beyond the internalisation of external effects is justified in terms of market failure that is ultimately due to the limited rationality of consumers.** Consumers tend to overestimate the value of costs and benefits arising directly in the present compared with the value of costs that will be incurred in the future (present bias). For this reason they underestimate the future costs of tobacco consumption. At the same time, consumers underestimate the extent to which their preferences can change in the future (projection bias). Smokers thus underestimate the value that not smoking will have for their future self. This limited rationality results in **time-inconsistent** preferences. Consumers with time-inconsistent preferences consume more tobacco products in the present than is optimal in view of their long-term preferences. This means that the **market has failed because of negative externalities.** The consumption behaviour of the present self has negative external effects on the future self. These «externalities» – as they are referred to in the literature – can be interpreted as a particular form of «externalities». The market failure is manifested empirically in various phenomena:

- More than half of the smokers in Switzerland would like to stop smoking; i.e. they smoke even though they would prefer not to.
- Some smokers regret having started smoking or not having stopped.
- Other smokers do not manage to stop smoking even though they want to (problems with self-control).

Under these conditions, efforts to regulate tobacco products that go beyond the internalisation of external effects are viewed as instruments for internalising in the present self the negative external effects of the present self on the future self, the aim being for the present self to smoke less – which, in the longer term, will increase the benefit. The reality of this theory was demonstrated empirically by Gruber and Mullainathan (2005) in a widely acclaimed publication «Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?» In both the USA and Canada, increases in the tobacco tax led to (potential) smokers becoming happier. The question of whether the Tobacco Products Act is necessary can be formulated as follows against this background: **Should the state intervene in economic freedom to make some of its citizens happier?** The economic answer to this question is that, if the market has failed and if intervention in economic freedom does not generate costs that are greater than the benefit of the intervention (positive net benefit), then it should. Otherwise it should not. Given the empirical evidence available, there is no question that the market has failed. The cost-benefit analysis that has been carried out shows that the benefit of the TobPA is greater than the costs associated with it. It must accordingly be deduced that the restrictions on marketing of tobacco products envisaged in the TobPA are economically justified. We thus conclude that the paternalism inherent in the TobPA is justified, but point out that certain economists probably reject state intervention of a paternalistic nature as a matter of principle.

### Costs of the Tobacco Products Act

The Tobacco Products Act will generate additional costs for companies that place tobacco products on the market and additional enforcement costs for the State.

■ **Additional costs of regulation incurred by the tobacco industry:** The requirement to declare the main product ingredients will force the tobacco industry to modify the packaging of the products they put on the market. We estimate the one-off cost of modifying an estimated 3,500 packs at CHF 17.3 million. As a result of the regulation, ongoing, i.e. annually recurring, costs for the tobacco industry are most likely to arise from the marketing restrictions envisaged in the TobPA. These will result in a reallocation of marketing spend to less effective and thus less efficient marketing tools. Starting from an empirical analysis of the impact of marketing restrictions introduced at cantonal level between 1997 and 2007, we estimated on the basis of the available evidence that the marketing restric-

tions envisaged in the TobPA will increase marketing expenditures by the tobacco industry by CHF 13.7 million p.a. Additional recurring regulation-related costs totalling CHF 136,000 and CHF 71,000 p.a. are likely to result from the annual reporting of marketing expenditures (Art. 21 of the preliminary draft of the TobPA) and the systematic enforcement of annual reporting of product composition (Art. 29). Overall, we therefore expect the TobPA to generate **one-off costs of CHF 17.3 million** and **recurring costs of CHF 13.9 million p.a.** for the tobacco industry. Viewed against the added value generated in the tobacco industry, which in 2011 totalled CHF 2.3 billion (KPMG 2013), these additional regulation-related costs can be considered low.

■ **Reduction of producer surplus:** «Producer surplus» is the term used by economists to describe the additional profit that remains after compensation by way of the return on capital, given the risk. A positive producer surplus can only exist where the market has failed, because where perfect competition exists the producer surplus is zero. We think that there is empirical evidence that the tobacco industry is achieving a producer surplus greater than zero, possibly as a result of the oligopolistic structure of the Swiss cigarette market. Our evidence-based analyses show that the TobPA will lead to a shift in revenue from the tobacco industry to other sectors in which no or a lower producer surplus is achieved. This shift in revenue will be associated with a reduction in producer surplus that must be taken into account in the impact assessment – albeit only to the extent that it affects individuals resident in Switzerland, because some of the producer surplus achieved in the tobacco industry is paid out to individuals/shareholders who are not resident in Switzerland. We estimate that the producer surplus will decline in the period 2018–60 by an average of **CHF 5.9–9.0 million annually**.<sup>15</sup>

■ **Additional costs of regulation for companies that market e-cigarettes not containing nicotine:** Application of the TobPA to e-cigarettes without nicotine will impose additional obligations on companies in the e-cigarette sector. We estimate that the requirement to submit a notification before bringing a product onto the market (Art. 10 of the preliminary draft of the TobPA), annual reporting of the composition of products (Art. 20) and annual reporting of marketing spend (Art. 21) will result in **one-off costs** to companies marketing nicotine-free

e-cigarettes **of CHF 495,000** and **recurring costs associated with regulation of CHF 90,000 annually**. These regulation-associated costs do not contain any costs resulting from regulation of the composition of and emissions from e-cigarettes under the terms of Art. 6 of the preliminary draft of the TobPA. It was not possible to estimate these costs during the impact assessment because the terms of the relevant ordinance were not known at the time. In view of the size of the Swiss market for e-cigarettes without nicotine, estimated at CHF 16 million in 2014, the above-mentioned regulatory costs cannot be considered negligible.

■ **Additional enforcement costs in the cantons:** The implementation of additional test purchases of tobacco (Art. 19 of the preliminary draft of the TobPA), enforcement of the proposed marketing restrictions (Art. 13-16) and the legalisation of trade in e-cigarettes containing nicotine (Art. 3) will result in additional one-off and recurring enforcement costs in the cantons. We estimate the **one-off costs of enforcement at CHF 288,000**, the **recurring costs at CHF 376,000 annually**.

■ **Additional enforcement costs at federal level:**

We estimate that the TobPA will result in additional **one-off costs of enforcement of CHF 344,000** and additional **recurring costs of CHF 137,000 annually** at federal level. Most of the additional one-off costs of enforcement are due to the planned modification of a platform for an electronic reporting procedure (CHF 219,000). The additional recurring enforcement costs are due to different changes that will arise from the TobPA. These additional enforcement costs at federal level are likely to be an overestimate of the cost impact of the TobPA at this level since they also include costs which, strictly speaking, are not due to the TobPA but to a planned change in the implementing duties (such as the transition to an electronic reporting procedure).

When projecting the costs associated with the TobPA into the future (2018-60) we assumed that the recurring costs will increase in line with the growth trend in real productivity from 1993 to 2013 and also, to some extent, proportionally to the population growth forecast of the Federal Statistical Office (FSO). **On this basis we estimate that the TobPA would result in costs totalling CHF 776–910 million in the period 2018-60. This is equivalent to annual costs averaging CHF 18.0–21.2 million.**

#### **Benefits of the Tobacco Products Act**

The TobPA would lead to a reduction in prevalence, i.e. the proportion of smokers in the po-

<sup>15</sup> All the costs and benefits mentioned in this Summary that refer to the years 2018-60 were calculated using a discount factor of 2 percent.



## Summary

pulation, in the period 2018-60. This reduction in prevalence between 2018 and 2060 would be linked to a reduction in the **social costs of tobacco consumption**, which Fueglistler-Dousse et al. (2009) estimated at **CHF 9.9 billion** for year 2007. The benefit of the TobPA resides in this reduction in the social costs of smoking in the period 2018-60. We quantified this benefit in three stages:

■ **Estimation of the impact of the TobPA on prevalence:** In the first stage we used the demographic projection issued by the FSO and an empirical assessment of the impact of the TobPA on prevalence to estimate how many fewer smokers there would be in the period 2018-60 as a result of the TobPA.

■ **Forecast costs per smoker in the period 2018-60:** In the second stage we used the social costs of tobacco consumption in 2007 – as calculated by Fueglistler-Dousse et al. (2009) – to estimate the social costs per smoker in the period 2018-60.

■ **Calculation of the reduction in the social costs of tobacco consumption:** In the third stage we calculated the benefit of the TobPA in the period 2018-60 by multiplying the number of people who stop smoking due to the TobPA (first stage) by the social cost per smoker (second stage).

Calculation of the benefit focused on assessing the impact of the TobPA on prevalence in the period 2018-60. The TobPA would reduce prevalence via three different chains of causality:

■ **Impact of the increase in regulation-associated costs on prevalence:** The increase in regulation-associated costs to companies would cause the price of tobacco products to rise. Price increases in turn result in a decrease in prevalence. Using the quantified additional costs associated with regulation in the tobacco industry and price elasticity of the prevalence estimated empirically at  $-0.39$ , we estimated that the increase in regulation costs would lead to a reduction in prevalence of **0.125%** (not percentage points)<sup>16</sup>.

■ **Impact of the legalisation of nicotine-containing e-cigarettes on prevalence:** Legalisation of e-cigarettes containing nicotine would result in an increase in the proportion of the population smoking e-cigarettes. Since e-cigarettes are a substitute for cigarettes, this increase would be associated with a decrease in

the number of smokers. Based on a comparison with France, where trade in e-cigarettes containing nicotine is legal, we estimated on the basis of the available evidence that legalisation of e-cigarettes containing nicotine would reduce prevalence (in terms of smoking conventional tobacco products) by **2.1%** (not percentage points).

■ **Impact of marketing restrictions on prevalence:** The marketing restrictions envisaged in the TobPA would lead to a decline in demand for tobacco products and thus to a reduction of prevalence. We based our assessment of the impact of the marketing restrictions on prevalence on an empirical analysis of the impact of the marketing restrictions introduced by the cantons between 2002 and 2012. Firstly, we used a **multilevel (ML) model** based on individual data from the Swiss Health Surveys in 2002 and 2012 to determine whether prevalence declined more sharply in the cantons that introduced marketing restrictions between 2002 and 2012 than in cantons that did not introduce marketing restrictions. It emerged that the marketing restrictions at cantonal level reduced prevalence in the 15-40 age group by 4.25 percentage points (not percent). In other words, without the cantonal marketing restrictions, prevalence in the 15-40 age group would have been 4.25 percentage points higher in 2012. It would thus have been 36.1% instead of 31.9%. Secondly, we used an **autoregressive distributed lag (ADL) model** based on aggregated quarterly data to determine the impact on prevalence of the regulation-associated reduction in gross advertising spend in the classic advertising media from CHF 14.9 million per quarter in 2002 to CHF 5.5 million per quarter in 2012. This showed firstly that the cantonal marketing restrictions reduced prevalence in the 15-24 age group by 3.8 percentage points. Secondly, a reduction in gross advertising spend in the classic advertising media of CHF 1.0 million per quarter was associated with a reduction in prevalence of 0.4 percentage points in the 15-24 age group. Based on these empirical findings we estimated that **the marketing restrictions envisaged in the TobPA would reduce prevalence by between 5.4% (ADL estimate) and 9.9% (ML estimate) in the long term.** The short-term impact would not be as great as the long-term impact since we assumed that the TobPA would directly affect only the 15-40 (ML estimate) and 15-24 (ADL estimate) age groups. This means that the decline in prevalence in the over-40s and over-24s would occur with a time-lag.

Overall, we expect the TobPA to reduce prevalence in the long term by **7.6–11.9%**.

<sup>16</sup> The difference between percent and percentage points: If the prevalence drops from 32% to 28%, for example, then it decreases by 4 percentage points (32% minus 28%) or by 12.5% (4% of 32%).

Based on these estimated effects of the TobPA on prevalence and the population scenarios developed by the SFO, we calculated that **the TobPA would reduce the number of smokers by between 142,000 and 224,000 in the long term (i.e. by 2060).**

Our estimates show that the above reduction in the number of smokers resulting from the TobPA would be associated with a **reduction in the social costs of tobacco consumption in the period 2018-60 of between CHF 19.2 billion (ADL estimate) and CHF 26.8 billion (ML estimate) at present value.** This is equivalent to an annual benefit from the TobPA averaging between CHF 445 million and CHF 624 million in the period 2018-60. About one third of this benefit derives from the legalisation of nicotine-containing e-cigarettes, the other two-thirds from the marketing restrictions envisaged in the TobPA.

### Net benefit of the Tobacco Products Act

The net benefit of the TobPA is the difference between the present value of its benefit and the present value of the costs associated with it. **Our estimates show that the net benefit of the TobPA in the period 2018-60 will total between CHF 18.4 billion (ADL estimate) and CHF 25.9 billion (ML estimate).** This is equivalent to an annual net benefit averaging CHF 427 million to CHF 603 million.

The **most important and critical assumptions** underlying this result are the following:

- Smoking e-cigarettes has no negative effects on health.
- The reduction in prevalence is not associated with a reduction in the consumer surplus among people who quit smoking because of the TobPA.
- The reduction in the number of jobs and revenue in the tobacco industry is not associated with any costs other than the estimated reduction in the producer surplus.
- The costs to the health service caused by a smoker will increase between 2007 and 2060 in line with the growth trend for healthcare costs per head of population in the period from 1997 to 2012. The indirect and intangible costs per smoker will stagnate at the 2007 level.

We believe that these assumptions are the best that can be made on the basis of the available empirical evidence and the scientific literature. In order to test the reliability of the finding according to which the net benefit of the TobPA is positive, we defined a scenario based on the following, **very pessimistic assumptions.** In our opinion and from the standpoint of the

TobPA, these assumptions are partly wrong and partly unrealistic:

- There is zero benefit from legalising e-cigarettes because, for example, it emerges in the future that smoking e-cigarettes is just as harmful as smoking conventional cigarettes. This assumption is unrealistic on the basis of available knowledge on the harmfulness of e-cigarettes.
- The marketing restrictions envisaged in the TobPA reduce prevalence by «only» 5.4% (pessimistic ADL estimate).
- A smoker causes no more healthcare costs than a non-smoker over his or her entire life-span. The direct costs per smoker are zero. The TobPA therefore offers no benefit at all in terms of costs incurred in the health service. This assumption is unrealistic.
- The reduction in prevalence is associated with a reduction in the consumer surplus, which according to Ashley et al. (2014) would account for 75.5% of the benefit of the TobPA. This means that people who no longer smoke because of the TobPA would experience disadvantages (costs) equivalent to three-quarters of the benefit of the TobPA. This in turn would mean that people who quit smoking because of the TobPA would be willing to pay a great deal of money to prevent the TobPA coming into force – even though they would still have the possibility to smoke under the TobPA as before. This assumption is wrong according to the leading experts on the economics of addiction.
- Future costs and benefits are not discounted with a factor of 2%, as recommended in the EAER handbook on assessment of the impact of regulation, but using a discount factor of 4%.

**Even making these assumptions, the net benefit of the TobPA is still positive:** In this scenario, the cumulative net benefit during the period 2018-60 is CHF 584 million, equivalent to an average annual benefit of CHF 13.6 million.

### Distribution effects

The TobPA will result in losses among certain groups in society that will be compensated by the gains made by other groups. These are neither costs nor benefits associated with the TobPA – they are distribution effects. The major distribution effects of the TobPA are as follows:

- **Decrease in revenue and jobs in the tobacco industry:** The TobPA will lead to a situation in which revenue and the number of jobs in the tobacco industry are lower than they would be if the current legislation were not changed. However, apart from the reduction in the producer surplus that we have estimated, this is a

distribution effect. Additional revenue will be generated and additional jobs created to the same extent in other sectors. The smokers «put off» by the TobPA will use the financial resources that they would have invested in smoking if the TobPA had not been introduced for other forms of consumption. «Economists have shown both theoretically and empirically that, for the nation as a whole, employment gains from spending on other products will offset any employment losses from reduced spending on tobacco products.» (FDA RIA 2011, 36736/3617). We estimate that cumulative **revenue in the tobacco industry** in the period 2018–60 **will decline** by between CHF 3.6 billion (ADL estimate) and CHF 5.5 billion (ML estimate). The average reduction in revenue will accordingly be between CHF 111 million and CHF 170 million per year. Our estimates show that this decline in revenue for the tobacco industry would result in long-term (i.e. by 2060) **job losses in the tobacco industry** of between 340 and 540 positions. By way of comparison, in 2011 the Swiss tobacco industry employed 6,695 people.

■ **Reduction of tax revenue:** The decline in tobacco consumption induced by the TobPA will be associated with a reduction in revenue from tobacco tax. We estimate that the cumulative **reduction in revenue from tobacco tax** in the period 2018–60 will be between CHF 4.9 billion (ADL estimate) and CHF 7.6 billion (ML estimate). This is equivalent to an annual loss in tax revenues of CHF 115–175 million on average. By way of comparison, revenue from tobacco tax amounted to CHF 2.3 billion in 2014. **Revenue from value-added tax and direct taxes**, on the other hand, will increase as a result of lower smoking-related productivity losses. We assume that the additional revenue from value-added tax and direct taxes will not compensate for the lower revenue from tobacco tax, but we cannot definitely assess the overall effect on tax revenue since we were unable to quantify the effect on value-added tax and direct taxes in the context of the impact assessment.

■ **Effects on social insurance:** We were unable to quantify the effects of the TobPA on the financial situation of the social insurance systems in the context of the impact assessment. Studies of the situation in the USA and in Germany indicate that the TobPA would lead to an increase in income and to a reduction of expenditures on the part of the **statutory health insurance system** and the **invalidity insurance system**. The effect on the **mandatory pension system** is unclear.

■ **Impact on the classic advertising media (cinema, billboards, adscreens, newspapers and magazines):** Our evidence-based analyses show that the TobPA would not lead to a reduction in revenue in the advertising media and marketing sector but rather to an increase. Revenues would, however, be redistributed within the industry. Income from the classic advertising media (cinema, billboards, adscreens, newspapers and magazines) would decline, to be replaced by a higher level of income from POS advertising and event sponsorship. The gross spend on tobacco products in the classic advertising media was CHF 15.5 million in 2014. The gross advertising spend includes volume discounts, deeply discounted advertising rates (free space), rebates and commission for advisors and agents. We estimate the maximum effective reduction in income (net/net/net) in 2014 as a result of the TobPA at CHF 10 million. Seen against total income in the classic advertising media (cf. Swiss Advertising Statistics Foundation), the effect of this reduction is negligible for all the advertising media concerned. This does not apply to the trade journal «Cigar», for which the TobPA could represent an existential threat.

### Alternative regulations

The impact assessment has identified the following alternative forms of regulation:

■ **Regulation of marketing for tobacco products:** Has this regulatory impact assessment identified any factors that would suggest that the net benefit of a more systematic ban on advertising and sponsorship would be lower than the net benefit of the partial restrictions envisaged in the TobPA? We cannot identify any such factors. In our opinion, the results of our impact assessment indicate that the net benefit of a more systematic ban on advertising and sponsorship would be greater than the net benefit of the marketing restrictions envisaged in the TobPA. We also believe that it would not make economic sense to take a different approach to different forms of advertising (billboard advertising in public areas vs. poster advertising at points of sale; events with international impact vs. events without international impact).

■ **Regulation of marketing for e-cigarettes:** The findings of this impact assessment have shown that e-cigarettes represent an opportunity to improve public health since it must be assumed that smoking e-cigarettes is much less harmful than smoking conventional cigarettes. People who smoke e-cigarettes containing nicotine are ex-smokers or smokers who have substantially reduced their daily cigarette consump-

tion. There is no empirical evidence that e-cigarettes encourage people to start consuming tobacco. Against this background, we feel that the growth of the market for e-cigarettes should not be countered **at the present time** by marketing restrictions and the resulting increase in the cost of marketing. On the contrary, companies in the e-cigarette sector should be allowed for the time being to deploy suitable marketing tools to encourage as many smokers as possible to switch to e-cigarettes containing nicotine.

■ **Extension of the Federal Act on Protection against Passive Smoking to e-cigarettes:** Since the economic entities (in particular catering and transport companies) have already extended protection against second-hand smoke to e-cigarettes on a basically voluntary basis, the impact of extending the corresponding Federal Act to cover e-cigarettes will be low. The question of whether protection against passive smoking should be extended to cover e-cigarettes or not is therefore not particularly significant from an economic point of view.

■ **Further-reaching marketing restrictions by the cantons (Art. 17 of the preliminary draft of the TobPA):** On the one hand, individual approaches adopted by the cantons generally lead to additional regulation-related costs for the companies in the tobacco industry. On the other hand, we interpret the results of this impact assessment to mean that further-reaching marketing restrictions would further reduce the social costs of tobacco consumption. It was not possible to weigh up the costs and benefit of Art. 17 of the preliminary draft of the TobPA in the course of this impact assessment since it is not known whether the cantons are planning to introduce further-reaching regulations. In a survey, three out of the 19 cantons responded that they were considering further-reaching restrictions – particularly in terms of event sponsorship.

■ **Regulation of snus:** In the course of this impact assessment it was not possible to study whether the benefit of legalising snus would outweigh the costs associated with such regulation. It is however certain that there is no material justification for regulating snus and chewing tobacco differently, as envisaged in the TobPA.

■ **Transitional regulation:** Extension of the deadline for modifying the packaging of tobacco products as envisaged in Art. 7 of the preliminary draft of the TobPA from two to four or five years would substantially reduce the costs incurred by tobacco industry companies owing to the need to make these modifications.

### **An appropriate approach to enforcement**

With one exception, we found no empirical evidence that enforcement as envisaged in the TobPA would be inappropriate. This exception concerns the fact that several cantons have deemed uncoordinated canton-by-canton implementation of product analysis (testing of tobacco products and e-cigarettes) not to be appropriate. We share this opinion because, among other things, product analysis requires substantial capital outlay and tobacco products are usually distributed throughout Switzerland and not just in individual cantons. Cantonal enforcement should be coordinated – for example by designating a national reference laboratory.

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Bisher wurden die Tabakprodukte im Lebensmittelgesetz (LMG) reguliert. Die Revision des LMG, das am 20. Juni 2014 vom Parlament verabschiedet wurde und voraussichtlich Mitte 2016 in Kraft treten wird, sieht vor, dass die Tabakprodukte innerhalb von vier Jahren in einem eigenen Gesetz, dem Bundesgesetz über Tabakprodukte (TabPG), reguliert werden. Am 21. Mai 2014 hatte der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Tabakproduktegesetzes (VE-TabPG) eröffnet, das bis zum 12. September 2014 dauerte.

Mit Blick auf die Botschaft zum Tabakproduktegesetz hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt, zum Tabakproduktegesetz eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu erstellen, in deren Rahmen die Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes auf die Wirtschaft, den Staat und auf die Gesellschaft abzuschätzen sind.

### 1.2 Methodik

#### 1.2.1 Die fünf RFA-Prüfpunkte

Gemäss den Vorgaben des WBF für Regulierungsfolgenabschätzungen (vgl. WBF 2013a, WBF 2013b und WBF 2014), ist das Tabakproduktegesetz in Bezug auf fünf Prüfpunkte zu analysieren:

- RFA-Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns.
- RFA-Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen.
- RFA-Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.
- RFA-Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen.
- RFA-Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug.

#### 1.2.2 Kosten-Nutzen-Analyse

Die Analyse der Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes haben wir als **Kosten-Nutzen-Analyse** konzipiert. Die Kosten-Nutzen-Analyse basiert auf dem Konzept der **Konsumentenrente**: Wenn eine Konsumentin ein Gut (oder eine Dienstleistung) kauft und konsumiert, realisiert sie einen Gewinn, den Ökonom/innen Konsumentenrente nennen. Dieser Gewinn entspricht der Differenz zwischen der Zahlungsbereitschaft der Konsumentin für das Gut abzüglich des Preises, den die Konsumentin für den Erwerb des Gutes bezahlen muss. Wäre eine Konsumentin z.B. bereit, für einen bestimmten Hamburger bei McDonald CHF 4 Franken zu bezahlen, beträgt der Preis dieses Hamburgers jedoch nur CHF 2.50, dann beträgt der Gewinn bzw. die Konsumentenrente der Konsumentin CHF 1.50 (CHF 4.00 minus CHF 2.50). Eine Kosten-Nutzen-Analyse unterscheidet drei Arten von Auswirkungen:

■ **Kosten**: Unter Kosten versteht man **Auswirkungen, die zu einer Reduktion der Konsumentenrente führen**. Hierzu zwei Beispiele anhand des Tabakproduktegesetzes:

- *Vollzugskosten*: Wie wir sehen werden, wird das Tabakproduktegesetz bei den Kantonen und beim Bund zu zusätzlichen Vollzugsaufgaben und damit zu zusätzlichen Vollzugskosten führen. Zur Finanzierung dieser zusätzlichen Vollzugskosten müssen ceteris paribus die Steuern oder anderweitige Abgaben erhöht werden.<sup>17</sup> Diese Steuern und anderweitigen Abgaben reduzieren das

<sup>17</sup> Die zusätzlichen Vollzugskosten können auch mittels eines Verzichts auf andere Vollzugsaufgaben finanziert werden. In diesem Fall fällt der Nutzen der staatlichen Aktivitäten weg, die aufgegeben wurden, was zu einer Reduktion der Konsumentenrente führt. In der Logik der Kosten-Nutzen-Analyse spielt es deshalb keine Rolle, ob zusätzliche Vollzugsaufgaben über eine Steuererhöhung

Einkommen, das den Konsument/innen für den Konsum von Produkten zur Verfügung steht. Die zusätzlichen Vollzugsaufgaben infolge des TabPG führen entsprechend zu einer Reduktion der Konsumentenrenten.

- *Regulierungskosten:* Wie wir noch sehen werden, würde das TabPG bei den Unternehmen des Tabaksektors zu zusätzlichen Arbeitsaufwänden, z.B. administrativer Natur, und damit zu zusätzlichen Regulierungskosten führen. Entsprechend wären die Unternehmen gezwungen, die Preise ihrer Produkte zu erhöhen. Wenn die Konsument/innen höhere Preise bezahlen müssen, sinken ihre Konsumentenrenten, da die Differenz zwischen ihrer Zahlungsbereitschaft und dem Preis abnimmt.

■ **Nutzen:** Unter dem Nutzen versteht man **Auswirkungen, die zu einer Erhöhung der Konsumentenrenten führen.** Hierzu zwei Beispiele anhand des Tabakproduktegesetzes:

- *Reduktion der tabakkonsumbedingten Kosten im Gesundheitswesen:* Wenn das Tabakproduktegesetz zu einer Reduktion der Zahl der Raucher/innen führen würde, würde die Häufigkeit tabakkonsumbedingter Erkrankungen abnehmen. Entsprechend wäre mit einer Reduktion der Kosten der Behandlung dieser Erkrankungen im Gesundheitswesen zu rechnen. Die Konsument/innen könnten die im Gesundheitswesen eingesparten Kosten für den Konsum von Dienstleistungen und Gütern verwenden. Dieser Konsum wäre mit entsprechenden Konsumentenrenten verbunden.
- *Reduktion von Produktivitätsverlusten:* Tabakkonsumbedingte Krankheiten führen dazu, dass (Ex-)Raucher/innen ihrer Arbeit temporär oder permanent (infolge Tod oder Invalidität) nicht mehr nachgehen können. Dadurch resultiert eine Reduktion der Wertschöpfung im Umfang des Werts der Arbeit, die aufgrund des Tabakkonsums nicht mehr verrichtet werden kann. Die verloren gegangene Wertschöpfung kann nicht mehr für den Konsum von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden. Entsprechend sinkt die Konsumentenrente. Würde das Tabakproduktegesetz zu einer Reduktion der tabakkonsumbedingten Produktivitätsausfälle führen, wäre dies also mit einer Zunahme von Konsumentenrenten verbunden.

■ **Verteilungseffekte:** Unter Verteilungseffekten, die in der Literatur zum Teil auch pekuniäre Effekte genannt werden, versteht man **Auswirkungen, die weder zu einer Reduktion noch zu einer Erhöhung der Konsumentenrenten, jedoch zu einer Umverteilung von Konsumentenrenten zwischen verschiedenen Personen bzw. Bevölkerungsgruppen führen.** Hierzu zwei Beispiele anhand des Tabakproduktegesetzes:

- *Reduktion der Tabaksteuer:* Würde das Tabakproduktegesetz zu einer Reduktion des Tabakkonsums führen, würde dies ceteris paribus zu einer Reduktion des Ertrags aus der Tabaksteuer führen. Dabei handelt es sich um einen Verteilungseffekt: Die Reduktion des Steuerertrags entspricht der Zunahme des Vermögens derjenigen Personen, die aufgrund des TabPG nicht mehr rauchen und entsprechend keine Tabaksteuer mehr bezahlen müssten.
- *Reduktion des Umsatzes im Tabaksektor:* Würde das Tabakproduktegesetz zu einer Reduktion des Tabakkonsums führen, wäre dies mit einer Reduktion des Umsatzes der Unternehmen des Tabaksektors verbunden. Auch dabei handelt es sich gemäss der wissenschaftlichen um einen Verteilungseffekt: Die Konsument/innen, die aufgrund des Tabakproduktegesetzes nicht mehr rauchen, würden das Geld, das sie ohne TabPG für den Konsum von Tabakprodukten ausgegeben haben, einfach für ein anderes Gut ausgeben. Entsprechend würde der Umsatz der Unternehmen steigen, die dieses Gut verkaufen.

---

oder über einen Aufgabenverzicht finanziert werden: Im Vollzug entstehen zusätzliche Kosten – unabhängig davon, wie diese Kosten finanziert werden.

**Für die Beurteilung, ob die Nutzen des TabPG die Kosten des TabPG übersteigen oder nicht, sind Verteilungseffekte irrelevant.** Aus Gründen der Transparenz werden die wichtigsten Verteilungseffekte im Rahmen von Regulierungsfolgenabschätzungen dennoch ausgewiesen.

Neben der Veränderung der Konsumentenrente muss im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse eine allfällige Veränderung der sogenannten **Produzentenrente** berücksichtigt werden. Bei der Produzentenrente handelt es sich um den Gewinn der Unternehmen, der über eine marktübliche, das Anlagerisiko berücksichtigende Entschädigung des Eigenkapitals hinausgeht. Es ist wichtig zu betonen, dass die Produzentenrente nicht dem entspricht, was üblicherweise als Gewinn bezeichnet wird. Denn im Gewinn ist die Entschädigung des Eigenkapitals enthalten. Diese Entschädigung stellt aus ökonomischer Sicht – wie auch die Entschädigung des Faktors Arbeit und des Fremdkapitals – einen Bestandteil der Produktionskosten dar. Unter den Bedingungen des vollkommenen Wettbewerbs<sup>18</sup> beträgt die Produzentenrente Null. Voraussetzung für die Existenz einer positiven Produzentenrente ist deshalb ein Marktversagen – zum Beispiel aufgrund von Marktmacht. Unter der Voraussetzung der Existenz einer Produzentenrente aufgrund eines Marktversagens gilt Folgendes: Führt eine Regulierung zu einer Reduktion der Produzentenrente, ist diese Reduktion ein Bestandteil der Kosten der Regulierung. Führt die Regulierung hingegen zu einer Erhöhung der Produzentenrente, so ist diese Erhöhung ein Bestandteil des Nutzens der Regulierung.

Der **Nettonutzen** einer Regulierung ist gegeben durch die **Differenz zwischen dem Nutzen und den Kosten** der Regulierung. Wäre der Nettonutzen des TabPG positiv (Nutzen > Kosten), dann würde dies bedeuten, dass das TabPG insgesamt zu einer Erhöhung der Summe der Konsumenten- und Produzentenrente führt. Anders formuliert: Ein positiver Nettonutzen des TabPG würde bedeuten, dass mit den Gewinnen (zusätzliche Renten = Nutzen) derjenigen, die vom TabPG profitieren, die Verluste (reduzierte Renten = Kosten) derjenigen gedeckt werden könnten, denen aufgrund des TabPG Nachteile entstehen und dass nach dieser hypothetischen Entschädigung der Verlierer durch die Gewinner des TabPG bei den Gewinnern noch etwas übrig bleiben würde: nämlich der Nettonutzen des TabPG.

### 1.2.3 Zeithorizont und Diskontierung

Bei einer Kosten-Nutzen-Analyse muss ein **Zeithorizont** definiert werden. Kosten und Nutzen, die ausserhalb dieses Zeithorizonts anfallen, werden nicht berücksichtigt. Im Rahmen der vorliegenden RFA werden wir die Kosten, Nutzen und Verteilungswirkungen des TabPG **in den Jahren 2018 bis 2060** berücksichtigen, wobei wir davon ausgehen, dass das TabPG per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt würde. Der vergleichsweise lange Zeithorizont, der 43 Jahre umfasst, ergibt sich daraus, dass die negativen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten erst mit einer zeitlichen Verzögerung eintreten. Unsere Berechnungen werden zeigen, dass der Zeithorizont von 43 Jahren eigentlich zu kurz gewählt ist und das TabPG Auswirkungen entfalten wird, die sich erst nach dem Jahr 2060 materialisieren. Der Grund dafür, dass wir uns für den Zeithorizont 2018-2060 entschieden haben, ist darin zu sehen, dass die BFS-Bevölkerungsprognosen nur bis ins Jahr 2060 verfügbar sind.

Kosten und Nutzen, die in der Zukunft anfallen, müssen aus verschiedenen Gründen **diskontiert** werden. Das Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung des SECO (WBF 2013, 15) empfiehlt einen realen Diskontfaktor von 2 Prozent, verlangt jedoch, dass die zukünftigen Kosten und Nutzen auch in nicht-diskontierter Form ausgewiesen werden (schwarze Linie in Abbildung 36). Wir werden die zukünftigen Kosten und Nutzen zusätzlich unter der Annahme eines Diskontfaktors von 4 Prozent ausweisen.

<sup>18</sup> Bedingungen des vollkommenen Wettbewerbs: a. Atomistische Marktstruktur: Eine Vielzahl von Anbietern und Nachfragern, die keinen nennenswerten Einfluss auf den Marktpreis haben; b. Homogene Güter; c. Markttransparenz: Die Marktteilnehmer/innen sind vollständig informiert.

### 1.3 Vorgehen

Bei der Erarbeitung der RFA sind wir im Rahmen von drei Phasen vorgegangen:

■ **Phase I – Exploration:** Im Rahmen einer ersten Phase haben wir untersucht, zu welchen Veränderungen der bestehenden Rechtsordnung das Tabakproduktegesetz führen würde und welche Auswirkungen von diesen Veränderungen ausgehen könnten (vgl. Kapitel 4). Für die qualitative Exploration der Auswirkungen des TabPG haben wir zum einen das Tabakproduktegesetz mit den relevanten Normen der geltenden Rechtsordnung verglichen (Normanalyse). Zum anderen haben wir 5 explorative Face-To-Face-Experteninterviews durchgeführt: Ein Interview mit zwei Mitarbeitenden eines grossen Herstellers von Tabakprodukten, ein Interview mit zwei Mitarbeitenden eines grossen Unternehmens des Tabakdetailhandels, ein Interview mit dem Geschäftsführer des marktführenden Unternehmens der Schweizer E-Zigaretten-Branche, ein Interview mit zwei Mitarbeitenden der Gewerbebehörde eines Kantons, ein Interview mit einem Kantonschemiker und ein Interview mit einem Experten des BAG. Im Rahmen der ersten Phase haben wir zudem die quantitative Kosten-Nutzen-Analyse konzipiert (Detailkonzept).

■ **Phase II – Datenerhebung:** Im Rahmen einer zweiten Phase haben wir alle Daten und Informationen erhoben, die wir gemäss dem Detailkonzept für die Quantifizierung der Nutzen, der Kosten und der Verteilungseffekte benötigt haben. Die dabei eingesetzten Methoden waren die folgenden: 1. Eine schriftliche Befragung des BAG, 2. Eine schriftliche Befragung von 10 Unternehmen des Tabaksektors, 3. Eine schriftliche Befragung von drei Unternehmen der Schweizer E-Zigaretten-Branche, 4. Eine schriftliche Befragung von 19 Kantonen, 5. Dokumentenanalyse & Literaturrecherche und 6. Auswertung sekundärstatistischer Daten (Schweizerische Gesundheitsbefragung, Tabakmonitoring, Suchtmonitoring, diverse Statistiken des Bundesamts für Statistik BFS). In Bezug auf ausgewählte Fragestellungen (Reduktion der Konsumentenrente der Raucher/innen: vgl. Abschnitt 7.6; Reduktion der Produzentenrente: vgl. Abschnitt 7.5 und Behandlung der Reduktion der Zahl der Arbeitsplätze und des Umsatzes im Tabaksektor: vgl. Abschnitt 10.1) haben wir überdies wissenschaftliche Expert/innen konsultiert:

- Prof. Dr. Claude Jeanrenaud, Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel.
- Prof. Dr. Frank J. Chaloupka, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago.
- Elizabeth M. Ashley, Office of Management and Budget, Food and Drug Administration, USA.

■ **Phase III – Auswertung:** In einer dritten Phase haben wir auf der Basis der im Rahmen der zweiten Phase erhobenen Daten und Informationen den Nutzen, die Kosten und die Verteilungseffekte des TabPG berechnet.

### 1.4 Textaufbau

Der vorliegende Text ist wie folgt strukturiert:

- In Kapitel 2 beschreiben wir den Markt für Tabakprodukte zwecks Explikation von Kontextwissen.
- In Kapitel 3 gehen wir kurz auf die bestehende Regulierung der Tabakprodukte ein. Die bestehende Regulierung der Tabakprodukte definiert das Referenzszenario, das unserer Analyse der Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes (Regulierungsszenario) als Referenzpunkt dient.
- In Kapitel 4 beschreiben wir die Veränderungen der Rechtsordnung durch das TabPG sowie die Auswirkungen, welche diese Veränderungen haben dürften – in qualitativer Art und Weise.
- In Kapitel 5 analysieren wir das Tabakproduktegesetz in Bezug auf den RFA-Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns.
- In Kapitel 6 präsentieren wir das Wirkungsmodell, das der Analyse der Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes zugrunde liegt.
- In Kapitel 7 quantifizieren wir die Kosten des TabPG.



## 1 Einleitung

- In Kapitel 8 quantifizieren wir den Nutzen des TabPG.
- In Kapitel 9 stellen wir den Kosten die Nutzen gegenüber («Nettonutzen»).
- In Kapitel 10 befassen wir uns mit den wichtigsten Verteilungseffekten des TabPG.
- In Kapitel 11 präsentieren wir unsere Schlussfolgerungen in Bezug auf mögliche alternative Regelungen (RFA-Prüfpunkt 4).
- In Kapitel 12 präsentieren wir die Ergebnisse in Bezug auf den RFA-Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug.

## 2 Analyse des Marktes für Tabakprodukte

Wir unterscheiden zwischen (herkömmlichen bzw. klassischen) Tabakprodukten und E-Zigaretten. Unter **Tabakprodukten** verstehen wir alle Produkte, die vom Tabakproduktegesetz reguliert werden – mit Ausnahme der E-Zigaretten. Unter den Tabakprodukten differenzieren wir zwischen Tabakprodukten zum Rauchen und Tabakprodukten zum Schnupfen/Kauen. Zu den **Tabakprodukten zum Rauchen** gehören Zigaretten, Feinschnitttabak (zum selber Drehen von Zigaretten), Zigarillos und Zigarren, Pfeifentabak und Wasserpfeifentabak. Zu den **Tabakprodukten zum Schnupfen/Kauen** gehören Schnupftabak, Kautabak und Snus. In Bezug auf die **E-Zigaretten** unterscheiden wir zwischen nikotinhaltigen E-Zigaretten und E-Zigaretten ohne Nikotin.

Die Unterscheidung zwischen Tabakprodukten und E-Zigaretten führt dazu, dass wir zwischen dem Tabaksektor und der E-Zigaretten-Branche unterscheiden. Unter dem **Tabaksektor** verstehen wir die Gruppe der Unternehmen, die in der Schweiz Tabakprodukte herstellen und/oder in Verkehr bringen. Unter **der E-Zigaretten-Branche** verstehen wir die Gruppe der Unternehmen, die in der Schweiz E-Zigaretten oder Komponenten von E-Zigaretten herstellen und/oder in Verkehr bringen.

Kontextinformationen zum Markt für Tabakprodukte präsentieren wir in Abschnitt 2.1, solche zum Markt für E-Zigaretten in Abschnitt 2.2. In Abschnitt 2.3 befassen wir uns kurz mit den sozialen Kosten des Rauchens.

### 2.1 Der Markt für Tabakprodukte

#### 2.1.1 Der Tabaksektor

Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren zum grössten Teil auf einer Studie der KPMG zur «Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft» (KPMG 2013).

Unter dem Tabaksektor verstehen wir alle Unternehmen, die in der Schweiz Tabakprodukte anbauen, herstellen und/oder in Verkehr bringen. Gemäss KPMG (2013) können im Tabaksektor folgende Unternehmen bzw. Segmente differenziert werden:

■ **Tabakanbau:** Gemäss KPMG (2013) gab es im Jahr 2011 209 Tabakpflanzler, die auf 517 Hektaren Tabak anbauten.

■ **Herstellung von Tabakprodukten:** Zu den Herstellern von Tabakprodukten gehören in der Schweiz insbesondere Philip Morris (PM), British American Tobacco (BAT), Japan Tobacco International (JTI), Villiger Söhne AG, Burger Söhne AG und die Tabakfabrik Roth GmbH.

■ **Tabakgrosshandel:** KPMG (2013, 18-19) unterscheidet zwischen Grosshändlern, integrierten Detailhändlern und Cash & Carry-Läden:

- *Grosshändler:* Die traditionellen Grosshändler versorgen Detailhändler. Zu den wichtigsten Grosshändlern zählen Oettinger Davidoff AG / Contadis AG, Wellauer AG, Intertabak AG, Pöschl Tobacco Switzerland AG, Lekkerland (Schweiz) AG und die Groupe Margot.
- *Integrierte Detailhändler:* Integrierte Detailhandelsunternehmen übernehmen gemäss KPMG (2013, 19) «selbst Grosshandelsfunktionen als Teil ihrer Wertschöpfungskette». Zu den integrierten Detailhandelsunternehmen gehören insbesondere die Valora AG, Denner und Coop.
- *Cash und Carry-Läden:* Cash und Carry-Läden versorgen Detailhändler mit Tabakprodukten, die «den Transport der Produkte selber organisieren und für diese in bar (und nicht auf Kredit) bezahlen.» (KPMG 2013, 19).

■ **Tabakdetailhandel:** Bezüglich des Tabakdetailhandels kann gemäss KPMG (2013, 11) unterschieden werden zwischen Discountern, Tankstellen, Kiosken, Supermärkten, Tabakspezialisten, Zigarettenautoma-

ten, Convenience-Shops, Online-Shops, Warenhäusern, unabhängigen kleinen Lebensmittelläden sowie Betrieben der Hotellerie und Gastronomie. Die Verkaufsstellen, d.h. die Orte, an denen die Konsument/innen Tabakprodukte einkaufen, nennen wir **Point-Of-Sales (POS)**.

Tabelle 1: Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Wirtschaft im Jahr 2011

		Total	Tabakanbau	Herstellung	Handel
<b>Wertschöpfung</b>					
innerhalb des Tabaksektors	Mio. CHF	2'315	22	1'743	550
	in % von Total	100%	1.0%	75.3%	23.8%
+ ausserhalb des Tabaksektors (Zulieferer)	Mio. CHF	532	n.a.	n.a.	n.a.
Zwischentotal	Mio. CHF	2'847	n.a.	n.a.	n.a.
- Wert der Exporte	Mio. CHF	683	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Vom TabPG betroffene Wertschöpfung</b>	<b>Mio. CHF</b>	<b>2'164</b>	n.a.	n.a.	n.a.
	<b>in % des BIP</b>	<b>0.35%</b>			
<b>Steuern</b>					
Tabaksteuer	Mio. CHF	2'208			
Mehrwertsteuer	Mio. CHF	334			
<b>Total</b>	<b>Mio. CHF</b>	<b>2'542</b>			
<b>Beschäftigte</b>					
innerhalb des Tabaksektors	Anzahl	6'695	239	5'304	1'152
+ ausserhalb des Tabaksektors (Zulieferer)	Anzahl	1'540	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Total</b>	<b>Anzahl</b>	<b>8'235</b>	n.a.	n.a.	n.a.

Quelle: KPMG (2013), Darstellung BASS

KPMG (2013) hat die wirtschaftliche Bedeutung des Tabaksektors in Bezug auf das Jahr 2011 untersucht. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Untersuchung lässt sich die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Wirtschaft wie folgt zusammenfassen (vgl. **Tabelle 1**):

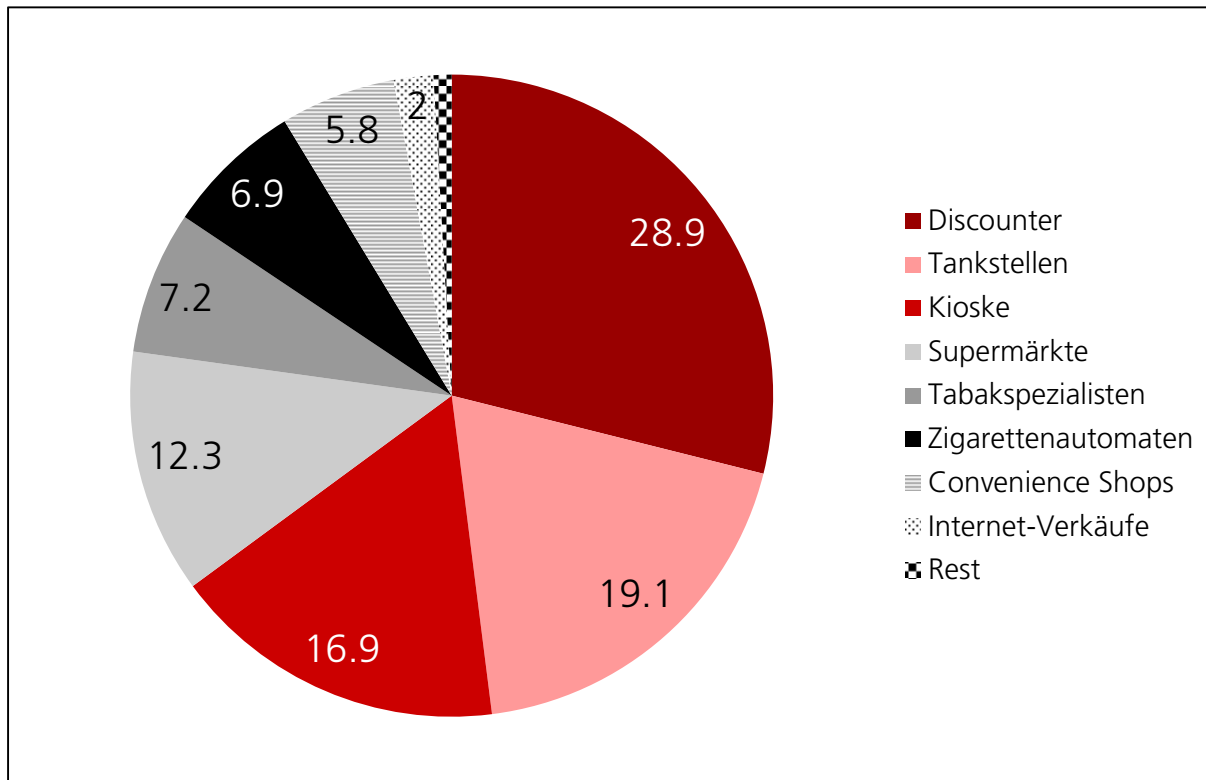
■ **Wertschöpfung:** Die Wertschöpfung im Tabaksektor betrug im Jahr 2011 CHF 2.315 Mia., was einem Anteil am BIP im Jahr 2011 in der Höhe von 0.37 Prozent entspricht. Die Wertschöpfung, die zwar ausserhalb des Tabaksektors anfällt, jedoch vom Tabaksektor ausgelöst wurde (Zulieferer) schätzt KPMG (2013) auf weitere CHF 532 Mio.<sup>19</sup>, so dass die gesamte Wertschöpfung des Tabaksektors im Jahr 2011 auf CHF 2'847 Mia. beziffert werden kann. Das Tabakproduktgesetz betrifft den Export von Tabakprodukten nicht. Der Wert der exportierten Tabakprodukte belief sich im 2011 gemäss KPMG (2013, 316) auf CHF 683 Mio. Daraus folgt, dass das Tabakproduktegesetz eine Wertschöpfung betrifft, die im Jahr 2011 CHF 2.164 Mia. betrug. Das nominale Bruttoinlandprodukt der Schweiz betrug im Jahr 2011 CHF 618.325 Mia. Es resultiert, dass das Tabakproduktgesetz eine Wertschöpfung betrifft, die im Jahr 2011 0.35 Prozent des Bruttoinlandprodukts ausmachte. Wie Tabelle 1 zeigt, werden drei Viertel der Wertschöpfung innerhalb des Tabaksektors in der Herstellung und Verarbeitung von Tabakprodukten und ein Viertel im Handel mit Tabakprodukten generiert.

■ **Beschäftigte:** Im Jahr 2011 wurden im Tabaksektor 6'695 Personen beschäftigt. Die Anzahl Beschäftigten bei den Zulieferern ausserhalb des Tabaksektors schätzt KPMG auf 1'540 Personen.

■ **Vertrieb von Tabakprodukten:** Gemäss KPMG (2013, 19) wurden im Jahr 2011 Tabakprodukte an 16'000 Verkaufsstellen und 19'000 Automaten verkauft. **Abbildung 1** zeigt die Bedeutung der verschiedenen Distributionskanäle.

<sup>19</sup> Den damit zusammenhängenden Multiplikator hat KPMG (2013) auf 1.23 geschätzt.

Abbildung 1: Marktanteile der verschiedenen Vertriebskanäle in Bezug auf die Zahl der verkauften Zigaretten im Jahr 2011



Quelle: KPMG (2013), Darstellung BASS

■ **Export von Tabakprodukten:** In Bezug auf den Export von Tabakprodukten sieht das Tabakproduktegesetz keine Veränderungen der geltenden Rechtsordnung vor. Die Bedeutung des Tabaksektors für die Exportwirtschaft explizieren wir aus Gründen der Vollständigkeit. Wie **Tabelle 2** zeigt, kommt dem Tabaksektor auch in Bezug auf die Schweizer Exportwirtschaft eine nicht vernachlässigbare Bedeutung zu: Im Jahr 2014 wurden Zigaretten und Zigarren im Wert von knapp CHF 600 Mio. exportiert. Gemäss KPMG (2013) belief sich der Wert der exportierten Tabakprodukte im Jahr 2011 auf CHF 683 Mio. Gemäss der Eidgenössischen Zollverwaltung wurden im Jahr 2011 Waren im Wert von CHF 203'484 Mio. ausgeführt. Der Anteil des Tabaksektors an den Exporten ist also auf rund 0.34 Prozent zu beziffern. Gemäss KPMG (2013) wurden im Jahr 2011 in der Schweiz 59 Milliarden Zigaretten hergestellt, von denen nur gerade 10.6 Milliarden bzw. 18 Prozent in der Schweiz verkauft wurden. Über 80 Prozent der gesamten Zigarettenproduktion wurden also exportiert. Gemäss KPMG (2013) importierte die Schweiz im Jahr 2011 nur gerade 0.8 Milliarden Zigaretten. Die Schweiz ist im Bereich Tabak also ein Netto-Exporteur.

Tabelle 2: Export von Zigaretten und Zigarren

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Zigaretten</b>					
Menge in Millionen Stück	42'457	48'418	38'114	28'938	31'266
Menge in Tonnen	41'028	44'149	34'940	26'352	28'589
Wert in TCHF	651'759	639'944	544'714	520'000	588'299
<b>Zigarren</b>					
Menge in Millionen Stück	25	51	65	45	38
Menge in Tonnen	85	121	149	143	123
Wert in TCHF	9'018	8'609	10'280	8'698	7'705
<b>Wert Zigaretten &amp; Zigarren in TCHF</b>	<b>660'777</b>	<b>648'553</b>	<b>554'994</b>	<b>528'698</b>	<b>596'004</b>

Quelle: Aussenhandelsstatistik, Eidgenössische Zollverwaltung

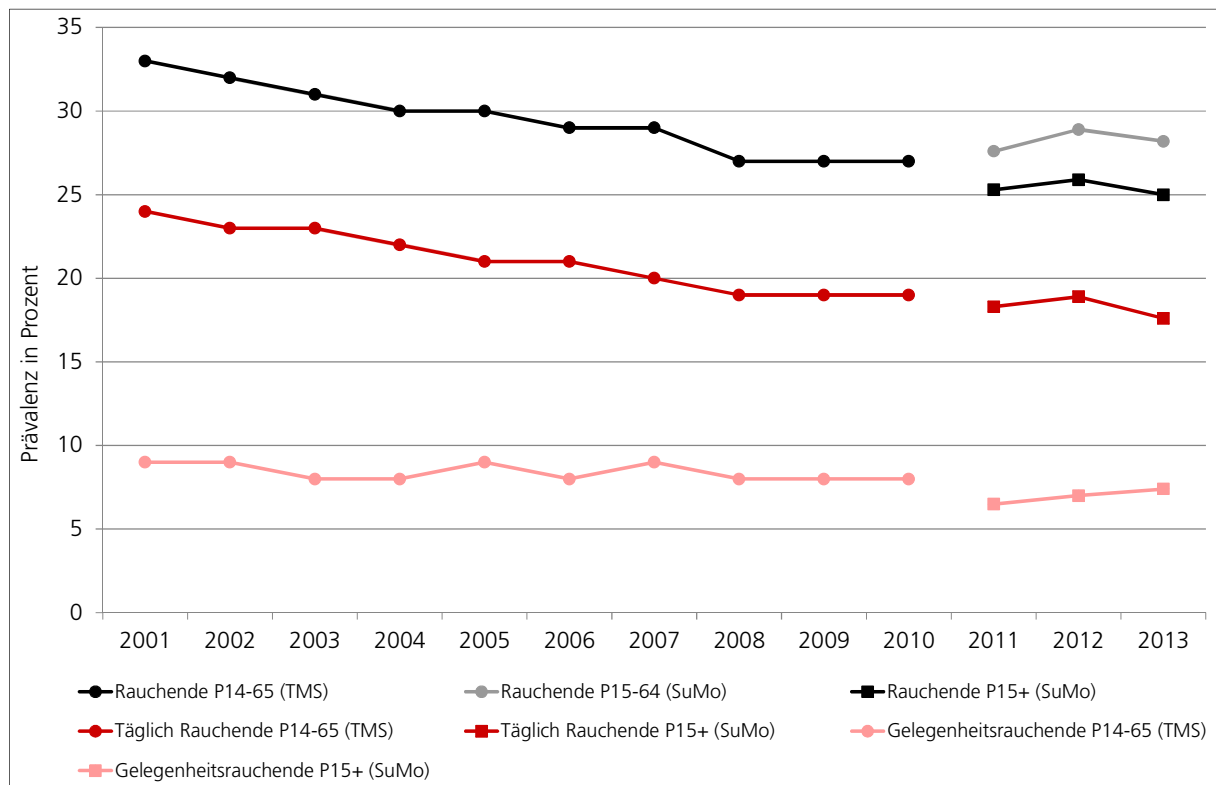
## 2.1.2 Konsum von Tabakprodukten

### 2.1.2.1 Entwicklung der Prävalenz

Unter der **Prävalenz** verstehen wir den Anteil der Personen, die täglich oder gelegentlich Tabakprodukte zum Rauchen konsumieren an der gesamten Bevölkerung. Personen, die nicht rauchen, jedoch E-Zigaretten und/oder Tabakprodukte zum Schnupfen/Kauen konsumieren, sind also nicht mitgezählt, wenn wir den Begriff der Prävalenz verwenden – ausser wir weisen explizit darauf hin.

**Abbildung 2** und **Abbildung 3** zeigen die Entwicklung des Anteils der Personen, die gelegentlich oder täglich rauchen, an der Schweizer Wohnbevölkerung: **Abbildung 2** in Bezug auf die die Gesamtbevölkerung (P14-65, P15-64 und P15+) <sup>20</sup>, und **Abbildung 3** in Bezug auf die 15-19 Jährigen. Die Abbildungen machen deutlich, dass der Anteil der Rauchenden zwischen 2001 und 2013 deutlich gefallen ist. Seit 2008 ist jedoch eine Stagnation der Prävalenz in der Gesamtbevölkerung zu beobachten.

Abbildung 2: Entwicklung der Prävalenz in der Wohnbevölkerung, 2001-2014



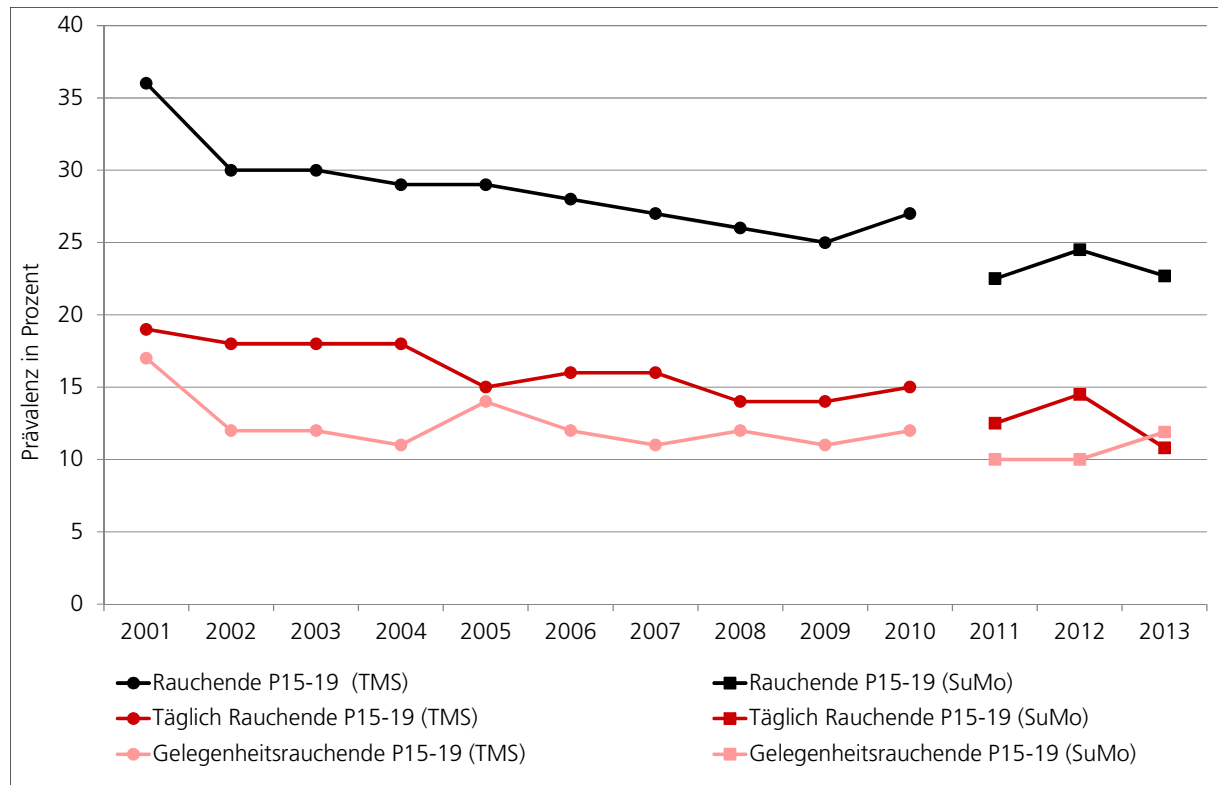
Quelle: Tabakmonitoring (2001-2010), Suchtmonitoring (2011-2013)

Abbildung 3 zeigt, dass der Wechsel vom Tabakmonitoring zum Suchtmonitoring zu einem Strukturbruch geführt hat, der insbesondere in Bezug auf die Prävalenz der Jungen offensichtlich ist. Der Strukturbruch erklärt sich wahrscheinlich damit, dass im Rahmen des Suchtmonitorings die Probanden auch über mobile Telefonnummern und nicht nur über Festnetztelefonnummern rekrutiert werden, wie es beim Tabakmoni-

<sup>20</sup> Die Daten zur Prävalenz in den Jahren 2001-2013 entstammen zwei unterschiedlichen Datenerhebungen: In den Jahren 2001-2010 wurde der Tabakkonsum im Rahmen des «Tabakmonitoring Schweiz (TMS)» erhoben. Seit Januar 2011 wird er im Rahmen der «CoRoLAR-Befragung», dem Hauptteil von «Suchtmonitoring (SuMo)» Schweiz erhoben. Die beiden Befragungen unterscheiden sich methodisch, so dass es zwischen den Jahren 2010 und 2011 einen Strukturbruch gibt. Der wichtigste Unterschied zwischen dem Tabakmonitoring und dem Suchtmonitoring ist darin zu sehen, dass die Grundgesamtheit des Tabakmonitorings die Bevölkerung im Alter zwischen 14 und 65 Jahren war. Die Grundgesamtheit des Suchtmonitorings ist die Bevölkerung ab 15 Jahren.

toring der Fall war. Der Strukturbruch verunmöglicht eine Trendanalyse zwischen 2008 und 2013. Sicher ist, dass die Prävalenz bei den 15-19-Jährigen seit 2011 stagniert.

Abbildung 3: Entwicklung der Prävalenz bei den 15-19 Jährigen, 2001-2013



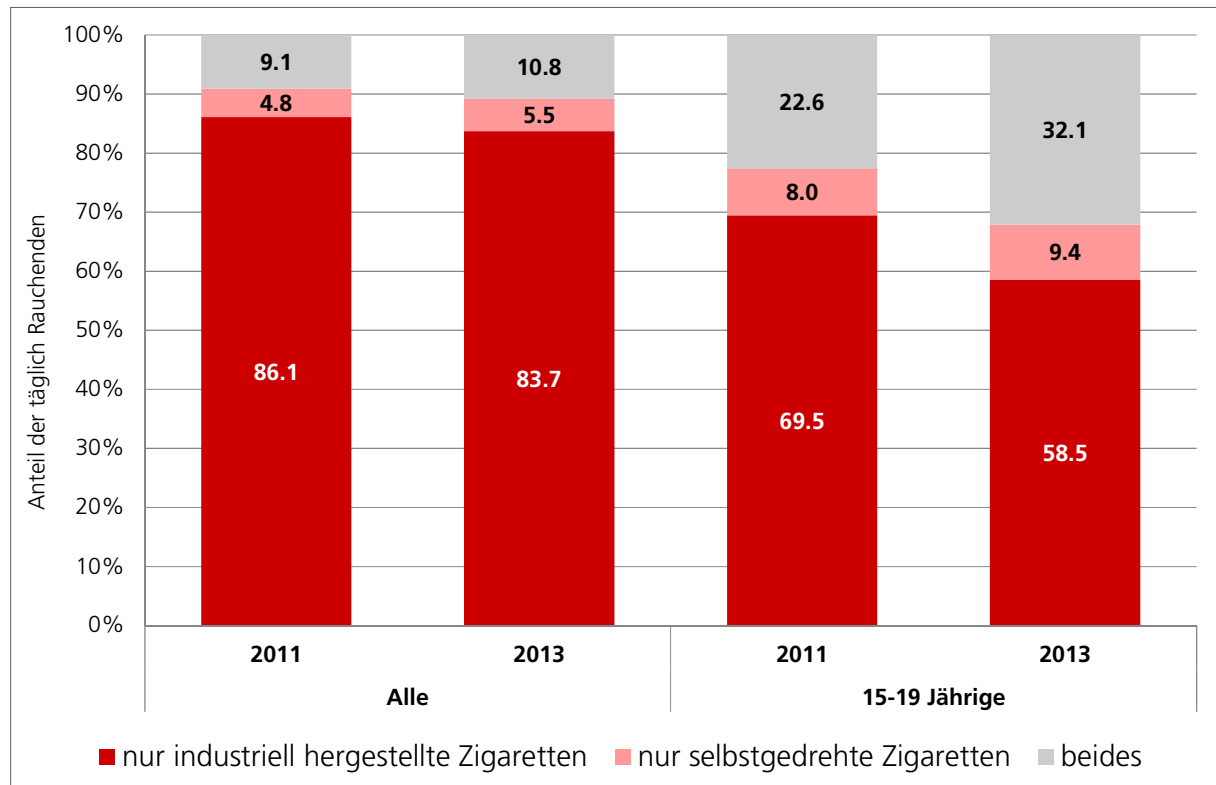
Quelle: Tabakmonitoring (2001-2010), Suchtmonitoring (2011-2013)

**Abbildung 4** zeigt, welche Art von Zigaretten die täglich Rauchenden in den Jahren 2011 und 2013 konsumiert haben. Die Abbildung macht deutlich, dass der Anteil der Rauchenden, die **Feinschnitttabak bzw. selbstgedrehte Zigaretten** konsumieren, in der kurzen Zeitspanne zwischen 2011 und 2013 stark gestiegen ist. Die Abbildung zeigt auch, dass der Anteil der täglich Rauchenden, die selbstgedrehte Zigaretten konsumieren, bei den Jungen (P15-19) erstens deutlich höher ist als bei der Gesamtbevölkerung (P15-65) und zweitens seit 2011 deutlich stärker zugenommen hat als die bei der Gesamtbevölkerung (P15-65) der Fall war. Die Schlussfolgerung ist klar: Feinschnitttabak wird konsumiert, weil dessen Konsum günstiger ist als der Konsum von industriell gefertigten Zigaretten.

**Tabelle 3** zeigt den Anteil derjenigen, die neben dem Zigaretten-Konsum mindestens gelegentlich noch **andere Tabakprodukte zum Inhalieren** konsumieren. Bei den 15-19 Jährigen ist insbesondere der Nebenkonsument von Wasserpfeifen verbreitet.

**Tabelle 4** zeigt den Anteil der Personen ab 15 Jahren, die im Jahr 2013 mindestens gelegentlich **rauchlose Tabakprodukte** konsumiert haben, an der Gesamtbevölkerung.

Abbildung 4: Veränderung des Anteils der täglich Rauchenden, die selbstgedrehte Zigaretten rauchen, zwischen 2011 und 2013



Quelle: Suchtmonitoring

Tabelle 3: Anteil der Zigaretten-Rauchenden, die mindestens gelegentlich andere Tabakprodukte konsumieren, Jahr 2013

	in % täglich Rauchenden		in % der Gelegenheitsrauchenden	
	Alle (n=1995)	15-19-Jährige (n=83)	Alle (n=1995)	15-19-Jährige (n=83)
Zigarre	4.0	3.0	15.5	6.3
Zigarillo	4.0	1.6	9.2	9.4
Wasserpfeife	2.5	21.5	8.7	40.2
Pfeife	2.7	0.7	2.8	0.9

Quelle: Suchtmonitoring

Tabelle 4: Prävalenz in Bezug auf Tabakprodukte zum Schnupfen/Kauen im Jahr 2013, in Prozent

	Bevölkerung (P15+)	15-19 Jährige
Schnupftabak	2.1	5.4
Lutschtabak (Snus)	0.4	1.4
Kautabak	0.1	0.6
Nikotinpflaster oder - Kaugummi	0.1	0.1
Mindestens etwas davon	2.7	7.0

Quelle: Suchtmonitoring

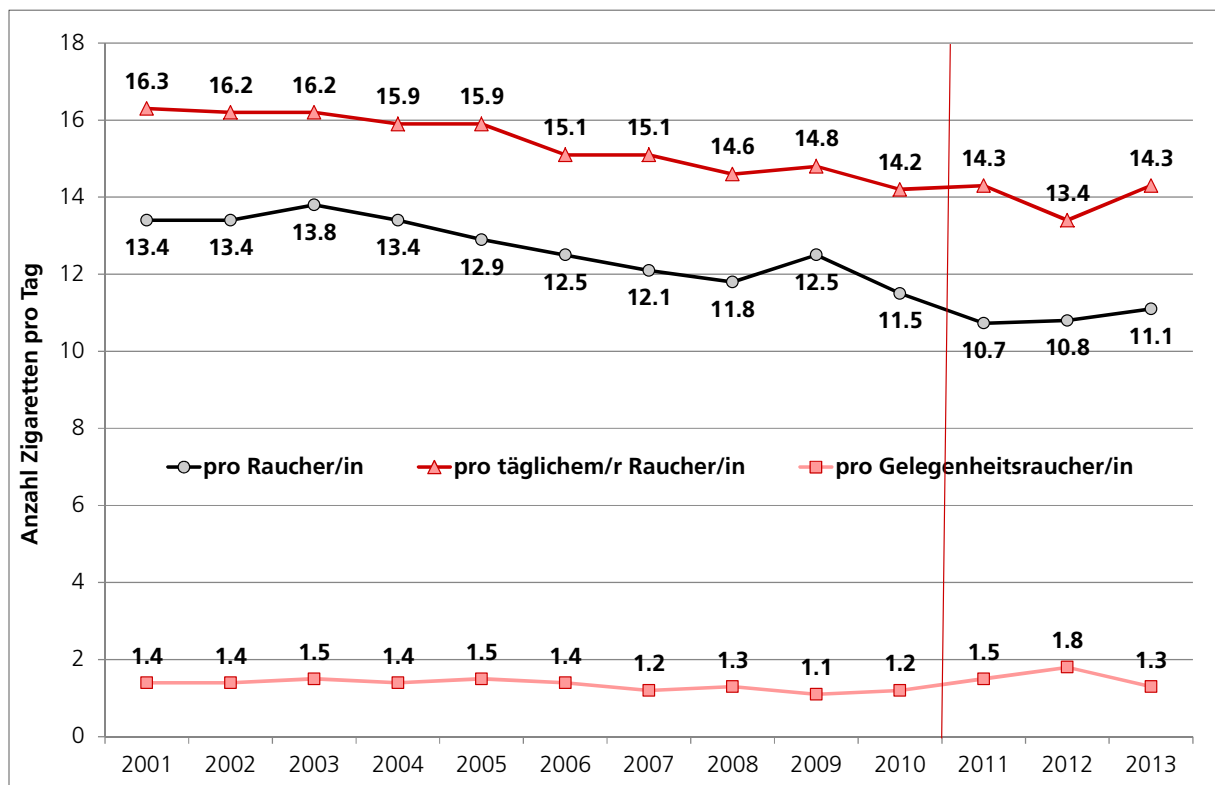
### 2.1.2.2 Entwicklung des Konsums pro Raucher/in

**Abbildung 5** zeigt die Entwicklung des täglichen Zigarettenkonsums pro Raucher/in. Sie macht deutlich, dass nicht nur die Prävalenz, sondern auch die Anzahl Zigaretten, die Rauchende pro Tag konsumieren, zwischen 2001 und 2010 deutlich gefallen ist. Eine Trendanalyse zwischen 2001 und 2013 ist schwierig,

weil die Erhebungsmethodik im 2011 geändert hat. Mit Sicherheit lässt sich sagen, dass sich die Zahl pro Tag und Raucher/in konsumierter Zigaretten seit 2011 nicht mehr signifikant verändert hat bzw. stagnierte.

Auf der Basis der Prävalenz und des täglichen Zigarettenkonsums lässt sich berechnen, dass im Jahr 2013 96 Prozent aller konsumierten Zigaretten von täglich Rauchenden und nur gerade 4 Prozent von Gelegenheitsrauchenden konsumiert wurden.

Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl pro Tag und Raucher/in konsumierter Zigaretten, 2001-2013



Bemerkung: Die Angaben zu den Jahren 2001-2010 beziehen sich auf die 14-65-Jährigen (Universum Tabakmonitoring), die Angaben zu den Jahren 2011-2013 auf die Bevölkerung ab 15 Jahren (Universum Suchtmonitoring) → Strukturbruch.  
Quelle: Tabakmonitoring (2001-2010) und Suchtmonitoring (2011-2013).

### 2.1.2.3 Einstieg in den Tabakkonsum

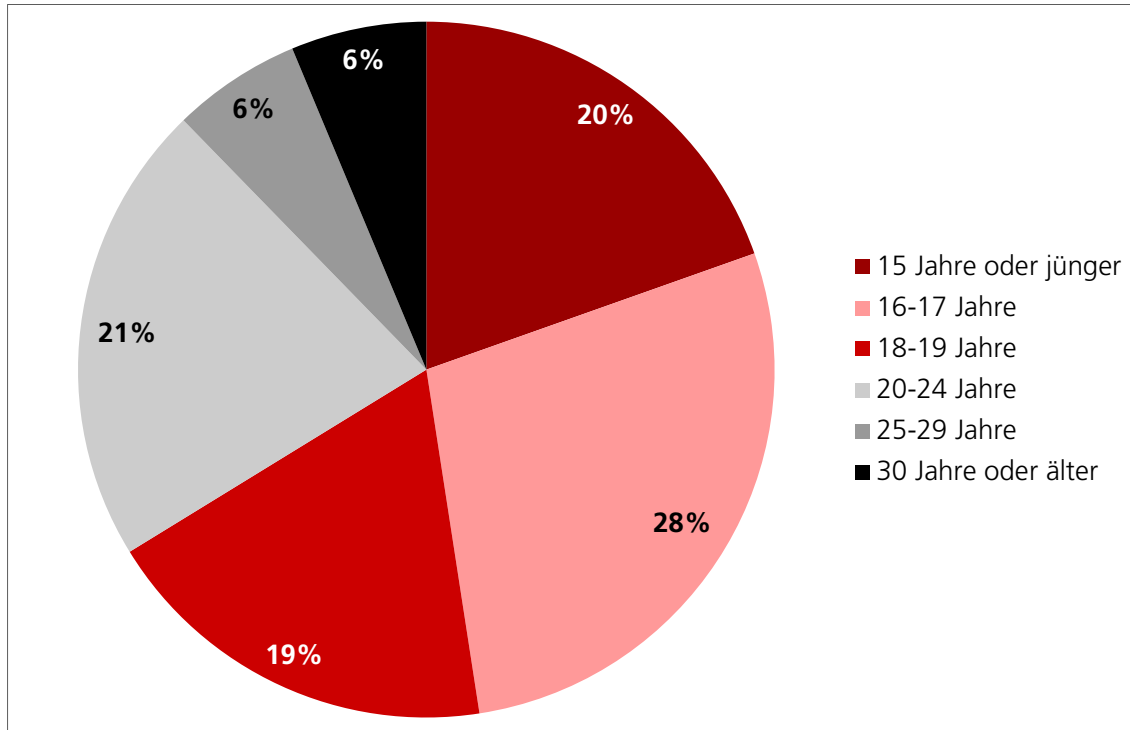
**Abbildung 6** zeigt, in welchem Alter die tägliche Rauchenden und die Ex-Raucher/innen, die früher während mindestens 6 Monaten täglich geraucht haben, angefangen haben, täglich zu rauchen. Sie macht deutlich, dass fast die Hälfte der täglich Rauchenden und Ex-Rauchenden minderjährig waren, als sie mit dem täglichen Tabakkonsum begonnen haben. 88 Prozent der täglich Rauchenden und Ex-Rauchenden haben mit dem täglichen Konsum vor dem Erreichen des 30. Lebensjahres begonnen.

**Abbildung 7** macht überdies deutlich, dass der Anteil der täglich Rauchenden und Ex-Rauchenden, die noch minderjährig wahren, als sie mit dem täglichen Konsum begonnen haben, zwischen 1992 und 2012 markant gestiegen ist. Zwischen dem 1. Januar 2001 und dem 31. Dezember 2012 gab es fünf Kantone (BL und BS per 1.1.2007, NW per 1.3.2009, VD per 1.1.2006 und ZG per 1.3.2010), welche ein Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige auf kantonaler Ebene eingeführt haben. Die in Abbildung 7 dargestellte Entwicklung indiziert, dass die Auswirkungen dieser Abgabeverbote bescheiden waren. Diese Aussage deckt sich mit den Ergebnissen der empirischen Analysen, die wir im Rahmen der vorliegenden RFA durchgeführt haben. Die kantonalen Verbote der Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche haben wir jeweils als Kontrollvariablen mitmodelliert. In keiner einzigen dieser empirischen Analysen



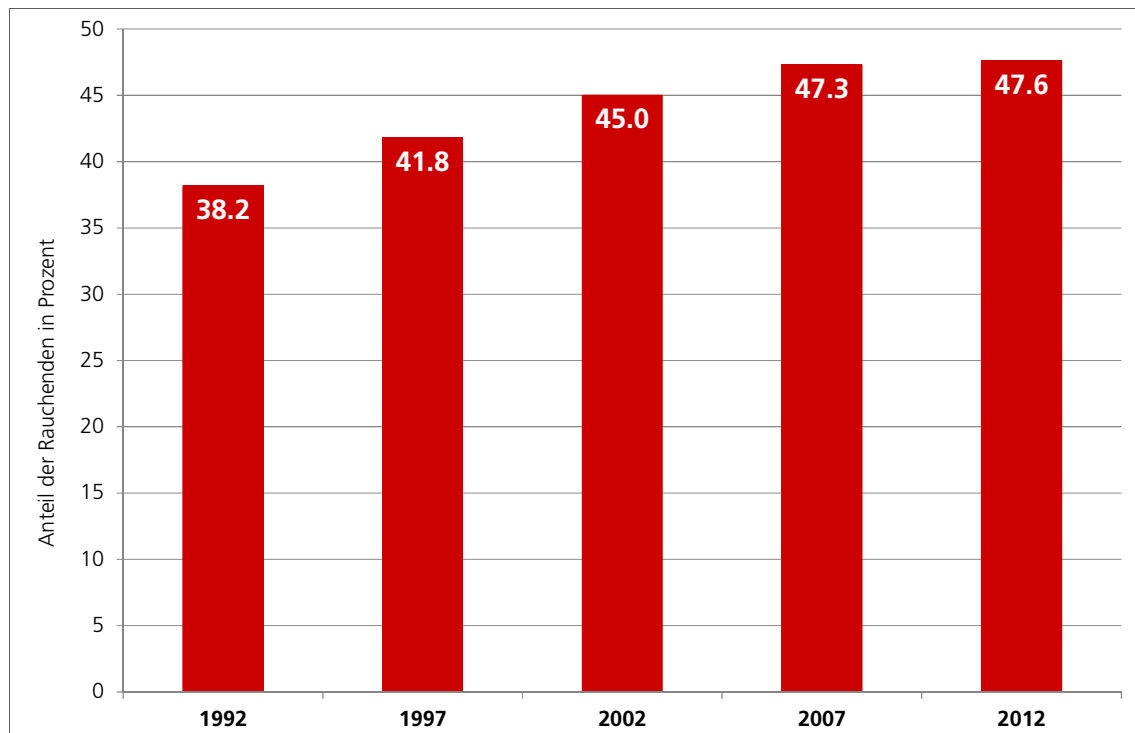
resultierte ein statistisch signifikanter Impact der zwischen 2002 und 2012 eingeführten Abgabeverboten auf die Prävalenz.

Abbildung 6: Einstieg der täglich Rauchenden und der Ex-Raucher/innen, die früher täglich geraucht haben, in den täglichen Konsum, Jahr 2012



Quelle: Schweizerische Gesundheitsbefragung SGB 2012

Abbildung 7: Entwicklung des Anteils der täglich Rauchenden und der Ex-Rauchenden, die mit dem täglichen Konsum begonnen haben, als sie noch minderjährig waren, 1992-2012



Quelle: SGB 1992, 1997, 2002, 2007 und 2012

### 2.1.2.4 Ausstieg aus dem Tabakkonsum

**Tabelle 5** zeigt, dass gut die Hälfte der Rauchenden mit dem Rauchen aufhören möchte. 23 Prozent der Rauchenden haben in den letzten 12 Monaten versucht, mit dem Rauchen aufzuhören. Der Anteil der Rauchenden, die mit dem Rauchen aufhören möchten, ist mit 34.6 Prozent auch bei den Gelegenheitsrauchenden vergleichsweise hoch, was Abhängigkeitsprobleme auch bei diesen indiziert. Dass die Hälfte der Rauchenden mit dem Rauchen aufhören möchte und jede/r vierte Raucher/in einen gescheiterten Rauchstoppversuch während den letzten 12 Monaten hinter sich hat, verweist auf ein Marktversagen, dem in Zusammenhang mit der Frage nach der Notwendigkeit staatlichen Handelns (vgl. Kapitel 5) eine herausragende Bedeutung zukommt.

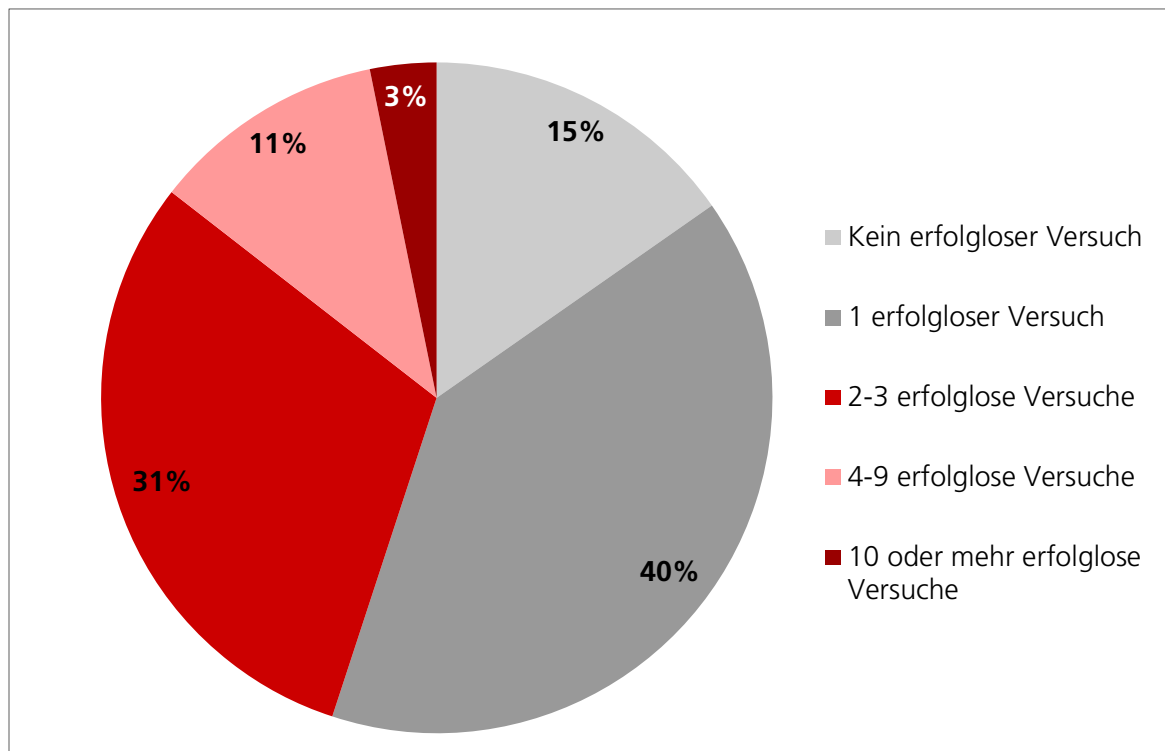
Tabelle 5: Anteil der Rauchenden mit Rauchstoppwunsch und Rauchstoppversuch in den letzten 12 Monaten, im Jahr 2013

	Täglich-Rauchende	Gelegenheitsrauchende	Alle Rauchenden
Rauchstoppwunsch: «Möchten Sie gerne mit dem Rauchen aufhören?»	57.3%	34.6%	50.2%
Rauchstoppversuche in den letzten 12 Monaten: «Haben Sie in den letzten 12 Monaten ernsthaft versucht, das Rauchen aufzugeben?»	24.0%	20.6%	23.0%

Quelle: Suchtmonitoring

**Abbildung 8** zeigt die Anzahl erfolgreicher Rauchstoppversuche von Ex-Raucher/innen. Nur bei 15 Prozent der Ex-Rauchenden war bereits der erste Rauchstoppversuch erfolgreich. Bei der Interpretation von Abbildung 8 ist Folgendes zu beachten: Die Abbildung bezieht sich nur auf Personen, die es geschafft haben, mit dem Rauchen aufzuhören («Ex-Rauchende»). Darüber, wie viele erfolgreiche Rauchstoppversuche Rauchende hinter sich haben, die es nicht geschafft haben, mit dem Rauchen aufzuhören, sagt Abbildung 8 nichts aus.

Abbildung 8: Anzahl der erfolglosen Rauchstoppversuche der Ex-Raucher/innen im Jahr 2013, die früher täglich geraucht haben



Quelle: Suchtmonitoring 2013

### 2.1.3 Entwicklung des Marktvolumens

**Abbildung 9** zeigt die Entwicklung der Anzahl versteuerter Zigaretten und Zigarren (in Milliarden Stück), **Abbildung 10** die Entwicklung der versteuerten Tabakmenge der anderen Tabakprodukte (in Tonnen). Die versteuerten Einheiten (Zigaretten und Zigarren) bzw. die versteuerte Tabakmenge (restliche Tabakprodukte) sind ein Indikator für den Konsum von Tabakprodukten (wegen möglicher Veränderungen in den Lagerbeständen, dem Schwarzmarkt und dem Import von Tabakprodukten zum eigenen Konsum nur ein unvollkommener). Die Entwicklung lässt sich wie folgt zusammenfassen:<sup>21</sup>

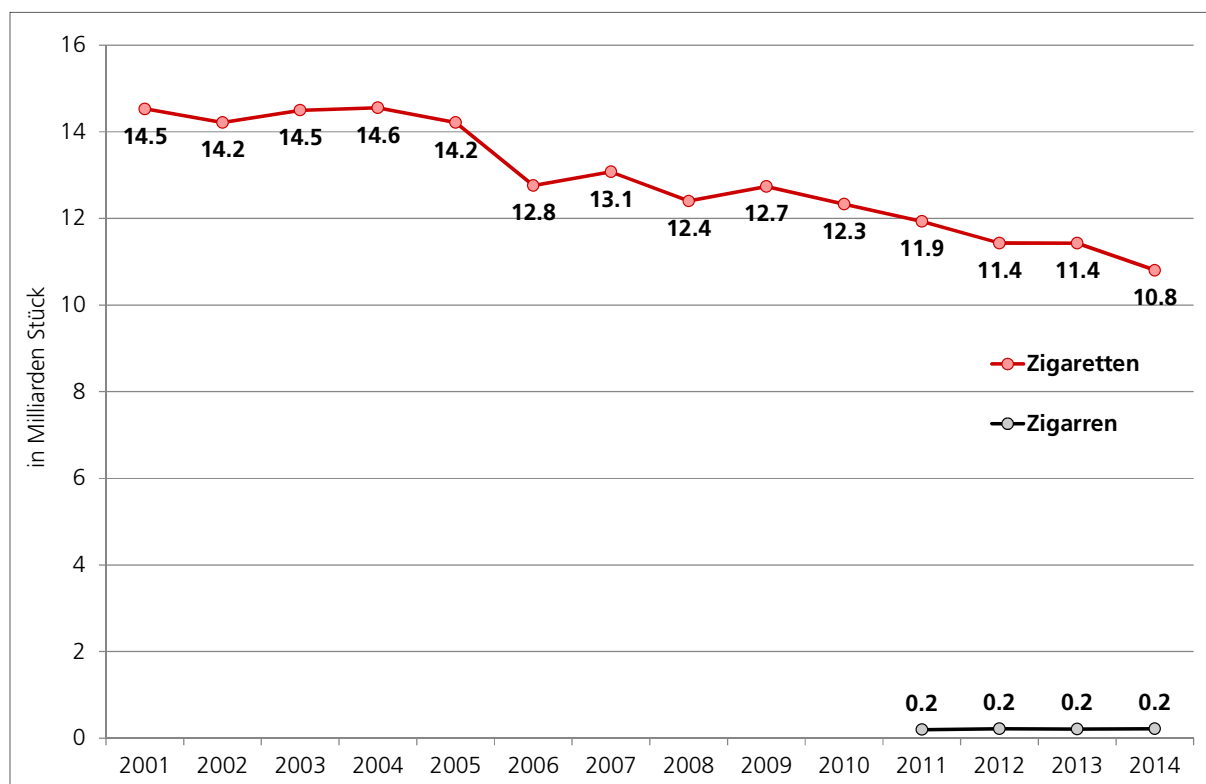
■ **Zigaretten:** Die Anzahl versteuerter Zigaretten ist zwischen 2001 und 2014 markant, um einen Viertel gefallen. Nur ein kleiner Teil dieser Reduktion der Anzahl versteuerter Zigaretten erklärt sich mit der Zunahme des Konsums von Feinschnitttabak (selbst gedrehte Zigaretten)<sup>22</sup>, obwohl die versteuerte Menge Feinschnitttabak im Jahr 2014 fast 40 Prozent höher war als im Jahr 2011. **Abbildung 11** zeigt die herausragende Bedeutung von Zigaretten unter den Tabakprodukten: Knapp 90 Prozent der im Jahr 2014 versteuerten Tabakmenge entfiel auf selbstgedrehte und industriell-hergestellte Zigaretten.

■ **Pfeifentabak:** Der Konsum von Pfeifentabak ist seit 2011 rückläufig.

■ **Kau- und Lutschtabak:** Der Konsum von Kautabak und Snus hat seit 2011 deutlich zugenommen: um 51 Prozent (Kautabak) bzw. um 39.5 Prozent (Snus).

■ **Schnupftabak:** Der Konsum von Schnupftabak stagniert seit 2011.

Abbildung 9: Entwicklung der Zahl der versteuerten industriell-gefertigten Zigaretten und der Zigarren

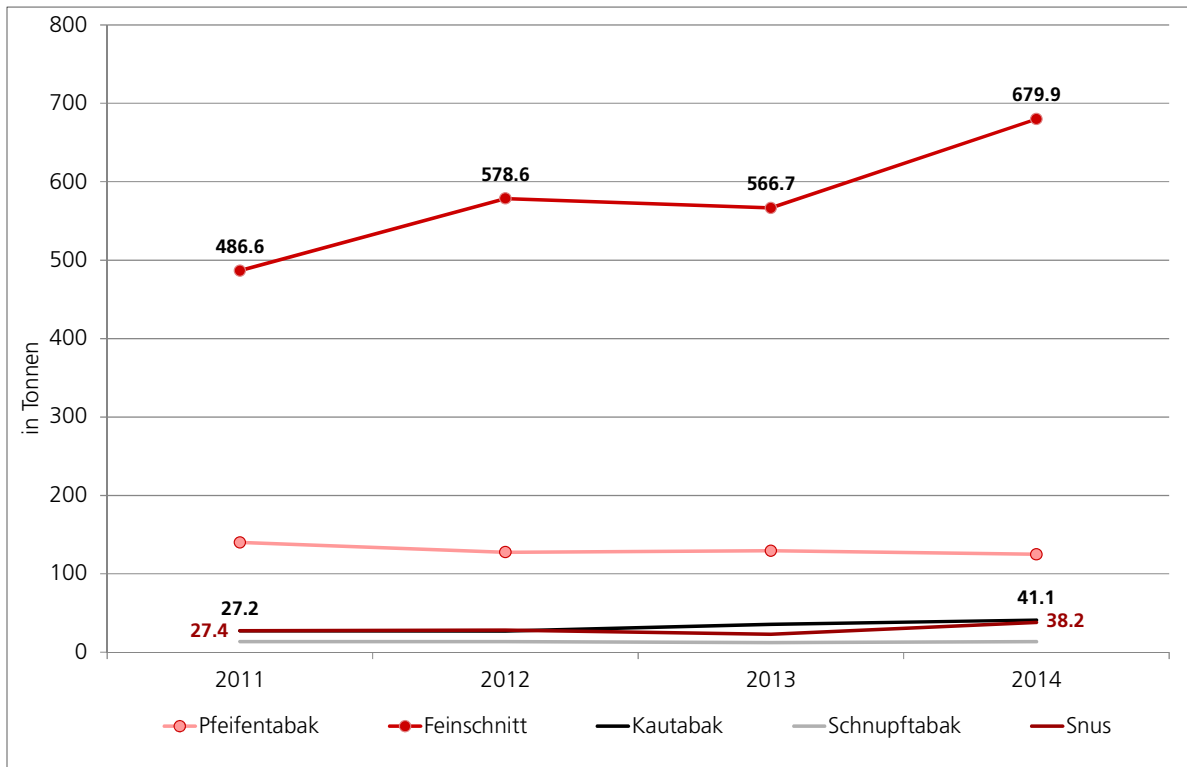


Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

<sup>21</sup> Aus verschiedenen Gründen (Grenzeinkäufe, Lagereffekte, Schmuggel etc.) können die versteuerten Tabakmengen von der von der Schweizer Wohnbevölkerung konsumierten Tabakmenge abweichen. Die Entwicklung der versteuerten Tabakmenge ist entsprechend mit Vorsicht zu interpretieren.

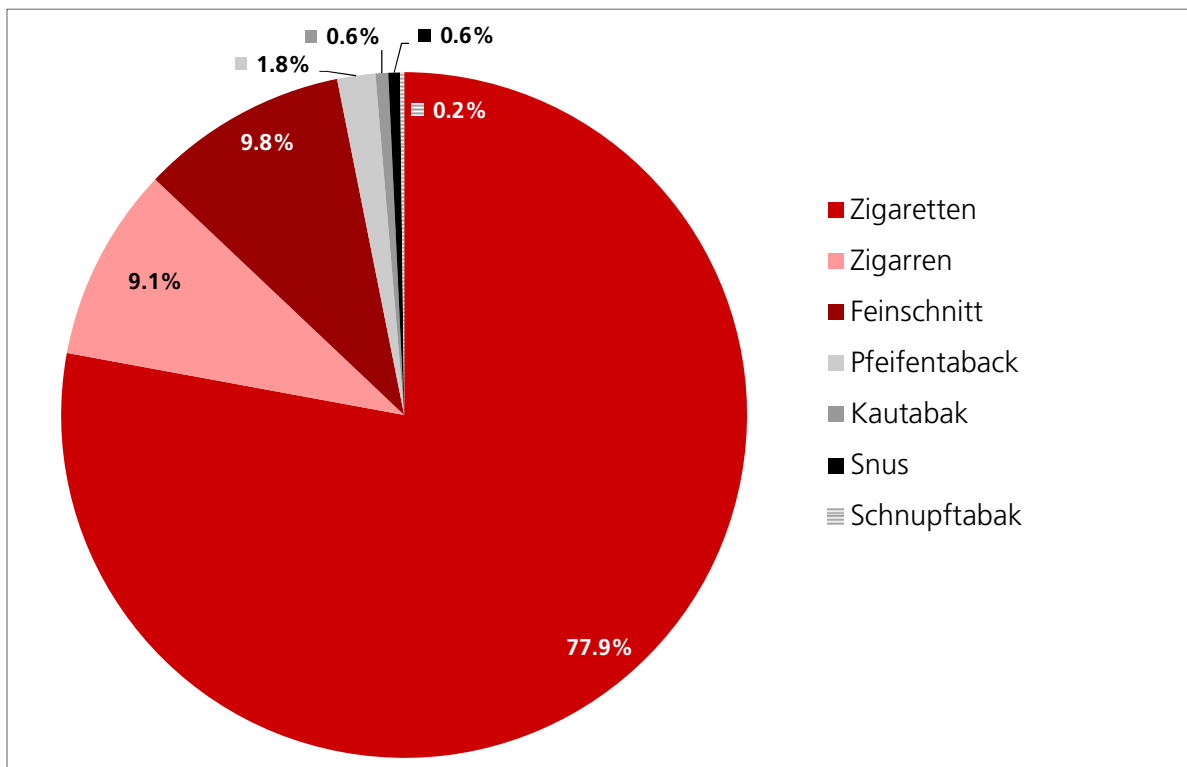
<sup>22</sup> Im Jahr 2014 wurden 193.3 Tonnen mehr Feinschnitttabak versteuert als im Jahr 2011. Eine industriell gefertigte Zigarette enthält gemäss einem konsultierten Experten etwa 0.5 Gramm Tabak. Die 193.3 Tonnen zusätzlicher Feinschnitttabak entsprechend deshalb knapp 386.6 Millionen industriell gefertigten Zigaretten. Bezogen auf die Zahl der im Jahr 2014 versteuerten industriell gefertigten Zigaretten (10'805 Millionen) entspricht dies einem Anteil von nur gerade 3.6 Prozent.

Abbildung 10: Pfeifentabak, Feinschnitttabak, Kautabak, Snus und Schnupftabak: Entwicklung der versteuerten Menge in Tonnen, 2011-2014



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

Abbildung 11: Anteil der verschiedenen Tabakprodukte an der im Jahr 2014 versteuerten Tabakmenge (in Tonnen)



Annahmen: Eine Zigarette enthält 0.5 Gramm Tabak, eine durchschnittliche Zigarre 2.12 Gramm Tabak.

Quelle: Berechnungen BASS

### 2.1.4 Entwicklung von Preis und Steuern

**Abbildung 12** zeigt, wie sich der Preis einer Schachtel Zigaretten der meisteilkaufen Marke (CHF 8.40) im Jahr 2014 zusammensetzte. Der Anteil der Steuern am Preis betrug gut 60 Prozent, der Anteil der Hersteller und des Handels demgegenüber nur gerade knapp 40 Prozent. Den Anteil der Hersteller und Händler am Preis (d.h. der Preis exkl. Steuern und Abgaben) nennen wir im Folgenden **«Herstellerpreis»**.

**Abbildung 13** zeigt die Entwicklung der verschiedenen Preiskomponenten einer Schachtel Zigaretten der meistverkauften Marke zwischen 2001 und 2013 zu laufenden Preisen, **Abbildung 14** die Entwicklung des Herstellerpreises zu Preisen 2014. **Abbildung 15** vergleicht die indexierte Entwicklung des Herstellerpreises mit der indexierten Entwicklung der Steuern und Abgaben pro Schachtel der meistverkauften Marke. Die Abbildungen machen deutlich, dass die Steuern und Abgaben pro Schachtel Zigaretten der meistverkauften Marke seit 2001 um nominal 84 Prozent und der Herstellerpreis um nominal 71 Prozent zugenommen haben. **Das reale Wachstum des Herstellerpreises belief sich auf 53 Prozent.** Dieses Wachstum ist mit der klassischen ökonomischen Theorie, die von einer Angebotskurve mit positiver Steigung ausgeht, nicht konsistent: Gemäss der klassischen ökonomischen Theorie müssten die Preise fallen, wenn die Nachfrage sinkt. Und die Nachfrage nach industriell gefertigten Zigaretten war zwischen 2001 und 2014 stark rückläufig (vgl. Abbildung 9). Wir werden uns mit dieser Problemstellung und möglichen Gründen für die Zunahme des Herstellerpreises noch eingehend in Abschnitt 7.4.5 befassen und bemerken an dieser Stelle nur Folgendes: Der grösste Teil des Wachstums des Herstellerpreises pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke hat zwischen 2009 und 2014 stattgefunden und wir können generell nicht ausschliessen, dass die Entwicklung des Herstellerpreises pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke nicht eine falsche Entwicklung des Herstellerpreises indiziert. Denn es ist denkbar, dass die Entwicklung des Herstellerpreises pro Schachtel der meistverkauften Marke nicht mit der Entwicklung des Herstellerpreises einer durchschnittlichen verkauften Schachtel Zigaretten übereinstimmt.

**Abbildung 16** zeigt die Entwicklung der Einnahmen aus der Tabaksteuer zwischen 2001 und 2014. Die Abbildung macht deutlich, dass die Einnahmen aus der Tabaksteuer zwischen 2001 und 2014 stark gestiegen sind, obwohl die Anzahl versteuerter Zigaretten in der gleichen Periode markant zurückgegangen ist. Diese Entwicklung erklärt sich mit dem Tatbestand, dass zwischen 2001 und 2014 die Tabaksteuer deutlich erhöht wurde. Seit 2012 lässt sich ein Rückgang des Steuerertrags feststellen. Im Jahr 2014 betragen die Einnahmen aus der Tabaksteuer CHF 2.257 Mia. Über die Tabaksteuer hinaus leistete der Tabaksektor im Jahr 2011 folgende Abgaben: CHF 334 Mio. MwSt., CHF 14.6 Mio. für den SOTA-Finanzierungsfonds und CHF 14.6 Mio. für den Tabakpräventionsfonds.

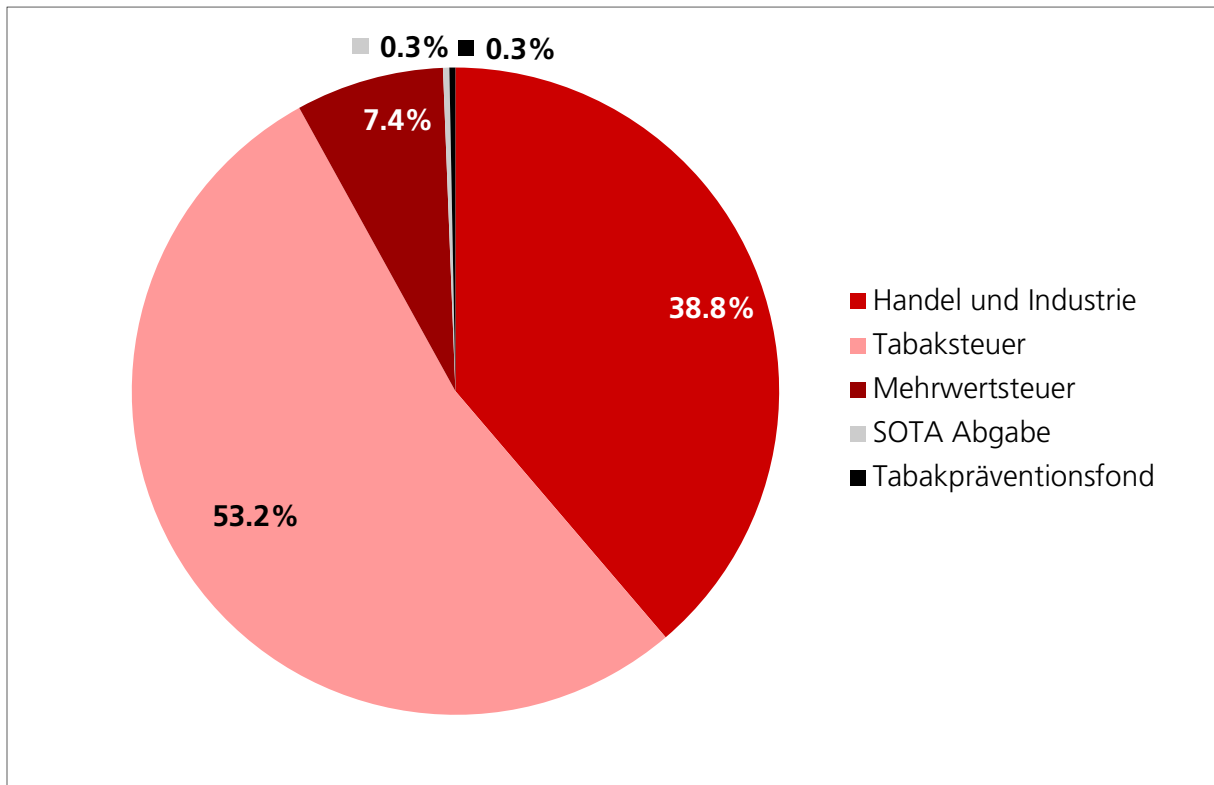
**Tabelle 6** zeigt die Entwicklung der Einnahmen aus der Tabaksteuer in den Jahren 2010 bis 2014 nach Tabakproduktkategorien: Im Jahr 2014 entstammten 96.9 Prozent des Steuerertrags der Besteuerung von industriell gefertigten Zigaretten, was die herausragende Bedeutung der industriell gefertigten Zigarette im Tabakmarkt illustriert.

Tabelle 6: Einnahmen aus der Tabaksteuer nach Tabakproduktkategorie, in Mio. CHF

	2010	2011	2012	2013	2014
Zigaretten	2'328.60	2'165.20	2'345.80	2'237.40	2'187.00
Zigarren	2.9	2.6	3	3.1	3.2
Feinschnitt	23.4	36	43.1	47.4	57.4
übrige Tabakfabrikate	4.4	4.6	5	7	9.4
<b>Total</b>	<b>2'356.20</b>	<b>2'208.40</b>	<b>2'396.80</b>	<b>2'295.00</b>	<b>2'257.10</b>

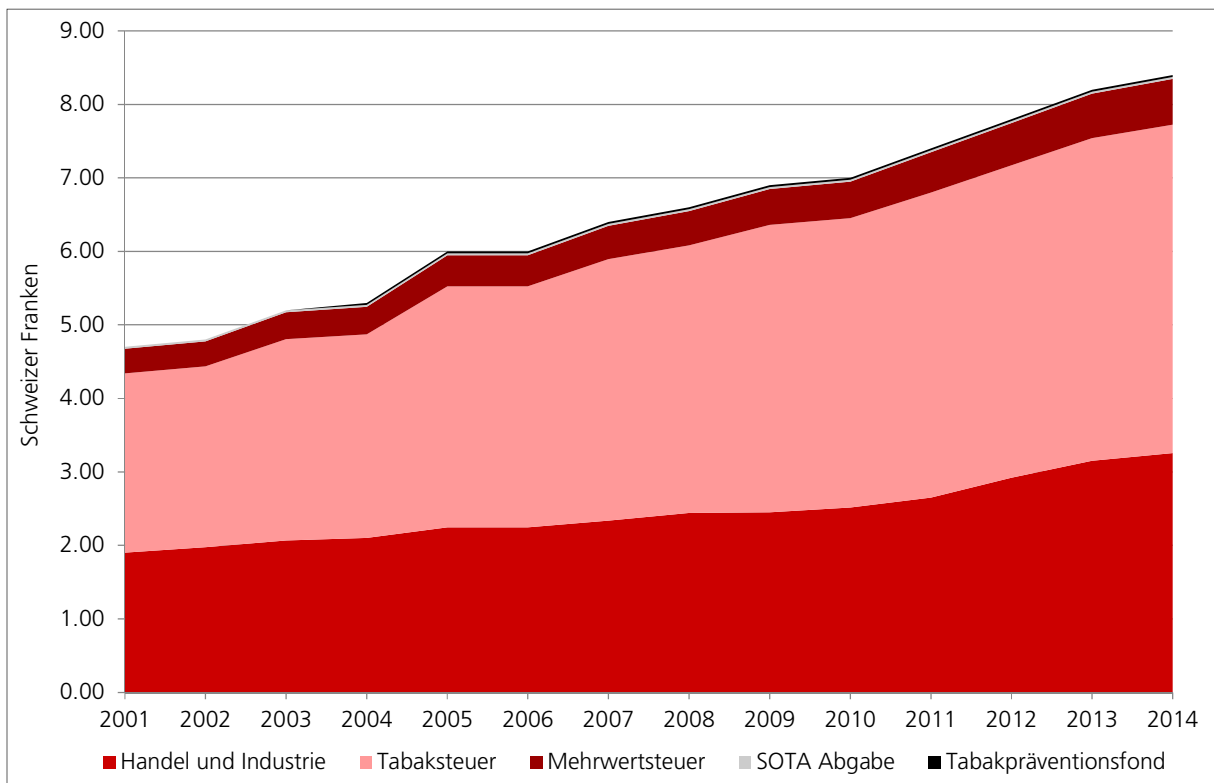
Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

Abbildung 12: Zusammensetzung des Preises einer Schachtel Zigaretten der meistverkauften Marke im Jahr 2014 (Basis: CHF 8.40 pro Schachtel)



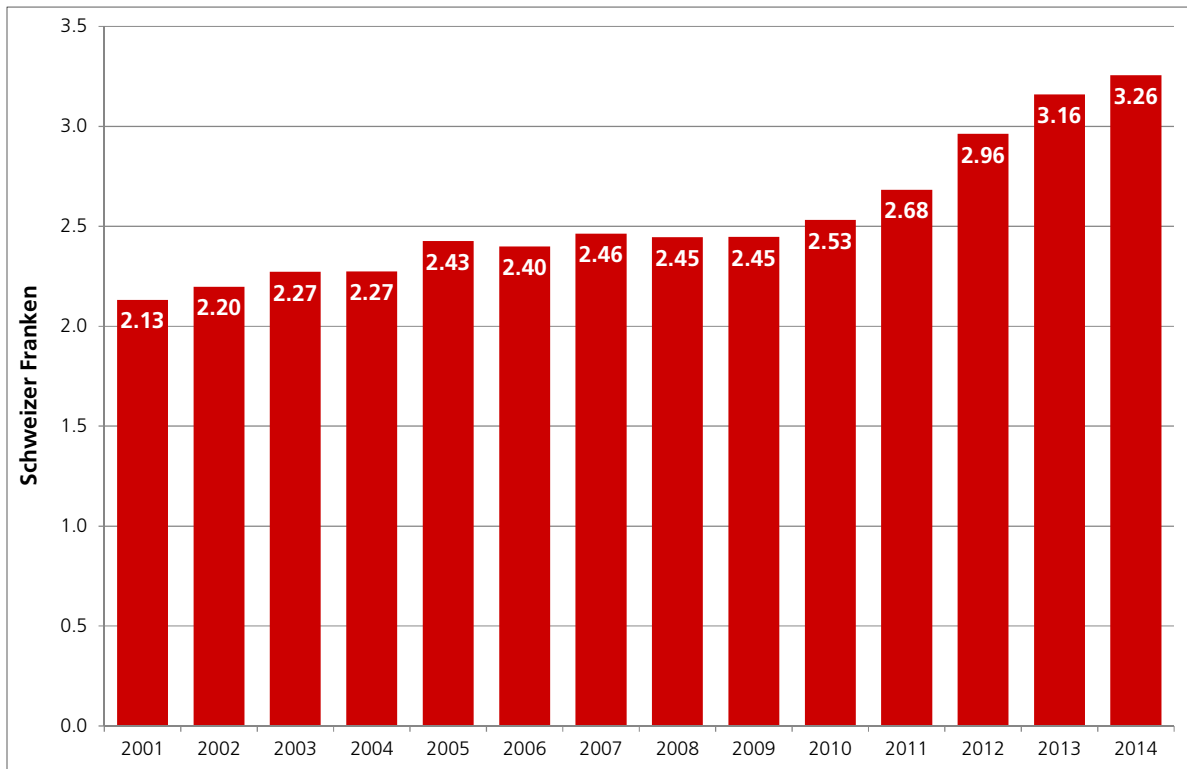
Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, Darstellung

Abbildung 13: Nominale Entwicklung der Preiskomponenten einer Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke zwischen 2001 und 2014, Angaben in CHF



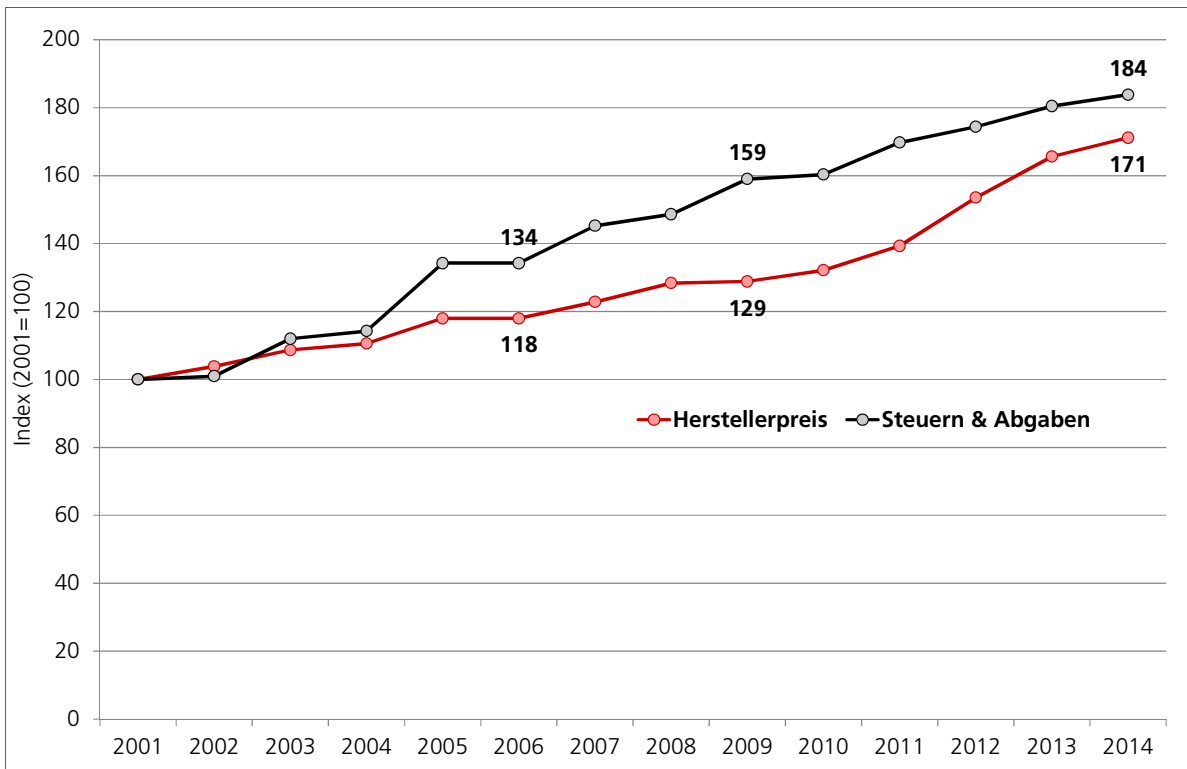
Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

Abbildung 14: Entwicklung des realen Herstellerpreises pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke zwischen 2001 und 2014, zu Preisen 2014, Angaben in CHF



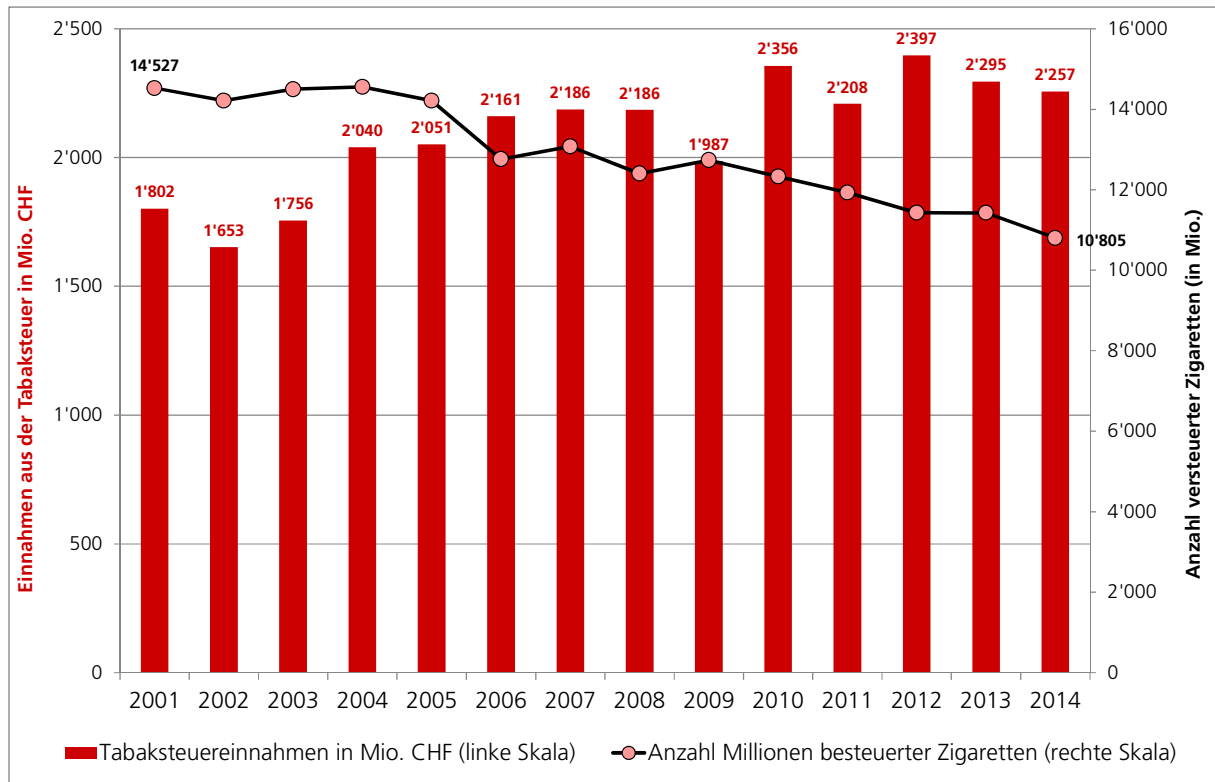
Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, BFS; eigene Berechnungen

Abbildung 15: Indexierte Entwicklung des nominalen Herstellerpreises und der nominalen Steuern & Abgaben pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke, 2001-2014



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

Abbildung 16: Entwicklung der Einnahmen aus der Tabaksteuer sowie der versteuerten Anzahl Zigaretten in den Jahren 2001 bis 2014



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

### 2.1.5 Marketing für Tabakprodukte

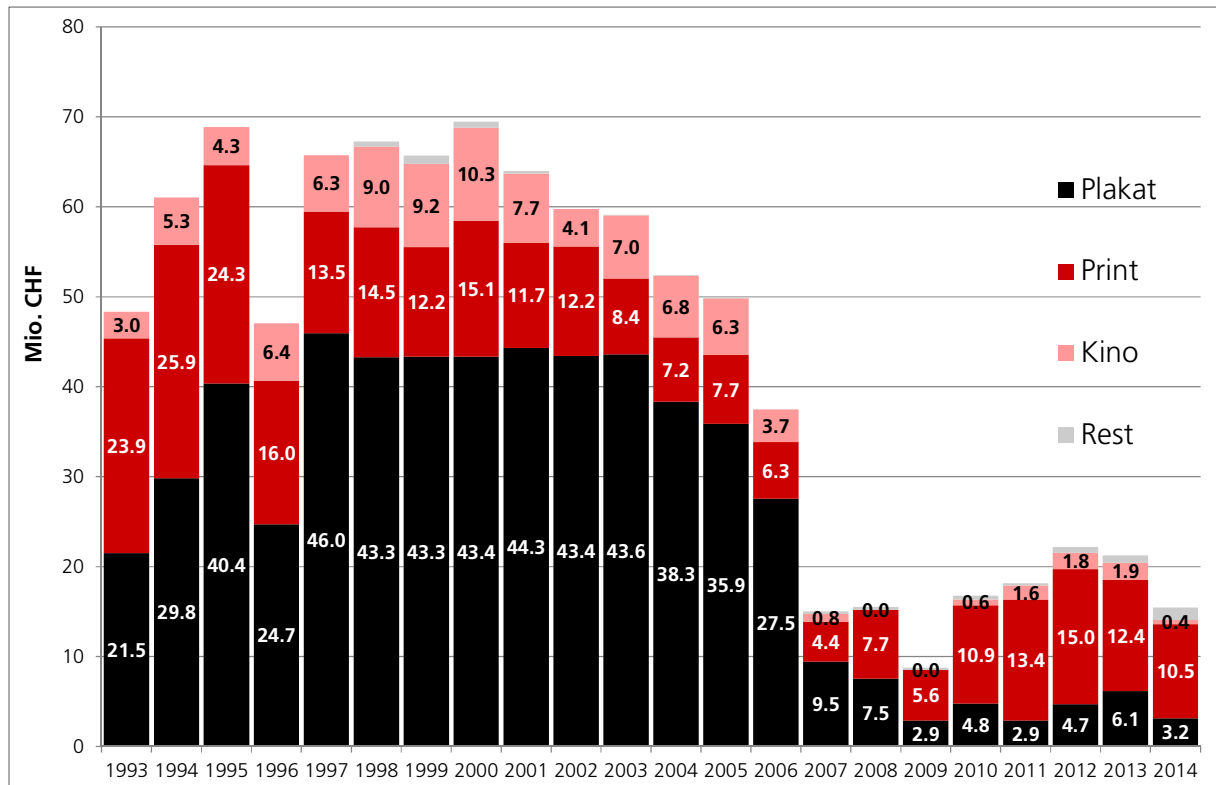
Das Marketing für Tabakprodukte hat sich in den letzten Jahren aufgrund von Verboten der Plakatwerbung im öffentlichen Raum, die auf kantonaler Ebene eingeführt wurden (vgl. Kapitel 3), dahingehend verändert, dass die Ausgaben für Werbung in die klassischen Werbemedien stark gesunken, die Ausgaben für Werbung am Point-Of-Sales (POS) und für Sponsoring von Veranstaltungen hingegen stark gestiegen sind:

■ **Abbildung 17** zeigt, dass die Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte in den klassischen Werbemedien von durchschnittlich CHF 61.49 Mio. pro Jahr in den Jahren 1993-2003 auf durchschnittlich CHF 16.64 Mio. pro Jahr in den Jahren 2007-2014 abgenommen haben. Die Reduktion betrifft die Ausgaben für Plakat- und Kinowerbung. Seit 2007 haben die Bruttowerbeausgaben in den klassischen Werbemedien wieder zugenommen. Diese Zunahme dürfte zum grössten Teil auf ein Wachstum der Ausgaben für Anzeigenschaltungen in den Gratiszeitungen (20 Minuten und Blick am Abend) zurückzuführen sein.

■ Trotz der Reduktion der Werbeausgaben für Tabakprodukte in den klassischen Werbemedien stiegen die Marketingausgaben des Tabaksektors gemäss Fueglistler-Dousse (2009, 64) von CHF 84 Mio. im Jahr 1997 auf CHF 120 Mio. im Jahr 2007. **Tabelle 7** zeigt, dass der Rückgang der Werbeausgaben in den klassischen Werbemedien zwischen 1997 und 2007 in der Höhe von CHF 50.7 Mio. mit einer Zunahme der Ausgaben für Werbung am POS, Sponsoring von Veranstaltungen und Hostessen-Marketing im Umfang von durchschnittlich CHF 86.7 Mio. pro Jahr verbunden war. Da gemäss Fueglistler-Dousse et al. (2009, 64, Figure 4.2.) von den Marketingausgaben im Jahr 2007 50 Prozent bzw. CHF 60 Mio. auf Werbung am POS entfielen, liegt folgende Schlussfolgerung nahe: Die Plakatwerbung im öffentlichen Raum wurde durch Indoor-Plakatwerbung und Adscreen-Werbung am Point-Of-Sales substituiert.



Abbildung 17: Entwicklung der Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte in den klassischen Werbemedien, 1993-2014, Angaben in Mio. CHF



Quelle: Media Focus; Berechnungen BASS

Tabelle 7: Veränderung des Marketingmix bzw. der jährlichen Marketingausgaben des Tabaksektors zwischen 1997 und 2007, Angaben in Mio. CHF

	1997	2007	2007 vs. 1997
Klassische Werbemedien	65.7	15.0	-50.7
Andere Marketinginstrumente <sup>a</sup>	18.3	105.0	+86.7
Total	84.0	120.0	+36.0

Bemerkungen: <sup>a</sup>Werbung am POS, Sponsoring und Hostessen  
 Quelle: Fueglistler-Dousse et al. (2009, 61ff), Media Focus

Angesichts dieser empirischen Tatbestände sind in Zusammenhang mit der vorliegenden RFA folgende Schlussfolgerungen wesentlich:

■ **Plakat- und Adscreen-Werbung am POS haben Plakatwerbung im öffentlichen Raum als Lead-Werbemedium im Marketing-Mix des Tabaksektors abgelöst. Ergänzend zur Werbung am POS setzt der Tabaksektor im heutigen Marketingmix Sponsoring von Veranstaltungen für junge Erwachsene (insbesondere: Musikfestivals) und Anzeigen in den Gratiszeitungen ein, die bei jungen Erwachsenen hohe Reichweiten erzielen.**

■ Dass die Marketingausgaben des Tabaksektors aufgrund der kantonalen Marketingeinschränkungen gestiegen sind, lässt folgern, **dass partielle Marketingeinschränkungen dazu führen, dass das Marketing des Tabaksektors ineffizienter und weniger effektiv wird:** Die Unternehmen des Tabaksektors werden durch partielle Marketingeinschränkungen dazu gezwungen, in Marketinginstrumente zu investieren, die in Bezug auf das Erreichen der Marketingziele weniger effektiv und damit ineffizienter sind. Ein Beispiel hierfür ist die Substitution von Outdoor-Plakatwerbung im öffentlichen Raum durch Indoor-Plakatwerbung am POS: Gemäss der Einschätzung von konsultierten Expert/innen dürfte der Tau-

senderkontaktpreis von Werbung am POS mindestens doppelt so hoch sein wie der Tausenderkontaktpreis von Plakatwerbung im öffentlichen Raum.

■ **Die Ablösung von Outdoor-Werbung als Lead-Medium im Marketingmix für Zigaretten durch Indoor-Werbung dürfte zu einer Reduktion der wirksamen Reichweite («effective Reach») der Marketingkampagnen der Zigarettenindustrie geführt haben, weil der Werbung am POS ein Problem inhärent ist: Der grösste Teil der Kontakte, die am POS erzielt werden, entfallen naturgemäss auf Raucher/innen, weil sich diese überdurchschnittlich oft am POS befinden, um Zigaretten zu kaufen. Die Zahl der Werbekontakte mit Nicht-Raucher/innen dürfte aufgrund der kantonalen Marketingeinschränkungen gefallen sein.** Angesichts des Tatbestands, dass der Tausenderkontaktpreis von Werbung am POS mindestens doppelt so hoch ist wie der Tausenderkontaktpreis von Plakatwerbung im öffentlichen Raum, gehen wir davon aus, **dass wahrscheinlich auch die Zahl der Werbekontakte mit Raucher/innen aufgrund der kantonalen Marketingeinschränkungen gefallen ist.**

■ Dem Problem, dass Nicht-Raucher/innen am POS weniger gut erreichbar sind als Raucher/innen, begegnet die Zigarettenindustrie mit Sponsoring von Veranstaltungen für junge Erwachsene und mit Anzeigenschaltungen in Zeitungen und Zeitschriften mit hoher Affinität zu jungen Erwachsenen, insbesondere in Gratiszeitungen und jung positionierten Zeitschriften (z.B. 20 Minuten Friday), darunter auch die jung positionierten Frauenzeitschriften. **Dem Sponsoring von Veranstaltungen und der Werbung in jung positionierten Zeitungen und Zeitschriften kommt in der Mediastrategie der Zigarettenindustrie entsprechend eine zwar nur ergänzende, aber wichtige Funktion zu – insbesondere in Bezug auf die Nicht-Raucher/innen.** Mit einer 1/3-Anzeige in der Gesamtausgaben von 20 Minuten («20 Minuten National») z.B., die Brutto rund CHF 35'000 kostet, erreicht man 2.142 Mio. Leser/innen, davon sind 661'000 zwischen 14 und 29 Jahren alt. Wahrscheinlich handelt es sich bei 20 Minuten in Bezug auf junge Erwachsene (P14-29) und auf Jugendliche (P14-17) um den kontaktstärksten Werbeträger, der in der Schweiz überhaupt verfügbar ist.<sup>23</sup>

Leider hätte es den Rahmen der vorliegenden RFA gesprengt, das Marketing des Tabaksektors einer umfassenden quantitativen Analyse in Bezug auf die Zahl der Werbekontakte, die im Jahr 2014 realisiert wurden, zu unterziehen. Ein grosser Teil der Grundlagendaten, die für eine Berechnung der Werbekontakte erforderlich sind, welche der Tabaksektor im Jahr 2014 generiert hat, wären mit Canevascini et al. (2014), GfK (2014), KPMG (2013), Media Focus und den online verfügbaren Angaben zur Medialeistung der verschiedenen Werbeträger und Werbemedien verfügbar.

## 2.2 Der Markt für E-Zigaretten

Viele Informationen und Daten sind zum Markt für E-Zigaretten und zur «E-Zigaretten-Branche» nicht verfügbar. Wir fassen die relevanten Informationen und Daten, die wir im Rahmen der RFA mittels Analyse der verfügbaren Literatur und mittels Befragung von Expert/innen gewinnen konnte, wie folgt zusammen:

<sup>23</sup> Zum Vergleich: Eine Ausstrahlung eines 30-sekündigen TV-Spots im Werbeblock zwischen der Tagesschau und Meteo auf SRF 1, RTS Un und RSI LA 1, dem reichweitenstärksten TV-Werbeblock, den man in der Schweiz regelmässig buchen kann, generierte im 2014 in der Gesamtbevölkerung (P3+) eine Reichweite («Rating») von durchschnittlich 925'097 Personen und bei den 14-29-Jährigen eine solche in der Höhe von durchschnittlich 37'922 Personen – bei Kosten der Ausstrahlung in der Höhe von durchschnittlich CHF 32'969 (Brutto, 30''). Um 661'00 Werbekontakte mit 14-29-Jährigen zu erzielen, die man mit einer einzigen Anzeige in 20 Minuten National erreicht, hätte man im Jahr 2014 im Meteo-Block der drei Hauptsender der SRG SSR 18-mal einen TV-Spot ausstrahlen müssen – bei einem 30-sekündigen Spot zu Kosten in der Höhe von Brutto CHF 593'442. Angesichts des Vergleichs der Medialeistung von 20 Minuten und der Medialeistung der Hauptsender der SRG SSR bei den 14-29-Jährigen stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der geltenden Regulierung, gemäss der Fernsehwerbung (und auch Radiowerbung) für Tabakprodukte verboten ist, nicht jedoch die Werbung in Zeitungen und Zeitschriften.

■ **Prävalenz:** In Kuendig et al. (2014) finden sich folgende Angaben zur Prävalenz in Bezug auf den Konsum von E-Zigaretten im Jahr 2013 in der Schweiz: Die 30-Tages-Prävalenz beträgt 1.1 Prozent. Nur 0.1 Prozent der Schweizer Bevölkerung konsumiert täglich E-Zigaretten. Die Prävalenz ist bei den Rauchenden deutlich höher: 0.4 Prozent der täglich Rauchenden konsumieren E-Zigaretten täglich, 5.5 Prozent der täglich Rauchenden haben in den letzten 30 Tagen mindestens einmal eine E-Zigarette konsumiert. 0.3 Prozent der Personen, die nicht rauchen und die noch nie geraucht haben, haben in den letzten 30 Tagen mindestens einmal eine E-Zigarette konsumiert. Der typische Konsument von E-Zigaretten ist zwischen 30 und 60 alt und raucht seit 20 Jahren. In Ländern, in denen der Handel mit nikotinhaltigen E-Zigaretten erlaubt ist, ist die Prävalenz deutlich höher als in der Schweiz, wo der Handel unter der geltenden Gesetzgebung verboten ist: In Frankreich (vgl. Inpes 2015) z.B. betrug die 30-Tages-Prävalenz im Jahr 2014 6 Prozent, wobei 3 Prozent der Bevölkerung täglich E-Zigaretten konsumieren. 98 Prozent der Dampfer/innen in Frankreich sind Raucher/innen oder Ex-Raucher/innen, 75 Prozent rauchen täglich. Gemäss verschiedenen Quellen (McRobbie et al. 2014, Inpes 2015, Farsalinos et al. 2014) reduzieren die Dampfer/innen, die zugleich noch rauchen, die Zahl der pro Tag konsumierten Zigaretten substantiell.

■ **Marktvolumen:** Gemäss einer Schätzung des Verbands Swiss Vape Trade Association (SVTA) wuchs der Schweizer Markt für E-Zigaretten (Geräte, Ersatzteile und Liquids ohne Nikotin) von CHF 1 Mio. im 2010 auf CHF 16 Mio. im 2014. Für das Jahr 2015 rechnet der SVTA mit einem Marktvolumen in der Höhe von CHF 20 Mio. Bei einer Legalisierung von E-Zigaretten mit Nikotin wäre mit einem massiven Marktwachstum zu rechnen.

■ **Anzahl Unternehmen und Anzahl Produkte:** Die im Rahmen der RFA konsultierten Expert/innen der E-Zigarette-Branche schätzen, dass es in der Schweiz derzeit rund 50 Unternehmen gibt, die in der Schweiz E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen. In der Schweiz werden geschätzte 50 Liquid-Marken vertrieben. Jede Liquid-Marke bietet ihre Liquids ohne Nikotin in durchschnittlich 50 verschiedenen Aromen an. Es muss also davon ausgegangen werden, dass in der Schweiz derzeit rund 2'500 verschiedene Liquids ohne Nikotin vertrieben werden.

■ **Schädlichkeit des Konsums von E-Zigaretten:** Es muss davon ausgegangen werden, dass der Konsum von E-Zigaretten ein Vielfaches weniger schädlich ist als der Konsum herkömmlicher Zigaretten. Die Konzentration gesundheitsschädigender Stoffe ist im Dampf von E-Zigaretten viel geringer als im Rauch von Zigaretten (vgl. Nutt et al. 2014). Wenn der Verdampfer nicht einwandfrei funktioniert und es zu einer Art «Überhitzung» kommt, wurden im Dampf von E-Zigaretten allerdings erhöhte Konzentrationen giftiger Stoffe festgestellt. Diesbezüglich ist allerdings zu erwähnen, dass sich der Geschmack des Dampfes in diesem Fall äusserst unvorteilhaft entwickelt, so dass der/die Konsument/in den Konsum in den meisten Fällen einstellen dürfte, sobald es zu einer solchen Überhitzung kommt. Da noch keine Langzeitstudien vorliegen, kann die gesundheitliche Gefährdung durch den Konsum von E-Zigaretten noch nicht abschliessend beurteilt werden – insbesondere weil die Langzeittoxizität des Einatmens konzentrierter Dämpfe mit Glycerin und Propylenglykol unbekannt ist. Weil keine verwertbaren Daten und Informationen zu gesundheitlichen Schäden durch den Konsum von E-Zigaretten verfügbar sind, werden wir im Bassiszenario der vorliegenden RFA davon ausgehen, dass der Konsum von E-Zigaretten nicht schädlich ist. Angesichts der aktuellen Datenlage ist dies unseres Erachtens die vernünftigste Annahme, die getroffen werden kann. Allerdings werden wir im Rahmen einer Szenarioanalyse (vgl. Abschnitt 9.2) diese Annahme fallen lassen und untersuchen, wie sich die Ergebnisse der RFA ändern, wenn davon ausgegangen wird, dass der Konsum von E-Zigaretten ebenso schädlich ist wie der Konsum klassischer Tabakzigaretten.

Wir fassen unsere **Schlussfolgerungen** wie folgt zusammen:

■ Es muss derzeit davon ausgegangen werden, dass der Konsum von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin ein Vielfaches weniger schädlich ist als der Konsum von herkömmlichen Zigaretten. Gemäss einer Presse-

**2 Analyse des Marktes für Tabakprodukte**

mitteilung vom 19. August 2015 geht Public Health England, sozusagen das BAG von England, mit Verweis auf eine Expertenstudie davon aus, dass der Konsum von E-Zigaretten 95 Prozent weniger schädlich ist als der Konsum herkömmlicher Zigaretten.<sup>24</sup>

- Es gibt zurzeit keine empirische Evidenz, dass E-Zigaretten als Einstieg in den Tabakkonsum dienen. 98 Prozent der Dampfer/innen sind Raucher/innen oder Ex-Raucher/innen.
- 15 Prozent der Dampfer/innen sind Ex-Raucher/innen. 83 Prozent der Dampfer/innen sind Raucher/innen, die ihren täglichen Zigarettenkonsum substantiell reduziert haben.
- Eine Legalisierung des Handels mit E-Zigaretten würde zu einem markanten Anstieg der Prävalenz in Bezug auf den Konsum von E-Zigaretten führen.

**2.3 Die sozialen Kosten des Rauchens**

Die sozialen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007 wurden von einem universitären Forschungsteam unter der Leitung von Prof. Dr. Jeanrenaud der Universität Neuchâtel (Fueglistier-Dousse et al. 2007) berechnet (vgl. **Tabelle 8**). Die direkten Kosten im Gesundheitswesen aufgrund tabakkonsumbedingter Arztbesuche, Spitalaufenthaltsstage und verschriebener Medikamente beliefen sich auf CHF 1.733 Mia. Die indirekten Kosten, d.h. die tabakkonsumbedingten Produktivitätsausfälle in der Wirtschaft infolge Krankheit und Tod, bezifferten Fueglistier-Dousse et al. (2009) auf CHF 3.9292 Mia. Die intangiblen Kosten, d.h. der Wert verloren gegangener Lebensjahre aufgrund von tabakkonsumbedingten Todesfällen und der Wert der aufgrund tabakkonsumbedingter Krankheiten verloren gegangenen Lebensqualität, wurden auf CHF 4.2726 Mia. geschätzt. Insgesamt beliefen sich die sozialen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007 gemäss Fueglistier-Dousse (2009) auf CHF 9.9348 Mia.

Leider hätte es den Rahmen der vorliegenden RFA gesprengt, die sozialen Kosten des Tabakkonsums für das Jahr 2014 oder 2013 neu zu berechnen. Aus diesem Grund werden wir unsere Berechnung des Nutzens des Tabakproduktegesetzes, der in einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums zu sehen ist, ausgehend von den von Fueglistier-Dousse (2009) geschätzten sozialen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007 vornehmen.

Tabelle 8: Soziale Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007 gemäss Fueglistier-Dousse et al. (2009)

	Mio. CHF	Kostentreiber
<b>Direkte Kosten im Gesundheitswesen)</b>	<b>1'733.0</b>	
Arztbesuch	181.4	1'900'000 Konsultationen
Spitalaufenthalte	1'481.0	810'100 Aufenthaltstage
Medikamente	70.6	1'370'860 Verschreibungen
<b>Indirekte Kosten (Produktivitätsverluste)</b>	<b>3'929.2</b>	
Mortalitätsbedingt	1'248.0	n.a.
Morbiditätsbedingt	2'681.2	n.a.
<b>Intangible Kosten</b>	<b>4'272.6</b>	84'700 DALY (disability-adjusted life years)
<b>Total soziale Kosten des Tabakkonsums</b>	<b>9'934.8</b>	

Quelle: Fueglistier-Dousse et al (2009)

In Bezug auf die Ergebnisse von Fueglistier-Dousse (2009) sind in Zusammenhang mit der vorliegenden RFA folgende Bemerkungen relevant:

- Bei den in Tabelle 8 ausgewiesenen indirekten Kosten in der Höhe von CHF 3.9 Mia. handelt es sich um Nettokosten. Die Bruttokosten betragen CHF 4.55 Mia. Von diesen Bruttokosten musste aus methodi-

<sup>24</sup> Quelle <https://www.gov.uk/government/news/e-cigarettes-around-95-less-harmful-than-tobacco-estimates-landmark-review> [12. Oktober 2015].

schen Gründen (Doppelzählung) der Eigenkonsum der frühzeitig Verstorbenen abgezogen werden. Diesen Eigenkonsum bezifferten Fueglistier-Dousse (2009, 32) auf CHF 619.3 Mio.

■ Die indirekten Kosten umfassen sowohl Produktivitätsausfälle in Bezug auf bezahlte Arbeit («production marchande») als auch Produktivitätsausfälle in Bezug auf unbezahlte Arbeit («production non-marchande»). Fueglistier-Dousse (2009) kann die Aufteilung der Produktivitätsausfälle auf bezahlte und unbezahlte Arbeit nicht entnommen werden. Die Aufteilung kann jedoch Vitale et al. (1998) in Bezug auf das Jahr 1995 entnommen werden: Der Anteil der tabakkonsumbedingten Produktivitätsverluste in Bezug auf bezahlte Arbeit am Total der tabakkonsumbedingten Produktivitätsausfälle betrug im Jahr 1995 gemäss Vitale et al. (1998, 57, Tableau 4.25) 64 Prozent.

■ Fueglistier-Dousse et al. (2009) haben bei der Berechnung der direkten Kosten des Rauchens Einsparungen im Gesundheitswesen, die sich aus dem frühzeitigen Tod der Raucher/innen ergeben, aus methodischen Gründen (Problematik des «Nutzens eines frühzeitigen Todes») nicht miteinbezogen.

### 3 Die geltende Regulierung

Tabakprodukte sind auf nationaler Ebene im Rahmen folgender Normen reguliert:

- Lebensmittelgesetz LMG und zugehöriges Verordnungsrecht.
- Tabakverordnung TabV.
- Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen, das am 1. Mai 2010 in Kraft getreten ist.
- Tabaksteuergesetz TStG

Darüber hinaus sind Tabakprodukte auf kantonaler Ebene in Bezug auf die Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche, in Bezug auf Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte und in Bezug auf den Schutz vor Passivrauchen reguliert. **Tabelle 9** gibt einen Überblick über die diesbezüglichen kantonalen Regulierungen:

■ **Schutz vor Passivrauchen:** Das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen wurde am 1. Mai 2010 in Kraft gesetzt. Die letzte Spalte in Tabelle 9 macht deutlich, dass 15 Kantone den Schutz vor Passivrauchen über die Minimalvorgaben des Bundesgesetzes hinaus regulieren. Die Tabelle zeigt darüber hinaus, zu welchem Zeitpunkt die entsprechenden kantonalen Regulierungen zum Schutz vor Passivrauchen in Kraft gesetzt wurden. In 11 Kantonen wurde ein Schutz vor Passivrauchen erst im Rahmen der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes eingeführt, also am 1. Mai 2010.

■ **Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche:** Tabelle 9 zeigt, dass am 1. Februar 2015 in 10 Kantonen ein Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige galt. In 12 Kantonen gilt ein Verbot der Abgabe an Jugendliche, die jünger als 16 Jahre sind. In 4 Kantonen können Tabakprodukte auch an Personen abgegeben werden, die jünger als 16 Jahre alt sind. **Abbildung 18** zeigt, dass Ende 2014 in der Schweiz nach wie vor gut die Hälfte der 15-17-Jährigen, die in der Schweiz wohnen, legalen Zugang zu Tabakprodukten hatten.

■ **Einschränkungen von Werbung und Sponsoring:** In 11 Kantonen gab es am 1. Februar 2015 keine Einschränkungen in Bezug auf das Marketing für Tabakprodukte. In 2 dieser Kantone ist jedoch eine entsprechende Regulierung offenbar in Ausarbeitung. Plakatwerbung im öffentlichen Raum ist in 15 Kantonen verboten, Plakatwerbung, die vom öffentlichen Raum aus einsehbar sind, in 14 Kantonen.<sup>25</sup> Kinowerbung ist derzeit in 4 Kantonen verboten. In 2 Kantonen (SO und VS) ist auch das Sponsoring von Veranstaltungen verboten. In Zusammenhang mit der Frage, wie sich die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz auswirken werden, werden wir in Abschnitt 8.5.3 untersuchen, wie sich die kantonalen Einschränkungen des Marketings auf die Prävalenz ausgewirkt haben. Dabei werden wir drei Gruppen von Kantonen unterscheiden: Kantone, welche keine Marketingregulierung haben, Kantone mit schwacher Marketingregulierung (Kantone, in denen Plakat- und/oder Kinowerbung verboten sind) und Kantone mit starker Marketingregulierung (Kantone, in denen Plakat- und Kinowerbung sowie das Sponsoring von Veranstaltungen verboten sind). **Abbildung 19** zeigt die Entwicklung des Anteils der Bevölkerung, die in einem Kanton wohnt, in dem es keine kantonalen Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte gibt. Sie zeigt, dass Ende 2013 noch knapp ein Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung in einem Kanton ohne Einschränkung des Marketings für Tabakprodukte wohnte.

<sup>25</sup> Diesbezüglich ist zu bemerken, dass die am Point-Of-Sales eingesetzten Werbemittel in den Kantonen, in denen Plakatwerbung, die vom öffentlichen Raum einsehbar ist, verboten ist, in sehr vielen Fällen dennoch vom öffentlichen Raum aus einsehbar sind.

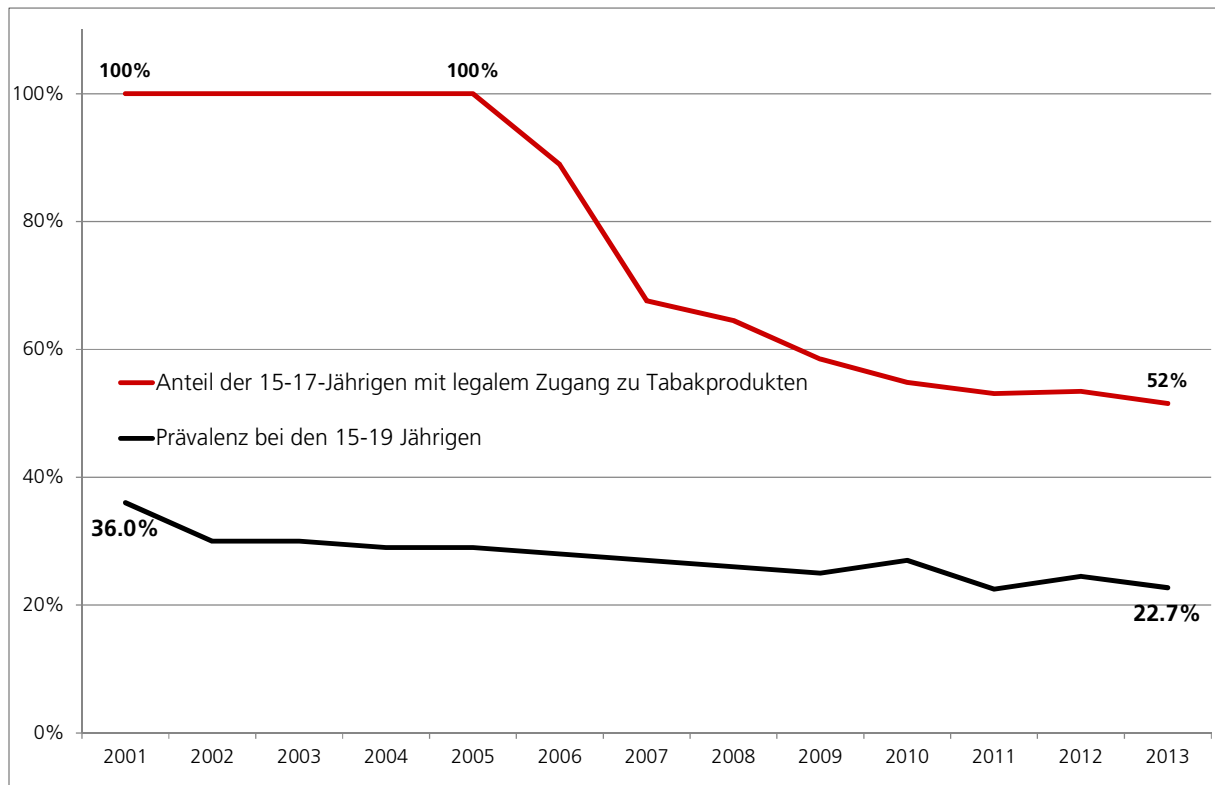
Tabelle 9: Kantonale Abgabeverbote und Werbeeinschränkungen, Stand: 1. Februar 2015

	Abgabeverbote an Jugendliche	Marketingeinschränkungen			Schutz vor Passivrauchen <sup>b</sup>
		gilt ab	Verbot von Plakatwerbung <sup>a</sup>	Verbot von Kinowerbung	
AG	<16 1.1.2010				1.5.2010
AI	-				1.5.2010
AR	<16 1.1.2008	01.01.2008	X		1.1.2011
BE	<18 1.1.2007	01.01.2007	X		1.7.2009
BL	<18 01.01.2007	01.01.2007	X		1.5.2010
BS	<18 01.08.2007	01.07.2005	X		1.4.2010
FR	<16 01.01.2009				1.1.2010
GE	-	20.10.2000	X	X	1.11.2009
GL	<16 01.01.2014				1.5.2010
GR	<16 01.07.2006	01.07.2006	X		1.3.2008
JU	<18 01.01.2013				1.5.2010
LU	<16 01.01.2006				1.5.2010
NE	<18 1.1.2015	1.1.2015	in Ausarbeitung		1.4.2009
NW	<18 01.03.2009				1.5.2010
OW	Regelung in Ausarbeitung		in Ausarbeitung		1.5.2010
SG	<16 01.10.2006	01.10.2006	X	X	1.7.2010
SH	<18 01.01.2013				1.5.2010
SO	<16 01.01.2007	01.07.2007	X	X	1.1.2009
SZ	-				1.5.2010
TG	<16 01.01.2007	01.01.2007	X		1.5.2010
TI	<18 01.09.2013	01.05.2009	X		12.4.2007
UR	<16 01.09.2009	01.09.2009	X		1.9.2009
VD	<18 01.01.2006	01.07.2007	X		15.9.2009
VS	<16 01.01.2008	01.07.2009	X	X	1.7.2009
ZG	<18 01.03.2010	01.03.2010	X		1.3.2010
ZH	<16 01.07.2008	01.07.2008	X		1.5.2010

Fussnoten: <sup>a</sup>X=Verbot von Plakatwerbung im öffentlichen Raum, **X**=Verbot von Plakatwerbung im öffentlichen Raum und von Plakatwerbung, die vom öffentlichen Raum einsehbar ist; <sup>b</sup>fett=Weitergehende Einschränkungen als es das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vorsieht.

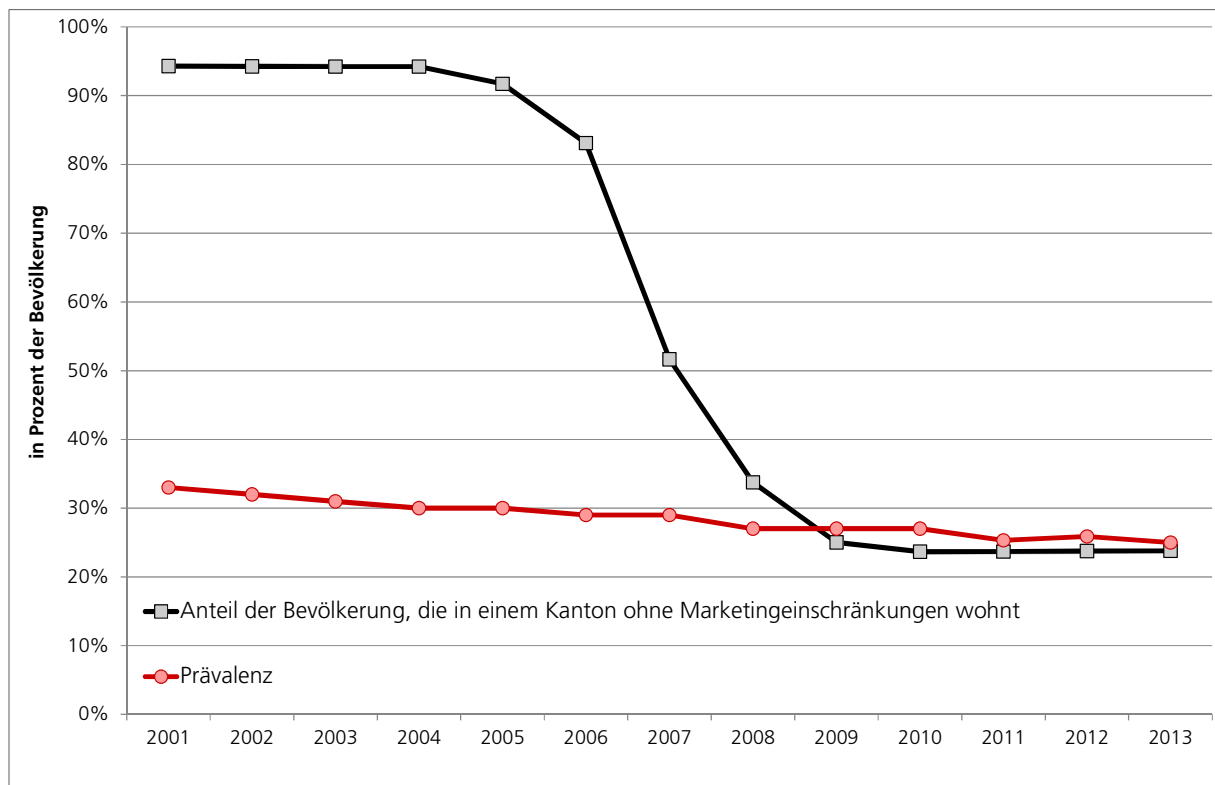
Quelle: Bundesamt für Gesundheit

Abbildung 18: Entwicklung des Anteils der 15-17-Jährigen mit legalem Zugang zu Tabakprodukten



Quellen: ESPOP (ständige Bevölkerung bis 2009); STATPOP (ständige Bevölkerung seit 2010); TMS (Prävalenz bis 2010); Suchtmonitoring (Prävalenz seit 2011); BAG (Kantonale Altersregulierung zur Abgabe von Tabakprodukten); eigene Berechnungen

Abbildung 19: Anteil der Personen, die in einem Kanton mit einem Plakat- und/oder Kinowerbeverbot für Tabakprodukte wohnen, an der Schweizer Wohnbevölkerung



Quelle: ESPOP (ständige Bevölkerung bis 2009); STATPOP (ständige Bevölkerung seit 2010); TMS (Prävalenz bis 2010); Suchtmonitoring (Prävalenz seit 2011); BAG (Kantonale Werbebeschränkungen); eigene Berechnungen; eigene Darstellung



## 4 Das Tabakproduktegesetz

Tabakprodukte sind unter der geltenden Rechtsordnung auf Bundesebene im Lebensmittelgesetz (LMG), in der Tabakverordnung (TabV) und im Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen reguliert. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche kantonale Regulierungen der Tabakprodukte, insbesondere in Bezug auf die Werbung für Tabakprodukte und in Bezug auf die Abgabe von Tabakprodukten an Jugendliche (vgl. Kapitel 3).

Das Tabakproduktegesetz wird zu einer Veränderung der Rechtsordnung führen. Dabei können zwei Arten von Veränderungen unterschieden werden:

■ **Formal-juristische Veränderungen**, die in der Praxis keine Auswirkungen haben: Hierzu zwei Beispiele:

- *Zweckartikel (Art. 1 Abs. 2 lit. a VE-TabPG)*: Das Ziel der Verringerung des Konsums von Tabakprodukten ist neu und findet sich in dieser Form in der geltenden Gesetzgebung nicht. Dennoch wird Art. 1 Abs. 2 lit. a VE-TabPG keine reellen Auswirkungen haben: Auch die geltende Regulierung der Tabakprodukte zielte auf eine Reduktion des Konsums von Tabakprodukten ab.
- *Täuschungsschutz (Art. 5 VE-TabPG)*: Mit Abs. 2 wird der Täuschungsschutz (Abs. 1) im Vergleich zur geltenden Gesetzgebung auf den Aspekt der Gesundheit eingeschränkt, was einer Deregulierung gleichkommt. Die Einschränkung auf den Aspekt der Gesundheit wird in der Praxis jedoch keine reellen Auswirkungen haben, da es andere Normen gibt, welchen den Täuschungsschutz in Bezug auf andere Aspekte als den der Gesundheit regeln.

■ **Materielle Veränderungen**, die in der Praxis reelle Auswirkungen haben werden.

In den nachfolgenden Abschnitten werden wir die materiellen Veränderungen identifizieren und diskutieren. Auf eine summarische Diskussion der formal-juristischen Veränderungen verzichten wir, weil diese in der Realität keine Auswirkungen haben werden und im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung entsprechend nicht berücksichtigt werden müssen.

### 4.1 Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten (Art. 3 Abs. 2b VE-TabPG)

#### Veränderung der Rechtsordnung

Der Handel mit E-Zigaretten mit Nikotin ist in der Schweiz unter der geltenden Gesetzgebung verboten. Erlaubt ist hingegen der Import von E-Zigaretten bzw. Liquids mit Nikotin zum Eigengebrauch und deren Konsum. Mit Art. 3 Abs. 2b VE-TabPG sollen «Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmte nikotinhaltige Substanzen freisetzen» (=nikotinhaltige E-Zigaretten) den herkömmlichen Tabakprodukten gleichgestellt werden, was zwei Dinge bedeutet:

- Der Vertrieb von nikotinhaltigen E-Zigaretten wird legal.
- Nikotinhaltige E-Zigaretten unterliegen im Wesentlichen der gleichen Regulierung wie herkömmliche Tabakprodukte.

Bezüglich des Begriffs «Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmte nikotinhaltige und nicht-nikotinhaltige Substanzen» freisetzen, ist Folgendes zu bemerken: Aufgrund von Art. 2 Abs. 1 VE-TabPG unterliegen wahrscheinlich nicht nur die Liquids, sondern auch die E-Zigaretten-Geräte der Regulierung im Sinne des TabPG. Ob und falls ja: welche Komponenten von E-Zigaretten-Geräten, die auch einzeln gekauft werden können (Verdampfer, Mundstück, Liquid-Tank, Remizerkopf, Volt-Ring, Akkuführung, Akkuträger etc.), der Regulierung im Sinne des TabPG

#### 4 Das Tabakproduktegesetz

unterliegen, ist unklar.<sup>26</sup> Diese Fragestellung ist sowohl in Bezug auf E-Zigaretten mit Nikotin als auch auf solche ohne Nikotin von praktischer Bedeutung: So stellt sich zum Beispiel die Frage, bei welchen Komponenten von E-Zigaretten-Geräten die Warnhinweise im Sinne von Art. 7 VE-TabPG auf der Verpackung aufgedruckt werden müssen und ob im Rahmen der Verordnung zu Art. 6 VE-TabPG nur die Liquids oder aber auch die Geräte, mit denen gedampft wird, reguliert werden sollen.

#### Qualitative Analyse der Auswirkungen

Die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten wird aus verschiedenen Gründen zu einer Zunahme des Konsums von E-Zigaretten mit Nikotin führen:

- Die Bestellung von nikotinhaltigen Liquids aus dem Ausland ist für die Konsument/innen mit Transaktionskosten verbunden. Diese Transaktionskosten werden sinken, wenn nikotinhaltige Liquids im Schweizer Handel gekauft werden können. Die Nachfrage steigt.
- Die Verfügbarkeit im Schweizer Handel erhöht die Visibilität der Produkte, was die Nachfrage stimuliert.
- Die erhöhte Verfügbarkeit führt zu einer Zunahme der konsumierten Menge pro Konsument/in («Konsument/in hat vergessen, seine Liquids mit Nikotin frühzeitig im Ausland zu bestellen»).
- Liquids mit Nikotin können innerhalb des gesetzlichen Rahmens (Art. 13-17 VE-TabPG) beworben werden, was zu einer Ausdehnung der Nachfrage führen wird.

Die Ausdehnung der Nachfrage nach nikotinhaltigen E-Zigaretten wird gleichzeitig die Nachfrage nach herkömmlichen Zigaretten reduzieren, da E-Zigaretten und Zigaretten zueinander in einem substitutivem Verhältnis stehen. Die Reduktion der Nachfrage nach Zigaretten wiederum wird zum einen zu einer Reduktion der Prävalenz und zum anderen zu einer Reduktion des durchschnittlichen täglichen Zigarettenkonsums pro Raucher/in führen. Da davon ausgegangen werden muss, dass E-Zigaretten deutlich weniger schädlich sind als herkömmliche Tabakprodukte zum Rauchen, wird die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten letztlich zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Konsums von Tabakprodukten führen.

Das TabPG wird zu einer Veränderung der Regulierungskosten in der E-Zigaretten-Branche führen. Die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten geht mit einer Regulierung derselben einher, was bei den Unternehmen, die unter dem TabPG **E-Zigaretten mit Nikotin** in Verkehr bringen würden, mit entsprechenden Regulierungskosten verbunden wäre. Diese Kosten werden wir im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung nicht quantifizieren, weil wir die Kosten des Verbots des Handels mit E-Zigaretten mit Nikotin, die den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche unter der geltenden Rechtsordnung entstehen, im Rahmen der RFA nicht quantifizieren konnten. Diesbezüglich kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die Kosten des Verbots unter der geltenden Rechtsordnung höher sind als die Regulierungskosten, die den Unternehmen aufgrund der Legalisierung entstehen. Denn wenn dies nicht so wäre, würden die Unternehmen der E-Zigaretten unter der neuen Rechtsordnung einfach darauf verzichten, von der neuen Möglichkeit des Handels mit E-Zigaretten Gebrauch zu machen. Quantifizieren werden wir hingegen die Regulierungskosten, die den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche, die **E-Zigaretten ohne Nikotin** in Verkehr bringen, aufgrund der veränderten Regulierung der E-Zigaretten ohne Nikotin entstehen werden.

<sup>26</sup> Es gibt E-Zigaretten-Konsument/innen, welche einzelne Komponenten einkaufen und zu einem eigenen, individualisierten Gerät zusammensetzen, mit dem sie dann die Liquids konsumieren, d.h. «dampfen».

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen lassen sich die Auswirkungen der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten wie folgt definieren:

■ **Kosten:**

- *Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen und beim Bund:* Diese Vollzugskosten werden wir in den nachfolgenden Abschnitten bezogen auf die einzelnen Bestimmungen im VE-TabPG, aufgrund derer beim Bund und den Kantonen zusätzliche Aufwände entstehen werden, beschreiben und konkretisieren.
- *Zusätzliche Regulierungskosten in Bezug auf E-Zigaretten ohne Nikotin:* Diese Kosten werden wir quantifizieren.

■ **Nutzen:**

- *Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens.* Einen Teil dieses Nutzens werden wir quantifizieren.
- *Erhöhung der Konsumentenrente der Dampfer/innen:* Die Legalisierung wird – über die Wirkung auf die Schadenslast des Konsums von Tabakprodukten hinausgehend – zu einer unmittelbaren Erhöhung der Konsumentenrenten führen: Zum einen bei den Personen, die schon bisher nikotinhaltige E-Zigaretten konsumiert haben und zum anderen bei Personen, die aufgrund der Legalisierung mit dem Konsum von E-Zigaretten beginnen werden (voraussichtlich zu 98 Prozent Raucher/innen). Diesen Nutzen werden wir nicht quantifizieren. Wir werden also nur den indirekten Nutzen (Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums), nicht jedoch den direkten Nutzen der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten quantifizieren.
- *Reduktion der Regulierungskosten in Bezug auf E-Zigaretten mit Nikotin:* Wie soeben expliziert, wird die Aufhebung des Verbots des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten bei den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche zu einer Reduktion der Regulierungskosten führen. Die Reduktion dieser Regulierungskosten konnten wir im Rahmen der RFA aus bereits genannten Gründen nicht quantifizieren.

■ **Verteilungseffekte:**

- *Reduktion des Umsatzes im Tabaksektor (Anbau, Herstellung und Handel).* Den Effekt werden wir quantitativ ausweisen.
- *Zunahme des Umsatzes in der E-Zigaretten-Branche (Herstellung und Handel).* Diesen Effekt werden wir nicht quantitativ ausweisen können.
- *Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer.* Den Effekt werden wir quantitativ ausweisen.

## 4.2 Neue Regulierung von E-Zigaretten ohne Nikotin (Art. 3 Abs. 3 VE-TabPG)

### Veränderung der Rechtsordnung

E-Zigaretten ohne Nikotin gelten unter der geltenden Gesetzgebung als Gebrauchsgegenstände und unterliegen entsprechend dem Lebensmittelgesetz (LMG) und dem zugehörigen Ordnungsrecht. Der VE-TabPG sieht mit Art. 3 Abs. 3 vor, dass der Bundesrat «Produkte ohne Tabak, die wie Tabakprodukte verwendet werden und die zum Inhalieren bestimmte nicht nikotinhaltige Substanzen freisetzen» (=E-Zigaretten ohne Nikotin) für einzelne Bestimmungen des Tabakproduktegesetzes den Tabakprodukten gleichstellen kann - «soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist». Da das entsprechende Ordnungsrecht noch nicht vorliegt, ist grundsätzlich unklar, welchen Bestimmungen des Tabakproduktegesetzes die E-Zigaretten ohne Nikotin unterworfen werden sollen. Im Erläuternden Bericht zum VE-TabPG (2014, 33) werden folgende Bestimmungen explizit erwähnt, die auf E-Zigaretten ohne Nikotin angewendet werden sollen:

■ **Art. 6 (Zusammensetzung und Emissionen von Tabakprodukten).**

■ **Art. 13-17 (Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings).**

■ **Art. 43 (Änderung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen).**

E-Zigaretten ohne Nikotin unterscheiden sich von E-Zigaretten mit Nikotin einzig in Bezug auf den Nikotingehalt und damit auf das Suchtpotential. Die schädlichen Auswirkungen von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin auf die Gesundheit müssen entsprechend als identisch eingeschätzt werden. Vor diesem Hintergrund kommen wir angesichts der Formulierung «soweit dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist» und eingedenk des Gleichbehandlungsgrundsatzes zum Schluss, dass der Bundesrat folgende weitere Bestimmungen des VE-TabPG für E-Zigaretten ohne Nikotin für anwendbar erklären wird.

■ **Art. 7 (Kennzeichnung und Warnhinweise):** Wenn die schädlichen Auswirkungen von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin identisch sind, wäre es inkonsistent, nur bei E-Zigaretten mit Nikotin Warnhinweise zu verlangen.

■ **Art. 10 (Notifikationspflicht bei Markteinführung):** Das Ziel der Notifikationspflicht ist gemäss dem Erläuternden Bericht zum TabPG (2014, 39) die frühzeitige Identifikation von Produkten, die giftige Stoffe enthalten bzw. die Gesundheit unangemessen gefährden. Da auch E-Zigaretten ohne Nikotin giftige Stoffe enthalten können, wäre es inkonsistent, eine Notifikationspflicht nur für nikotinhaltige E-Zigaretten vorzusehen.

■ **Art. 18-19 (Verbot der Abgabe von und durch Minderjährige und Testkäufe):** Da E-Zigaretten mit und ohne Nikotin die Gesundheit in gleicher Art und Weise gefährden, wäre es inkonsistent, die Abgabe von und durch Minderjährige nur bei E-Zigaretten mit Nikotin, nicht jedoch bei solchen ohne Nikotin zu verbieten. Falls E-Zigaretten den Einstieg in die Tabakabhängigkeit fördern, wofür es keine empirische Evidenz gibt, dann wird dieser Einstieg über E-Zigaretten ohne Nikotin erfolgen. Denn es wäre für einen Jugendlichen, der nicht nikotinabhängig ist, komplett irrational, den Einstieg in den Tabakkonsum mit E-Zigaretten mit Nikotin anstelle von E-Zigaretten ohne Nikotin zu beginnen. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass der Geschmack von E-Zigaretten ohne Nikotin den Präferenzen von Nicht-Raucher/innen deutlich besser entsprechen dürfte als der Geschmack von E-Zigaretten mit Nikotin («Kratz-Effekt»).

■ **Art. 20 (Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte):** Der Nutzen von Artikel 20 VE-TabPG ist gemäss dem Erläuternden Bericht (2014, 48-49) darin zu sehen, dass das BAG Risiken abschätzen und die Konsument/innen informieren kann. Da sich E-Zigaretten mit und ohne Nikotin einzig in Bezug auf den Nikotingehalt unterscheiden, wäre es inkonsistent, eine Meldung der Zusammensetzung der Produkte nur für nikotinhaltige E-Zigaretten zu verlangen.

■ **Art. 21 (Meldung der Marketing-Ausgaben):** Auch in Bezug auf Art. 21 VE-TabPG ist unklar, weshalb dieser für E-Zigaretten mit Nikotin, nicht jedoch für solche ohne Nikotin gelten sollte.

Sollte diese Liste der Bestimmungen im Tabakproduktegesetz, denen E-Zigaretten ohne Nikotin unterworfen werden sollen, zutreffend sein, dann bedeutet dies faktisch, dass sich die Regulierung von E-Zigaretten ohne Nikotin von derjenigen von E-Zigaretten mit Nikotin nicht mehr wesentlich unterscheidet. In diesem Fall könnte Art. 3 Abs. 3 VE-TabPG gestrichen und Art. 3 Abs. 2b auf E-Zigaretten ohne Nikotin ausgedehnt werden. Tatsächlich stellt sich unseres Erachtens die Frage, inwiefern sich aus dem einzigen Unterschied zwischen E-Zigaretten mit und ohne Nikotin: dem unterschiedlichen Suchtpotential, eine unterschiedliche Regulierung ableiten lässt. Insbesondere dann, wenn man davon ausgeht, dass E-Zigaretten den Einstieg in den Tabakkonsum fördern (was wir angesichts der empirischen Evidenz nicht glauben), lässt sich eine unterschiedliche Regulierung von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin unseres Erachtens nicht rechtfertigen.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

■ **Kosten:** Die neue Regulierung von E-Zigaretten ohne Nikotin wird beim Bund und den Kantonen zu zusätzlichen Vollzugskosten und bei den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche zu zusätzlichen Regulierungskosten führen. Diese Vollzugs- und Regulierungskosten werden wir in den nachfolgenden Abschnitten zu den einzelnen Veränderungen konkretisieren und beschreiben.

■ **Nutzen:** Die Regulierung der E-Zigaretten ohne Nikotin dürfte zu einer Reduktion der gesundheitlichen Risiken des Konsums von E-Zigaretten ohne Nikotin führen. Diesen Nutzen werden wir nicht quantifizieren können, da zu den Auswirkungen des Konsums von E-Zigaretten ohne Nikotin auf die Gesundheit keine verwertbaren Informationen verfügbar sind.

■ **Verteilungseffekte:** Aufgrund der neuen Regulierung der E-Zigaretten ohne Nikotin sind keine wesentlichen Verteilungseffekte zu erwarten.

## 4.3 Zusammensetzung und Emissionen der Tabakprodukte (Art. 6 VE-TabPG)

### Veränderung der Rechtsordnung

Für die herkömmlichen Tabakprodukte galt Art. 6 VE-TabPG sinngemäss bereits unter der geltenden Gesetzgebung. Dem Artikel sind zwei Veränderungen inhärent, welche in der Realität Auswirkungen entfalten werden:

■ **Ausweitung des Geltungsbereichs auf E-Zigaretten mit und ohne Nikotin:** Art. 3 Abs. 2b VE-TabPG (nikotinhaltige E-Zigaretten) und die geplante Verordnung zu Art. 3 Abs. 3 VE-TabPG (E-Zigaretten ohne Nikotin) dehnen die Regulierung im Sinne von Art. 6 VE-TabPG auf E-Zigaretten aus.

■ **Wechsel von einer Positiv- zu einer Negativliste (Art. 6 Abs. 3 VE-TabPG):** Bisher führte das BAG eine Liste, auf denen alle Zutaten, welche Tabakprodukte enthalten dürfen, aufgeführt sind. Art. 6 Abs. 3 VE-TabPG sieht vor, dass das BAG in Zukunft «nur noch» eine Liste mit den Zutaten führen wird, die in den Tabakprodukten nicht enthalten sein dürfen. Von dieser Neuerung sind auch die herkömmlichen Tabakprodukte betroffen.

Neu ist auch Absatz 1 von Art. 6 VE-TabPG: «Tabakprodukte dürfen keine gesundheitsschädigende Zutaten enthalten, welche die Konsumentin oder der Konsument nicht erwartet.». Es ist nicht zu erwarten, dass diese Veränderung der Rechtsordnung reelle Auswirkungen entfalten wird.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

Die Auswirkungen der beiden Veränderungen, die Art. 6 VE-TabPG inhärent sind, sind die folgenden:

■ *Systemwechsel von einer Positivliste hin zu einer Negativliste:* Der Systemwechsel von einer Positivliste hin zu einer Negativliste verändert die Regulierungskosten der Hersteller von Tabakprodukten gemäss Auskunft befragter Expert/innen des Tabaksektors nicht. Auch bei den Kantonen sind aufgrund des Systemwechsels keine zusätzlichen Vollzugskosten zu erwarten. Beim BAG wird der Systemwechsel zu einmaligen Anpassungskosten führen.

■ *Ausdehnung der Geltungsbereichs auf E-Zigaretten mit und ohne Nikotin:* Die Auswirkungen der Ausdehnung des Geltungsbereichs auf E-Zigaretten mit und ohne Nikotin hängt davon ab, ob die E-Zigaretten, die in der Schweiz derzeit konsumiert werden, in Bezug auf die Zutaten, Höchstmengen und technische Normen, die der Bundesrat mittels der geplanten Verordnung zu Art. 6 VE-TabPG verfügen wird, gesetzeskonform sind.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen lassen sich die Auswirkungen von Art. 6 VE-TabPG wie folgt definieren:

■ **Kosten:**

- *Einmalige Anpassungskosten beim BAG* in Zusammenhang mit dem Systemwechsel von einer Positiv- zu einer Negativliste. Diese Kosten werden wir quantifizieren.
- *Regulierungskosten bei den Herstellern von E-Zigaretten ohne Nikotin, wenn diese ihre Rezepturen und Produkte anpassen müssen.* Diese Kosten werden wir nicht quantifizieren, da das entsprechende Verordnungsrecht noch nicht vorliegt und entsprechend nicht absehbar ist, ob und falls ja: in welchem Ausmass die Hersteller ihre Rezepturen und Produkte verändern müssen. In Abschnitt 7.3 werden wir mögliche Auswirkungen in qualitativer Art und Weise thematisieren.

■ **Nutzen:** *Reduktion der sozialen Kosten des Konsums von E-Zigaretten ohne Nikotin dank einer erhöhten Produktesicherheit.* Diesen Nutzen werden wir nicht quantifizieren, da man über die Schädlichkeit von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin zu wenig weiss.

■ **Verteilungseffekte:** Es sind keine wesentlichen Verteilungseffekte zu erwarten.

#### 4.4 Kennzeichnung und Warnhinweise (Art. 7 VE-TabPG)

##### Veränderung der Rechtsordnung

Für die herkömmlichen Tabakprodukte galt Art. 7 VE-TabPG sinngemäss bereits unter der geltenden Gesetzgebung. Dem Artikel sind zwei Veränderungen inhärent, die in der Praxis reelle Auswirkungen haben werden:

■ **Ausdehnung des Geltungsbereichs auf E-Zigaretten:** Art. 3 Abs. 2b VE-TabPG (nikotinhaltige E-Zigaretten) und die geplante Verordnung zu Art. 3 Abs. 3 VE-TabPG (E-Zigaretten ohne Nikotin) dehnen die Regulierung im Sinne von Art. 7 VE-TabPG auf E-Zigaretten aus.

■ **Angabe der wesentlichen Zutaten:** Gemäss dem Erläuternden Bericht (2014, 37) soll in der Ausführungsverordnung zu Art. 7 VE-TabPG neu verlangt werden, dass auf den Verpackungen der Tabakprodukte zusätzlich die wesentlichen Zutaten aufgeführt werden müssen.

##### Qualitative Analyse der Auswirkungen

■ **Kosten:**

- *Einmalige Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors:* Die Unternehmen des Tabaksektors werden aufgrund der neuen Pflicht zur Deklaration der wesentlichen Zutaten die Verpackungen der Tabakprodukte anpassen müssen, die sie in Verkehr bringen.
- *Einmalige Regulierungskosten bei den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche:* Die Unternehmen der E-Zigaretten-Branche werden aufgrund der neuen Pflicht zur Deklaration der wesentlichen Zutaten und der neuen Pflicht, Warnhinweise anzubringen, die Verpackungen der E-Zigaretten ohne Nikotin anpassen müssen.

■ **Nutzen:**

- *Reduktion der sozialen Kosten des Konsums von E-Zigaretten ohne Nikotin aufgrund der Warnhinweise.* Diesen Effekt werden wir nicht quantifizieren, weil keine genügenden Informationen zur Schädlichkeit des Konsums von E-Zigaretten vorliegen.
- *Nutzen des Wissens über die wesentlichen Zutaten:* Diesen Nutzen werden wir nicht quantifizieren. Wir haben erheblichen Zweifel, ob die Deklaration der wesentlichen Zutaten bei Tabakprodukten überhaupt einen Nutzen hat.

■ **Verteilungseffekte:** Keine wesentlichen Verteilungseffekte.

## 4.5 Notifikationspflicht vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG)

### Veränderung in der Rechtsordnung

Für die herkömmlichen Tabakprodukte (die Tabakersatzstoffe enthalten) galt die Notifikationspflicht vor Markteinführung sinngemäss bereits unter der geltenden Gesetzgebung. Neu ist, dass die Notifikationspflicht auch für E-Zigaretten mit und ohne Nikotin gelten wird.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

#### ■ Kosten:

- *Zunahme der Regulierungskosten bei den Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen:* Hierbei handelt es sich um einmalige Kosten (Meldung aller bestehenden Produkte) und laufende Kosten (Meldung neuer Produkte). Diese Regulierungskosten werden wir quantifizieren.
- *Zunahme der Vollzugskosten beim BAG aufgrund zusätzlicher Notifikationen.* Diesen Effekt werden wir quantifizieren.
- *Reduktion des Konsumentennutzens einer hohen Produktvielfalt:* Es ist denkbar, dass die Regulierungskosten der Notifikation für Produkte mit geringem Umsatz derart hoch sind, dass diese vom Markt genommen werden. Diesen Effekt werden wir nicht quantifizieren.

■ **Nutzen:** *Erhöhung der Produktesicherheit* bzw. Reduktion der schädlichen Auswirkungen des Konsums von E-Zigaretten ohne Nikotin. Diesen allfälligen Nutzen werden wir aus bereits genannten Gründen nicht quantifizieren.

■ **Verteilungseffekte:** Keine wesentlichen Verteilungseffekte.

## 4.6 Einschränkung der Werbung (Art. 13)

### Veränderung der Rechtsordnung

Art. 13 VE-TabPG reguliert den Inhalt der im Rahmen von Werbekampagnen eingesetzten Werbemittel (Abs. 1a.), die eingesetzten Werbeträger (Abs. 1b.) und die Orte, an denen die Werbemittel sichtbar sind («Werbeorte», Abs. 1c.). Die Veränderungen infolge von Art. 13 VE-TabPG sind für die verschiedenen Tabakprodukte unterschiedlich:

■ **E-Zigaretten ohne Nikotin:** Die Werbung für E-Zigaretten ohne Nikotin war bisher nicht reguliert.

Art. 13 VE-TabPG betrifft deshalb jegliche Werbung für E-Zigaretten ohne Nikotin, die im Jahr 2014 gemäss Media Focus Brutto CHF 240'000 betragen.

■ **E-Zigaretten mit Nikotin:** Werbung für E-Zigaretten mit Nikotin ist unter der geltenden Gesetzgebung verboten. Art. 13 VE-TabPG stellt in Bezug auf E-Zigaretten mit Nikotin entsprechend eine Deregulierung dar.

■ **Herkömmliche Tabakprodukte:** Art. 13 VE-TabPG verändert die Regulierung der Werbung für herkömmliche Tabakprodukte in Bezug auf die Werbemittel (Abs. 1a.), die Werbeträger (Abs. 1b.) und die Werbeorte (Abs. 1c.).

Bei der Identifikation der Veränderung der Regulierung von Werbung für herkömmliche Tabakprodukte muss die geltende Regulierung auf der Ebene der Kantone sowie die Vereinbarung zwischen Swiss Cigarette (BAT, PM und JTI) und der Schweizerischen Lauterkeitskommission betreffend Selbstbeschränkungen der Zigarettenindustrie in der Werbung (Lauterkeitskommission 2005) berücksichtigt werden. Im Folgenden analysieren wir die Veränderungen anhand der einzelnen Bestimmungen von Art. 13 VE-TabPG:

■ **Einschränkungen in Bezug auf die Ausgestaltung der Werbemittel (Absatz 1a.):**

- *Abs. 1a.1a (Minderjährige):* Keine Veränderung der Rechtsordnung: Werbemittel dürfen bereits unter der geltenden Rechtsordnung nicht so ausgestaltet sein, dass sie sich speziell an Minderjährige richten.
- *Abs. 1a.2 (Nutzen für die Gesundheit; positives Lebensgefühl):* Der Aspekt des «Nutzens für die Gesundheit» führt zu keiner Veränderung der bestehenden Rechtsordnung (vgl. Art. 17 Abs. 2 TabV). Der Aspekt des «positiven Lebensgefühls» ist neu und wird allenfalls dazu führen, dass die Unternehmen des Tabaksektors einen Teil ihrer Werbemittel nicht mehr einsetzen können bzw. anpassen müssen. Da der Begriff «positives Lebensgefühl» in Bezug auf Werbemittel nicht konkretisiert ist, wird Art. 13 Abs. 1 lit. a mit Rechtsunsicherheiten verbunden sein.
- *Abs. 1a.3a (Preisvergleiche; Versprechungen von Geschenken und Vergünstigungen):* Die Bestimmung ist neu und wir können nicht ausschliessen, dass ein Teil der Werbemittel, die heute eingesetzt werden, von dieser Neuerung betroffen sein wird. Der Aspekt der «preisvergleichenden Angaben» impliziert, dass Unternehmen der E-Zigaretten-Branche nicht damit werben dürfen, dass der Konsum von E-Zigaretten für die Konsument/innen deutlich (mindestens 50 Prozent) günstiger ist als der Konsum von herkömmlichen Zigaretten, was wir angesichts der empirischen Ergebnisse der vorliegenden RFA als nicht sinnvoll einschätzen.

#### ■ Einschränkungen in Bezug auf die Werbeträger (Absatz 1b.):

- *Abs. 1b.1 (Gebrauchsgegenstände ohne Zusammenhang mit Tabakprodukten):* Mit Art. 18 TabV war Werbung auf Schülermaterialien (Abs. c.), Werbegegenständen, die unentgeltlich an Jugendliche abgegeben werden (Abs. d) und auf Spielzeugen (Abs. e) verboten. Zusätzliche, komplexe Restriktionen in Bezug auf Gebrauchsgegenstände gelten unter der geltenden Rechtsordnung für BAT, PM und JTI aufgrund der Bestimmungen unter Abschnitt 3.3 der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkung (Lauterkeitskommission 2005). Wir können nicht ausschliessen, dass Art. 13 Abs. 1b.1 VE-TabPG einige Gebrauchsgegenstände, welche die Tabakindustrie heute zu Werbezwecken einsetzt, betreffen wird.
- *Abs. 1b.2 (in und an öffentlichen Verkehrsmitteln):* Diese Bestimmung wird PM, BAT und JTI nicht betreffen, da diese mit Abschnitt 2.2.1.b der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkung bereits unter der geltenden Rechtsordnung auf Werbung auf dem «Rollmaterial der öffentlichen Verkehrsbetriebe» verzichten. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die öffentlichen Verkehrsbetriebe in der Schweiz generell auf Tabakwerbung verzichten dürften. Wir folgern, dass Art. 13 Abs. 1b.2 keine oder keine wesentlichen Auswirkungen haben wird.
- *Abs. 1b.3 (Print):* Diese Bestimmung wird in der Praxis Auswirkungen haben: Die Bruttowerbeausgaben der Branche «Tabakwaren» in der Mediengattung «Print» betragen im Jahr 2014 gemäss Media Focus rund CHF 10 Mio.
- *Abs. 1b.4. (Aussenwerbung, die von öffentlichem Grund einsehbar sind):* Diese Bestimmung wird in der Praxis Auswirkungen haben: Die Werbeausgaben der Branche «Tabakwaren» in der Mediengruppe «Out-of-Home» betragen im Jahr 2014 gemäss Media Focus CHF 3.15 Mio. Diese CHF 3.15 Mio. betreffen die Kantone AG, AI, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SZ und ZH, in welchen Plakatwerbung für Tabakprodukte derzeit nicht (im Fall von ZH: nicht vollständig<sup>27</sup>) verboten ist. Bezüglich der Formulierung «die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind» ist zu bemerken, dass es in vielen Verkaufsstellen, insbesondere in den Kiosken, Plakate mit Tabakwerbung gibt, die von öffentlichem Grund aus einsehbar sind. Eine wortgetreue Auslegung von Art. 13 Abs. 1b.4. hätte für die Werbeaktivitäten der Tabakindustrie am POS einschneidende Auswirkungen. Eine Einschränkung der Werbung in den Verkaufsstellen ist gemäss den Auftraggebenden allerdings nicht

<sup>27</sup> Im Kanton ZH ist Plakatwerbung für Tabakprodukte auf öffentlichem Grund verboten, nicht jedoch Plakatwerbung auf privatem Grund,



geplant, so dass Werbung in den Verkaufsstellen, die vom öffentlichen Raum aus sichtbar sind, auch unter dem TabPG möglich sein soll.

- *Abs. 1b.5. (Radio und Fernsehen):* Keine Veränderung: Werbung für Tabakprodukte in Radio und Fernsehen ist bereits unter der geltenden Rechtsordnung (vgl. Art. 10 Abs. 1a. RTVG) verboten.
- *Abs. 1b.6. (Mailings, elektronische Werbeträger, insbesondere Internet und Computerspiele):* Diese Bestimmung ist neu und dürfte Auswirkungen auf die Werbeaktivitäten des Tabaksektors haben. Die Auswirkungen auf PM, BAT und JTI und dürften aufgrund der (partiellen) Einschränkungen im Sinne der Abschnitte 2.4 (Internet), 2.5 (Video, Audio und Computer) 2.6 (Productplacement in Filmen, Fernsehsendungen, Videospielen und ähnlichen Medien) sowie 3.1 (Mailings) der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkungen allerdings bescheiden ausfallen.
- *Abs. 1b.7. (Kino):* Diese Veränderung der Rechtsordnung wird Auswirkungen auf die Werbeaktivitäten des Tabaksektors haben: Die Werbeausgaben Branche «Tabakwaren» in der Mediengruppe «Kino» betragen im Jahr 2014 gemäss Media Focus CHF 436'000. Nicht betroffen von Art. 13 Abs. 1b.7. VE-TabPG sind die Kantone GE, SG, SO und VS, in welchen Kinowerbung für Tabakprodukte bereits unter der geltenden Rechtsordnung verboten ist.

#### ■ Einschränkungen in Bezug auf die Orte, an welchen die Werbung sichtbar ist:

- *Abs. 1c.1. (Gebäude und Areale, die öffentlichen Zwecken dienen):* Diese Bestimmung wird auf die Werbeaktivitäten der Tabakindustrie wahrscheinlich reale Auswirkungen haben. PM, JTI und BAT haben sich bezüglich der Werbung in und an Gebäuden und Gebäudeteilen sowie auf Arealen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkung bereits partiellen Einschränkungen unterworfen (vgl. z.B. Abschnitt 2.2.1.f/g). Bezüglich Art. 13 Abs. 1c.1. VE-TabPG ist zu bemerken, dass bei einer wortgetreuen Auslegung Werbung in Verkaufsstellen, die sich auf Arealen befinden, die öffentlichen Zwecken dienen (Beispiel: SBB-Areale), verboten wäre, was einschneidende Auswirkungen auf die Werbeaktivitäten am POS hätte. Gemäss den Auftraggebenden soll Werbung in den Verkaufsstellen auch unter dem TabPG möglich sein – auch wenn sich die Verkaufsstellen auf Arealen befinden, die öffentlichen Zwecken dienen.
- *Abs. 1c.2. (Sportplätze und Sportveranstaltungen):* Werbung an Sportveranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden, ist mit Art. 18 Abs. g TabV bereits unter der geltenden Rechtsordnung verboten. Die Veränderung ist also in einer Ausweitung auf alle Sportveranstaltungen zu sehen. Die Bestimmung wird geringfügige Auswirkungen haben: Canevascini et al. (2014a) haben Werbeaktivitäten des Tabaksektors an Schweizer Sportveranstaltungen festgestellt.
- *Abs. 1c.3. (Orte und Veranstaltungen, an denen sich hauptsächlich Minderjährige aufhalten):* Bezüglich Werbung an Orten und Veranstaltungen, an denen sich Minderjährige aufhalten, haben sich JTI, PM und BAT mit der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkung in der Werbung gewissen Einschränkungen unterworfen (vgl. Abschnitte 2.2.1a/e/f/g und Abschnitt 4.1 der Vereinbarung). Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass Art. Abs. 1c.3 auf die Werbeaktivitäten des Tabaksektors Auswirkungen haben wird.

#### Qualitative Analyse der Auswirkungen

Die geplanten Einschränkungen in Bezug auf Werbung (Art. 13 VE-TabPG), Verkaufsförderung (Art. 14 VE-TabPG) und Sponsoring (Art. 15 VE-TabPG) wird zu einer Veränderung des Marketing-Mix der Hersteller von Tabakprodukten führen (teilweise Substitution der verbotenen Marketinginstrumente durch nach wie vor erlaubte Marketinginstrumente). Wie in Abschnitt 2.1.5 ausgeführt, indizieren die verfügbaren empirischen Daten, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen nicht zu einer Reduktion, sondern zu einer Zunahme der Marketingausgaben geführt haben. Wir gehen deshalb davon aus, dass die im TabPG

## 4 Das Tabakproduktegesetz

vorgesehenen Marketingeinschränkungen nicht zu einer Reduktion, sondern zu einer Zunahme der Marketingausgaben führen werden. Die Zunahme der Marketingausgaben wird mit einer Preiserhöhung und damit mit einer Reduktion der Prävalenz verbunden sein, die schliesslich zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums führt.

Neben dem Tatbestand, dass das Tabakproduktegesetz die Unternehmen der Tabakindustrie zwingen wird, ihr Marketingbudget auf weniger effiziente Marketinginstrumente zu reallozieren, ist – je nach Übergangsregelung – denkbar, dass die Unternehmen der Tabakindustrie bestehende Werbemittel einmalig anpassen bzw. einmalig neue Werbemittel produzieren müssen.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen lassen sich die Auswirkungen von Art. 13 VE-TabPG wie folgt definieren:

### ■ **Kosten:**

- *Zusätzliche Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors und der Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin bewerben*, aufgrund einer Verteuerung des Marketings, die zu einer Zunahme der Marketingausgaben führt. Diesen Effekt werden wir quantitativ abschätzen.
- *Zunahme der Vollzugskosten bei den Kantonen und beim Bund*: Wie wir noch ausführen werden, werden die im TabPG vorgesehenen Einschränkungen des Marketings bei den Kantonen und beim Bund zu zusätzlichen Vollzugskosten führen.

■ **Nutzen:** *Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens* infolge der Reduktion des Tabakkonsums. Diesen Nutzen werden wir quantifizieren.

### ■ **Verteilungseffekte:**

- *Reduktion des Umsatzes der vom TabPG verbotenen Werbemedien und Erhöhung des Umsatzes der vom TabPG nicht-verbotenen Marketinginstrumente*. Diese Verteilungseffekte werden wir quantitativ ausweisen.
- *Reduktion des Umsatzes des Tabaksektors* aufgrund der Reduktion des Konsums von Tabakprodukten. Diesen Effekt werden wir quantifizieren.

## 4.7 Einschränkung der Verkaufsförderung (Art. 14 VE-TabPG)

### **Veränderung der Rechtsordnung**

Unter der geltenden Rechtsordnung ist die Gratisabgabe von Tabakprodukten an Minderjährige untersagt (Art. 18 Abs. f. TabV). Ein Verbot der Abgabe von kostenlosen Tabakprodukten an Jugendliche findet sich auch in der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkung in der Tabakwerbung (vgl. insbesondere Abschnitt 3.4. Abgabe von Gratiszigaretten). Art. 14 VE-TabPG geht weiter und verbietet – unabhängig, ob es sich bei der Zielgruppe um Minderjährige oder Erwachsene handelt – folgende drei Arten der Verkaufsförderung:

#### ■ **1 Unentgeltliche Abgabe von Tabakprodukten.**

#### ■ **2 Abgabe von Geschenken oder Preisen.**

#### ■ **3 Preisnachlässe, die zeitlich und örtlich beschränkt sind und die sich an einen bestimmten Personenkreis richten.**

Bezüglich Punkt 3 (Preisnachlässe) ist zu bemerken, dass aufgrund der Anforderung «an einen bestimmten Personenkreis» Preisnachlässe in den Verkaufsstellen nicht verboten sind. Die Regelung zielt nicht auf den POS, sondern auf zeitlich begrenzte Veranstaltungen (insbesondere: Musikfestivals), an welchen Tabakprodukte mit einem Preisnachlass dem beschränkten Kreis der Teilnehmenden der Veranstaltung angeboten werden.

Massnahmen der Verkaufsförderung, auf die Art. 14 VE-TabPG abzielt, gibt es unter der geltenden Rechtsordnung, so dass Art. 14 VE-TabPG reale Auswirkungen auf die Verkaufsförderung des Tabaksektors haben wird. Art. 14 VE-TabPG wird u.a. auch Promotionen für E-Zigaretten ohne Nikotin am POS betreffen, die es unter der geltenden Gesetzgebung in geringfügigem Ausmass gibt.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

#### ■ Kosten:

- *Zusätzliche Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors und der Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin bewerben, aufgrund einer Verteuerung des Marketings, die zu einer Zunahme der Marketingausgaben führt. Diesen Effekt werden wir quantifizieren.*
- *Zunahme der Vollzugskosten bei den Kantonen und beim Bund: Wie wir noch ausführen werden, werden die im TabPG vorgesehenen Einschränkungen des Marketings bei den Kantonen und beim Bund zu zusätzlichen Vollzugskosten führen.*

■ **Nutzen:** *Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums, weil die Einschränkungen der Verkaufsförderung zu einer Reduktion des Tabakkonsums führen werden. Diesen Effekt werden wir quantifizieren.*

■ **Verteilungseffekte:** *Reduktion des Umsatzes des Tabaksektors aufgrund der Reduktion des Tabakkonsums. Diesen Effekt werden wir quantifizieren.*

## 4.8 Einschränkung des Sponsorings (Art. 15 VE-TabPG)

### Veränderung der Rechtsordnung

Einschränkungen des Sponsorings gibt es unter der geltenden Rechtsordnung einzig in den Kantonen SO und VS. Mit den Abschnitten 1.2.b und 4.1 der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkungen in der Werbung haben sich PM, JTI und BAT bezüglich des Sponsorings einigen Restriktionen unterworfen.

Art. 15 VE-TabPG sieht ein Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen «mit internationalem Charakter», konkreter: von Veranstaltungen, die teilweise im Ausland stattfinden (Abs. 1a.1.) oder eine grenzüberschreitende Wirkung haben (Abs. 1a.2.) haben, vor. Auch das Sponsoring von Personen, die an Veranstaltungen mit internationalem Charakter auftreten, ist mit Abs. 1b. verboten.

Wir bemerken an dieser Stelle, dass eine Unterscheidung zwischen Veranstaltungen mit und ohne grenzüberschreitende Wirkung materiell keinen Sinn macht. In der Botschaft wird das Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung mit einer Übernahme von EU-Recht (EU-Richtlinie 2003/33/EG vom 26. Mai 2003 über die Tabakwerbung) begründet.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

Mit Canevascini et al. (2014a) gibt es in der Schweiz derzeit mindestens eine Veranstaltung, die von einem Unternehmen des Tabaksektors gesponsert ist. Entsprechend wird Art. 15 VE-TabPG reale Auswirkungen auf das Marketing des Tabaksektors haben. Da nur eine Einschränkung des Sponsorings von Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung vorgesehen ist, werden die Auswirkungen von Art. 15 VE-TabPG vergleichsweise gering sein.

■ **Kosten:** Es sind keine wesentlichen Kosten zu erwarten.

■ **Nutzen:** Es sind keine wesentlichen Nutzen zu erwarten.

■ **Verteilungseffekte:** *Allfällige Reduktion der Sponsoring-Erträge von Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung.*

## 4.9 Warnhinweis auf Werbemittel (Art. 16 VE-TabPG)

### Veränderung der Rechtsordnung

Gemäss der geltenden Rechtsordnung auf Bundesebene sind die Unternehmen des Tabaksektors nicht verpflichtet, auf ihren Werbemitteln Warnhinweise anzubringen. JTI, PM und BAT haben sich mit Abschnitt 1.3 der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkungen verpflichtet, auf den Werbemitteln Warnhinweise im Sinne von Art. 12 TabV anzubringen – mit zwei Ausnahmen: a. POS-Werbematerial mit einer Werbefläche von weniger als 250 cm<sup>2</sup> und b. Werbung mit einer Fläche von weniger als 25cm<sup>2</sup>, die auf Werbeartikel platziert werden.

Art. 16 VE-TabPG verlangt im Grundsatz auf allen Werbemitteln, die im Rahmen von Sponsoring eingesetzt werden, einen entsprechenden Warnhinweis. Bezüglich Werbemittel, die im Rahmen des Sponsorings eingesetzt werden, kann der Bundesrat Ausnahmen vorsehen (Abs. 2).

Die Auswirkungen von Art. 16 VE-TabPG hängen stark davon ab, welche Ausnahmen der Bundesrat vorsehen wird. Allerdings ist absehbar, dass Art. 16 VE-TabPG in der Praxis reelle Auswirkungen zeitigen wird.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

Aufgrund von Art. 16 VE-TabPG werden die Hersteller von Tabakprodukten bestehende Werbemittel anpassen müssen. Zumindest BAT, PM und JTI bringen auf ihren Werbemitteln in der Regel bereits heute einen entsprechenden Warnhinweis an. In welchem Ausmass Art. 16 VE-TabPG Regulierungskosten im Sinne einmaliger Kosten der Anpassung bestehender Werbemittel auslösen wird, hängt im Wesentlichen von zwei Faktoren ab:

- **Übergangsbestimmungen:** Die Hersteller von Tabakprodukten passen ihre Werbemittel von Zeit zu Zeit freiwillig an.
- **Ausgestaltung der Verordnung zu Art. 16 VE-TabPG.**

Die Warnhinweise reduzieren die Nachfrage und damit den Tabakkonsum. Die Warnhinweise führen so zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens.

Aufgrund der der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkungen dürften die Auswirkungen von Art. 16 VE-TabPG gering sein.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen lassen sich die Auswirkungen von Art. 16 VE-TabPG wie folgt definieren:

- **Kosten:** *Zusätzliche Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors und der E-Zigaretten-Branche* aufgrund der einmaligen Anpassung ausgewählter Werbemittel. Diese Regulierungskosten werden wir aus drei Gründen nicht gesondert quantifizieren: Erstens ist aufgrund der Vereinbarung betreffend Selbstbeschränkung zu erwarten, dass vergleichsweise wenige Werbemittel betroffen sein werden. Zweitens ist eine Quantifizierung der Kosten nicht möglich, ehe die konkreten Inhalte der geplanten Verordnung zu Art. 16 VE-TabPG bekannt sind. Drittens werden wir die Regulierungskosten aufgrund der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen global und nicht in Bezug auf die einzelnen Bestimmungen abschätzen.
- **Nutzen:** *Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums.* Diesen Nutzen werden wir aus den gleichen, soeben explizierten Gründen nicht gesondert quantifizieren.
- **Verteilungseffekte:** Keine wesentlichen Verteilungseffekte.

## 4.10 Abgabe an und durch Minderjährige (Art. 18 VE-TabPG)

### Veränderung der Rechtsordnung

Die Abgabe von Tabakprodukten ist unter der geltenden Rechtsordnung auf Kantonesebene reguliert:

- In 4 Kantone (AI, GE, OW und SZ) gibt es in Bezug auf die Abgabe von Tabakprodukten keine Altersbeschränkungen.
- In 12 Kantonen gilt das Mindestalter 16.
- In 10 Kantonen gilt das Mindestalter 18.

Art. 18 VE-TabPG verbietet die Abgabe von Tabakprodukten an Personen unter 18 Jahren. Entsprechend werden 16 Kantone von dieser Bestimmung betroffen sein. Darüber hinaus will Art. 18 VE-TabPG auch die Abgabe von Tabakprodukten durch Minderjährige verbieten, was komplett neu ist.

Die Auswirkungen der Abgabe von Tabakprodukten **durch** Minderjährige musste im Rahmen der vorliegenden RFA nicht weiter behandelt werden, da der Bundesrat am 5. Juni 2015 aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung entschieden hat, dass das im VE-TabPG vorgesehene Verbot der Abgabe von Tabakprodukten durch Minderjährige nicht Eingang in den Entwurf des Tabakproduktegesetzes (E-TabPG) finden soll.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

- **Kosten:** Wie wir noch ausführen werden, sind aufgrund des Verbots der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige keine wesentlichen Kosten zu erwarten.
- **Nutzen:** *Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums.* Diesen Nutzen werden wir nicht quantitativ ausweisen, weil wir den Impact des Tabakproduktegesetzes auf den Tabakkonsum nur global und nicht bezüglich der einzelnen Bestimmungen abschätzen werden. Den Impact des Verbots der Abgabe von Minderjährigen auf den Tabakkonsum schätzen wir als gering ein, weil wir im Rahmen unserer empirischen Analysen keinen statistisch signifikanten Effekt der kantonalen Abgabeverbote auf die Prävalenz gefunden haben.
- **Verteilungseffekte:** Keine wesentlichen Verteilungseffekte.

## 4.11 Tabaktestkäufe (Art. 19 VE-TabPG)

### Veränderung der Rechtsordnung

Art. 19 VE-TabPG ist neu. Wie wir noch ausführen werden, gibt es Kantone, die bereits heute, unter der geltenden Rechtsordnung, Tabaktestkäufe durchführen.

### Qualitative Analyse der Auswirkungen

- **Kosten:** *Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen* aufgrund einer Zunahme der Zahl der durchgeführten Tabaktestkäufe. Diese Kosten werden wir quantifizieren.
- **Nutzen:** *Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens.* Vgl. diesbezüglich unsere Ausführungen im vorangehenden Abschnitt.
- **Verteilungseffekte:** Keine wesentlichen Verteilungseffekte.

## 4.12 Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG)

### Veränderung der Rechtsordnung

Die Zusammensetzung der Tabakprodukte mussten dem BAG auf jährlicher Basis bereits unter der geltenden Gesetzgebung gemeldet werden. In Bezug auf die herkömmlichen Tabakprodukte führt Art. 20 VE-

TabPG also zu keiner Veränderung. Für die E-Zigaretten ist die jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte neu. Neu ist ebenfalls der Aspekt, dass das BAG die erhaltenen Angaben im Internet veröffentlichten soll (Abs. 3).

#### **Qualitative Analyse der Auswirkungen**

Art. 20 VE-TabPG führt dazu, dass die Hersteller von E-Zigaretten die Zusammensetzung ihrer Produkte jedes Jahr melden müssen.

##### **■ Kosten:**

- *Zusätzliche Regulierungskosten bei den Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen.* Diese Kosten werden wir quantifizieren.
- *Zusätzliche Vollzugskosten beim BAG,* weil das Meldevolumen aufgrund der Meldung von E-Zigaretten mit und ohne Nikotin zunehmen wird. Diese zusätzlichen Vollzugskosten werden wir quantifizieren.

**■ Nutzen:** *Erhöhung der Produktesicherheit.* Dieser Nutzen lässt sich nicht quantifizieren.

**■ Verteilungseffekte:** Keine wesentlichen Verteilungseffekte.

### **4.13 Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG)**

#### **Veränderung der Rechtsordnung**

Eine derartige Meldepflicht gab es unter der geltenden Rechtsordnung nicht. Die Bestimmung ist also neu und wird in der Praxis reelle Auswirkungen haben.

#### **Qualitative Analyse der Auswirkungen**

Die jährliche Meldung der Marketingausgaben führt im Tabaksektor und in der E-Zigaretten-Branche zu zusätzlichen Regulierungskosten und beim BAG zu zusätzlichen Vollzugskosten. Einen Nutzen hat Art. 21 VE-TabPG nur dann, wenn das BAG aufgrund der Meldung der Marketingausgaben auf den Einkauf entsprechender Informationen (Media Focus, Adhoc-Studien wie Canevascini et (2014a) etc.) verzichten kann.

##### **■ Kosten:**

- *Zunahme der Regulierungskosten des Tabaksektors und der E-Zigaretten-Branche* wegen der neuen Meldepflicht. Diese Kosten werden wir quantifizieren.
- *Zunahme der Vollzugskosten im BAG* aufgrund der Entgegennahme und der Publikation der Meldungen.

**■ Nutzen:** *Allfällige Reduktion der Ausgaben des BAG für Marktforschungsdaten.*

**■ Verteilungseffekte:** Keine wesentlichen Verteilungseffekte.

## 5 Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns

Im Jahr 2007 sind in der Schweiz gemäss Fueglistler-Dousse et al. (2009, 28) mehr als 9'000 Einwohner/innen an den Folgen des Tabakkonsums frühzeitig verstorben. Die Kosten der Behandlung tabakkonsumbedingter Erkrankungen beliefen sich auf CHF 1.7 Mia. In der Wirtschaft verursachte der Tabakkonsum mortalitäts- und morbiditätsbedingte Produktivitätsverluste in der Höhe von CHF 3.9 Mia. Die intangiblen Kosten des Tabakkonsums bezifferten Fueglistler-Dousse et al. (2009) auf CHF 4.3 Mia. Insgesamt ergeben sich soziale Kosten des Tabakkonsums in der Höhe von geschätzten CHF 9.9 Mia pro Jahr.

Dass Tabakprodukte reguliert werden müssen, ist unbestritten: Diejenigen, die Tabak konsumieren, verursachen Kosten, die zu einem grossen Teil von der Gesellschaft, z.B. in Form von Invalidenrenten und Krankenkassenprämien, getragen werden. Diese **externe Kosten** gilt es durch entsprechende Besteuerung zu internalisieren. Allerdings indizieren die Ergebnisse von Vitale et al. (1998b), dass die externen Kosten des Tabakkonsums in der Schweiz bereits im Jahr 1995 über die Tabaksteuer internalisiert waren. Seither wurde die Tabaksteuer mehrfach und substantiell erhöht. Mit Externalitäten lässt sich eine weitergehende Regulierung der Tabakprodukte – und das TabPG sieht im Bereich des Marketings für Tabakprodukte eine solche vor – also nicht begründen.

Man könnte nun auf die Idee kommen, zu behaupten, dass bei Tabakprodukten eine über die Internalisierung externer Effekte hinausgehende Regulierung angezeigt ist, weil es sich bei Tabakprodukten um Produkte handelt, die süchtig machen. Ein süchtig machendes Gut ist in der ökonomischen Theorie dahingehend definiert, dass ein Zusammenhang zwischen dem Konsum in der Vergangenheit, in der Gegenwart und in der Zukunft besteht – u.a. aufgrund der Existenz von Entzugssymptomen: Ein süchtig machendes Gut liegt dann vor, wenn der Konsum in der Gegenwart umso grösser ist, je mehr in der Vergangenheit von dem Gut konsumiert wurde bzw. wenn der Konsum in der Zukunft umso grösser ist, je mehr in der Gegenwart von dem Gut konsumiert wurde.

Gemäss der **«theory of rational addiction»** (Becker und Murphy 1998), die auf der Annahme vollständig informierter und rationaler Konsument/innen beruht, lässt sich eine Regulierung, die über die Internalisierung externer Effekte hinausgeht, jedoch auch bei Gütern, die süchtig machen, nicht begründen: Die vollständig informierten und rationalen Konsument/innen antizipieren den Zusammenhang zwischen dem Konsum in der Gegenwart und in der Zukunft, wägen den Nutzen des Konsums in der Gegenwart gegen die Kosten des Konsums in der Zukunft ab und fällen einen optimalen Konsumententscheid: Wenn der Gegenwartswert des Nutzens des Tabakkonsums den Gegenwartswert der Kosten des Tabakkonsums übersteigt, entscheiden sie sich für den Tabakkonsums, andernfalls verzichten sie auf den Konsum von Tabakprodukten. Unter diesen Voraussetzungen kommt dem Staat keine Rolle zu, die über die Internalisierung der externen Kosten mittels adäquater Besteuerung hinausgeht.

Das «rational addiction model» von Becker und Murphy beruht auf der Annahme zeitkonsistenter Präferenzen. Beck und Wüst (2009, 8) erklären zeitkonsistente Präferenzen wie folgt: «Eine Entscheidung zwischen zwei zeitlich verschiedenen Optionen ändert sich nicht, wenn man beide Optionen um die gleiche Zeitspanne nach vorne oder nach hinten verschiebt. Wer also heute bekundet, dass er lieber 13 Monate auf 1010 Euro wartet statt 12 Monate auf 1000 Euro, der wird auch in einem Jahr, wenn die 12 Monate rum sind, lieber in einem Monat 1010 Euro statt sofort 1000 Euro wählen.» **In der Realität sind die Präferenzen der Konsument/innen jedoch nicht zeitkonsistent:** «Zahlreiche Experimente zeigen aber, dass Menschen sich zeitinkonsistent verhalten: Sie bevorzugen die 1010 Euro in 13 Monaten, zugleich aber bevorzugen sie die 1000 Euro sofort statt der 1010 Euro in einem Monat – ein Verstoß gegen das Postulat der Zeitkonsistenz [...]» (Beck und Wüst 2009, 8).

Mit zeitinkonsistenten Präferenzen lassen sich verschiedene **empirische Phänomene** erklären, die es nicht geben würde, wenn die Präferenzen der Konsument/innen zeitkonsistent wären und die deutlich machen, dass zeitinkonsistente Präferenzen zu **Problemen mit der Selbstkontrolle** führen:

- Konsument/innen rauchen, obwohl sie lieber nicht rauchen möchten: In Abschnitt 2.1.2.4 (vgl. Tabelle 5) haben wir gezeigt, dass gut die Hälfte der Rauchenden mit dem Rauchen aufhören möchten.
- Raucher/innen nehmen sich vor, zu einem Zeitpunkt in der Zukunft mit dem Rauchen aufzuhören, verzichten dann aber darauf, wenn dieser Zeitpunkt gekommen ist: Zeitinkonsistente Präferenzen können erklären, «warum Menschen gute Vorsätze fassen, sie aber nicht einhalten, wenn der Moment der Versuchung naht: Solange die Ereignisse weit weg liegen, reicht ein geringer Ertrag, um sich für den Verzicht zu entscheiden, steht der Verzicht jedoch unmittelbar bevor, so fordert man höhere Erträge und entscheidet sich nun gegen ihn.» (Beck und Wüst 2009, 9).
- Raucher/innen versuchen, mit dem Rauchen aufzuhören und schaffen es nicht: In Abbildung 8 in Abschnitt 2.1.2.4 haben wir gezeigt, dass es nur gerade 15 Prozent der Ex-Rauchenden beim ersten Rauchstoppversuch schafften, mit dem Rauchen aufzuhören.

Es gibt verschiedene **Erklärungen für die Existenz zeitinkonsistenter Präferenzen**. Chaloupka et al. (2014, 6) unterscheidet zwischen zwei Phänomenen, die auf eine **beschränkte Rationalität** («bounded rationality») der Konsument/innen verweisen:

- **Present Bias:** Konsument/innen haben die Tendenz, den Wert von Kosten und Nutzen, die unmittelbar in der Gegenwart anfallen, im Vergleich zum Wert der Kosten und Nutzen, die in der Zukunft anfallen, zu überschätzen. Wenn ungesteuerte, impulsive Gefühle wie Entzugssymptome vorliegen, sind die Präferenzen der Konsument/innen besonders «present-biased»: Rauchende, die sich vorgenommen haben, mit dem Rauchen aufzuhören, sind leichter geneigt, mit ihren guten Vorsätzen zu brechen, sobald sich Entzugssymptome einstellen.
- **Projection Bias:** Konsument/innen haben die Tendenz, zu unterschätzen, wie stark ihre Präferenzen in der Zukunft ändern werden. Dies führt etwa dazu, dass die Konsument/innen den Wert unterschätzen, den ihre zukünftigen Ichs dem Nicht-Rauchen attribuieren.

Letztlich führen zeitinkonsistente Präferenzen und die damit zusammenhängende Probleme mit der Selbstkontrolle dazu, dass die Konsument/innen mehr rauchen, als es angesichts ihrer Präferenzen während des ganzen Lebens optimal wäre – was zwei Dinge impliziert:

- Erstens liegt ein **Marktversagen** vor: Angesichts des empirischen Tatbestands, dass die Hälfte der Rauchenden rauchen, obwohl sie nicht rauchen möchten, und damit Geld für etwas ausgeben, für das sie ihr Geld lieber nicht ausgeben würden, lässt sich ein Marktversagen unseres Erachtens nicht bestreiten.
- Zweitens hat das Konsumverhalten des ungeduldigen, gegenwärtigen Ichs negative externe Effekte auf das zukünftige Ich, die in der Literatur in Anlehnung an den Begriff der Externalitäten **«Internalitäten»** genannt werden.

Verändert man die Annahmen des «rational addiction model» nun (einzig)<sup>28</sup> dahingehend, dass von zeitinkonsistenten Präferenzen ausgegangen wird, resultiert nicht mehr das Ergebnis, dass dem Staat keine Rolle zukommt, die über die Internalisierung externer Effekte hinausgeht.<sup>29</sup> Die negativen externen Effekte

<sup>28</sup> Das neue Modell, das von zeitinkonsistenten Präferenzen ausgeht, unterscheidet sich vom herkömmlichen «rational addiction model» nur in Bezug auf die Annahme zeitinkonsistenter Präferenzen. Auch das neue Modell geht ansonsten von komplett rationalen, vorausschauenden und vollständig informierten Konsument/innen aus. Das neue Modell stellt also keine radikale Abkehr vom traditionellen «rational addiction model» von Becker und Murphy dar, das von zeitkonsistenten Präferenzen ausgeht.

<sup>29</sup> Diesbezüglich ist zum einen zu bemerken, dass das Modell, das von zeitinkonsistenten Präferenzen ausgeht, dem Modell, das von zeitkonsistenten Präferenzen ausgeht, in zweierlei Hinsicht überlegen ist: Zum einen wurde in Experimenten mehrfach nachgewie-



des gegenwärtigen, süchtigen Ichs auf das zukünftige Ich sind auch relevant. Staatlich Regulierungen, die auf eine Reduktion des Tabakkonsums abzielen, lassen sich als Instrumente interpretieren, die Selbstkontrolle zeitinkonsistenter Konsument/innen zu erhöhen, was diesen ermöglicht, ihren nutzenmaximierenden Konsumplan zu realisieren. Gruber<sup>30</sup> (2002, 54-55) resümiert mit Blick auf die Regulierung von Tabakprodukten wie folgt:

«Thus, the alternative formulation (das ökonomische Modell, das im Gegensatz zur theory of rational addiction von zeitinkonsistenten Präferenzen ausgeht, BASS) suggests a new rationale for government and legal intervention beyond the damage that smokers do to others. In the new model, the damage that smokers do to themselves is also relevant. That is because, from their own long-run perspective, smokers are smoking too much. Their long-term selves recognize that failure and would like to reduce smoking. But, without the help of government or a legal commitment device, their current selves are unable to do so.»

Gemäss der herkömmlichen Formulierung des «rational addiction model» führt eine Erhöhung der Tabaksteuer zu einer Reduktion der Konsumentenrente der (potentiellen) Raucher/innen und macht diese deshalb unglücklicher. Die neue Modellformulierung, das von zeitinkonsistenten Präferenz ausgeht, impliziert das Gegenteil: Höhere Steuern auf Tabakprodukten führen dazu, dass die (potentiellen) Raucher/innen glücklicher werden, weil sich durch die höheren Steuer ihre Selbstkontrolle verbessert, so dass sie diejenigen Konsumpläne verfolgen können, die ihre Konsumentenrenten maximieren. Und tatsächlich haben Gruber und Mullainathan<sup>31</sup> (2005) in einer viel beachteten Publikation mit dem Titel «Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?» empirisch nachgewiesen, dass sowohl in den USA als auch in Kanada die Erhöhungen der Tabaksteuer dazu geführt haben, dass die (potentiellen) Raucher/innen glücklicher geworden sind.

Die Frage nach der Notwendigkeit einer über die Internalisierung der negativen externen Effekte des Tabakkonsums hinausgehende Regulierung der Tabakprodukte – und damit die Frage nach der Notwendigkeit der Tabakproduktegesetzes – ist vor dem Hintergrund dieser Ausführungen letztendlich die folgende: **Soll der Staat in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, um einen Teil seiner Bürger/innen glücklicher zu machen?**

Es dürfte Ökonomen geben, welche diese Frage aus Prinzip verneinen, da sie in staatlichem Handeln, das derart begründet ist, einen ungerechtfertigten Paternalismus sehen. Die Antwort von Ökonomen, die angesichts der empirischen Evidenz wie wir und wie die führenden Wissenschaftler/innen auf dem Gebiet der Economics of Addiction zum Schluss kommen, dass ein Marktversagen vorliegt, lautet hingegen wie folgt: Wenn durch den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit nicht Kosten verursacht werden, die höher sind als der Nutzen des Eingriffs, dann sollte er es tun, ansonsten nicht («net-benefit-criterion»). Denn wenn der Nutzen höher ist als die Kosten des Eingriffs, dann wäre es möglich, diejenigen, die aufgrund des Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit Nachteile (Kosten) erleiden, mit den Vorteilen (Nutzen) derjenigen, die vom Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit profitieren, zu entschädigen und dass nach dieser Entschädigung denjenigen, die profitieren, noch etwas übrig bleibt (nämlich der Nettonutzen). Aus diesem Grund werden wir das Tabakproduktgesetz einer Kosten-Nutzen-Analyse unterziehen: Sollte sich herausstellen, dass der

---

sen, dass die Präferenzen der Konsument/innen zeitinkonsistent sind. Zum anderen erklärt das Modell, das von zeitinkonsistenten Präferenzen ausgeht, die empirischen Daten besser als das herkömmliche Modell: Insbesondere kann das Modell, das von zeitinkonsistenten Präferenzen ausgeht, im Gegensatz zum herkömmlichen Modell erklären, (a) warum Raucher/innen rauchen, obwohl sie nicht rauchen möchten, (b) warum Raucher/innen nicht mit dem Rauchen aufhören, obwohl sie es sich vorgenommen haben und (c) warum ein grosser Teil der Rauchstoppversuche nicht erfolgreich ist.

<sup>30</sup> Jonathan Gruber ist Professor für Wirtschaftswissenschaften am Massachusetts Institute of Technology MIT.

<sup>31</sup> Sendhil Mullainathan ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Harvard University.

Nettonutzen (Nutzen abzüglich der Kosten) des TabPG positiv ist, dann sollte das Tabakproduktgesetz aus ökonomischer Sicht in Kraft gesetzt werden. Wenn der Nettonutzen hingegen negativ ist, dann sollte auf eine Inkraftsetzung des TabPG verzichtet werden.

In Zusammenhang mit den im TabPG vorgesehenen Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte bemerken wir abschliessend, dass in der Literatur (vgl. z.B. Chaloupka et al. 2014 und FDA RIA 2011) bei der Behandlung der Frage nach der Notwendigkeit staatlichen Handelns jeweils auch ein Marktversagen infolge asymmetrischer Information geltend gemacht wird.

Alle bisherigen Ausführungen betreffen im Wesentlichen die Frage nach der Notwendigkeit der im TabPG vorgesehenen gesetzlichen Einschränkungen der Werbung, des Sponsorings und der Verkaufsförderung für Tabakprodukte, die einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit voraussetzen. Daneben sieht das Tabakproduktgesetz eine Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten vor. Die Notwendigkeit einer neuen Regulierung im Bereich nikotinhaltiger E-Zigaretten dürfte unbestritten sind: Obwohl davon ausgegangen werden muss, dass der Konsum von nikotinhaltigen E-Zigaretten ein Vielfaches weniger schädlich ist als der Konsum von herkömmlichen Zigaretten, ist der Handel mit nikotinhaltigen E-Zigaretten verboten, während der Handel mit den viel schädlicheren Zigaretten, die Tabak enthalten, erlaubt ist.

Der Vollständigkeit halber bemerken wir abschliessend, dass die Notwendigkeit des Tabakproduktgesetzes aus formal-juristischen Gründen unbestritten ist, da die Tabakprodukte nicht mehr Gegenstand des neuen Lebensmittelgesetzes sind, das voraussichtlich per Mitte 2016 in Kraft treten wird.

## 6 Wirkungsmodell zu den Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes

In Kapitel 4 haben wir die wesentlichen Auswirkungen der einzelnen materiellen Veränderungen der Rechtsordnung durch das Tabakproduktegesetz identifiziert und kurz beschrieben. Dabei haben wir drei Arten von Auswirkungen unterschieden: Kosten, Nutzen und Verteilungseffekte. In diesem Abschnitt systematisieren wir die identifizierten Auswirkungen in Form eines Wirkungsmodells. Dieses Wirkungsmodell ist in **Abbildung 20** grafisch dargestellt. Die Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes lassen sich anhand dieses Wirkungsmodells wie folgt explizieren:

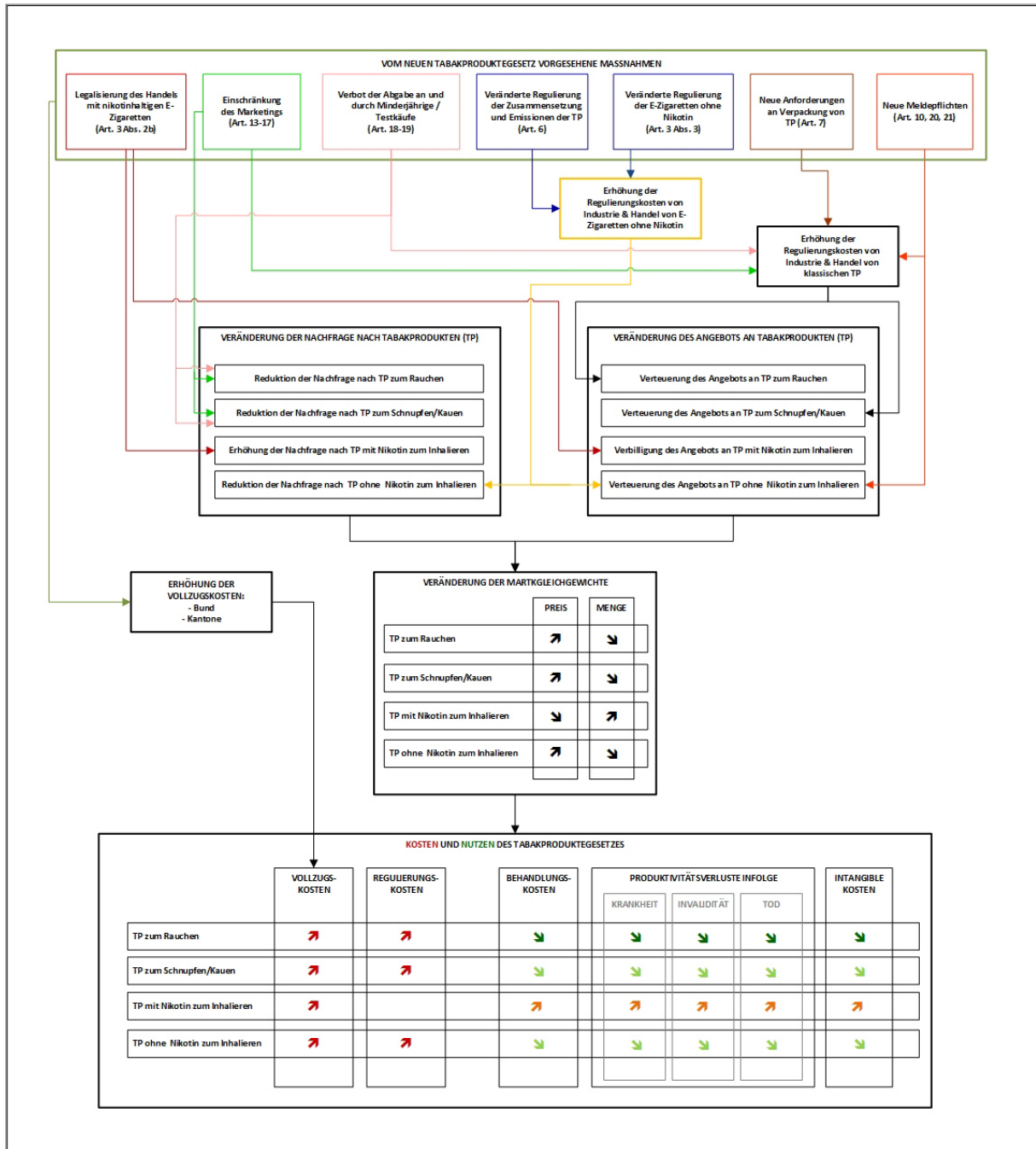
Das Tabakproduktegesetz wird sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen zu **zusätzlichen Vollzugskosten** führen. Insbesondere aufgrund der Legalisierung von nikotinhaltigen E-Zigaretten (Art. 3 Abs. 2 lit. b VE-TabPG), der in Art. 13-16 VE-TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen, der in Art. 19 VE-TabPG vorgesehenen Tabaktestkäufe sowie der in Art. 21 VE-TabPG vorgesehenen jährlichen Meldung der Marketingausgaben. Diese zusätzlichen Vollzugskosten müssen mittels einer Erhöhung von Steuern und/oder anderen Abgaben oder aber mittels eines Verzichts auf den Vollzug anderer Aufgaben finanziert werden. In beiden Fällen resultiert eine Reduktion der Konsumentenrente im Umfang der zusätzlichen Vollzugskosten. In Abschnitt 7.1 werden wir die zusätzlichen Vollzugskosten beim Bund, in Abschnitt 7.2 die zusätzlichen Vollzugskosten bei den Kantonen quantitativ abschätzen.

Das Tabakproduktegesetz wird bei den Unternehmen, die Tabakprodukte in Verkehr bringen, **zusätzliche Regulierungskosten** verursachen:

Bei den *Unternehmen, die in der Schweiz E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen*, werden aufgrund der geplanten Verordnung zu Art. 3 Abs. 3 VE-TabPG zusätzliche Aufwände entstehen: Die Notifikation vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG), die jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG), die jährliche Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG) sowie die geplante Verordnung zu Art. 6 VE-TabPG werden bei den Unternehmen der E-Zigaretten sowohl einmalige als auch jährlich wiederkehrende Aufwände verursachen. Aufgrund der erhöhten Regulierungskosten werden die Unternehmen die Preise ihrer Produkte erhöhen müssen, was zu einer Reduktion der Konsumentenrente der Konsument/innen von E-Zigaretten ohne Nikotin im Umfang der zusätzlichen Regulierungskosten führen wird. Die zusätzlichen Regulierungskosten bei den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche werden wir in Abschnitt 7.3 quantitativ abschätzen.

Den *Unternehmen des Tabaksektors* werden einmalige Aufwände entstehen, wenn sie die Verpackungen ihrer Tabakprodukte aufgrund des Erfordernisses der Deklaration der wesentlichen Zutaten, die in der Verordnung zu Art. 7 VE-TabPG vorgesehen ist, werden anpassen müssen. Den Unternehmen des Tabaksektors werden aufgrund des Tabakproduktegesetzes jedoch auch jährliche wiederkehrende Aufwände entstehen: In Zusammenhang mit den in Art. 13-16 vorgesehenen Marketingeinschränkungen und in Zusammenhang mit der in Art. 21 VE-TabPG vorgesehenen jährlichen Meldung der Marketingausgaben. Aufgrund der erhöhten Regulierungskosten werden die Unternehmen die Preise ihrer Tabakprodukte erhöhen müssen, was zu einer Reduktion der Konsumentenrente der Raucher/innen im Umfang der zusätzlichen Regulierungskosten führen wird. Die zusätzlichen Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors werden wir in Abschnitt 7.4 quantitativ abschätzen.

Abbildung 20: Wirkungsmodell: Auswirkungen des Tabakproduktegesetzes



Quelle: Darstellung BASS

Der **Nutzen** des Tabakproduktegesetzes ist darin zu sehen, dass das Tabakproduktegesetz über drei verschiedene Wirkungsketten zu einer Reduktion des Tabakkonsums und damit zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums führen wird. Die drei Wirkungsketten sind die Folgenden:

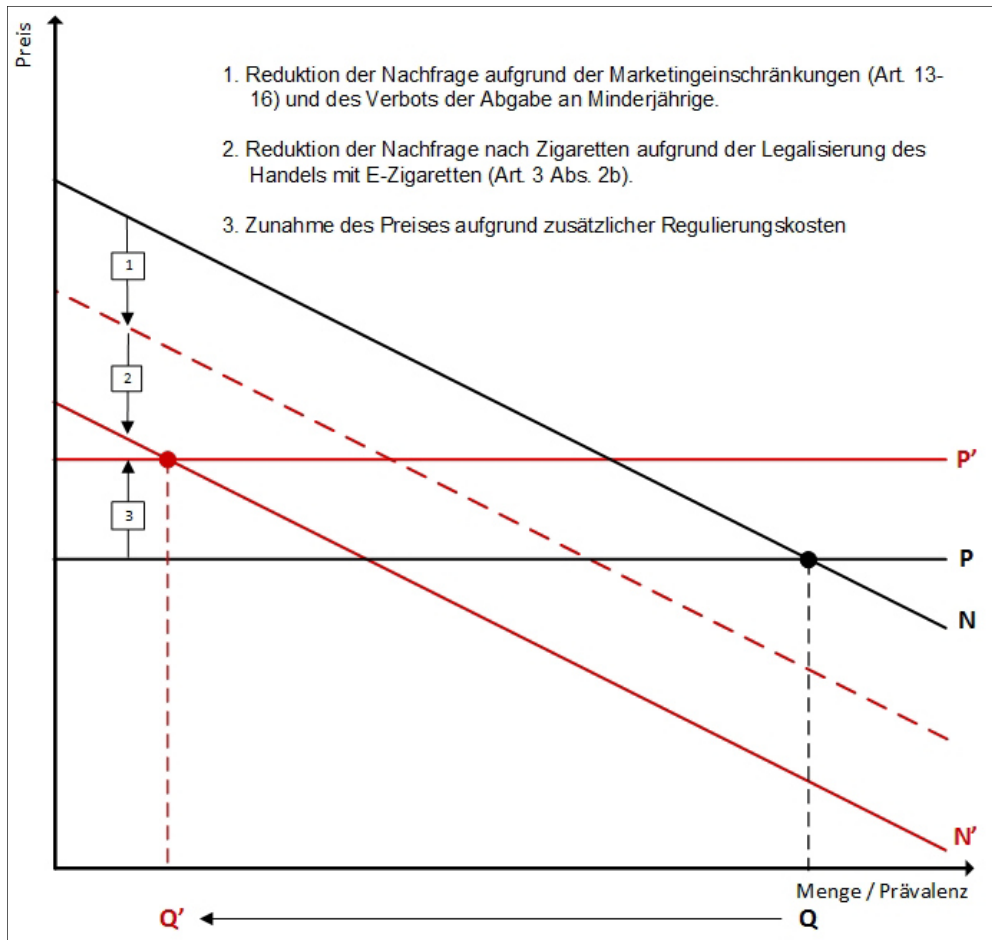
- (1) *Nutzen der Marketingeinschränkungen:* Die in Art. 13-16 VE-TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen werden zu einer Reduktion der Nachfrage nach herkömmlichen Tabakprodukten, insbesondere nach Zigaretten, führen. Die Reduktion der Nachfrage führt ceteris paribus zu einer Reduktion der Prävalenz, d.h. des Anteils der Bevölkerung, die Tabakprodukte konsumiert, und damit zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Rauchens. In Abschnitt 8.5.3 werden wir den Impact der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz Evidenz-basiert abschätzen.

■ (2) *Die Legalisierung der E-Zigaretten mit Nikotin:* Die mit Art. 3 Abs. 2b VE-TabPG vorgesehene Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten wird die Nachfrage nach herkömmlichen Zigaretten reduzieren, da E-Zigaretten und herkömmliche Zigaretten Substitute sind. Die Reduktion der Nachfrage nach herkömmlichen E-Zigaretten führt zu einer Reduktion der Prävalenz und damit zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums. Denn es muss davon ausgegangen werden, dass der Konsum von E-Zigaretten ein Vielfaches weniger schädlich ist als der Konsum herkömmlicher Zigaretten. In Abschnitt 8.5.1 werden wir den Impact der Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten auf die Prävalenz des Rauchens Evidenz-basiert abschätzen.

■ (3) *Die erhöhten Regulierungskosten:* Das Tabakproduktegesetz wird wie weiter oben expliziert zu einer Erhöhung der Regulierungskosten und damit zu einer Erhöhung der Preise für Tabakprodukte führen. Da die Preiselastizität der Nachfrage nach Tabakprodukten negativ ist, wird die Preiserhöhung zu einer Reduktion der Prävalenz und damit zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums führen. In Abschnitt 8.5.2 werden wir den Impact der zusätzlichen Regulierungskosten auf die Prävalenz Evidenz-basiert abschätzen.

Die ökonomische Logik, die diesen drei Wirkungsketten zugrunde liegt, ist in **Abbildung 21** grafisch dargestellt: Sowohl die im Tabakproduktegesetz vorgesehenen Marketingeinschränkungen als auch die vorgesehene Legalisierung von nikotinhaltigen E-Zigaretten führen zu einer Linksverschiebung der Nachfrage nach Tabakprodukten zum Rauchen. Die zusätzlichen Regulierungskosten verschieben die Angebotskurve nach oben. Insgesamt resultiert ein neues Marktgleichgewicht, in dem der Preis für herkömmliche Tabakprodukte zum Rauchen höher und die abgesetzte Menge tiefer ist.

Abbildung 21: Impact des Tabakproduktegesetzes auf den Konsum von Tabakprodukten zum Rauchen



Legende: N = Nachfrage, P = Preis, Q = Menge unter dem bestehenden Marktgleichgewicht (Referenzszenario); N' = Nachfrage, P' = Preis und Q' = Menge im Marktgleichgewicht unter dem TabPG (Regulierungsszenario).

Quelle: Darstellung BASS

## 7 Kosten des Tabakproduktegesetzes

Das Tabakproduktgesetz wird beim Bund und bei den Kantonen zu zusätzlichen Vollzugskosten, und bei Unternehmen, die herkömmliche Tabakprodukte oder E-Zigaretten herstellen und/oder in Verkehr bringen, zu zusätzlichen Regulierungskosten führen. In Kapitel 4 haben wir diese zusätzlichen Vollzugs- und Regulierungskosten für jede im TabPG vorgesehene Veränderung der Rechtsordnung identifiziert und qualitativ beschrieben. In diesem Kapitel werden wir die dort identifizierten Kostenfolgen quantifizieren.

Für die Quantifizierung der Kostenfolgen des TabPG wurden eine schriftliche Befragung des Bundesamts für Gesundheit, eine schriftliche Befragung der Kantone (Rücklauf: 19 Kantone, die 84 Prozent der ständigen und nicht-ständigen Schweizer Wohnbevölkerung abdecken), eine schriftliche Befragung von 6 Herstellern und 4 Grosshändlern des Tabaksektors und eine schriftliche Befragung von 3 Unternehmen, die in der Schweiz E-Tabakprodukte herstellen und/oder vertreiben, durchgeführt.

Bei der Befragung haben wir zwischen unternehmensinternen bzw. verwaltungsinternen Arbeitsaufwänden, gemessen in Stunden, und Sachkosten, gemessen in Schweizer Franken unterschieden. Unter Sachkosten sind Materialkosten und Honorarkosten unternehmens- bzw. verwaltungsexterner Dienstleister zu verstehen. Bei der Monetarisierung der TabPG-induzierten unternehmens- und verwaltungsinternen Arbeitsaufwände sind wir der Methodik von SCM Network (2005, 34-35) gefolgt, indem wir die branchenspezifischen Arbeitskosten pro Stunde mit dem Faktor 1.25 multipliziert haben, um Arbeitsplatzkosten, anteilige Anlagenutzungskosten und Overhead-Kosten zu berücksichtigen:

■ **Kosten einer verwaltungsinternen Arbeitsstunde im Jahr 2014:** CHF 74.4 × 1.25 = **CHF 92.97**.

Bei den CHF 74.40 handelt es sich um die durchschnittlichen Arbeitskosten je geleistete Stunde in der Wirtschaftsabteilung «84 Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung».<sup>32</sup>

■ **Kosten einer unternehmensinternen Arbeitsstunde im Jahr 2014:** CHF 93.5 × 2 = **CHF 116.86**.

Bei den CHF 93.5 handelt es sich um das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt pro Arbeitsstunde im Wirtschaftsabschnitt «12 Tabakverarbeitung» im Jahr 2014.<sup>33</sup>

### 7.1 Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen

#### 7.1.1 Zusätzliche Kosten aufgrund von Tabaktestkäufe (Art. 19 VE-TabPG)

Art. 19 VE-TabPG wird dazu führen, dass in der Schweiz mehr Tabaktestkäufe durchgeführt werden. Diese Zunahme wird bei den Kantonen zu zusätzlichen Vollzugskosten führen:

In 6 von 19 antwortenden Kantonen wurden im Jahr 2014 Tabaktestkäufe durchgeführt. Insgesamt handelte es sich um 417 Testkäufe. Die genannten 6 Kantone hatten im Jahr 2013 3'734'296 Einwohner/innen. Da die Schweiz im 2013 insgesamt 8'222'327 Einwohner/innen umfassten, kann – unter der Annahme, dass unter dem TabPG alle Kantone Tabaktestkäufe durchführen werden – davon ausgegangen werden, dass unter dem TabPG 918 Tabaktestkäufe, also 501 zusätzliche Testkäufe durchgeführt würden. Auf der Basis der Angaben der befragten Kantone konnten wir abschätzen, dass die Kosten eines Alkoholtestkaufs CHF 189 betragen. Geht man davon aus, dass die Kosten eines Tabaktestkaufs gleich hoch sein werden wie die Kosten eines Alkoholtestkaufs, ergeben sich aufgrund der Testkäufe für die Kantone zusätzliche Kosten in der Höhe von **CHF 94'671 p.a.** Ein Kanton hat geltend gemacht, dass er

<sup>32</sup> Quelle: Bundesamts für Statistik, Strukturelle Arbeitskostenstatistik. In der Strukturellen Arbeitskostenstatistik sind die Arbeitskosten je geleistete Stunde in Bezug auf das Jahr 2012 ausgewiesen. Um die Arbeitskosten je geleistete Stunde in Bezug auf das Jahr 2014 zu erhalten, haben wir das Wachstum der realen Produktivität in den Jahren 2013 und 2014 berücksichtigt.

<sup>33</sup> Vgl. Fussnote 32.

davon ausgeht, dass die Kosten, konkreter: der verwaltungsinterne Arbeitsaufwand pro Tabaktestkauf höher sein werden als die Kosten eines Alkoholtestkaufs. Und zwar aus folgendem Grund: Für Betriebe, die Alkohol verkaufen, gibt es eine Bewilligungspflicht, so dass eine Liste der zu testenden Betriebe verfügbar ist. Eine entsprechende Bewilligungspflicht für Betriebe, die Tabakprodukte vertreiben, gibt es – zumindest in diesem Kanton – derzeit nicht. Aus diesem Grund überlegt sich der besagte Kanton, analog zum Alkoholbereich eine Bewilligungspflicht für Betriebe einzuführen, die Tabakprodukte verkaufen.

### **7.1.2 Zusätzliche Kosten aufgrund der Marketingeinschränkungen (Art. 13-17 VE-TabPG):**

Es ist denkbar, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen für die Kantone - insbesondere für diejenigen, in denen es derzeit keine kantonalen Marketingeinschränkungen gibt – zu zusätzlichen Vollzugskosten führen würden (Screening von Marketingaktivitäten, Sanktionierung von gesetzeswidrigem Verhalten etc.).

In 10 von 18 antwortenden Kantonen gab es im Jahr 2014 kantonale Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte. Nur in 2 dieser 10 Kantone waren die kantonalen Marketingeinschränkungen mit Kosten verbunden. Die Kosten betrugen für die beiden Kantone, die eine Bevölkerung von 830'891 umfassen, im Jahr 2014 CHF 11'621. 9 Kantone erwarten aufgrund der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen keine zusätzlichen Aufwände. 9 Kantone erwarten zusätzliche Aufwände, wobei einer dieser Kantone die zusätzlichen Kosten nicht quantifizieren konnte. Die 8 Kantone, die zusätzliche Kosten erwarten und diese auch quantifizieren konnten, rechnen mit zusätzlichen Aufwänden in der Höhe von kumuliert CHF 148'093. Ausgehend von diesen Angaben haben wir abgeschätzt, dass aufgrund der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen mit zusätzlichen Aufwänden in der Höhe von CHF 253'015 p.a. zu rechnen ist. Dieser Schätzwert ist unseres Erachtens aus verschiedenen Gründen zu hoch. So hatten z.B. 4 der 8 Kantone, die mit zusätzlichen Aufwänden rechnen, im 2014 keine Aufwände zu tragen, obwohl es in diesen 4 Kantonen kantonale Marketingeinschränkungen gab. Es stellt sich unmittelbar die folgende Frage: Warum sollen aufgrund einer nationalen Marketingregulierung, nicht jedoch aufgrund einer kantonalen Marketingregulierung Vollzugskosten entstehen? Eine plausible Antwort auf diese Frage kennen wir nicht. Dennoch werden wir im Rahmen der vorliegenden RFA davon ausgehen, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen bei den Kantonen zu zusätzlichen Kosten in der Höhe der genannten **CHF 253'015 p.a.** führen werden.

### **7.1.3 Zusätzliche Kosten aufgrund der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten (Art. 3 Abs. 2 lit. b VE-TabPG)**

Die Kantone sind sowohl unter der geltenden Rechtsordnung als auch unter der geplanten Rechtsordnung im Sinne des TabPG berechtigt, Tabakprodukte zu untersuchen, um festzustellen, ob diese den gesetzlichen Anforderungen (Höchstmengen, Warnhinweise, Zutaten etc.) entsprechen. Es ist denkbar, dass die Legalisierung des Handels von nikotinhaltigen E-Zigaretten (Art. 3 Abs. 2 lit. b VE-TabPG) dazu führen wird, dass die Zahl der untersuchten Tabakprodukte steigen wird, was mit entsprechenden zusätzlichen Vollzugskosten verbunden wäre.

Die Befragung von 19 Kantonen hat in Bezug auf die Untersuchung von Tabakprodukten zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Im Jahr 2014 haben nur gerade 2 von 19 antwortenden Kantonen Untersuchungen von Tabakprodukten vorgenommen: Ein Kanton kontrollierte die Warnhinweise im Rahmen einer amtlichen Kontrolle. Beim anderen Kanton beurteilte das kantonale Laboratorium E-Zigaretten, wobei ein Aufwand von 10 Arbeitsstunden angefallen ist, was Kosten in der Höhe von CHF 930 entspricht. Beide Kantone gehen davon aus,



dass die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten zu einer Zunahme der Vollzugskosten führen würde, konnten das Ausmass der Zunahme jedoch nicht beziffern.

■ Derzeit gibt es in der Schweiz offenbar keinen Kanton mit einer sogenannten «Abrauchmaschine», was impliziert, dass im Jahr 2014 keine Tabakprodukte mittels einer Abrauchmaschine untersucht wurden. Die früher verfügbaren Abrauchmaschinen in den Kantonen Waadt und Luzern sind nicht mehr funktionsfähig und müssten ersetzt werden (rund CHF 0.5 Mio. pro Maschine).

■ 2 Kantone haben angegeben, in den Jahren 2012 bzw. 2013 Untersuchungen im Bereich der E-Zigaretten durchgeführt zu haben: Ein Kanton hat in den Jahren 2012/2013 die Händler von E-Zigaretten angeschrieben und die Dokumentation der Selbstkontrolle eingefordert. Dabei entstand ein Aufwand von rund 50 Arbeitsstunden, was Kosten in der Höhe von rund CHF 4'648 entspricht. Der Kanton rechnet bei einer Legalisierung des Handels mit E-Zigaretten mit zusätzlichen Aufwänden in der Höhe von rund 25 Stunden pro Jahr, was zusätzlichen Vollzugskosten in der Höhe von CHF 2'324 pro Jahr entspricht. Der andere Kanton hat im Jahr 2012 23 Proben von Liquids mittels Gaschromatographie und Massenspektrometrie untersucht. Der Aufwand belief sich auf 170 Arbeitsstunden. Derartige Untersuchungskampagnen führt der Kanton alle 3-4 Jahre durch, womit sich der Aufwand pro Jahr auf knapp 50 Stunden und damit auf CHF 4'648 beläuft. Bei einer Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten rechnet der Kanton mit einer Zunahme des Aufwands um 200 Prozent im Vergleich zum Status Quo und damit mit zusätzlichen Vollzugskosten in der Höhe von CHF 9'297 pro Jahr.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es sehr schwierig, die Kostenfolge der Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten auf die Kantone abzuschätzen. Denn es stellt sich folgende Frage: Aus welchem Grund sollten die Kantone, die heute darauf verzichten, E-Zigaretten ohne Nikotin zu untersuchen, in Zukunft E-Zigaretten mit Nikotin untersuchen? Wir kennen keine plausible Antwort auf diese Frage – nicht zuletzt deshalb, weil mehrere Kantone ausgeführt haben, dass die Untersuchung von Tabakprodukten in Zeiten knapper Ressourcen nicht zuoberst auf der Prioritätenliste stehe. Der Kanton Zürich z.B. hat die Produkteanalytik im Bereich Tabak bereits im Jahr 2004 eingestellt und seine Abrauchmaschine an den Kanton Waadt veräussert.

Mehrere Kantone haben ausgeführt, dass der dezentrale Vollzug in Bezug auf die Produkteanalytik nicht zweckmässig sei und die Produkteanalytik koordiniert werden sollte – zum Beispiel mittels Bezeichnung eines nationalen Referenzzentrums. Wir gehen mit diesen Kantonen einig, aus folgenden Gründen:

■ Die Organisation der Produkteanalytik im Sinne eines kantonalen Vollzugs hat de facto dazu geführt, dass es gar keinen Vollzug mehr gibt. Dieses Vollzugsergebnis dürfte auch auf das Problem des Trittbrettfahrens zurückzuführen sein: Kantone, die keine Produkteanalytik betreiben, haben kostenlos von denjenigen profitiert, die solche unter Aufwendung von Steuergeldern betrieben haben. Dieses System ist offenbar – unter dem Eindruck einer Verknappung der monetären Ressourcen, die den Kantonen zur Verfügung stehen – zusammengebrochen.

■ Produkteanalytik ist mit wesentlichen Investitionskosten verbunden: Eine Abrauchmaschine bedingt gemäss den Ausführungen eines Kantonschemikers eine Investition von CHF 0.5 Mio.

■ Tabakprodukte, auch E-Tabakprodukte, werden in der Regel nicht nur in einem einzigen Kanton vertrieben.

■ Die unbefriedigenden Ergebnisse von Untersuchungen von Liquids aus China, die der Kanton Basel-Stadt durchgeführt hat, indizieren, dass ein aktiver Vollzug im Bereich der E-Zigaretten erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen gehen wir bei der Berechnung der zusätzlichen Vollzugskosten, die sich bei den Kantonen aufgrund der Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten im Bereich der Produkteanalytik ergeben (sollten), von folgenden Annahmen aus:

■ Im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des TabPG (per Annahme das Jahr 2018) werden pro Liquid-Marke 2 Produkte (z.B. eines mit Nikotin und eines ohne Nikotin) im Rahmen eines «Vaping-Tests» untersucht. Da in der Schweiz derzeit rund 50 Liquid-Marken vertrieben werden, rechnen wir im ersten Jahr mit 50 Vaping-Tests, in deren Rahmen jeweils zwei Produkte untersucht werden.

■ Für die Folgejahre gehen wir davon aus, dass pro Jahr 5 neue Liquid-Marken in den Schweizer Markt eintreten (10 Prozent der Zahl der Marken im Vorjahr), so dass in jedem Folgejahr jeweils 5 Vaping-Tests durchgeführt werden, in deren Rahmen 10 Liquids untersucht werden.

■ Eines der befragten Unternehmen, das in der Schweiz Liquids herstellt und vertreibt, hat zwei seiner Produkte im Rahmen eines Vaping-Tests untersuchen lassen. Die unternehmensinternen Arbeitskosten und die Kosten des belgischen Unternehmens, das den Vaping-Test durchführte, beliefen sich auf CHF 5'769.

Unter diesen Annahmen und unter der Annahme, dass sich die Kantone dazu entscheiden, den Vollzug der Produkteanalytik im Bereich E-Zigaretten zu intensivieren und zu koordinieren, schätzen wir ab, dass die Legalisierung des Handels mit E-Zigaretten bei den Kantonen **zusätzliche einmalige Vollzugskosten in der Höhe von CHF 288'450** und **zusätzliche laufende Vollzugskosten in der Höhe von CHF 28'845 pro Jahr** verursachen wird.

#### 7.1.4 Überblick zu den zusätzlichen Vollzugskosten der Kantone

Gemäss den vorangehenden Ausführungen schätzen wir ab, dass den Kantonen aufgrund des Tabakproduktegesetzes **zusätzlichen laufenden Vollzugskosten in der Höhe von CHF 376'431 pro Jahr** und **zusätzliche einmalige Vollzugskosten in der Höhe von CHF 288'450** entstehen würden (vgl. **Tabelle 10**).

Tabelle 10: Geschätzte zusätzliche Vollzugskosten der Kantone aufgrund des TabPG, Angaben in CHF

		Einmalige Vollzugskosten	Laufende Vollzugskosten pro Jahr
Art. 19	Tabaktestkäufe		94'571
Art. 13-17	Marketingeinschränkungen (Art. 13-17 VE-TabPG)		253'015
Art. 3 Abs. 2 lit. b	Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten	288'450	28'845
<b>Total</b>		<b>288'450</b>	<b>376'431</b>

Quelle: Schriftliche Befragung der Kantone (n=19); Berechnungen BASS

Es ist denkbar, dass den Kantonen darüber hinaus aufgrund von Art. 23 VE-TabPG zusätzlichen Vollzugskosten entstehen würden – je nachdem, wie der Bund seine Aufsichts- und Koordinationsfunktion erfüllen wird. Einige der befragten Kantone rechnen nicht damit, dass das TabPG zu Vollzugskosten führen wird, die über die drei diskutierten Bereiche (Marketingeinschränkung, Legalisierung des Handels mit E-Zigaretten, Tabaktestkäufe) hinausgehen. Andere Kantone haben weitere Vollzugskosten nicht kategorisch ausgeschlossen, waren jedoch der Ansicht, dass sich die Frage nach weitergehenden Vollzugskosten erst beantworten lasse, wenn das Verordnungsrecht vorliegt.

## 7.2 Zusätzliche Vollzugskosten beim Bund

**Tabelle 11** zeigt unsere Schätzung der zusätzlichen Vollzugskosten, die das Tabakproduktegesetz beim Bund verursachen wird. Gemäss dieser Schätzung sind mit **einmaligen Kosten in der Höhe von CHF 343'671** und **jährlich wiederkehrenden Vollzugskosten in der Höhe von CHF 137'026 pro Jahr** zu rechnen.

Methodische und inhaltliche Bemerkungen:

■ **1 Anpassung der Anwendungsplattform für elektronisches Meldeverfahren (Art. 10, 20, 21):**

Es stellt sich die Frage, ob die Kosten der Anpassung der Anwendungsplattform zur Entgegennahme von elektronischen Meldungen im Sinne von Art. 10, 20, 21 VE-TabPG als Kosten des TabPG interpretiert werden können. Dagegen spricht, dass diese Anpassung auch unter der geltenden Rechtsordnung vorgenommen werden könnte und die Kosten entsprechend als Kosten eines veränderten Vollzugs zu interpretieren wären. Für eine Behandlung als Kosten des TabPG spricht, dass das Meldevolumen aufgrund der im TabPG vorgesehenen Regulierung von E-Zigaretten deutlich zunehmen wird.

■ **2 Notifikation vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG):** Die Aufwände in Zusammenhang mit der Notifikation von E-Zigaretten vor Markteinführung beruht auf folgenden Annahmen: Gemäss Einschätzung von Expert/innen der E-Zigaretten-Industrie werden in der Schweiz derzeit etwa 50 Liquid-Marken vertrieben. Jede Liquid-Marke bietet rund 50 verschiedene Aromen an, womit sich 2'500 Produkte ergeben. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei einer Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten diese 50 Liquid-Marken auch nikotinhaltige Liquids in 50 verschiedenen Aromen anbieten würden, wahrscheinlich in drei unterschiedlichen Nikotin-Konzentrationen. Es ist also denkbar, dass die Legalisierung des Handels mit E-Zigaretten zu zusätzlichen 7500 Produkten führen würde (50 Marken à 50 Aromen à 3 Nikotin-Konzentrationen). Wir sind davon ausgegangen, dass pro Marke zwei Notifikationen (eine für die Liquids ohne Nikotin und eine für die Liquids mit Nikotin) vorgenommen werden müssen, so dass im Jahr 2018 mit 100 Notifikationen gerechnet werden muss. Für die darauffolgenden Jahre sind wir davon ausgegangen, dass jeweils 5 neue Marken in den Markt eintreten, so dass es in den Jahren 2019ff jeweils 10 Notifikationen geben wird. Das BAG rechnet pro Notifikation mit einem Arbeitsaufwand von 2 Stunden.

■ **3 Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG):** Unter der geltenden Rechtsordnung gibt es 310 meldepflichtige Unternehmen. Die Meldepflicht nehmen zurzeit jedoch nur 25 Unternehmen wahr. In Zukunft soll die Meldung aller Unternehmen sichergestellt werden, so dass mit zusätzlichen 335 Meldungen zu rechnen ist (285 meldepflichtige Unternehmen, die bisher der Meldepflicht nicht nachgekommen sind, sowie zusätzlich 50 meldepflichtigen Unternehmen im Bereich der E-Zigaretten). Das BAG rechnet für die Entgegennahme und Verarbeitung einer Meldung mit einem Aufwand von 1.5 Arbeitsstunden, womit sich zusätzliche Vollzugskosten in der Höhe von CHF 73'402 ergeben. Streng genommen kann der grösste Teil dieser Kosten nicht dem TabPG attribuiert werden, weil sie nicht auf eine Veränderung der Rechtsordnung, sondern auf eine Anpassung im Vollzug zurückzuführen sind.

■ **5 Marketingeinschränkungen (Art. 13-19 VE-TabPG):** Erstellen von Grundlagen für einen einheitlichen Vollzug in den Bereichen Marketingeinschränkungen und Abgabeverbot.

■ **6 Aufsicht und Koordination (Art. 23 VE-TabPG):** Berichterstattung, Risikobeurteilung, Vollzugsplanung und Vollzugskoordination in Bezug auf das Abgabeverbot an Minderjährige, Marketingeinschränkungen und E-Zigaretten.

■ **7 Internationales (Art. 25 Abs. 1 und Art. 26 VE-TabPG):** Allfällige Vertragsverhandlungen in Zusammenhang mit technischer Zusammenarbeit mit der EU (Meldeanwendung, Warnhinweisdaten, Gesundheitsabkommen). Streng genommen können die zusätzlichen Vollzugskosten aufgrund dieser Aktivitäten nicht dem TabPG attribuiert werden, weil das BAG diese Aktivitäten auch unter der geltenden Rechtsordnung vornehmen könnte.

■ **8 Information der Öffentlichkeit (Art. 28 VE-TabPG):** Dokumentation und Publikation der Gesundheitsrisiken für gerauchte und nicht gerauchte Tabakprodukte (inkl. E-Zigaretten). Das BAG hat schon bisher Gesundheitsrisiken dokumentiert und über diese informiert. Auch hier stellt sich deshalb die Frage, ob die Kosten dieser Aktivitäten tatsächlich dem TabPG zu attribuieren sind.

Tabelle 11: Geschätzte zusätzliche Vollzugskosten des TabPG beim Bund, Angaben in CHF

	Einmalige Aufwände		Laufende Auswände pro Jahr		Kosten in CHF	
	Arbeitsaufwand in Stunden	Sachkosten in CHF	Arbeitsaufwand in Stunden	Sachkosten in CHF	Einmalige Kosten	Laufende Kosten
1 Anpassung Anwendungsplattform für elektronisches Meldeverfahren (Art. 10, 20, 21 VE-TabPG)	200	200'000			218'594	
2 Notifikation von E-Zigaretten vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG)	200		20		18'594	1'859
3 Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG)			535			49'738
4 Meldung und Publikation der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG)			150			13'945
5 Marketingeinschränkungen und Abgabeverbot (Art. 13-19 VE-TabPG)		30'000	200	10'000	30'000	28'594
6 Aufsicht und Koordination (Art. 23 VE-TabPG)			200	10'000		28'594
7 Internationales (Art. 25-26 VE-TabPG)	500	30'000			76'484	
8 Information der Öffentlichkeit (Art. 28 VE-TabPG)			100	5'000		14'297
<b>TOTAL</b>	<b>900</b>	<b>260'000</b>	<b>1'205</b>	<b>25'000</b>	<b>343'671</b>	<b>137'026</b>

Quelle: Schriftliche Befragung des BAG, eigene Berechnungen

### 7.3 Zusätzliche Regulierungskosten in der E-Zigaretten-Branche

Das TabPG wird zu einer Zunahme der Regulierungskosten in der E-Zigaretten-Branche führen. In Abschnitt 4.1 haben wir die Gründe expliziert, weshalb wir nur die Regulierungskosten in Bezug auf E-Zigaretten ohne Nikotin quantifiziert haben.

Die Schätzung der zusätzlichen Regulierungskosten, die den Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen, entstehen würden, beruht im Wesentlichen auf einer schriftlichen Befragung von 3 Unternehmen mit anschliessender Hochrechnung auf den Gesamtmarkt. Die Hochrechnung der zusätzlichen Regulierungskosten der drei befragten Unternehmen erfolgte über die Zahl der Produkte. **Tabelle 12** zeigt die zusammen mit den drei befragten Unternehmen geschätzte Zahl der Produkte, die potentiell von der Regulierung von E-Zigaretten ohne Nikotin betroffen sind. Es handelt sich dabei um insgesamt 3'700 verschiedene Produkte, wobei die drei befragten Unternehmen 1'061 dieser 3'700 Produkte in Verkehr bringen. Gemäss Auskunft der Auftraggebenden kann davon ausgegangen werden, dass die im TabPG vorgesehenen Meldepflichten von Unternehmen, die E-Zigaretten in Verkehr bringen, nur Produkte betreffen werden, die Liquids enthalten (Einweg-E-Zigaretten ohne Nikotin sowie Liquids ohne Nikotin), so dass es in Bezug auf E-Zigaretten-Geräte, die ohne Liquids vertrieben werden, auf Verdampfer und andere Ersatzteile keine Meldepflichten geben wird. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die im TabPG vorgesehene Regulierung von E-Zigaretten 2'600 Produkte betreffen wird. 515 dieser Produkte werden von den drei befragten Unternehmen in Verkehr gebracht. Der Hochrechnungsfaktor betrug entsprechend 5.1.

Tabelle 12: Schätzung der Zahl der Produkte im Bereich der E-Zigaretten, die derzeit im Schweizer Markt in Verkehr gebracht werden

	3 befragte Unternehmen	Gesamtmarkt	Hochrechnungsfaktor
Einweg-E-Zigaretten ohne Nikotin	20	100	5.0
Liquids ohne Nikotin	494	2'500	5.1
<b>Total vom TabPG betroffen</b>	<b>514</b>	<b>2'600</b>	<b>5.1</b>
E-Zigaretten-Geräte	154	500	
Verdampfer	393	600	
<b>Total</b>	<b>1'061</b>	<b>3'700</b>	

Quelle: Schriftliche und mündliche Befragung von 3 Unternehmen der E-Zigaretten-Branche, eigene Berechnungen

**Tabelle 13** kann entnommen werden, dass die E-Zigaretten-Branche aufgrund des TabPG gemäss unserer Schätzung mit **einmaligen Regulierungskosten in der Höhe von CHF 494'730** und mit **jährlich wiederkehrenden Regulierungskosten in der Höhe von CHF 90'179** zu rechnen hat.

Tabelle 13: Zusätzliche Regulierungskosten der Unternehmen, die E-Zigaretten ohne Nikotin in Verkehr bringen, aufgrund des TabPG, Angaben in CHF

	Einmalige Kosten	Laufende Kosten pro Jahr
1 Notifikation vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG).	245'411	24'541
2 Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG)	119'651	51'614
3 Jährliche Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG)		14'023
4 Anpassung der Verpackungen (Art. 7 VE-TabPG)	129'668	
<b>Total</b>	<b>494'730</b>	<b>90'179</b>
5 Höchstmengen bezüglich Emissionen (Art. 6 VE-TabPG)		abhängig von Verordnungsrecht

Quelle: Schriftliche und mündliche Befragung von 3 Unternehmen der E-Zigaretten-Branche, eigene Berechnungen

Folgende methodische und inhaltliche Bemerkungen:

■ **1 Notifikation vor Markteinführung (Art. 10 VE-TabPG):** Die Schätzung der Kosten beruht auf folgenden Annahmen:

- Im Jahr 2018 gibt es 50 Notifikationen: Eine Notifikation pro Liquid-Marke. Für die darauffolgenden Jahre sind wir davon ausgegangen, dass jeweils 5 neue Marken in den Markt eintreten, so dass es in den Jahren 2019ff jeweils 5 Notifikationen von Liquids ohne Nikotin geben wird.
- Der Arbeitsaufwand einer Notifikation beläuft sich für das notifizierende Unternehmen auf 42 Stunden. Bei diesen 42 Stunden handelt es sich um den effektiven Aufwand eines der befragten Unternehmen, das schon einmal ein neues Produkt notifiziert hat.
- Es wird davon ausgegangen, dass für die Notifikation eines Produkts kein Vaping-Test und keine Risikoabschätzung durchgeführt oder in Auftrag gegeben werden müssen. Eines der befragten Unternehmen hat schon einmal einen Vaping-Test von zwei Produkten bei einem Unternehmen in Belgien in Auftrag gegeben, die Kosten beliefen sich auf CHF 5'769. Ein anderes der befragten Unternehmen hat sich für ein Produkt eine Risikoabschätzung offerieren lassen: Die Risikoabschätzung wurde für CHF 7'000 offeriert.

■ **2 Jährliche Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG):** Die befragten Unternehmen rechnen bei der erstmaligen Meldung der Zusammensetzung der Produkte (im Jahr 2018) mit einem Aufwand von 52 Stunden bzw. 23 Minuten pro zu meldendem Produkt. Für die Folgejahre beziffern sie den Aufwand einer Meldung auf 22 Stunden bzw. 10 Minuten pro Produkt.

■ **3 Jährliche Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG):** Im Jahr 2014 gab es gemäss Media Focus 4 Unternehmen, die für E-Zigaretten Werbung in klassischen Werbemedien gemacht haben

– im Umfang von Brutto CHF 240'000. Entsprechend sind wir davon ausgegangen, dass 10 Prozent der geschätzten 50 Unternehmen, die in Bezug auf die Marketingausgaben meldepflichtig sein dürften, in einem wesentlichen Ausmass Marketingausgaben haben. Den Aufwand dieser Unternehmen haben die befragten Unternehmen auf 8 Stunde pro Unternehmen und Jahr geschätzt. Für die restlichen 90 Prozent der Unternehmen, die zum Teil überhaupt keine Marketingausgaben haben dürften, haben wir den Aufwand der jährlichen Meldung der Marketingausgaben auf 2 Stunden pro meldepflichtiges Unternehmen geschätzt.

■ **4 Anpassung der Verpackungen (Art. 7 VE-TabPG):** Aufgrund von Art. 7 VE-TabPG müssen die Verpackungen von 100 Einweg-E-Zigaretten, 2500 Liquids ohne Nikotin und 50 E-Zigaretten-Geräten angepasst werden, die zusammen mit Liquids ohne Nikotin verkauft werden. Die Kosten der Anpassung der Verpackung schätzen wir auf Basis der Angaben der befragten Unternehmen der E-Zigaretten-Branche auf: CHF 117 pro Verpackung bei Einweg-E-Zigaretten, CHF 41 pro Verpackung bei Liquids und CHF 295 pro Verpackung bei E-Zigaretten-Geräten, die zusammen mit Liquids verkauft werden.

■ **5 Höchstmengen bezüglich Emissionen (Art. 6 Abs. 4 VE-TabPG):** Gemäss den Auftraggebenden ist es denkbar, dass das BAG im Rahmen des Verordnungsrechts Höchstmengen in Bezug auf die Emission gesundheitsgefährdender Stoffe festlegen wird. Diesbezüglich ist zu bemerken, dass die Konzentration gesundheitsgefährdender Stoffe im Dampf von verschiedenen Faktoren abzuhängen scheinen: Vom Liquid selbst, vom Gerät, mit dem gedampft wird als auch vom Verdampfer, der verwendet wird. Eine Festlegung von Höchstmengen könnte also verschiedene Komponenten der E-Zigarette betreffen. Da das Verordnungsrecht zu Art. 6 VE-TabPG noch nicht vorliegt, ist es nicht möglich, die Auswirkungen einer solchen Regulierung zu quantifizieren. Mögliche Auswirkungen könnten etwa die folgenden sein:

- *Notwendigkeit von Vaping-Tests:* Die Unternehmen der E-Zigaretten-Branche dürften gezwungen sein, Vaping-Tests durchzuführen, um festzustellen ob ihre Produkte den Anforderungen an die Emission gesundheitsschädigender Stoffe genügen. In diesem Fall würde es zu einer starken Marktberreinigung kommen, da sich für Produkte mit tiefem Umsatz solche Tests nicht rechnen würden. Bezüglich solcher allfälliger Tests stellt sich angesichts der Tatsache, dass die Konzentration schädlicher Stoffe im Dampf nicht nur vom Liquids, sondern auch vom Gerät und Verdampfer abhängen, die Frage, ob nur Liquids oder aber auch Geräte und Verdampfer getestet werden müssten.
- *Anpassung von Produkten und Rezepten:* Wenn die Tests negativ ausfallen würden, wären die Unternehmen gezwungen, ihre Produkte und Rezepte anzupassen, was mit entsprechenden Kostenfolgen verbunden wäre. Insbesondere bei importierten Produkten mit tiefem Umsatzvolumen in der Schweiz wäre damit zu rechnen, dass diese Produkte vom Markt genommen werden (Marktberreinigung).
- *Ausweichverhalten der Unternehmen:* Insbesondere bei einer Regulierung, welche die Dampfgeräte tangiert, könnten die Unternehmen dazu über gehen, keine kompletten Geräte, sondern nur noch Einzelkomponenten zu verkaufen, so dass die Konsument/innen keine kompletten Geräte mehr, sondern nur noch Einzelkomponenten kaufen würden, die sie selbst zu einem Gerät zusammenstellen. Solche Konsument/innen gibt es übrigens bereits unter der geltenden Rechtsordnung.
- *Ausweichverhalten der Konsument/innen:* Bereits unter der geltenden Rechtsordnung gibt es Dampfer/innen, die keine fertigen Liquids konsumieren. Vielmehr stellen sie ihre Liquids selbst her: Die dafür benötigten Stoffe sind in jeder Apotheke erhältlich. Eine Regulierung der Liquids, welche die Präferenzen der Konsument/innen nicht berücksichtigen, könnte dazu führen, dass die Konsument/innen dazu übergehen, ihre Liquids selbst zu produzieren. Eine Regulierung der Dampfgeräte, welche die Präferenzen der Konsument/innen nicht adäquat berücksichtigen, könn-

te darüber hinaus dazu führen, dass die Konsument/innen dazu übergehen, ihre Geräte im Ausland zu kaufen.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass eine Regulierung von E-Zigaretten im Rahmen von Art. 6 VE-TabPG bei den Unternehmen der E-Zigaretten-Branche – relativ betrachtet – hohe Regulierungskosten verursachen könnte, was mit einer hohen Zahl von Marktaustritten verbunden sein könnte. Je nach Ausgestaltung der Regulierung ist möglich, dass nicht-intendierte Marktveränderungen resultieren, die dem Zweck des TabPG (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b VE-TabPG) zuwiderlaufen. Wir empfehlen, bei der Ausarbeitung einer diesbezüglichen Verordnung Vertreter/innen der E-Zigaretten-Branche frühzeitig einzubinden.

#### 7.4 Zusätzliche Regulierungskosten im Tabaksektor

Das TabPG wird bei den Unternehmen, die in der Schweiz Tabakprodukte in Verkehr bringen, zu zusätzlichen Regulierungskosten führen:

- Einmalige Kosten der Anpassung der Verpackungen (Art. 7 VE-TabPG).
- Laufende Kosten aufgrund der Marketingeinschränkungen (Art. 13-16 VE-TabPG).
- Laufende Kosten aufgrund der jährlichen Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG).
- Laufende Kosten der Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG).

Diese Regulierungskosten werden wir im Folgenden quantifizieren. Die Regulierungskosten, die im Tabakhandel aufgrund des Verbots der Abgabe von Tabakprodukten an und durch Minderjährige (Art. 18 VE-TabPG) entstehen würden, quantifizieren wir nicht – aus folgenden Gründen:

■ **Verbot der Abgabe durch Minderjährige:** Der Bundesrat hat am 5. Juni 2015 aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung (aus ökonomischer Sicht zu Recht) entschieden, dass das im VE-TabPG vorgesehene Verbot der Abgabe von Tabakprodukten durch Minderjährige nicht Eingang in den Entwurf des Tabakproduktgesetzes (E-TabPG) finden soll.

■ **Verbot der Abgabe an Minderjährige:** Die Kosten des Verbots der Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige sind im Wesentlichen die Kosten der diesbezüglichen Ausbildung der Verkaufsmitarbeitenden. Im Dezember 2014 gab es noch 5 Kantone (AI, GE, NE, OW, SZ), in denen es kein Abgabeverbot gab. In NE und OW sind entsprechende Regelungen zurzeit in Ausarbeitung, so dass das vom TabPG vorgesehene Abgabeverbot nur noch die Kantone AI, GE und SZ betrifft. Die Regulierungskosten, die dem Tabakdetailhandel in diesen drei Kantonen aufgrund von Art. 18 VE-TabPG entstehen würden, müssen aus verschiedenen Gründen als vernachlässigbar bezeichnet werden:

- In einem grossen Teil der Tabakverkaufsstellen werden auch alkoholische Getränke verkauft, für welche ein nationales Abgabeverbot gilt. Die Verkaufsmitarbeitenden dieser Verkaufsstellen können im Rahmen der Schulungen zum Alkohol-Abgabeverbot in Bezug auf das Tabak-Abgabeverbot geschult werden. Die zusätzlichen Kosten dürften vernachlässigbar sein.
- Es gibt Detailhandelsketten, welche das Verbot der Abgabe von Tabakprodukten an unter 16- oder 18-Jährige freiwillig umgesetzt haben. Die Verkaufsmitarbeitenden dieser Detailhandelsketten sind bereits geschult. Die Zahl der Verkaufsstellen, die aufgrund des TabPG ihre Verkaufsmitarbeitenden in Bezug auf das Tabak-Abgabeverbot schulen müssten, ist als sehr gering einzuschätzen.

### 7.4.1 Einmalige Kosten der Anpassung der Verpackungen (Art. 7 VE-TabPG)

Es ist vorgesehen, dass auf den Verpackungen von Tabakprodukten in Zukunft die wesentlichen Zutaten ausgewiesen werden müssen, wie es im Lebensmittelrecht heute bereits der Fall ist. Dies führt dazu, dass alle Verpackungen von Tabakprodukten, die in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, angepasst werden müssen – was mit entsprechenden Regulierungskosten verbunden ist.

Die Regulierungskosten lassen sich berechnen, indem man die Anzahl anzupassender Verpackungen mit den durchschnittlichen Kosten der Anpassung einer Verpackung multipliziert.

Die Anzahl anzupassender Verpackungen haben wir auf der Grundlage der Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von 10 Unternehmen aus dem Tabaksektor<sup>34</sup> geschätzt. Wie **Tabelle 14** zeigt, gehen wir davon aus, dass insgesamt 3'518 Verpackungen angepasst werden müssten.<sup>35</sup>

Tabelle 14: Geschätzte Anzahl von Verpackungen von Tabakprodukten, die aufgrund des TabPG angepasst werden müssen

Produktgruppe	Anzahl
Zigaretten	597
Pfeifentabak	700
Feinschnitttabak	491
Zigarren & Zigarillos	1'650
Kautabak	30
Schnupftabak	50
<b>Total</b>	<b>3'518</b>

Quelle: Schriftliche Befragung von 10 Unternehmen des Tabaksektors, Berechnungen BASS

Die Kosten der Anpassung einer einzelnen Verpackung haben wir auf der Basis des «labeling cost model» der Food and Drug Administration der USA geschätzt (vgl. FDA 2012).

Gemäss beim FDA labeling cost model handelt es sich bei der vom TabPG geplanten Deklaration der wesentlichen Zutaten um eine geringfügige Anpassung («minor change»). **Tabelle 15** zeigt unsere Schätzung der Anpassung einer Verpackung auf der Basis des FDA labeling cost model. Die in Dollar ausgewiesenen Sach- und Materialkosten haben wir mit dem Faktor 1.6 multipliziert, da das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt in den USA mit CHF 35.7 deutlich tiefer ist als in der Schweiz. Des Weiteren wurde ein Wechselkurs von 0.93 Franken pro Dollar verwendet.

Tabelle 15 macht deutlich, dass die Anpassung einer Verpackung, die nicht mit einer anderweitig geplanten Anpassung der Verpackung kombiniert werden kann, gemäss unserer Schätzung CHF 6'327 kostet, wenn es sich um eine Verpackung handelt, die im Offsetdruck-Verfahren produziert wird. Wird die Verpackung im Tiefdruck-Verfahren gedruckt, resultiert eine Schätzwert von CHF 8'247 pro anzupassender Verpackung. Bei der Berechnung der Kosten der Anpassung von insgesamt 3'518 Verpackungen gehen wir davon aus, dass alle 597 Zigaretten-Verpackungen im Tiefdruck-Verfahren produziert werden, während die restlichen 2'921 Verpackungen im Offsetdruck-Verfahren produziert werden. Diese Annahme begründet wir damit, dass Tiefdruck dann günstiger ist als Offsetdruck, wenn die Auflagen sehr hoch sind. Hohe Auflagen dürfte es jedoch vor allem bei den Zigaretten geben.

<sup>34</sup> **Hersteller:** British American Tobacco (BAT), Philip Morris S.A. (PM), Japan Tobacco International (JTI), TABAKFABRIK ROTH GMBH, Villiger Söhne AG, Burger Söhne AG; **Grosshändler:** Pöschl Tobacco Switzerland AG, INTERTABAK AG, Oettinger Davidoff AG, Wellauer AG.

<sup>35</sup> Zum Vergleich: FDA (2012) schätzt die Zahl der Unique Product Codes (UPCs) in der Produktkategorie «Tobacco Products» in den USA auf 6'961.



Wenn die Anpassung der Verpackung mit einer geplanten, nicht regulatorisch bedingten Anpassung der Verpackung kombiniert werden kann, resultieren deutlich geringere Kosten in der Höhe von CHF 797 pro anzupassender Verpackung. Der Anteil der Anpassungen, die mit einer geplanten Anpassung der Verpackung kombiniert werden kann, hängt im Wesentlichen von der sogenannten «compliance period» ab. Unter der compliance period ist der Zeitraum zu verstehen, innerhalb dem die Verpackungen den neuen gesetzlichen Anforderungen entsprechen müssen. In Bezug auf die Deklaration der wesentlichen Zutaten im Sinne von Art. 7 VE-TabPG ist eine **compliance period von 2 Jahren** geplant. Die Unternehmen des Tabaksektors werden also 2 Jahre Zeit haben, ihre Verpackungen anzupassen. Gemäss FDA (2012, 3-10, Table 3-1) kann bei einer compliance period von 2 Jahren bei Tabakprodukten damit gerechnet werden, dass 22 Prozent der anzupassenden Verpackungen mit einer geplanten Anpassung kombiniert werden können.

Tabelle 15: Geschätzte Kosten einer geringfügigen Anpassung einer Verpackung eines Tabakprodukts

	Kostenschätzung gemäss dem FDA labeling cost model (minor change, midpoint-estimator)		Kostenschätzung für die Schweiz	
	nicht-koordinierte Anpassung		nicht-koordinierte Anpassung	koordinierte Anpassung
	in h	in \$	in CHF	in CHF
<b>Unternehmensinterner Arbeitsaufwand in Stunden</b>	<b>21.6</b>	<b>3'400</b>	<b>2'494</b>	<b>797</b>
Administration	12	540	1'386	693
Grafische Gestaltung (Graphic design)	4.4	1'568	508	0
<b>Druckvorstufe (Prepress)</b>	<b>3.4</b>	<b>1'212</b>	<b>393</b>	<b>0</b>
Aufzeichnung & Dokumentation (Recordkeeping)	1.8	80	208	104
Arbeitszeitkosten externer Dienstleister		2'366	3'521	0
Grafische Gestaltung (Graphic design)		1'828	2'720	0
Druckvorstufe (Prepress)		538	801	0
<b>Materialkosten (Zylinder, Druckplatten)</b>		<b>1'710</b>	<b>2'544</b>	<b>0</b>
Offsetdruck (Offset Lithography)		210	312	0
Tiefdruck (Rotogravure)		1'500	2'232	0
<b>Total pro Verpackung bei Offsetdruck</b>		<b>5'976</b>	<b>6'327</b>	<b>797</b>
<b>Total pro Verpackung bei Tiefdruck</b>		<b>7'266</b>	<b>8'247</b>	<b>797</b>

Bemerkung: Kosten einer geringfügigen Anpassung (minor change), midpoint-estimator  
Quelle: FDA 2012, BFS, Berechnungen BASS

Bei einem Teil der importierten Tabakprodukte, insbesondere bei Premium-Zigarren, wird keine Anpassung der Verpackungen erfolgen. Vielmehr werden die bestehenden Verpackungen vom importierenden Grosshandelsunternehmen mit einem Kleber versehen. Bei einem Generalimporteur von Premium-Zigarren, der 309 verschiedene Zigarren importiert, müssten 64 neue Aufkleber konzipiert werden. Die mit der Konzeption dieser 64 Aufkleber verbundenen einmaligen Kosten schätzt das befragte Unternehmen auf CHF 11'155.<sup>36</sup> Gemäss dem FDA labeling cost model würden sich die Kosten für dieses Unternehmen auf fast CHF 2.0 Mio. belaufen (309 Verpackungen × CHF 6'327). Da wir über keine weiteren Angaben zu der Zahl der Produkte verfügen, bei denen die Deklaration nicht mittels Veränderung der Verpackung, sondern mittels eines Aufklebers erfolgen würde, gehen wir konservativ davon aus, dass es

<sup>36</sup> Es stellt sich generell die Frage, ob bei diesem Importeur aufgrund von Art. 7 VE-TabPG überhaupt Kosten anfallen würden. Denn bei den Zigarren, welche dieses Unternehmen importiert, handelt es sich um «Naturprodukte», die nur aus Tabakblättern bestehen und keine weiteren Zutaten enthalten. Es müsste also nur «Tabak» deklariert werden. Unseres Erachtens macht es keinen Sinn, auf der Verpackung von Zigarren zu erwähnen, dass die Zigarren Tabak enthalten.

neben den erwähnten 309 Produkten keine weiteren gibt, bei welchen die wesentlichen Zutaten mittels Aufkleber deklariert würden.<sup>37</sup>

Unter Berücksichtigung aller bisherigen Ausführungen **schätzen wir die einmaligen Regulierungskosten, die der Tabakindustrie aufgrund der Anpassung der Verpackungen entstehen werden, auf CHF 17.3 Mio. (vgl. Tabelle 16).**

Tabelle 16: Geschätzte Kosten der Anpassung der Verpackungen infolge von Art. 6 VE-TabPG, in CHF

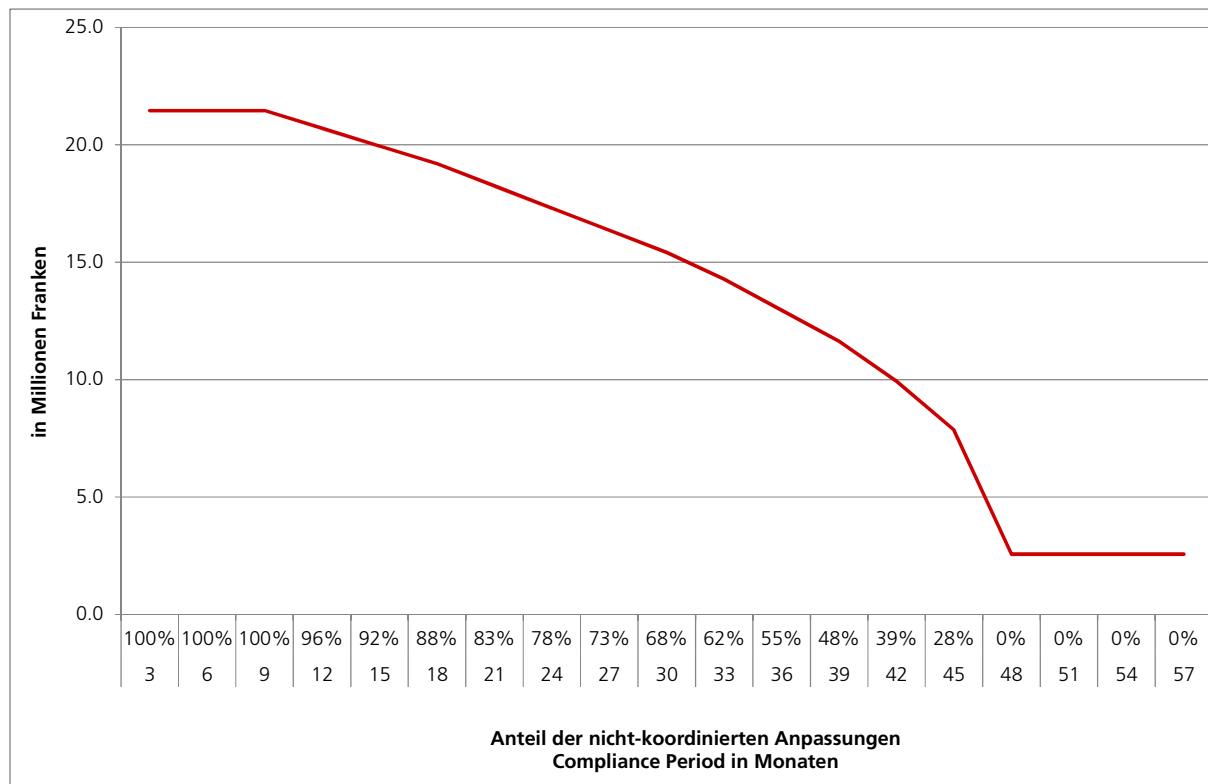
	Anzahl anzupassender Verpackungen	Kosten in CHF		Total
		nicht-koordinierte Anpassungen	Koordinierte Anpassungen	
Zigaretten	597	3'840'287	104'653	3'944'940
Pfeifentabak	700	3'454'791	122'709	3'577'500
Feinschnitttabak	491	2'423'289	86'072	2'509'361
Zigarren & Zigarillos	1'650	6'629'547	235'075	6'864'623
Verpackung	1'341	6'618'392	235'075	6'853'468
Aufkleber	309	11'155	0	11'155
Kautabak	<b>30</b>	148'062	5'259	153'321
Schnupftabak	50	246'771	8'765	255'536
<b>Total</b>	<b>3518</b>	<b>16'742'747</b>	<b>562'533</b>	<b>17'305'281</b>

Quelle: FDA (2012), BFS, Berechnungen BASS

**Abbildung 22** zeigt, wie sich die Regulierungskosten aufgrund von Art. 7 VE-TabPG gemäss dem FDA labeling cost model verändern würden, wenn eine andere compliance period gewählt würde und entsprechend der Anteil der Anpassungen der Verpackungen, die mit einer geplanten, nicht regulatorisch bedingten Anpassung der Verpackung koordiniert werden können, höher wäre. Die Abbildung macht deutlich, dass die Regulierungskosten mit einer längeren compliance period deutlich gesenkt werden könnten. Ab einer compliance period von 4 Jahren geht das FDA labeling cost model für Tabakprodukte davon aus, dass jede Verpackungsänderung infolge von Art. 7 VE-TabPG mit einer geplanten, nicht regulatorisch bedingten Anpassung koordiniert werden könnte. In diesem Fall würden sich die Regulierungskosten noch auf CHF 2.6 Mio. belaufen, wären also mehr als sechsmal tiefer als die Regulierungskosten, die sich bei einer compliance period von 2 Jahren, wie sie der Regulator für Art. 7 VE-TabPG plant, ergeben würden.

<sup>37</sup> Wir gehen davon aus, dass die Deklaration der wesentlichen Zutaten nicht auf einem separaten Aufkleber, sondern auf dem bestehenden Aufkleber mit den Warnhinweisen erfolgen würde. Falls die Verordnung zu Art. 7 VE-TabPG derart ausgestaltet werden sollte, dass die Deklaration der wesentlichen Zutaten auf einem separaten Aufkleber zu erfolgen hat, würden den Unternehmen, die der Deklarationspflicht mittels Aufkleber und nicht mittels Anpassung der Verpackung nachkommen, zusätzlich zu den einmaligen Regulierungskosten auch laufende Regulierungskosten entstehen: Zum einen die Kosten der Produktion der Aufkleber, die das erwähnte Unternehmen auf CHF 5'000 pro Jahr schätzt. Zum anderen Arbeitskosten, die entstehen, wenn die Produkte mit dem Aufkleber versehen werden müssten. Das FDA labeling cost model geht davon aus, dass pro Stunde 300 Aufkleber appliziert werden können.

Abbildung 22: Kosten der Anpassung der Verpackungen aufgrund von Art. 7 VE-TabPG, in Abhängigkeit der compliance period



Quelle: FDA (2012), BFS, eigene Berechnungen

### 7.4.2 Laufende Kosten aufgrund der Marketingeinschränkungen (Art. 13-16 VE-TabPG)

Es gibt empirische Evidenz, dass partielle Marketingeinschränkungen, wie sie mit Art. 13-16 VE-TabPG geplant sind, zu einer Erhöhung der Marketingausgaben führen, die über Preiserhöhungen auf die Konsument/innen abgewälzt werden: In Abschnitt 2.1.5 (vgl. Tabelle 7 auf Seite 60) haben wir ausgeführt, dass die Reduktion der Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte in den klassischen Werbemedien zwischen 1997 und 2007 aufgrund kantonaler Werbeverbote um CHF 50.7 Mio. von einer Zunahme der Ausgaben für Werbung am POS, für Sponsoring und für Marketingaktionen mit Hostessen um CHF 86.7 Mio. begleitet war. Die CHF 50.7 Mio. wurden also durch CHF 86.7 Mio., also mit einem «Substitutionsfaktor» von 1.7 (86.7/50.7) substituiert. Diese dürfte letztlich darauf zurückzuführen sein, dass erstens die Transaktionskosten und zweitens die Kontaktpreise bei den klassischen Werbemedien tiefer sind als bei den alternativen, nicht-klassischen Marketinginstrumenten. Insbesondere muss festgestellt werden, dass die Tausenderkontaktpreise von Werbung am POS gemäss konsultierten Expert/innen mindestens doppelt so hoch sind wie die Tausenderkontaktpreise bei Outdoor-Plakatwerbung, welche der Tabaksektor mit Werbung, insbesondere Plakatwerbung und Adscreen-Werbung, am POS substituiert hat.

Die Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte in den klassischen Werbemedien betragen in den Jahren 2011-2014 gemäss Media Focus durchschnittlich CHF 19.26 Mio. pro Jahr. Die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen würden zu einem kompletten Wegfall dieser CHF 19.26 Mio. führen. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Tabaksektor auch diese CHF 19.26 Mio. pro Jahr substituieren würden. Dabei gehen wir von einem «Substitutionsfaktor» aus, wie er zwischen 1997 und 2007 beobachtet werden konnte. Wie erwähnt, betrug dieser 1.7. Entsprechend gehen wir davon aus, dass im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen dazu führen werden, dass die CHF 19.26 Mio., die derzeit in

Werbeformen investiert werden, die unter dem TabPG verboten sein werden, zu einer Zunahme der Ausgaben in alternative Marketinginstrumente in der Höhe von CHF 32.94 Mio. ( $1.7 \times 19.89$ ) führen werden. Damit ergeben sich eine Zunahme der Marketingkosten und damit eine TabPG-induzierte Erhöhung der Regulierungskosten in der Höhe von geschätzten **CHF 13.68 Mio. pro Jahr** (CHF 32.95 minus CHF 19.26).

### **7.4.3 Laufende Kosten aufgrund Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG)**

Auch unter der geltenden Rechtsordnung sind die Unternehmen, die herkömmliche Tabakprodukte in Verkehr bringen, verpflichtet, dem BAG jährlich die Zusammensetzung der Produkte zu melden. Diesbezüglich führt das TabPG im Grundsatz zu keinen Veränderungen. Allerdings kommen dieser Meldepflicht derzeit nur rund 30 der rund 300 meldepflichtigen Unternehmen nach. Wie in Abschnitt 7.2 ausgeführt, plant der Bund, diesem Zustand ein Ende zu bereiten, so dass in Zukunft alle 300 meldepflichtigen Unternehmen die Zusammensetzung ihrer Produkte melden müssen. Dadurch werden bei rund 270 Unternehmen zusätzlichen Regulierungskosten entstehen. Wir haben bereits in Abschnitt 7.2 dargelegt, dass diese Regulierungskosten streng genommen nicht dem TabPG attribuiert werden können, da sie nicht auf eine Veränderung der Rechtsordnung, sondern nur auf einen veränderte Vollzug zurückzuführen sind.

Die 10 befragten Unternehmen des Tabaksektors melden dem BAG jährlich rund 2'500 Produkte. Da in der Schweiz gemäss unserer Schätzung (vgl. Tabelle 12) derzeit 3'518 Tabakprodukte in Verkehr gebracht werden, werden die rund 270 meldepflichtigen Unternehmen, die bisher keine Meldung erstattet haben, zusätzlich 1'018 Produkte melden. Auf der Basis der Antworten der 10 befragten Unternehmen schätzen wir den Aufwand pro meldepflichtiges Produkt auf 0.6 Stunden, so dass mit einem zusätzlichen Aufwand in der Höhe von 610.8 Stunden zu rechnen ist. Entsprechend schätzen wir die zusätzlichen Regulierungskosten infolge eines konsequenten Vollzugs der Pflicht der jährlichen Meldung der Zusammensetzung der Produkte auf **CHF 70'535 pro Jahr**.

### **7.4.4 Laufende Kosten der Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG)**

Im Jahr 2014 gab es gemäss Media Focus 36 Unternehmen, die in den klassischen Werbemedien Werbung für Tabakprodukte gemacht haben. 10 dieser Unternehmen haben wir zum Aufwand der jährlichen Meldung der Marketingausgaben gemäss Art. 21 VE-TabPG befragt. Auf der Basis der Antworten der befragten Unternehmen schätzten wir den jährlichen Meldeaufwand pro Unternehmen auf 16 Arbeitsstunden bzw. CHF 1'848. Wir gehen davon aus, dass dieser Aufwand für 40 Unternehmen zutrifft. Für die restlichen 260 meldepflichtigen Unternehmen, die im 2014 keine Tabakprodukte in klassischen Werbemedien beworben haben, gehen wir von einem deutlich tieferen Aufwand in der Höhe von 2 Arbeitsstunden bzw. CHF 231 aus – dies deshalb, weil davon auszugehen ist, dass ein sehr grosser Teil dieser Unternehmen überhaupt keine Marketingausgaben hat und der Meldeaufwand entsprechend gering ist.

Unter diesen Annahmen ergeben sich aufgrund der jährlichen Meldung der Marketingausgaben geschätzte Regulierungskosten in der Höhe von **CHF 133'957 pro Jahr**.

### **7.4.5 Zusätzliche Regulierungskosten aufgrund eines geschwächten Wettbewerbs?**

Die vom TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen werden den Wettbewerb im Tabaksektor tangieren. Dabei sind folgende Wirkungsketten denkbar:

■ **Wirkungskette 1: Marketingeinschränkungen → Schwächung der Marken → Intensivierung des Preiswettbewerbs → Reduktion der Kosten → Reduktion der Preise → Erhöhung der Konsumentenrenten:** Die Marketingeinschränkungen reduzieren die Möglichkeiten der Unternehmen, ihre Marken zu differenzieren, so dass die Marke in Bezug auf den Kaufentscheid der Konsument/innen an Bedeutung verliert. Dadurch gewinnt der Preis an Bedeutung. Die Marketingeinschränkungen führen gemäss dieser Logik zu einem härteren Preiswettbewerb, der über Effizienzsteigerungen bei den konkurrierenden Unternehmen des Tabaksektors zu tieferen Preisen führt. Die Konsumentenrente steigt.

■ **Wirkungskette 2: Marketingeinschränkungen → Erhöhung der Markteintrittsbarrieren / Schwächung des Wettbewerbs → Zunahme der Kosten → Zunahme der Preise → Reduktion der Konsumentenrenten:** Die Marketingeinschränkungen führen zu einer Schwächung des Wettbewerbs. Insbesondere führen sie zu einer Erhöhung der Markteintrittsbarrieren. Aufgrund des reduzierten Wettbewerbsdrucks sinkt die Kosteneffizienz der Anbieter, die noch im Markt sind, so dass die Preise steigen. Die Konsumentenrente sinkt.

■ **Wirkungskette 3: Marketingeinschränkungen → Erhöhung der Markteintrittsbarrieren / Schwächung des Wettbewerbs → Erhöhung der Margen → Zunahme der Preise → Rentenumverteilung:** Die Marketingeinschränkungen führen zu einer Schwächung des Wettbewerbs. Insbesondere führen sie zu einer Erhöhung der Markteintrittsbarrieren. Aufgrund des reduzierten Wettbewerbsdrucks können die Unternehmen ihre Margen erhöhen, so dass die Preise steigen. Die Konsumentenrenten sinken im Umfang der Zunahme der Produzentenrenten (Verteilungseffekt).

Falls Marketingeinschränkungen den Preiswettbewerb schwächen und zu höheren Kosten führen (Wirkungskette 1), wäre zu erwarten, dass in den Jahren, als kantonale Marketingeinschränkungen eingeführt wurden, der Preis für Tabakprodukte gestiegen ist. **Abbildung 23** zeigt, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen im Wesentlichen zwischen 2005 und 2009 stattgefunden haben. In dieser Periode ist der Herstellerpreis einer Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke um nur gerade 0.9 Prozent gestiegen. Demgegenüber kann man zwischen 2010 und 2014 eine starke Zunahme des Zigarettenpreises um 28.6 Prozent feststellen – in einer Periode, in welcher der Anteil der Bevölkerung, die in einem Kanton mit Marketingeinschränkungen wohnen, stagnierte. Insgesamt indizieren diese Entwicklung unseres Erachtens nicht, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen dazu geführt haben, dass – abgesehen von den Marketingkosten – die Kosten im Tabaksektor aufgrund eines reduzierten Wettbewerbsdrucks wesentlich gestiegen sind. Auch die ökonomische Theorie indiziert, dass die beobachtete Zunahme des Herstellerpreises nicht auf eine Erhöhung der Kosten zurückzuführen ist. Denn gemäss der ökonomischen Theorie fallen die Preise eines Guts, wenn sich die Nachfrage nach diesem Gut reduziert. Und die Nachfrage nach Tabakprodukten ist seit 2001 markant gefallen. Die Reduktion der Prävalenz seit 2001 hätte gemäss der ökonomischen Theorie also zu einer Reduktion des Herstellerpreises führen müssen. Darüber hinaus gab es in den letzten Jahren unseres Erachtens zwei Entwicklungen, die eher darauf hinweisen, dass der Preiswettbewerb nicht schwächer geworden ist:

■ Der Markt für Feinschnitttabak (selbstgedrehte Zigaretten) ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Der Marktanteil von Discount-Marken dürfte in den letzten Jahren auch gestiegen sein.

■ Die Visibilität der Preise hat am POS gemäss unserer Einschätzung in den letzten Jahren zugenommen: Auf den Verpackungen ist der Preis oft in grosser Schrift ausgewiesen, so dass die Raucher/innen in den Regalen der Verkaufsstellen sofort erkennen können, welche Marken günstiger angeboten werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen neigen wir zur Überzeugung, dass nicht damit gerechnet werden muss, dass das TabPG über eine Schwächung des Wettbewerbs zu zusätzlichen Kosten führen wird, die ihrerseits zu Preissteigerungen und damit zu einer Reduktion der Konsumentenrenten führen werden.

Wie die Wirkungskette 3 impliziert, lässt sich die festgestellte Zunahme des Herstellerpreises pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke allenfalls anders als mit erhöhten Kosten infolge einer reduzierten Intensität des Preiswettbewerbs erklären. Insbesondere ist es denkbar, dass Preiserhöhungen auf eine Erhöhung der Margen und damit der Rentabilität der Unternehmen des Tabaksektors zurückzuführen sind. Multipliziert man den Preis einer Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke mit der Zahl versteuerter Zigarettschachtel, erhält man einen Indikator für die Entwicklung des Umsatzes und damit ceteris paribus auch des Gewinns der Unternehmen im Tabaksektor. **Abbildung 24** zeigt die indexierte Entwicklung des derart berechneten Umsatzes – im Vergleich zur indexierten Entwicklung des Preises pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke und im Vergleich zur indexierten Entwicklung der Zahl der versteuerten Zigaretten. Die Entwicklungen könnte man dahingehend interpretieren, dass die Zigarettenhersteller dem markanten Rückgang der Prävalenz und damit der Zahl der konsumierten Zigaretten mit Preiserhöhungen begegnet sind, um die Umsätze und damit auch die Gewinne zu stabilisieren. Die Preiserhöhungen könnten in diesem Fall nicht vollumfänglich als Kosten interpretiert werden. Denn der Reduktion der Konsumentenrenten aufgrund erhöhter Preise würde zum Teil eine Erhöhung der Produzentenrenten gegenüber stehen, die an Personen ausgeschüttet werden, die in der Schweiz wohnhaft sind (vgl. die diesbezüglichen Ausführungen in Abschnitt 7.5).

Gemäss einem führenden Wissenschaftler auf dem Gebiet der «Economics of Addiction», den wir im Rahmen der RFA konsultiert haben, konnten Preiserhöhungen auch in anderen Industrienationen beobachtet werden, in denen die Prävalenz in den letzten Jahren gefallen ist. Der befragte Experte hat die Theorie geäußert, dass die Unternehmen des Tabaksektors aufgrund der rückläufigen Nachfrage zwecks Stabilisierung der Gewinne allenfalls dazu übergegangen sind, nicht mehr die langfristigen, sondern die kurzfristigen Gewinne zu maximieren. Bei einer Maximierung der langfristigen Gewinne werden die Produkte unter dem Preis verkauft, der die kurzfristigen Gewinne maximiert, um zusätzliche Kunden zu gewinnen bzw. Raucher/innen zu generieren, mit denen in der Zukunft zusätzliche Gewinne realisiert werden können. Die Schwäche dieser Argumentationsfigur ist darin zu sehen, dass sich die Frage stellt, ob ein solches Marktgleichgewicht (alle Unternehmen maximieren die kurzfristigen Gewinne) überhaupt stabil ist und ob das Gleichgewicht nicht durch Unternehmen gefährdet ist, die sich dazu entschliessen, zu tieferen Preisen anzubieten, Marktanteile hinzuzugewinnen und so die langfristigen Gewinne zu maximieren. Ein Stackelberg-Oligopol könnte die Stabilität allerdings erklären. Tatsächlich findet sich in der internationalen Literatur die Theorie, dass die Preiserhöhungen jeweils durch Philip Morris, den «Stackelberg-Leader» vorgegeben werden und British American Tobacco sowie Japan International Tobacco, die «Stackelberg-Follower», die Preiserhöhungen jeweils nachvollziehen, um Ihrerseits ihre kurzfristigen Gewinne zu maximieren. Wir verfügen nicht über die erforderlichen Preisdaten, die für eine empirische Validierung dieses «Leader-Follower-Modells» erforderlich wären.

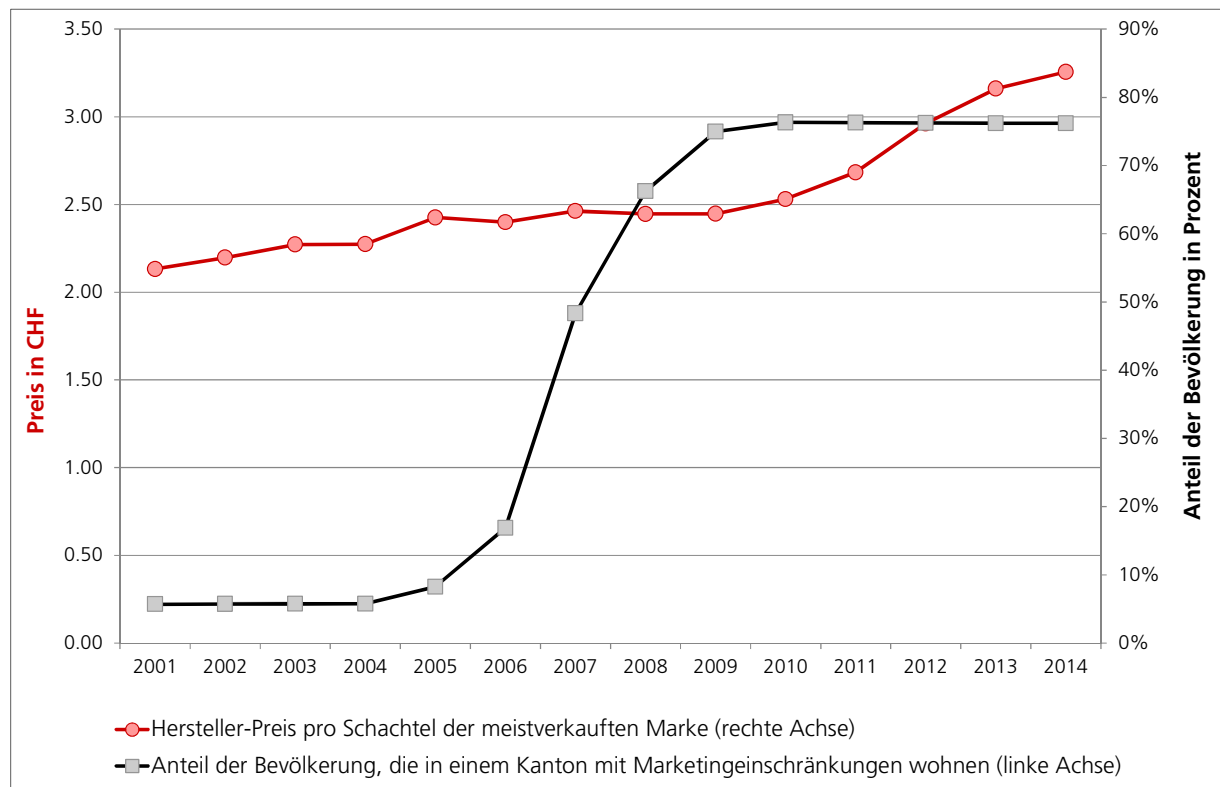
All diese Ausführungen sind dahingehend zu relativieren, dass es möglich ist, dass die Entwicklung des Preises pro Schachtel der meistverkauften Marke nicht mit der Entwicklung des durchschnittlichen Preises pro verkaufter Schachtel Zigaretten übereinstimmt und dass wir uns entsprechend mit einem statistischen Datenkonstrukt befassen, wenn wir versuchen, die Entwicklung des Preises pro Schachtel der meistverkauften Marke zu interpretieren:

■ Zum einen ist der Preis pro Schachtel der meistverkauften Marke wahrscheinlich stärker gestiegen als der durchschnittliche Preis pro verkaufte Schachtel. Denn in den letzten Jahre ist das Volumen des Marktes für Feinschnitttabak (zum selber drehen von Zigaretten), dessen Konsum günstiger ist als der Konsum industriell gefertigter Zigaretten, kontinuierlich gestiegen. Angesichts des Wachstums des Marktvolumens von Feinschnitttabak ist es wahrscheinlich, dass in den letzten Jahren auch die günstigen Discounter-Marken Marktanteile hinzugewonnen haben.

■ Zum anderen ist denkbar, dass die starke Zunahme des Preises pro Schachtel der meistverkauften Marke zwischen 2010 und 2014 auf eine veränderte Preisstrategie für Premium-Marken zurückzuführen ist: So konnte in den letzten Jahren auch bei Premium-Marken wie «Marlboro Rot» eine Zunahme der Häufigkeit von Promotionen festgestellt werden. Die Marke «Marlboro Rot» zum Beispiel wird seit einiger Zeit immer wieder vergünstigt, zu einem Preis von CHF 8.00 angeboten (Grundpreis 2014: CHF 8.50). Es ist also denkbar, dass mit dem «Grundpreis» pro Schachtel der meistverkauften Marke der Durchschnittspreis systematisch überschätzt wird, weil im Grundpreis die im Rahmen von Promotionen zu tieferem Preis verkauften Zigaretten nicht berücksichtigt sind.

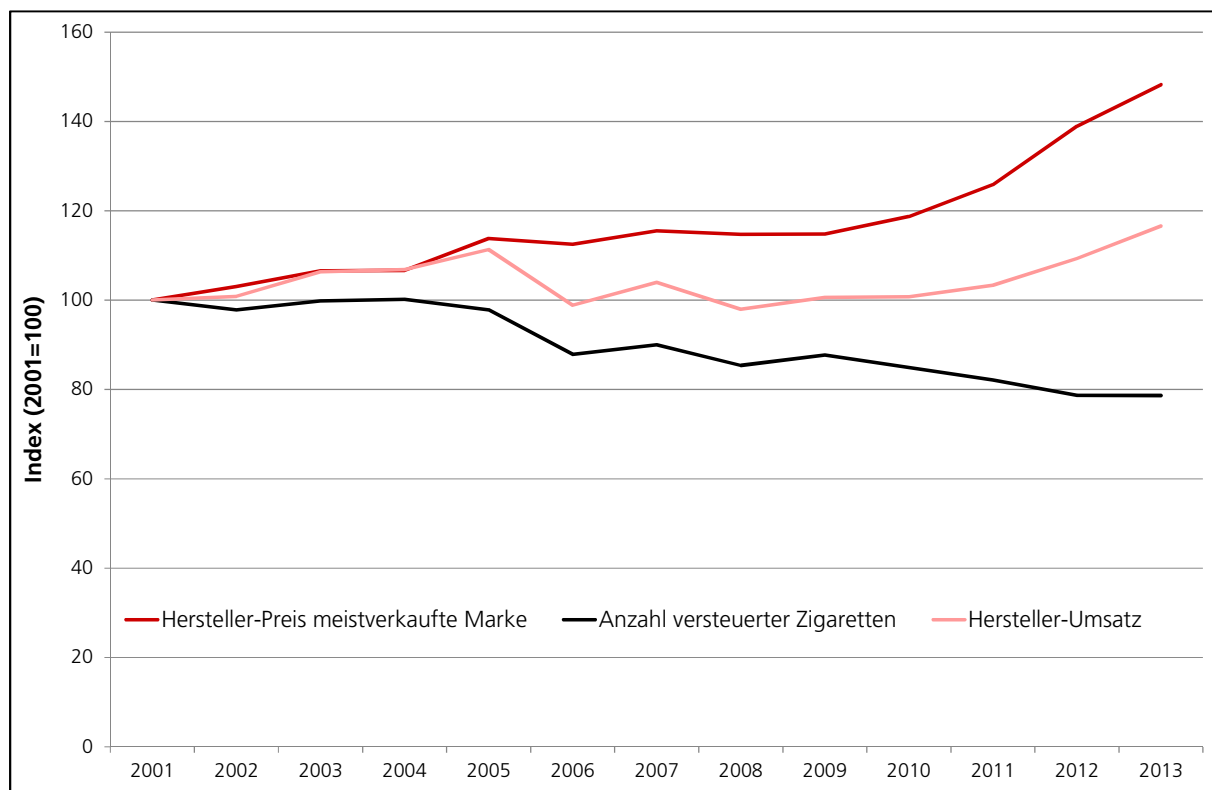
Vor dem Hintergrund all dieser Ausführungen folgern wir: **Auf Basis der verfügbaren empirischen Daten kann nicht davon ausgegangen werden, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen über eine Schwächung des Wettbewerbs zu einer Reduktion der Kosteneffizienz der Unternehmen des Tabaksektors und damit zu einer Reduktion der Konsumentenrenten führen würden.**

Abbildung 23: Entwicklung des Preises pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke und Entwicklung des Anteils der Bevölkerung, die in einem Kanton mit Marketingeinschränkungen wohnt.



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, BFS, eigene Berechnungen

Abbildung 24: Indexierte Entwicklung des Hersteller-Preises einer Schachtel der meistverkauften Marke, der Anzahl versteuerter Zigaretten und des Hersteller-Umsatzes



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, eigene Berechnungen

#### 7.4.6 Überblick zu den zusätzlichen Regulierungskosten im Tabaksektor

Wie **Tabelle 17** zeigt, schätzen wir, dass das TabPG bei den Unternehmen, die in der Schweiz herkömmliche Tabakprodukte in Verkehr bringen, zu einmaligen zusätzlichen Regulierungskosten in der Höhe von CHF 17.3 Mio. und zu jährlich wiederkehrenden zusätzlichen Regulierungskosten in der Höhe von CHF 13.9 Mio. führen wird.

Tabelle 17: Geschätzte Regulierungskosten des Tabaksektors aufgrund des TabPG, Angaben in CHF

	Einmalige Regulierungskosten	Laufende Regulierungskosten
Anpassung der Verpackungen (Art. 7 VE-TabPG)	17'305'281	
Marketingeinschränkungen (Art. 13-16 VE-TabPG)		13'677'698.94
Meldung der Zusammensetzung der Produkte (Art. 20 VE-TabPG)		71'379.49
Meldung der Marketingausgaben (Art. 21 VE-TabPG)		135'560.26
<b>Total zusätzliche Regulierungskosten im Tabaksektor</b>	<b>17'305'281</b>	<b>13'884'639</b>

Quelle: Befragung von 10 Unternehmen des Tabaksektors, Berechnungen BASS

#### 7.5 Reduktion der Produzentenrente

Bei der Produzentenrente handelt es sich um den Gewinn der Unternehmen, der über eine marktübliche, das Anlagerisiko berücksichtigende Entschädigung des Eigenkapitals hinausgeht. Die Produzentenrente entspricht also nicht dem, was üblicherweise als Gewinn bezeichnet wird. Denn im Gewinn ist die Entschädigung des Eigenkapitals enthalten. Diese Entschädigung stellt aus ökonomischer Sicht – wie auch die Entschädigung des Faktors Arbeit und des Fremdkapitals – einen Bestandteil der Produktionskosten dar.



Unter den Bedingungen des vollkommenen Wettbewerbs<sup>38</sup> beträgt die Produzentenrente Null. Voraussetzung für die Existenz einer positiven Produzentenrente ist deshalb ein Marktversagen – zum Beispiel aufgrund von Marktmacht.

Das TabPG wird – wie wir in Kapitel 8 zeigen werden – zu einer Reduktion des Tabakkonsums und damit zu einer Reduktion des Umsatzes der Unternehmen des Tabaksektors führen. Wie wir in Abschnitt 10.1 ausführen werden, kann davon ausgegangen werden, dass diese Reduktion des Umsatzes im Tabaksektor durch eine Zunahme des Umsatzes in anderen Branchen wettgemacht wird. Wenn die Sachlage nun derart ist, dass die Produzentenrente im Tabaksektor höher ist als die Produzentenrente in anderen Branchen, dann ist die Verschiebung von Umsatz vom Tabaksektor in andere Wirtschaftszweige unseres Erachtens mit einer Reduktion der Produzentenrente verbunden, die es im Rahmen der RFA zu berücksichtigen gilt.

In den im Rahmen der RFA analysierten Regulierungsfolgenabschätzungen zu Regulierungen von Tabakprodukten in den USA (FDA RIA 2011 und FDA RIA 2014) und in der EU (European Commission 2012) wurde keine allfällige Reduktion der Produzentenrente berücksichtigt. Wahrscheinlich gingen die Autoren dieser Regulierungsfolgenabschätzungen davon aus, dass eine allfällige Reduktion der Produzentenrente im Tabaksektor durch eine Erhöhung der Produzentenrente in anderen Wirtschaftszweigen wettgemacht wird. Unseres Erachtens indizieren die verfügbaren empirischen Daten allerdings, dass die Unternehmen des Tabaksektors überdurchschnittlich hohe Produzentenrenten realisieren können. Zwar sind keine empirischen Daten zur Rentabilität des Schweizer Tabakgeschäfts verfügbar, die eine Abschätzung der Produzentenrente ermöglichen würden. Verfügbar sind jedoch Finanzdaten zu Philip Morris International PMI, Japan Tobacco International JTI und British American Tobacco BAT, die den Schweizer Zigarettenmarkt dominieren. **Tabelle 18** zeigt, dass die Umsatzrenditen von PMI, BAT und vom internationalen Tabakgeschäft von JTI deutlich höher sind als die Umsatzrenditen, welche andere Unternehmen realisieren, die in einem Business-To-Consumer-Markt tätig sind. Gewichtet man die Umsatzrenditen von PMI, BAT und dem internationalen Tabakgeschäft von JTI mit den Marktanteilen, welche diese Unternehmen im Schweizer Zigarettenmarkt halten, resultiert ein **Schätzwert für die Umsatzrendite vor Steuern im Schweizer Tabakmarkt in der Höhe von 32.1 Prozent**. Die **Umsatzrendite vor Steuern der Unternehmen des Swiss Performance Index schätzen wir auf 13.5 Prozent**.<sup>39</sup>

Wir werden davon ausgehen, dass die Differenz dieser Umsatzrenditen, die **18.6 Prozent** beträgt (32.1 Prozent minus 13.5 Prozent) als **Produzentenrente in Prozent des Umsatzes der Unternehmen des Schweiz Tabaksektors** interpretiert werden kann. Diese Annahme ist kritisch, da es andere Gründe für die Unterschiede in der Umsatzrendite geben kann. Zum Beispiel wäre denkbar, dass zur Generierung des Umsatzes im Tabaksektor überdurchschnittlich viel Eigenkapital benötigt wird, so dass eine überdurchschnittlich hohe Umsatzrendite realisiert werden muss, um dieses Eigenkapital zu entschädigen. In diesem Fall würden wir mit unserer Annahme die Produzentenrente überschätzen. Das Gegenteil (Unterschätzung der Produzentenrente) wäre allerdings auch möglich. Denkbar wäre auch, dass das Tabakgeschäft mit überdurchschnittlich hohen Risiken, z.B. regulatorischen Risiken, behaftet ist, so dass eine hohe Umsatzrendite erzielt werden muss, damit das Anlagerisiko der Anteilseigner adäquat abgegolten werden kann. In diesem Fall würden wir mit unserer Annahme die Produzentenrente überschätzen. Das Gegenteil (Unterschätzung der Produzentenrente) ist jedoch auch denkbar, da wir nicht ausschliessen können, dass die Risiken im Tabakgeschäft vergleichsweise gering sind.

<sup>38</sup> Bedingungen des vollkommenen Wettbewerbs: a. Atomistische Marktstruktur: Eine Vielzahl von Anbietern und Nachfragern, die keinen nennenswerten Einfluss auf den Marktpreis haben; b. Homogene Güter; c. Markttransparenz: Die Marktteilnehmer/innen sind vollständig informiert.

<sup>39</sup> Vgl. Bemerkung \*\* zu Tabelle 18.

Tabelle 18: Umsatzrenditen der Unternehmen des Tabaksektors im Vergleich zu den Umsatzrenditen anderer börsenkotierter (Schweizer) Unternehmen, die im Business-To-Consumer-Geschäft tätig sind, Jahr 2014

		Umsatz	Ergebnis vor Steuern	Umsatzrendite vor Steuern	Ergebnis nach Steuer	Umsatzrendite nach Steuern
<b>Unternehmen des Tabaksektors</b>						
PMI	Mio. USD.	29'652	10'650	35.9%	7'459	25.2%
JTI	Mio. JPY	2'871'953	659'314	23.0%	483'891	16.8%
JTI*	Mio. JPY	1'328'005	376'516	28.4%	n.a.	n.a.
BAT	Mio. GBP	13'971	4'129	29.6%	3'115	22.3%
<b>Swiss Performance Index</b>		<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>13.5%**</b>	<b>n.a.</b>	<b>10.7%***</b>
<b>Ausgewählte börsenkotierte Unternehmen der Schweiz</b>						
Nestlé	Mio. CHF	91'612	10'268	11.2%	14'456	15.8%
Emmi	Mio. CHF	3'404	126	3.7%	79	2.3%
Novartis	Mio. CHF	47'985	9'478	19.8%	9'346	19.5%
Swisscom	Mio. CHF	11'703	2'062	17.6%	1'694	14.5%
Swatch	Mio. CHF	8'709	1'762	20.2%	1'384	15.9%
<b>Ausgewählte börsenkotierten ausländische Unternehmen</b>						
Procter & Gamble	Mio. USD	76'279	11'846	15.5%	6'983	9.2%
Danone	Mio. EUR	21'144	1'839	8.7%	1'119	5.3%
Audi	Mio. EUR	53'787	5'503	10.2%	4'367	8.1%

Bemerkungen. \*Nur internationales Tabakgeschäft von JTI; \*\*Schätzung unter der evidenzbasierten Annahme, dass die Unternehmenssteuern in der Schweiz durchschnittlich 20.65 Prozent der Gewinne vor Steuern betragen (Quelle: Bundesfinanzministerium 2013). \*\*\*Berechnet aus dem «Price-to-Earnings-Ratio (P/E)» und «Price-to-Sales-Ratio (P/S)» des SPI, die am 19. August 18.57 (P/E) bzw. 1.93 (P/S) betragen.

Quelle: www.finanzen.net am 31. August 2015; Japan Tobacco Inc., Annual Report FY2014; SIX Swiss Exchange am 19. August 2015

**Die Annahme, dass die Produzentenrente 18.6 Prozent des Umsatzes der Unternehmen des Tabaksektors beträgt, ist unseres Erachtens die plausibelste, die im Rahmen der RFA gewonnen werden konnte.** Diese Annahme bedeutet konkret, dass wir davon ausgehen, dass das TabPG zu einer Reduktion der Produzentenrente im Umfang von 18.6 Prozent der TabPG-induzierten Reduktion des Umsatzes der Unternehmen des Tabaksektors führt. Die TabPG-induzierte Reduktion des Umsatzes der Unternehmen des Tabaksektors werden wir in Abschnitt 10.1 herleiten.

Die Berechnung der Reduktion der Produzentenrente können wir am Beispiel einer Schachtel Zigarette der meistverkauften Marke, die aufgrund des TabPG nicht mehr verkauft würde, konkretisieren:

■ Der Preis einer Schachtel Zigarette der meistverkauften Marke betrug im Jahr 2014 – inklusive jeglicher Steuern und Abgaben – CHF 3.26. Ein Teil dieses Umsatzes entfällt auf die Unternehmen des Handels. Da es keine empirische Evidenz gibt, dass es auch im Handel ein Marktversagen gibt, muss dieser Anteil abgezogen werden. Der Anteil des Handels betrug im Jahr 2011 gemäss KPMG (2013), 23.76 Prozent. Es verbleiben pro Schachtel der meistverkauften Marke CHF 2.50.

■ Wir gehen davon aus, dass 18.6 Prozent dieser CHF 2.50 eine Produzentenrente darstellen. Es ergibt sich pro Schachtel Zigarette der meistverkauften Marke eine Produzentenrente in der Höhe von 46.2 Rappen. Implikation: Im Jahr 2014 wurden 540.25 Millionen Schachtel Zigaretten versteuert. Die angenommenen 46.2 Rappen implizieren, dass im Jahr 2014 mit industriell gefertigten Zigaretten eine Produzentenrente in der Höhe von rund CHF 250 Mio. realisiert wurde.

■ Ein Teil dieser Produzentenrente in der Höhe von 46.2 Rappen pro Schachtel wird nicht an Personen ausgeschüttet, die in der Schweiz wohnhaft sind. Dieser Teil der Produzentenrente darf im Rahmen der RFA nicht berücksichtigt werden, da die Reduktion einer Rente von Personen, die nicht in der Schweiz

wohnhaft sind, für die Schweizer Gesellschaft keine Kosten darstellt. Den Anteil der Produzentenrente, die an Personen ausgeschüttet werden, die in der Schweiz wohnhaft sind, schätzen wir wie folgt ab:

- Die Geschäftsberichte von PMI, BAT und JTI zeigen, dass im 2014 rund 30 Prozent der Gewinne vom Staat weggesteuert werden. Entsprechend gehen wir davon aus, dass die Schweiz 30 Prozent der Produzentenrente wegsteuert und diese 30 Prozent der Produzentenrente entsprechend in der Schweiz verbleibt. Da sich der internationale Hauptsitz von BAT nicht in der Schweiz befindet und da davon ausgegangen werden muss, dass die Besteuerung in der Schweiz geringer ist als in anderen Ländern<sup>40</sup>, stellen die 30 Prozent wahrscheinlich eine Überschätzung dar.
- Die restlichen 70 Prozent der Produzentenrente werden an die Aktionäre der Unternehmen des Tabaksektors und damit im Wesentlichen an die Aktionäre von PMI, BAT und JTI ausbezahlt. Die meisten dieser Aktionäre dürften nicht in der Schweiz wohnhaft sein. Da wir über keine diesbezüglichen Angaben verfügen, gehen wir davon aus, dass weitere 20 Prozent der Produzentenrente an Personen ausgeschüttet werden, die in der Schweiz wohnhaft sind. Diese Annahme impliziert, dass 28.6 Prozent (20 Prozent / 70 Prozent), also fast ein Drittel, des Aktienkapitals von Personen gehalten werden, die in der Schweiz wohnhaft sind. Wahrscheinlich ist dies eine massive Überschätzung.
- Es resultiert, dass wir davon ausgehen, dass 50 Prozent der Produzentenrente, die im Schweizer Tabaksektor generiert wird, in der Schweiz verbleiben, was wahrscheinlich eine Überschätzung darstellt.

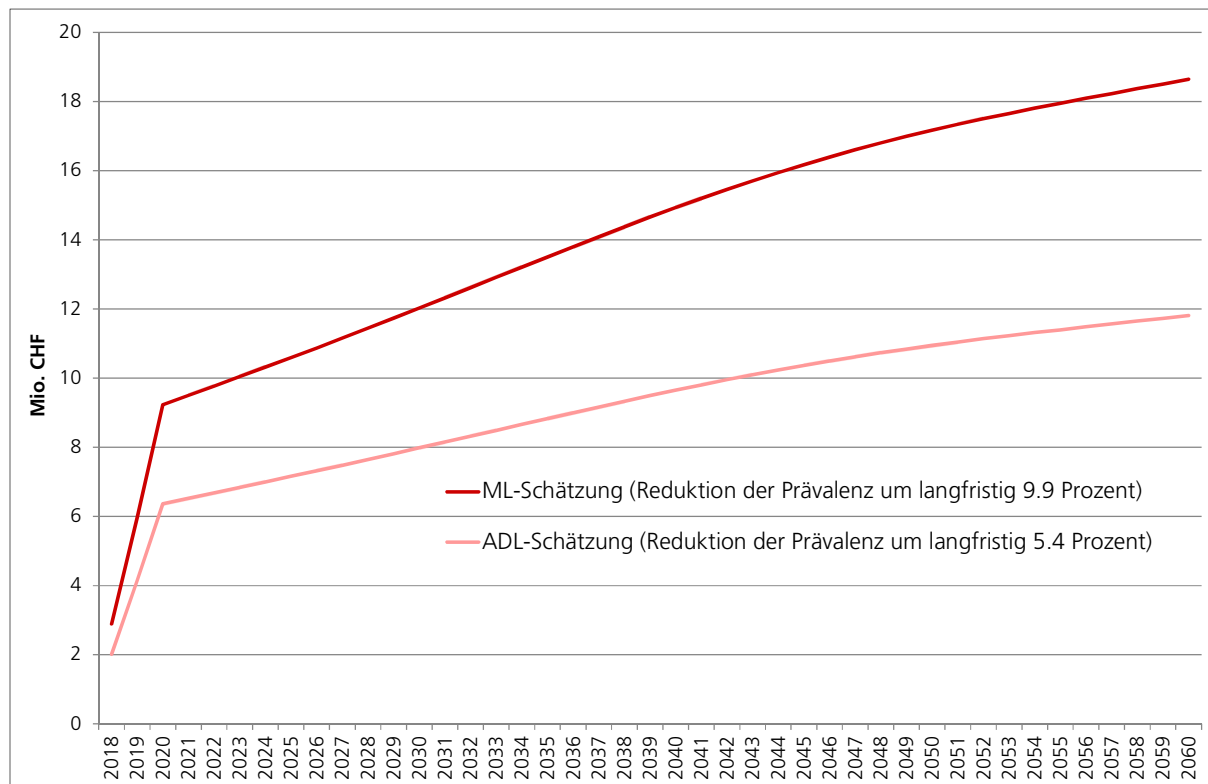
■ Insgesamt gehen wir also davon aus, **dass der Schweizer Gesellschaft im Jahr 2014 Kosten einer reduzierten Produzentenrente in der Höhe von 23.1 Rappen entstanden wären, wenn (wegen dem TabPG) eine Schachtel Zigarette der meistverkauften Marke weniger verkauft worden wäre.**

Die Reduktion der Produzentenrente hängt gemäss unserem Berechnungsmodell davon ab, wie stark der Umsatz im Tabaksektor aufgrund des TabPG sinken wird. Die Reduktion des Umsatzes hängt wiederum davon ab, wie stark der Anteil der Raucher/innen an der Wohnbevölkerung aufgrund des TabPG sinken wird. Den Impact des TabPG auf die Prävalenz, d.h. den Anteil der Rauchenden an der Wohnbevölkerung, werden wir in Abschnitt 8.5 abschätzen, wobei zwei Szenarien unterscheiden werden («ML-Schätzung»: Langfristige Reduktion der Prävalenz um 11.9 Prozent; «ADL-Schätzung»: Langfristige Reduktion der Prävalenz um 7.6 Prozent). In Abschnitt 10.1 werden wir die Reduktion des Umsatzes abschätzen, die sich aufgrund der abgeschätzten Reduktion der Prävalenz in den beiden Szenarien ergibt. Gegeben die in diesem Abschnitt abgeschätzte Produzentenrente im Tabaksektor und gegeben die in Abschnitt 10.1 abgeschätzte Reduktion des Umsatzes im Tabaksektor ergibt sich eine Abschätzung der Reduktion der Produzentenrente, wie sie in **Abbildung 25** dargestellt ist. Sie zeigt, dass wir die die Kosten des TabPG, die in Form einer reduzierten Produzentenrente anfallen, auf langfristig gegen **CHF 13-20 Mio. pro Jahr** schätzen (ohne Diskontierung).<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Wie in den Bemerkungen zu Tabelle 18 erwähnt, betragen die Unternehmenssteuern in der Schweiz im Jahr 2013 gemäss dem Bundesfinanzministerium durchschnittlich 20.65 Prozent (und nicht 30 Prozent) der Gewinne vor Steuern.

<sup>41</sup> Die durchschnittliche Reduktion der Produzentenrente in den Jahren 2018-2060 beträgt CHF 9.1 bis 14.1 Mio. pro Jahr, wenn man die zukünftigen Kosten nicht diskontiert. Diskontiert man die zukünftigen Kosten in den Jahren 2019-2060 mit einem Diskontfaktor von 2 Prozent, beträgt die durchschnittliche Reduktion der Produzentenrente CHF 5.9 bis 9.0 Mio. pro Jahr.

Abbildung 25: Geschätzte Reduktion der Produzentenrente durch das TabPG, in Mio. CHF, keine Diskontierung



Quelle: Berechnungen BASS

## 7.6 Reduktion der Konsumentenrente der Raucher/innen?

Die zusätzlichen Vollzugskosten in den Kantonen und beim Bund müssen über Steuern oder anderweitige Abgaben finanziert werden, was zu einer Reduktion des für den Konsum verfügbaren Einkommens der Konsument/innen führt. Entsprechend nimmt die Nachfrage der Konsument/innen ab (Verschiebung der Nachfragekurve nach unten), was mit einer Reduktion der Konsumentenrente verbunden ist. Die zusätzlichen Vollzugskosten sind ein Schätzwert für die Reduktion der Konsumentenrente. Diese Art der Reduktion der Konsumentenrente nennen wir **«einkommensinduzierte Reduktion der Konsumentenrente»**.

Die zusätzlichen Regulierungskosten bei den Unternehmen des Tabaksektors und der E-Zigaretten-Branche führen zu einer Erhöhung der Preise von Tabakprodukten (Verschiebung der Angebotskurve nach oben), was mit einer Reduktion der Konsumentenrente verbunden ist. Die Regulierungskosten sind ein Schätzwert für die Reduktion der Konsumentenrente. Diese Art der Reduktion der Konsumentenrente nennen wir **«angebotsinduzierte Reduktion der Konsumentenrente»**.

Die vom TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen führen zu einer Veränderung der Präferenzen der Konsument/innen, die in einem Rückgang der Nachfrage nach Tabakprodukten (Verschiebung der Nachfragekurve nach unten) resultiert. Der Rückgang der Nachfrage führt zu einer Reduktion der Prävalenz bzw. zu einer Reduktion der Zahl der Tabakprodukte, die konsumiert werden. **Entsteht dadurch «eine präferenzinduzierte Reduktion der Konsumentenrente», weil der Genuss des Tabakkonsums reduziert wird?**

In zwei Regulierungsfolgenabschätzungen der Food and Drug Administration (FDA RIA 2011 und FDA RIA 2014) wurden solche präferenzinduzierten Reduktionen der Konsumentenrente berechnet und im Rahmen der RFA als Kosten behandelt. Die Reduktion der Konsumentenrente wurde dabei auf der Basis eines

theoretischen Modells berechnet, wie es in Ashley et al. (2014) expliziert ist. Ashley et al. (2014) fassen zusammen: «Altogether, the current economic literature currently suggest that at least two-third of gross health and longevity benefits of policy-induced smoking cessation are offset by consumer utility losses».

Die Berücksichtigung einer präferenzinduzierten Reduktion der Konsumentenrente im Rahmen der beiden Regulierungsfolgenabschätzungen wurde von den führenden Wissenschaftler/innen auf dem Gebiet der «Economics of Addiction» (u.a. von Frank J. Chaloupka, Kenneth E. Warner, Jonathan Gruber und Fritz Laux) stark kritisiert. Exemplarisch verweisen wir auf Chaloupka et al. (2014).<sup>42</sup>

Wir können an dieser Stelle nicht im Detail auf das Modell von Ashley et al. (2014) und die Kritik von Chaloupka et al. (2014) eingehen. Wir halten jedoch fest, dass wir mit Chaloupka et al. (2014) einig gehen, dass der Ansatz von Ashley et al. (2014) zu falschen Ergebnissen führt. Neben den Gründen, die in Chaloupka et al. (2014) expliziert sind, im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

**Erstens** wird im Modell von Ashley et al. (2014) die Linderung von Entzugssymptomen («Suchtbefriedigung») als Nutzen des Tabakkonsums behandelt. Dies führt im Modell von Ashley et al. (2014) unter anderem dazu, dass die Reduktion der Konsumentenrente infolge einer Reduktion der Prävalenz umso höher ist, je stärker die Entzugssymptome bzw. die Sucht ausgeprägt ist. Bei genügend starken Entzugssymptomen könnte das Modell von Ashley et al. (2014) zum Ergebnis führen, dass der Nettotonutzen der Bevölkerung maximiert werden kann, indem die gesamte Bevölkerung süchtig gemacht wird. Das Verlangen bzw. die Nachfrage aufgrund von Entzugssymptomen sind das Ergebnis von Präferenzen, die durch die Sucht pervertiert sind. Nutzen, der Ausfluss pervertierter Präferenzen ist, darf im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen jedoch nicht berücksichtigt werden (auch die Freude, die ein sadistischer Täter verspürt, wenn er sein Opfer quält, würde im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung zu einer Revision des Strafgesetzbuches nicht berücksichtigt).

**Zweitens** sind wir generell der Ansicht, dass es bei einer Veränderung der Nachfrage, die auf eine Veränderung der Präferenzen der Konsument/innen zurückzuführen ist, keine Reduktion der Konsumentenrente geben kann. Wir argumentieren wie folgt:

■ Wenn Marketingeinschränkungen zu einer Reduktion der Prävalenz führen, dann impliziert dies, dass die Marketingeinschränkungen die Präferenzen der Konsument/innen verändert haben. Wenn das nicht so wäre, würde es zu keiner Reduktion der Prävalenz kommen.

■ Wenn die Reduktion der Nachfrage nach Tabakprodukten jedoch das Ergebnis veränderter Präferenzen ist, dann ist der reduzierte Tabakkonsum einfach das Ergebnis der Optimierung des Konsumentenscheids: Gegeben die durch die Marketingeinschränkungen veränderten Präferenzen, ist das neue Marktgleichgewicht, in dem weniger Tabakprodukte konsumiert werden, schlichtweg diejenige Allokation der den Konsument/innen zur Verfügung stehenden Ressourcen, welche die Konsumentenrente maximiert!

■ Dann stellt sich aber die folgende Frage: Warum sollte die Konsumentenrente, die unter den veränderten Präferenzen maximal ist, kleiner sein als die Konsumentenrente, die unter den ursprünglichen Präferenzen maximal war? Selbstverständlich ist es so, dass die Konsumentenrente im neuen Marktgleichgewicht tiefer ist als im alten Marktgleichgewicht, wenn man die Konsumentenrente ausgehend von den ursprünglichen Präferenzen berechnet. Wenn man der Berechnung jedoch die neuen, durch die Marketingeinschränkungen veränderten Präferenzen zugrunde legt, dann ist die Konsumentenrente im neuen Marktgleichgewicht höher als im alten Marktgleichgewicht. Wenn dem nicht so wäre, hätte sich das Marktgleichgewicht gar nicht verändert.

<sup>42</sup> Mitautor von Chaloupka et al. (2014) ist Thomas Schelling, der im Jahr 2005 zusammen mit Robert J. Aumann mit den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet wurde.

■ Wir explizieren diese Überlegungen anhand einer 15-jährigen Person: Gehen wir davon aus, dass sich diese Person in einer Situation ohne Marketingeinschränkungen dazu entschliesst, einen Teil seines Einkommens für Tabakwaren auszugeben. Ein Verbot von Werbung und anderer Marketingeinschränkungen verändern nun die Präferenzen dieser 15-jährigen Person, so dass diese zum Schluss kommt, diesen Teil seines Einkommens lieber für Ferien als für Tabakwaren auszugeben. Dies bedeutet, dass – gegeben die neue Präferenzen – die Konsumentenrente höher ist, wenn er Teile seines Einkommens für Ferien und nicht für Tabakwaren ausgibt. Wenn dem nicht so wäre, würde er sein Geld weiterhin für Tabakwaren ausgeben.

■ Diesbezüglich bemerken wir: Die höhere Selbstautonomie und Rationalität von Menschen, die nicht süchtig sind, wäre ein Argument dafür, der Berechnung der Konsumentenrente im neuen Marktgleichgewicht die veränderten, nicht durch Sucht pervertierten Präferenzen zugrunde zu legen. In diesem Fall würde sogar resultieren, dass die Konsumentenrente aufgrund der durch die Marketingeinschränkungen induzierten Veränderung der Präferenzen steigt.

■ Interessant ist auch der Vergleich mit einer Veränderung der Präferenzen aufgrund eines gesellschaftlichen Wertewandels. Der Konsum von Tabakprodukten wurde vor einigen Jahren sicherlich mit positiveren Werten assoziiert als es heute der Fall ist. Diese Veränderung hat wahrscheinlich auch zu einem Rückgang der Nachfrage nach Tabakprodukten geführt. Es dürfte dahingehend einen Konsens geben, dass es falsch wäre zu behaupten, dass diese Veränderung der Präferenzen infolge eines gesellschaftlichen Wertewandels zu einer Reduktion der Konsumentenrenten geführt hat. Auch hier stellt sich folgende Frage: Warum soll eine regulatorisch bedingte Veränderung der Präferenzen, nicht jedoch eine Veränderung der Präferenzen aufgrund veränderter gesellschaftlicher Werte zu einer Reduktion der Konsumentenrenten führen? Auf diese Frage sehen wir keine plausiblen und überzeugenden Antworten.

**Drittens:** Die Hypothese, dass eine Einschränkung des Marketings für Tabakprodukte mit einer Reduktion der Konsumentenrente verbunden ist, ist unseres Erachtens auch aussagenlogisch inkonsistent. Gemäss dieser Hypothese reduziert sich bei einer Person, bei der die Marketingeinschränkungen dazu führen, dass sie nicht raucht, die Konsumentenrente. Falls dies zutreffend sein sollte, stellt sich die folgende Frage: Warum geht diese Person nicht einfach zum nächsten Kiosk und kauft sich eine Schachtel Zigarette, um die Reduktion der Konsumentenrente abzuwenden? Aussagenlogisch formuliert: Die Hypothese, dass Marketingeinschränkungen dazu führen, dass eine Person nicht raucht und dass das Nicht-Rauchen bei dieser Person zu einer Reduktion der Konsumentenrente führt, führt zum Schluss, dass diese Person gar nicht ein/e Nicht-Raucher/in sein kann. Dieses Argument zeigt übrigens auch, dass Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte aus ökonomischer Sicht komplett anders zu bewerten sind als ein Verbot des Handels und des Konsums von Tabakprodukten: Tatsächlich würde ein Verbot des Handels und des Konsums von Tabakprodukten zu einer Reduktion der Konsumentenrente führen, weil bei einem Verbot des Handels und Konsums von Tabakprodukten diejenigen Personen, bei denen das Nicht-Rauchen zu einer Reduktion der Konsumentenrente führt, nicht mehr die Möglichkeit hätten, die Reduktion der Konsumentenrente durch Konsum abzuwenden.

Dieser Vergleich der Auswirkung eines Verbots des Konsums von Tabakprodukten und Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte macht überdies deutlich, dass Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte nur bei Personen dazu führen können, dass sie nicht rauchen, bei denen das Nicht-Rauchen keine Reduktion der Konsumentenrente verursacht. In diesem Zusammenhang möchten wir auch Folgendes festhalten: Wir bestreiten in keiner Art und Weise, dass der Konsum von Tabakprodukten einen Nutzen hat. Aus ökonomischer Sicht wäre es schlichtweg absurd zu behaupten, dass der nicht Sucht-induzierte Konsum von Tabakprodukten (und einen solchen gibt es unzweifelhaft) einen Nutzen hat. Was

wir jedoch bestreiten – und in diesem Abschnitt begründet haben – ist, dass die im TabPG vorgesehenen Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte zu einer Reduktion der Konsumentenrente führen.

Zur Hypothese, dass Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte zu einer Reduktion der Konsumentenrente führen, möchten wir noch Folgendes bemerken: Die Hypothese impliziert, dass es Konsument/innen gibt, die die wegen dem TabPG nicht rauchen und die eine positive Zahlungsbereitschaft haben, um ein Verbot von Werbung für Tabakprodukte zu verhindern. Dass Konsument/innen bereit sind, für Werbung etwas zu bezahlen, ist angesichts der empirischen Evidenz kühn: Denn in der Regel sind Konsument/innen bestrebt, die Rezeption von Werbebotschaften zu verhindern. Aus diesem Grund gibt es Pay-TV und zahlungspflichtige Software zur Unterdrückung von Werbung im Internet. Und aus diesem Grund müssen Werbetreibende in der Regel etwas dafür bezahlen, dass ihre Werbebotschaften verbreitet werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen und angesichts der Erwägungen der führenden Wissenschaftlicher/innen auf dem Gebiet der Economics of Addiction sind wir der Ansicht, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine durch Marketingeinschränkungen induzierte Reduktion des Tabakkonsums mit einer Reduktion der Konsumentenrente verbunden ist. Allerdings werden wir in Abschnitt 9.2 untersuchen, wie sich die Ergebnisse der durchgeführten Kosten-Nutzen-Analyse verändern, wenn davon ausgegangen wird, dass die Reduktion der Prävalenz zu einer Reduktion der Konsumentenrente führt, wie sie in Ashley et al. (2014) geltend gemacht wird.

### 7.7 Kosten einer erhöhten Rechtsunsicherheit?

Rechtsunsicherheit ist mit direkten und indirekten Kosten verbunden. Unter direkten Kosten sind die Transaktionskosten juristischer Auseinandersetzungen zu verstehen, die aufgrund von Rechtsunsicherheiten ausgetragen werden und die beim Staat und den Unternehmen anfallen. Unter indirekten Kosten sind insbesondere die Kosten zu verstehen, die entstehen, wenn Unternehmen aufgrund von Rechtsunsicherheiten auf Investitionen verzichten.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde verschiedentlich geltend gemacht, dass das Tabakproduktegesetz die Rechtsunsicherheit wesentlich erhöhe. Wir sind nicht der Ansicht, dass aufgrund des TabPG mit einer wesentlichen Zunahme der Rechtsunsicherheit gerechnet werden muss.

**Auf der einen Seite ist** es zutreffend, dass der VE-TabPG zu zusätzlichen Rechtsunsicherheiten führt:

- Zum einen enthält der VE-TabPG ausgewählte Artikel ohne Delegationsnormen, denen Rechtsunsicherheiten anhaften. Dies gilt insbesondere für Art. 13 Abs. 1 lit. a.1 VE-TabPG, gemäss dem Werbung für Tabakprodukte, die «Tabakprodukte mit einem positiven Lebensgefühl in Verbringung» bringen, verboten ist. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass Gerichte im Rahmen juristischer Auseinandersetzungen werden definieren müssen, was unter einem «positiven Lebensgefühl» zu verstehen ist.

- Zum anderen enthält der VE-TabPG in Bezug auf Aspekte, die unter der geltenden Rechtsordnung nicht reguliert waren, Delegationsnormen (Beispiel: Warnhinweise auf Werbemitteln gemäss Art. 16 VE-TabPG). Delegationsnormen haften definitionsgemäss Rechtsunsicherheiten an.

**Auf der anderen Seite** muss jedoch auch festgestellt werden, dass der VE-TabPG bestehende Rechtsunsicherheiten abbauen wird:

- Erstens wird der VE-TabPG in Bezug auf die Regulierung von E-Zigaretten und SNUS bestehende Rechtsunsicherheiten abbauen. In Bezug auf SNUS und E-Zigaretten finden in der Schweiz gerade derzeit Auseinandersetzungen statt, die sowohl beim Staat als auch bei den involvierten Unternehmen Transaktionskosten verursachen.

■ Zweitens sind die Tabakprodukte unter der geltenden Rechtsordnung im Wesentlichen auf Verordnungsstufe, konkret in der Tabakverordnung, reguliert. Ein Teil dieser Regulierung wird mit dem Tabakproduktegesetz nun auf die Stufe des Gesetzes transferiert, was mit einer Reduktion der Rechtsunsicherheit verbunden ist, da die Rechtsunsicherheit von Regulierungen auf Gesetzesstufe in der Regel geringer ist als dies bei Regulierungen auf Verordnungsstufe der Fall ist.

■ Drittens wird der VE-TabPG zu einer Reduktion bestehender Unsicherheiten in Bezug auf zukünftige kantonale Regulierungen der Tabakprodukte führen.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen kann unseres Erachtens nicht davon ausgegangen werden, dass der VE-TabPG im Vergleich zur geltenden Rechtsordnung zu einer wesentlichen Zunahme der Kosten der Rechtsunsicherheit führen wird, die im Rahmen der RFA zu berücksichtigen wäre.

### **7.8 Kosten einer reduzierten Standortattraktivität?**

Es gibt internationale Tabakunternehmen, die ihren Hauptsitz in der Schweiz haben. Dabei sind insbesondere Philip Morris International (PMI) und Japan Tobacco International (JTI) zu nennen. Es gibt nun die Befürchtung, dass das Tabakproduktegesetz die Standortattraktivität derart verschlechtere, dass sich die internationalen Tabakunternehmen genötigt sehen, ihren internationalen Hauptsitz aus der Schweiz zu verlegen. Eine derartige Abwanderung wäre in der Tat mit hohen Kosten verbunden, da sie mit einem wesentlichen Abfluss von Steuergeldern aus der Schweiz verbunden wäre.

Aus zwei Gründen halten wir es für sehr unwahrscheinlich, dass die genannten Unternehmen wegen des TabPG ihren Hauptsitz aus der Schweiz verlegen:

■ Zum einen würde eine Abwanderung am Tabakproduktegesetz nichts ändern. Anders formuliert: Eine Abwanderung wäre für die Unternehmen mit keinem Gewinn verbunden, weshalb es keinen Anreiz zur Abwanderung gibt.

■ Zum anderen dürfte die Relevanz der Regulierung des Schweizer Marktes für Tabakprodukte – soweit sie nicht das internationale Geschäft betrifft (und das Tabakproduktegesetz führt in Bezug auf das internationale Geschäft der Tabakunternehmen zu keiner Veränderung der Rechtsordnung) – in Bezug auf die Standortfrage sehr gering sein. Der Standortentscheid dürfte viel stärker von anderen Faktoren, insbesondere von den steuerlichen Bedingungen und von der Verfügbarkeit des benötigten Humankapitals, abhängen. Diesbezüglich ist auch zu berücksichtigen, dass die Bedeutung des Schweizer Absatzmarktes für die internationalen Tabakunternehmen vergleichsweise gering ist. Zum Vergleich: In der Schweiz wurden im Jahr 2014 insgesamt 10.8 Milliarden Zigaretten versteuert. PMI allein verkaufte im Jahr 2014 weltweit (exkl. USA) knapp 856 Milliarden Zigaretten.

In Bezug auf die Frage der Standortattraktivität ist auch zu berücksichtigen, dass das TabPG gemäss den Ergebnissen dieser RFA zu einer relevanten Reduktion von tabakkonsumbedingten Produktivitätsausfällen in der Wirtschaft führen wird. In Abschnitt 8.8 werden wir abschätzen, dass das TabPG in den Jahren 2018-2060 pro Jahr zu einer Reduktion mortalitäts- und morbiditätsbedingter Produktivitätsausfälle in der Wirtschaft (exkl. Produktivitätsausfälle in Bezug auf unbezahlte Arbeit) im Umfang von durchschnittlich 1'437 (ADL-Schätzung) bis 2'183 (ML-Schätzung) Mannjahren führen würde.

Diese Reduktion der Produktivitätsausfälle ist mit einer Reduktion der Produktionskosten und damit mit einer erhöhten Standortattraktivität verbunden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen halten wir es nicht für angezeigt, im Rahmen der RFA Kosten einer reduzierten Standortattraktivität zu berücksichtigen.



## 7.9 Synthese I: Die Kosten des Tabakproduktegesetzes

In **Tabelle 19** sind die Kosten des Tabakproduktegesetzes dargestellt, die im Jahr 2014 resultiert wären, wenn das Tabakproduktegesetz per 1. Januar 2014 in Kraft getreten wäre. **Die einmaligen Kosten schätzen wir auf CHF 18.4 und die jährlich wiederkehrenden Kosten auf CHF 14.5 Mio. pro Jahr.** In der Tabelle nicht dargestellt ist die Reduktion der Produzentenrente, da diese über die Zeit steigen wird.

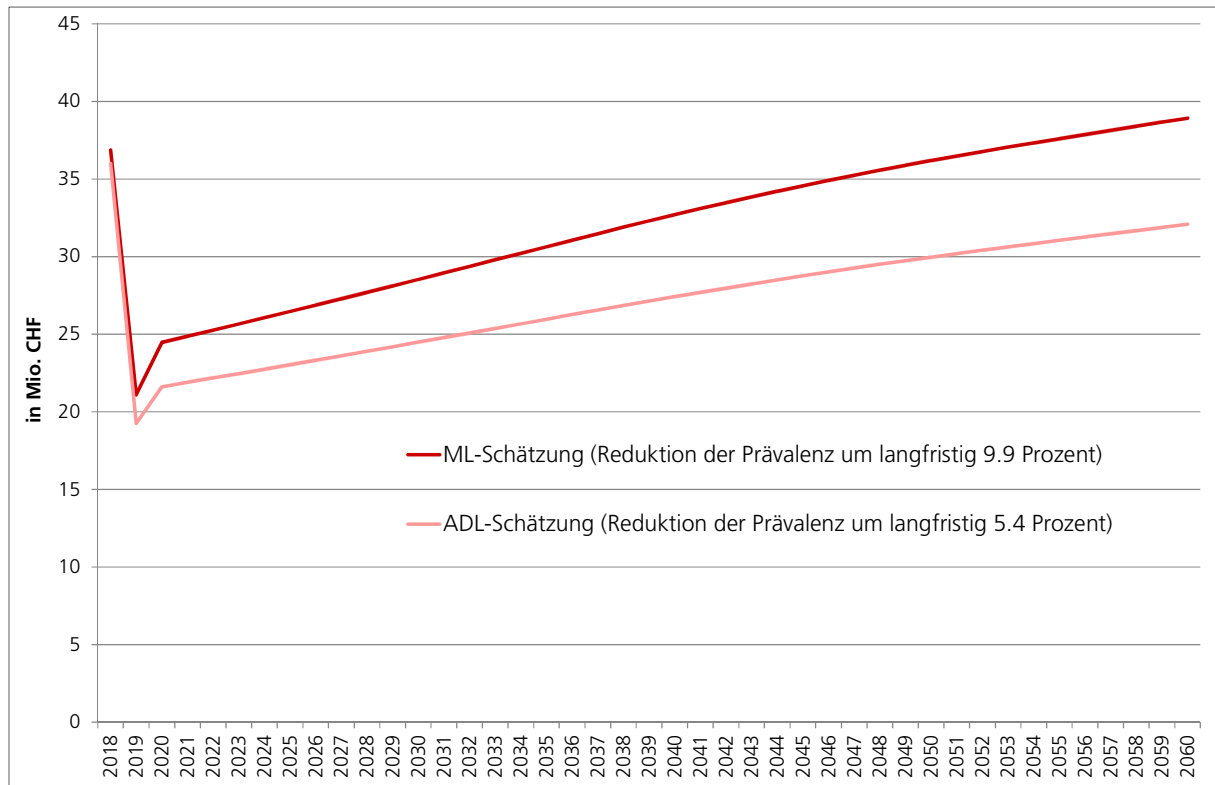
Tabelle 19: Einmalige Kosten und laufende Kosten des Tabakproduktegesetzes in Bezug auf das Jahr 2014, exklusive Reduktion der Produzentenrente, Angaben in CHF

	Laufende Kosten pro Jahr				Einmalige Kosten			
	Total	Bund	Kantone	Wirtschaft	Total	Bund	Kantone	Wirtschaft
Legalisierung E-Zigaretten m. Nikotin	28'845		28'845		288'450		288'450	
Höchstmengen bezüglich Emissionen	n.a.				n.a.			
Anpassung von Verpackungen					17'434'949			17'434'949
Anpassung Anwendungsplattform für e-Meldung					218'594	218'594		
Notifikation von E-Zigaretten vor Markteinführung	26'400	1'859		24'541	264'004	18'594		245'411
Jährl. Meldung der Zusammensetzung der Produkte	172'731	49'738		122'994	119'651			119'651
Meldung und Publikation der Marketingausgaben	163'529	13'945		149'584				
Marketingeinschränkungen	13'959'307	28'594	253'015	13'677'699	30'000	30'000		
Tabaktestkäufe	94'571		94'571					
Aufsicht und Koordination	28'594	28'594						
Internationales					76'484	76'484		
Information der Öffentlichkeit	14'297	14'297						
<b>TOTAL</b>	<b>14'488'274</b>	<b>137'026</b>	<b>376'431</b>	<b>13'974'817</b>	<b>18'432'132</b>	<b>343'671</b>	<b>288'450</b>	<b>17'800'011</b>

Quelle: Schriftliche Befragung des Bundes, der Kantone, von Unternehmen der E-Zigaretten-Branche und des Tabaksektors, BFS; eigene Berechnungen

Bei der Projektion in die Zukunft (2018-2060) gehen wir davon aus, dass die laufenden Kosten proportional zum Wachstum der Arbeitskosten zunehmen werden. Das Wachstum der Arbeitskosten haben wir mittels einer linearen Funktion der Produktivität in den Jahren 1993 bis 2013 geschätzt (vgl. 8.2 und dort Abbildung 36). In Bezug auf die Kosten der Tabaktestkäufe, die bei den Kantonen anfallen, sind wir zusätzlich davon ausgegangen, dass diese proportional zum Bevölkerungswachstum steigen werden. **Abbildung 26** zeigt, welche Entwicklung der Kosten des Tabakproduktegesetzes in den Jahren 2018-2060 unter diesen Voraussetzungen resultieren, wobei in dieser Abbildung auch die Kosten der Reduktion der Produzentenrente berücksichtigt sind.

Abbildung 26: Prognose der Kosten des Tabakproduktegesetzes: 2018-2060, inklusive der Reduktion der Produzentenrente, ohne Diskontierung



Quelle: Schriftliche Befragung des Bundes, der Kantone, von Unternehmen der E-Zigaretten-Branche und des Tabaksektors, BFS; eigene Berechnungen

Die in Abbildung 26 dargestellten Kosten des Tabakproduktegesetzes in den Jahren 2019-2060, die wir mit  $C_{t,TabPG}$  bezeichnen, müssen diskontiert werden. Die Kosten des Tabakproduktegesetzes ( $C_{TabPG}$ ) sind dann gegeben durch den Gegenwartswert der Kosten des Tabakproduktegesetzes in den Jahren 2018-2060:

$$C_{TabPG} = \sum_{t=2018}^{2060} \frac{C_{t,TabPG}}{(1+r)^{t-2018}}$$

wobei:

$C_{TabPG}$  = Kosten des Tabakproduktegesetzes

$C_{t,TabPG}$  = Kosten des Tabakproduktegesetzes im Jahr t

r = Diskontfaktor

**Tabelle 20** können die von uns derart geschätzten Kosten des Tabakproduktegesetzes entnommen werden – für die drei unterschiedliche Diskontfaktoren (0 Prozent, 2 Prozent und 4 Prozent). Bei dem vom WBF (2013a, 15) empfohlenen Diskontfaktor von 2 Prozent ergeben sich **kumuliert über die Jahre 2018-2060 geschätzte Kosten in der Höhe von CHF 775.8 bis 909.7 Mio., was einem Durchschnitt von CHF 18.0 bis 21.2 Mio. pro Jahr** entspricht.

Tabelle 20: Kosten des Tabakproduktegesetzes in den Jahren 2018-2060, inklusive Reduktion der Produzentenrente, Angaben in Mio. CHF

		Kumulierte Kosten 2018-2060	Ø-Kosten pro Jahr
<b>Ohne Diskontierung</b>			
Bund		7.5	0.2
Kantone		20.5	0.5
Wirtschaft	ML-Schätzung	1'353.9	31.5
	ADL-Schätzung	1'141.9	26.6
Total	ML-Schätzung	1'381.9	32.1
	ADL-Schätzung	1'169.9	27.2
<b>Diskontfaktor = 2 Prozent</b>			
Bund		5.1	0.1
Kantone		13.7	0.3
Wirtschaft	ML-Schätzung	890.9	20.7
	ADL-Schätzung	756.9	17.6
Total	ML-Schätzung	909.7	21.2
	ADL-Schätzung	775.8	18.0
<b>Diskontfaktor = 4 Prozent</b>			
Bund		3.7	0.1
Kantone		9.8	0.2
Wirtschaft	ML-Schätzung	626.3	14.6
	ADL-Schätzung	536.3	12.5
Total	ML-Schätzung	639.9	14.9
	ADL-Schätzung	549.8	12.8

Quelle: Schriftliche Befragung des Bundes, der Kantone, von Unternehmen der E-Zigaretten-Branche und des Tabaksektors, BFS; eigene Berechnungen

## 8 Nutzen des Tabakproduktegesetzes

Der Nutzen des Tabakproduktegesetzes ist gegeben durch eine allfällige Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren nach Inkrafttreten des Tabakproduktgesetzes. Bei unseren Berechnungen gehen wir davon aus, dass das Tabakproduktgesetz per 1. Januar 2018 in Kraft treten würde. Den Impact des Tabakproduktgesetzes auf die sozialen Kosten des Tabakkonsums werden wir aus Gründen, die wir in Abschnitt 1.2 expliziert haben, bis ins Jahr 2060 analysieren.

Unter diesen Voraussetzungen ist der Nutzen des Tabakproduktegesetzes gegeben durch den Gegenwartswert der Differenz der sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018-2060, die sich einstellen würden, wenn es keine Veränderung der Rechtsordnung geben würde (**Referenzszenario**), und der sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018-2060, die sich ergeben würden, wenn das TabPG per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt würde (**Regulierungsszenario**).

Die **Grundidee unserer Abschätzung des Nutzens des TabPG** ist die folgende:

- Zuerst berechnen wir auf der Grundlage der Bevölkerungsprognosen des BFS und einer empirischen Abschätzung des Impacts des TabPG auf die Prävalenz ab, wie viele Raucher/innen es in den Jahren 2018-2060 wegen dem TabPG weniger geben wird.
- Danach schätzen wir – ausgehend von den sozialen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007, wie sie von Fueglistler-Dousse et al. (2009) berechnet wurden – ab, wie hoch die sozialen Kosten pro Raucher/in in den Jahren 2018-2060 sein werden.
- Schliesslich berechnen wir den Nutzen des TabPG in den Jahren 2018-2060, indem wir die Anzahl vom TabPG verhinderter Raucher/innen (erster Schritt) mit den sozialen Kosten pro Raucher/in (zweiter Schritt) multiplizieren.

Unglücklicherweise muss dieses dreistufige Prozedere gesondert für jeden Jahrgang bzw. jedes Alter vorgenommen werden, da das Ausmass der sozialen Kosten pro Raucher/in stark vom Alter abhängt: Ein 20-jähriger Raucher z.B., der seit 5 Jahren raucht, verursacht im Durchschnitt viel geringere soziale Kosten als ein 60-jähriger Raucher, der seit 45 raucht. Dies führt dazu, dass die sozialen Kosten des Tabakkonsums erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf eine Reduktion der Prävalenz reagieren. Hierzu ein Beispiel: Gegeben sei eine Person, die im Jahr 2018 im Alter von 15 Jahren mit Rauchen beginnt. Der Tabakkonsum verursache bei dieser Person bis zum Erreichen des 50. Geburtstags keine sozialen Kosten. Ein Tag nach dem 50. Geburtstag wird eine tödliche Krankheit diagnostiziert. Die nächsten drei Wochen verbringt die Person im Spital, ehe sie verstirbt. Wird durch das TabPG nun verhindert, dass diese Person ein/e Raucher/in wird, tritt die Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums dieser Person erst nach 36 Jahren, also im Jahr 2054, ein. Dieser zeitliche Lag ist nicht zuletzt auch aus Gründen der Diskontierung wesentlich. Die demografische Entwicklung der Bevölkerung zwischen 2018 und 2060 ist ein weiterer Grund, weshalb das oben explizierte dreistufige Verfahren für jede Altersklasse<sup>43</sup> gesondert durchexerziert werden muss.

Vor dem Hintergrund dieser einleitenden Bemerkungen können wir das detaillierte Vorgehen, das wir bei der Abschätzung des Nutzens des TabPG appliziert haben, wie folgt zusammenfassen (vgl. **Abbildung 27**):

<sup>43</sup> Unter einer **Altersklasse** verstehen wir eine Gruppe von Personen, die gleich alt sind bzw. den gleichen Jahrgang haben. Für die Berechnungen des Nutzens des TabPG sind 76 Altersklassen wesentlich: 15-jährige Personen, 16-jährige Personen, ..., 90-jährige Personen. Vom Begriff der «Altersklasse» unterscheiden wir den Begriff der «Altersgruppe»: Eine **Altersgruppe** umfasst die Personen mehrerer Jahrgänge. Eine Altersgruppe sind zum Beispiel die 15-19-jährigen Personen.

■ **Schritt 1 - Soziale Kosten pro Raucher/in im Jahr 2007 (Abschnitt 8.1):** In einem ersten Schritt werden wir – auf der Basis der Ergebnisse von Fueglistler-Dousse et al. (2009) – die sozialen Kosten des Tabakkonsums pro Raucher/in im Jahr 2007 berechnen. Diese Berechnung bzw. Abschätzung werden wir aus bereits explizierten Gründen für jede Altersklasse vornehmen müssen.

■ **Schritt 2 - Soziale Kosten pro Raucher/in den Jahren 2008-2060 (Abschnitt 8.2):** Aus verschiedenen Gründen muss davon ausgegangen werden, dass die sozialen Kosten pro Raucher/in im Jahr 2018 nicht mehr die gleichen sein werden wie die sozialen Kosten pro Raucher/in im Jahr 2007. Das gleiche gilt für die sozialen Kosten pro Raucher/in im Jahr 2060 im Vergleich zum Jahr 2018. Aus diesem Grund müssen wir in einem zweiten Schritt die sozialen Kosten pro Raucher/in den Jahren 2018-2060 ausgehend von den sozialen Kosten pro Raucher/in im Jahr 2007 (Schritt 1) und einigen Annahmen prognostizieren bzw. abschätzen.

■ **Schritt 3 - Zahl der Raucher/innen in den Jahren 2018-2060 ohne TabPG (Abschnitt 8.3):** In einem dritten Schritt werden wir die Zahl der Raucher/innen in den Jahren 2018-2060 (für jedes Alter) prognostizieren, die resultieren würde, wenn an der geltenden Rechtsordnung keine Veränderung vorgenommen würde (Referenzszenario). Diese Prognose werden wir ausgehend von den Bevölkerungsszenarien des BFS und Annahmen in Bezug auf die Entwicklung der Prävalenz vornehmen, die zu erwarten wäre, wenn sich an der derzeitigen Regulierung der Tabakprodukte bis ins Jahr 2060 nichts verändern würde.

■ **Schritt 4 - Soziale Kosten in den Jahren 2018-2060 ohne TabPG (Abschnitt 8.4):** Durch Multiplikation der sozialen Kosten pro Raucher/in (nach Alter) gemäss Schritt 2 und der Zahl der Raucher/innen (nach Alter) gemäss Schritt 3 ergeben sich die sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018-2060 unter der Annahme einer unveränderten Regulierung der Tabakprodukte.

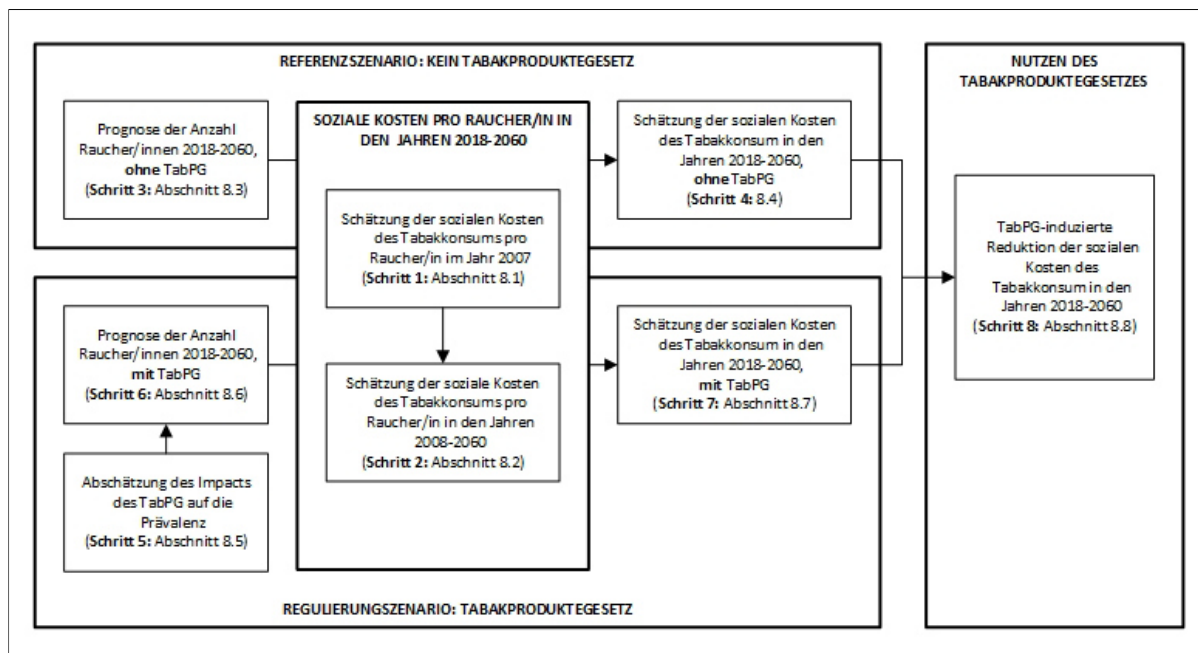
■ **Schritt 5 – Impact des TabPG auf die Prävalenz (Abschnitt 8.5):** Unter anderem ausgehend von einer empirischen Analyse des Impacts der kantonalen Marketingeinschränkungen, die zwischen 2002 und 2012 eingeführt wurden, schätzen wir den Impact des TabPG auf die Prävalenz Evidenz-basiert ab.

■ **Schritt 6 – Anzahl Raucher/innen Raucher/innen 2018-2060 mit TabPG (Abschnitt 8.6):** Ausgehend von dem im Rahmen von Schritt 5 abgeschätzten Impact des TabPG berechnen wir, wie viele Raucher/innen es in den Jahren 2018-2060 geben würde, wenn das TabPG per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt würde.

■ **Schritt 7 – Soziale Kosten in den Jahren 2018-2060 mit TabPG (Abschnitt 8.7):** Durch Multiplikation der sozialen Kosten pro Raucher/in gemäss Schritt 2 und der Zahl der Raucher/innen gemäss Schritt 6 und anschliessender Summierung über alle Altersklassen ergeben sich die sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018-2060 unter der Annahme einer Inkraftsetzung des TabPG per 1. Januar 2018.

■ **Schritt 8 – Nutzen des TabPG (Abschnitt 8.8):** Der Nutzen des TabPG ist gegeben durch den Gegenwartswert der Differenz zwischen den sozialen Kosten ohne TabPG (Schritt 4) und der sozialen Kosten mit TabPG (Schritt 7) in den Jahren 2018-2060.

Abbildung 27: Vorgehen und Systematik der Abschätzung des Nutzens des Tabakproduktegesetzes



Quelle: Darstellung BASS

## 8.1 Soziale Kosten pro Raucher/in im Jahr 2007

Ausgangspunkt unserer Abschätzung des Nutzens des TabPG sind wie erwähnt die sozialen Kosten des Tabakkonsums, wie sie von Fueglistler-Dousse et al. (2009) geschätzt wurden. Gemäss Fueglistler-Dousse et al. (2009, 30ff) betragen die sozialen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007 CHF 9.935 Mia.:

- Direkte Kosten im Gesundheitswesen: CHF 1.733 Mia.
- Indirekte Kosten (Produktivitätsverluste) infolge Morbidität: 2.681 Mia.
- Indirekte Kosten (Produktivitätsverluste) infolge Mortalität: CHF 1.248 Mia.
- Intangible Kosten infolge Morbidität und Mortalität: CHF 4.273 Mia.

Da wir die sozialen Kosten pro Raucher/in im Jahr 2007 berechnen wollen und da die sozialen Kosten pro Raucher/in im Wesentlichen vom Alter abhängen, müssen diese von Fueglistler-Dousse et al. (2009) berechneten sozialen Kosten des Tabakkonsums auf die einzelnen Altersklassen verteilt werden.

### 8.1.1 Direkte Kosten pro Raucher/in

Die direkten Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007 (CHF 1'733 Mio.) setzen sich gemäss Fueglistler-Dousse (2009, 31) aus den Kosten ambulanter Arztbesuche (CHF 181.4 Mio.), den Kosten von Medikamenten (CHF 70.6 Mio.) und den Kosten von Spitalaufenthalten (CHF 1'481 Mio.) zusammen.

#### 8.1.1.1 Kosten ambulanter Arztbesuche

Bei der Verteilung der tabakkonsumbedingter Kosten ambulanter Arztbesuche auf die 76 Altersklassen zwischen 15 und 90 Jahren sind wir wie folgt vorgegangen:

**In einem ersten Schritt** haben wir für jede Altersgruppe  $j$  die durchschnittliche Anzahl tabakkonsumbedingter Arztbesuche pro Raucher/in ( $\beta_j^{AB}$ ) berechnet – mittels linearer Regression auf Daten der SGB 2007:<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Frage 28.10 in der SGB 2007: « Wie häufig sind Sie in den letzten 12 Monaten bei einem Arzt gewesen? ».

$$AB_{j,i} = \alpha_j^{AB} + \beta_j^{AB} R_i + \sum_k \gamma_{j,k}^{AB} X_i^k + \varepsilon_i^{AB}$$

wobei:

$j$  = Index für die Altersklassen der 15-Jährigen, 16-Jährigen, ..., 90-Jährigen

$i$  = Index für die im Rahmen der SGB 2007 befragten Personen im Alter  $j$

$AB_{j,i}$  = Anzahl ambulanter Arztbesuche der Person  $i$  der Altersklasse  $j$  in den letzten 12 Monaten

$\alpha_j^{AB}$  = Regressionskonstante

$\beta_j^{AB}$  = Durchschnittliche Anzahl tabakkonsumbedingter Arztbesuche pro Raucher/in der Altersklasse  $j$  in den letzten 12 Monaten

$R_i$  = Dummy-Variablen: 1=Raucher, 0=Nicht-Raucher

$k$  = Index für die verwendeten Kontrollvariablen

$X_{i,k}$  = Ausprägung der Person  $i$  bezüglich der Kontrollvariable  $k$

$\gamma_{j,k}^{AB}$  = Regressionskoeffizient in Bezug auf die Kontrollvariable  $k$

$\varepsilon_i^{AB}$  = Störterm der Regression

Aufgrund eines ungenügenden Stichprobenumfangs der SGB in den einzelnen Altersklassen wiesen die Regressionskoeffizienten  $\beta_j^{AB}$  starke Schwankungen auf. Deswegen haben wir für jede Altersklasse  $j$  die obenstehende Gleichung auf der Gruppe der Probanden geschätzt, die zwischen  $j-5$  und  $j+5$  Jahre alt sind. Wir haben also folgende Regressionsgleichung geschätzt:

$$\overline{AB}_j^{AB} = \alpha_j^{AB} + \bar{\beta}_j^{AB} R_i + \sum_k \gamma_{j,k}^{AB} X_i^k + \varepsilon_i^{AB}$$

wobei:

$\overline{AB}_{j,i}$  = Anzahl ambulante Arztbesuche der Person  $i$  der Altersgruppe  $j-5$  bis  $j+5$  in den letzten 12 Monaten

$\bar{\beta}_j^{AB}$  = Durchschnittliche Anzahl tabakkonsumbedingter Arztbesuche pro Raucher/in im Alter  $j$  in den letzten 12 Monaten

Auch die Regressionskoeffizienten  $\bar{\beta}_j^{AB}$  wiesen noch unplausible, starke Schwankungen auf (vgl. schwarze Linie in Abbildung 28), die mit dem Stichprobenumfang der SGB zusammenhängen. Aus diesem Grund haben wir in einem zweiten «Glättungsverfahren» für jedes Alter einen Schätzwert  $\hat{\beta}_j^{AB}$  definiert, indem wir für die gemittelten Regressionskoeffizienten  $\bar{\beta}_j^{AB}$  eine plausible Funktion definierten (vgl. rote Linie in Abbildung 28). Die definierten Schätzwerte  $\hat{\beta}_j^{AB}$  zeigen, von welcher durchschnittlichen Anzahl tabakkonsumbedingter Arztbesuche pro Raucher der Altersgruppe  $j$  wir bei der Verteilung der Kosten der tabakkonsumbedingten Arztbesuche auf die 76 Altersklassen ausgegangen sind. Sie sind in **Abbildung 28** in Form der roten Funktion dargestellt. Die Abbildung macht deutlich, dass der Tabakkonsum schwergewichtig im Alter zwischen 52 und 80 Jahren zusätzliche Arztbesuche verursacht.

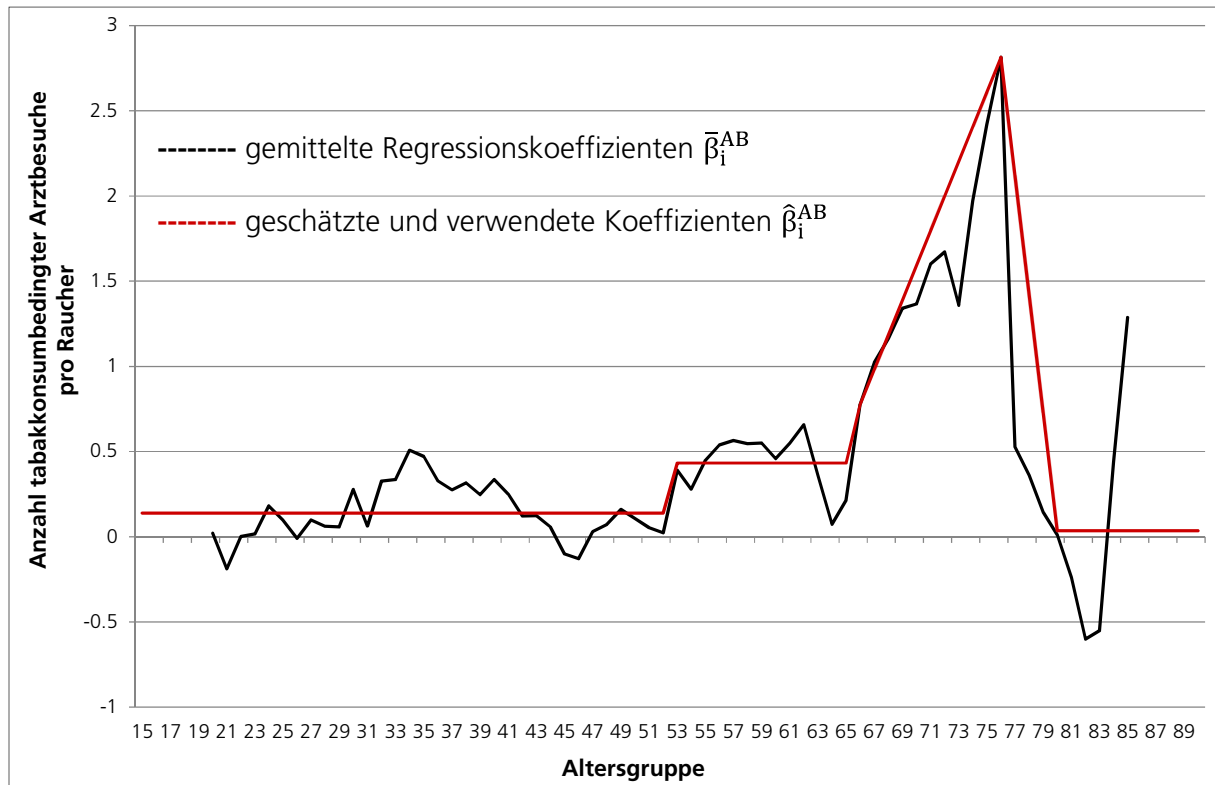
**In einem zweiten Schritt** haben wir die gesamten Anzahl tabakkonsumbedingter Arztbesuche der Altersgruppe  $j$  berechnet ( $AB_j$ ), indem wir die geschätzte durchschnittliche Anzahl tabakkonsumbedingter Arztbesuche pro Raucher/in im Alter  $j$  ( $\hat{\beta}_j^{AB}$ ) mit der Zahl der Raucher/innen mit Alter  $j$  im Jahr 2007 ( $N_j$ ) multipliziert haben:

$$AB_j = \hat{\beta}_j^{AB} \times N_j$$

Der geschätzte Anteil der Altersgruppe  $j$  ( $\hat{\mu}_j^{AB}$ ) an den Kosten tabakkonsumbedingter Arztbesuche im Jahr 2007 (CHF 181.4 Mio.) ist sodann gegeben durch:

$$\hat{\mu}_j^{AB} = \frac{AB_j}{\sum_{j=15}^{90} AB_j}$$

Abbildung 28: Durchschnittliche Anzahl tabakkonsumbedingter Arztbesuche pro Raucher/in während den letzten 12 Monaten, nach Alter der Raucher/innen



Quelle: SGB 2007, eigene Berechnungen

### 8.1.1.2 Kosten stationärer Spitalaufenthalte

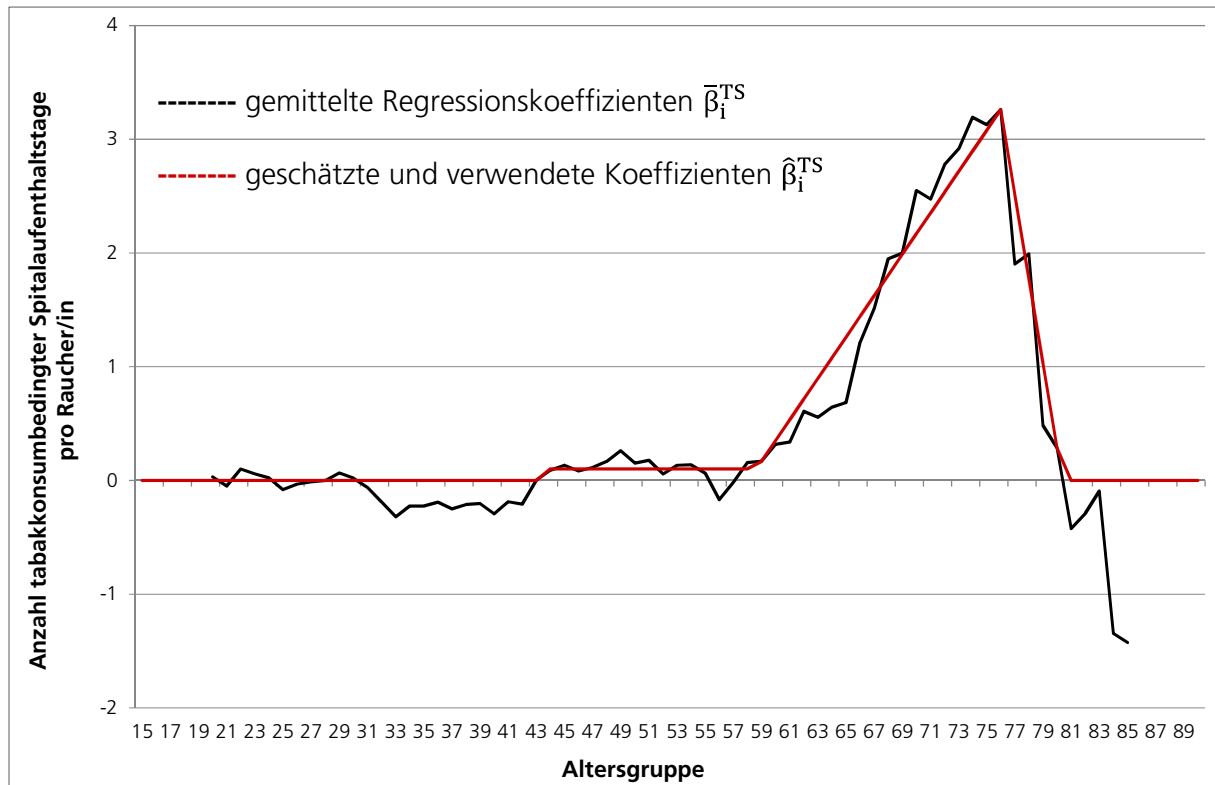
Den Anteil der verschiedenen Altersgruppen  $j$  an den Kosten tabakkonsumbedingter stationärer Spitalaufenthalte im Jahr 2007 ( $\hat{\mu}_j^{TS}$ ) haben wir mittels des gleichen Verfahrens berechnet, wie wir es in Bezug auf die Kosten tabakbedingter ambulanter Arztbesuche appliziert haben: An die Stelle der ambulanter Arztbesuche (AB) ist einfach die Anzahl stationärer Spitalaufenthaltsstage (TS) getreten.<sup>45</sup>

Analog zu Abbildung 28 zeigt **Abbildung 29**, von welcher Anzahl tabakkonsumbedingter Spitalaufenthaltsstage pro Raucher/in der Altersgruppe  $j$  ( $\hat{\beta}_j^{TS}$ ) wir bei der Verteilung der Kosten tabakkonsumbedingter Spitalaufenthaltsstage im Jahr 2007 (CHF 1'481 Mio.) auf die einzelnen Altersklassen ausgegangen sind. Die Abbildung macht deutlich, dass der allergrösste Teil der tabakkonsumbedingten Spitalaufenthaltsstage im Alter zwischen 60 und 80 Jahren anfällt.

<sup>45</sup> Frage 26.10 in der SGB 2007: « Wie viele Tage sind Sie in den letzten 12 Monaten im Spital oder in einer Spezialklinik gewesen, Kuraufenthalte nicht mitgerechnet?».



Abbildung 29: Durchschnittliche Anzahl tabakkonsumbedingter Spitalaufenthaltsstage pro Raucher/in in den letzten 12 Monaten, nach Alter der Raucher/innen



Quelle: SGB 2007, eigene Berechnungen

### 8.1.1.3 Direkte Kosten (pro Raucher/in) nach Alter

Die Verteilung der tabakkonsumbedingten direkte Kosten im Gesundheitswesen auf die verschiedenen Altersgruppen lässt sich aus der Verteilung der Kosten der tabakkonsumbedingten ambulanten Arztbesuche und der Verteilung der Kosten der tabakkonsumbedingten stationären Spitalaufenthaltsstage berechnen. Dabei muss die Verteilung der Kosten der tabakkonsumbedingten stationären Spitalaufenthaltsstage deutlich stärker gewichtet werden als die Verteilung der Kosten der tabakkonsumbedingten ambulanten Spitalaufenthaltsstage, da die Kosten von tabakkonsumbedingten stationären Spitalaufenthaltsstagen gemäss Fueglistler-Dousse et al. (2009, 31) mit CHF 1'481 Mio. im Jahr 2007 ein Vielfaches der Kosten von tabakkonsumbedingten ambulanten Arztbesuchen (CHF 181.4 Mio.) betragen. Der Anteil der Altersgruppe  $j$  an den tabakkonsumbedingten direkten Kosten im Jahr 2007 ( $\hat{\mu}_j^{DK}$ ) lässt sich wie folgt berechnen:

$$\hat{\mu}_j^{DK} = \frac{181.4}{181.4 + 1'481} \times \hat{\mu}_j^{AB} + \frac{1'481}{181.4 + 1'481} \times \hat{\mu}_j^{TS}$$

Die **tabakkonsumbedingten direkten Kosten der Altersgruppe  $j$  in CHF ( $DK_j$ )** ergeben sich durch Multiplikation dieses Anteils mit den von Fueglistler-Dousse (2009) auf CHF 1'733'000 geschätzten direkten Kosten im Jahr 2007:

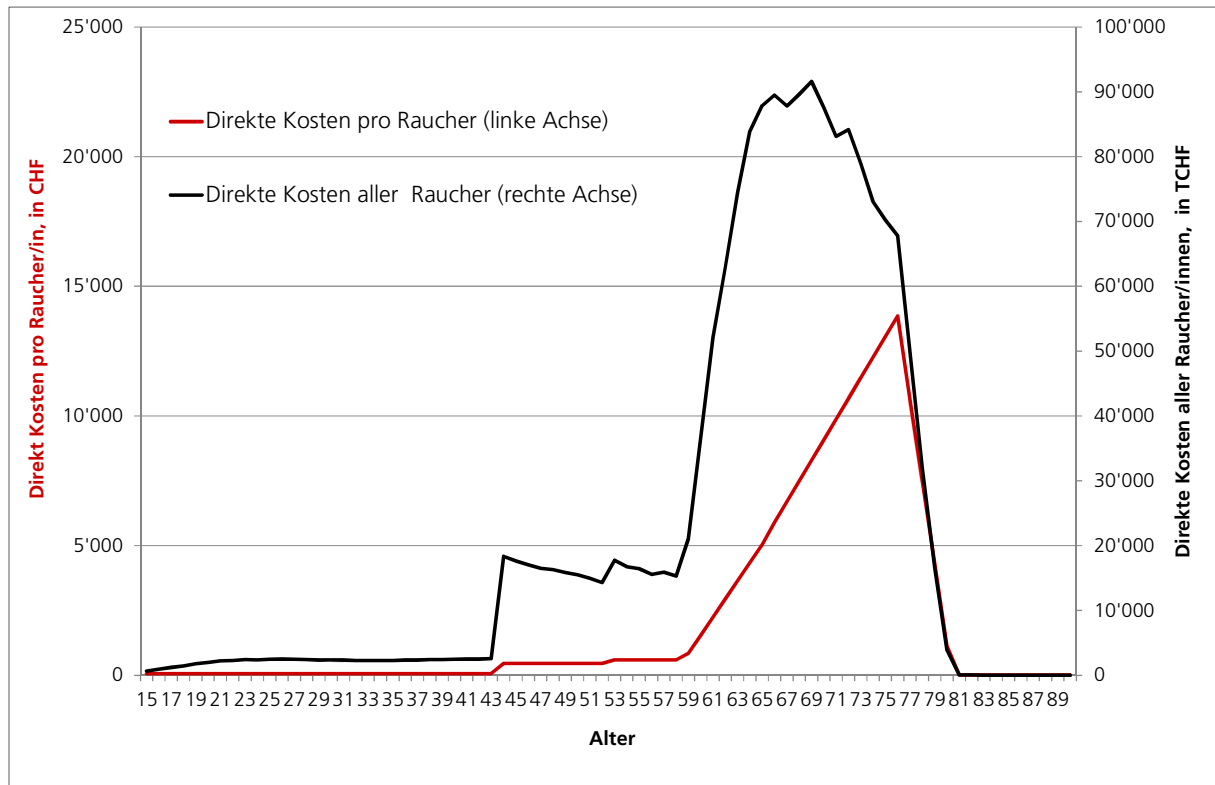
$$DK_j = \hat{\mu}_j^{DK} \times 1'733'000$$

Dividiert man diese Kosten durch die Anzahl Raucher/innen der Altersgruppe  $j$  im Jahr 2007, erhält man die **tabakkonsumbedingten direkten Kosten pro Raucher/in der Altersgruppe  $j$  in CHF ( $dk_j$ )**:

$$dk_j = \frac{DK_j}{N_j}$$

**Abbildung 30** zeigt das Ergebnis der soeben explizierten Berechnungen: Die direkten Kosten (pro Raucher/in) nach Alter.

Abbildung 30: Direkte Kosten (pro Raucher/in) im Jahr 2007, nach Alter der Raucher/innen



Quelle: SGB 2007, Fueglistler-Dousse (2009), eigene Berechnungen

### 8.1.2 Indirekte Kosten pro Raucher/in

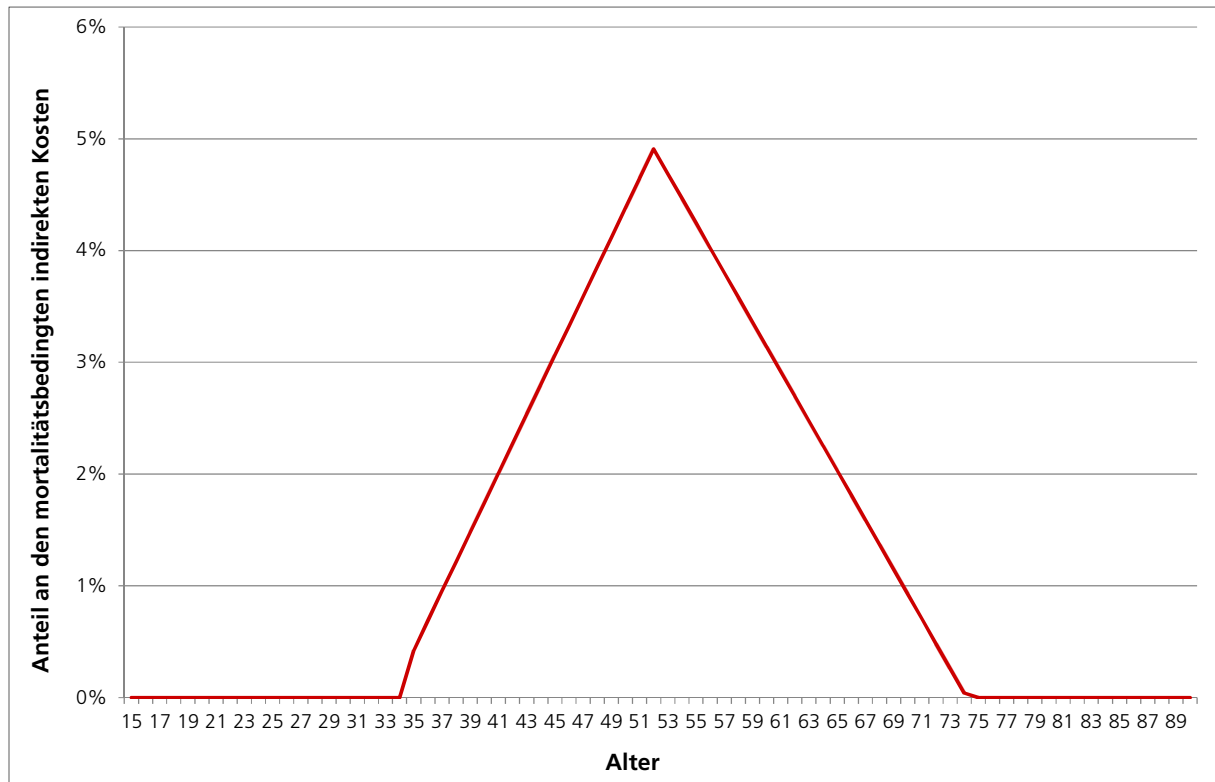
Die indirekten Kosten von tabakkonsumbedingten Produktionsverlusten betragen im Jahr 2007 gemäss Fueglistler-Dousse (2009, 32) CHF 3.929 Mia. Bei der Verteilung der indirekten Kosten auf die verschiedenen Altersgruppen muss differenziert werden zwischen krankheitsbedingten indirekten Kosten (CHF 2.6812 Mia.) und mortalitätsbedingten indirekten Kosten (CHF 1.248 Mia.), da die morbiditätsbedingten Produktionsverluste früher anfallen als die mortalitätsbedingten.

#### 8.1.2.1 Mortalitätsbedingte indirekte Kosten (pro Raucher/in)

Fueglistler-Dousse (2009, 32) beziffern die mortalitätsbedingten Produktionsverluste im Jahr 2007 auf CHF 1.248 Mia. Bei der Verteilung dieser Kosten auf die einzelnen Altersklassen sind wir von den mortalitätsbedingten indirekten Kosten der Altersgruppen<sup>46</sup> 35-39 Jahre, 40-44 Jahre, ..., 70-74 Jahre im Jahr 1995 ausgegangen. Diese konnten wir Vitale et al. (1998, 39, Tableau 4.14) entnehmen. Ausgehend von den mortalitätsbedingten indirekten Kosten dieser Altersgruppen haben wir – mittels linearer Interpolation – den Anteil der Altersklassen  $j$  ( $j=35, 36, \dots, 74$ ) an den mortalitätsbedingten indirekten Kosten im Jahr 2007 ( $\hat{\mu}_j^{IKM}$ ) berechnet. **Abbildung 31** zeigt die derart geschätzten Anteile der einzelnen Altersklassen an den mortalitätsbedingten indirekten Kosten im Jahr 2007.

<sup>46</sup> Vgl. Fussnote 46 zum Unterschied zwischen Altersklassen und Altersgruppen.

Abbildung 31: Geschätzter Anteil der Altersklassen an den mortalitätsbedingten indirekten Kosten im Jahr 2007



Quelle: Vitale et al. (1998), eigene Berechnungen

Die **mortalitätsbedingten indirekten Kosten der Altersklasse j im Jahr 2007 in CHF ( $IKM_j$ )** ergeben sich durch Multiplikation des Anteils der Altersklasse j mit den mortalitätsbedingten indirekten Kosten im Jahr 2007:

$$IKM_j = \hat{\mu}_j^{IKM} \times 1'248'000$$

Durch Division der mortalitätsbedingten indirekten Kosten der Altersklasse j mit der Anzahl Raucher/innen der Altersklasse j ergeben sich die **mortalitätsbedingten indirekten Kosten pro Raucher/in der Altersklasse j im Jahr 2007 ( $ikm_j$ )**:

$$ikm_j = \frac{IKM_j}{N_j}$$

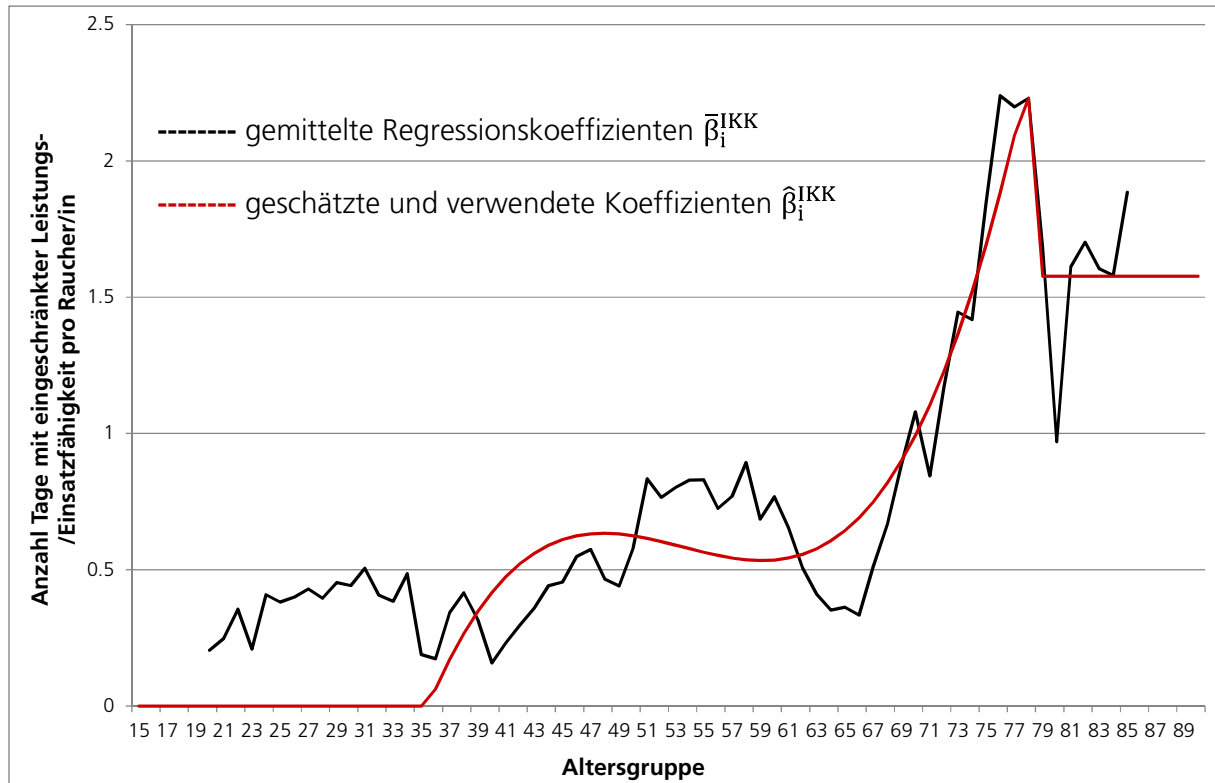
### 8.1.2.2 Krankheitsbedingte indirekte Kosten (pro Raucher/in)

Fueglistler-Dousse (2009, 32) beziffern die krankheits- bzw. morbiditätsbedingten indirekten Kosten im Jahr 2007 auf CHF 2.6812 Mia. Die Verteilung dieser Kosten auf die verschiedenen Altersklassen haben wir ähnlich zur Verteilung der Kosten tabakkonsumbedingter Arztbesuche und Spitalaufenthaltsstage vorgenommen. Ausgangslage war die Identifikation der tabakkonsumbedingten Anzahl Tage «mit Einschränkungen der Einsatz- und Leistungsfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen während den letzten 4 Wochen»<sup>47</sup> mittels linearer Regression auf Daten der SGB 2007. Analog zur Abbildung 28 (tabakkonsumbedingte Arztbesuche) und Abbildung 29 (tabakkonsumbedingte Spitalaufenthaltsstage) zeigt **Abbildung**

<sup>47</sup> Frage 27.00 der SGB 2007: «Während wie vielen Tagen sind Sie aus gesundheitlichen Gründen in den letzten 4 Wochen nur mit Einschränkungen einsatz- und leistungsfähig gewesen, so dass Sie nicht alles wie gewohnt haben machen können?»

**32** die resultierende Schätzung der durchschnittlichen Anzahl Tage mit eingeschränkter Leistungs-/Einsatzfähigkeit pro Raucher/in der einzelnen Altersklassen.

Abbildung 32: Anzahl Tage mit tabakkonsumbedingter Einschränkung der Leistungs-/Einsatzfähigkeit während den letzten 4 Wochen, pro Raucher/in, nach Alter der Raucher/innen



Quelle: SGB 2007, eigene Berechnungen

Die Kosten krankheitsbedingten Produktionsverluste hängen nicht nur vom Ausmass krankheitsbedingter Absenzen und Ausfälle, sondern auch vom Lohnniveau ab, das wiederum vom Alter abhängt. Aus diesem Grund muss bei der Verteilung der krankheitsbedingten indirekten Kosten auf die verschiedenen Altersklassen auch das altersspezifische Lohnniveau berücksichtigt werden. Den **Anteil der Altersklasse j an den krankheitsbedingten indirekten Kosten im Jahr 2007** ( $\hat{\mu}_j^{IKK}$ ) haben wir entsprechend wie folgt geschätzt:

$$\hat{\mu}_j^{IKK} = \frac{\hat{\beta}_j^{IKK} \times N_j \times w_j}{\sum_{j=15}^{90} \hat{\beta}_j^{IKK} \times N_j \times w_j}$$

wobei:

$\hat{\beta}_j^{IKK}$  = Anzahl Tage mit tabakkonsumbedingter Einschränkung der Leistungs-/Einsatzfähigkeit pro Raucher/in mit Alter j

$N_j$  = Anzahl Raucher/innen mit Alter j

$w_j$  = Medianlohn in der Altersklasse j

Die **krankheitsbedingten indirekten Kosten der Altersklasse j im Jahr 2007** ( $IKK_j$ ) ergeben sich durch Multiplikation des Anteils der Altersklasse j mit den mortalitätsbedingten indirekten Kosten im Jahr 2007:

$$IKK_j = \hat{\mu}_j^{IKK} \times 2'681'200'000$$

Die **krankheitsbedingten indirekten Kosten pro Raucher/in im Alter j ( $ikk_j$ )** sind entsprechend gegeben durch:

$$ikk_j = \frac{IKK_j}{N_j}$$

### 8.1.2.3 Indirekte Kosten pro Raucher/in

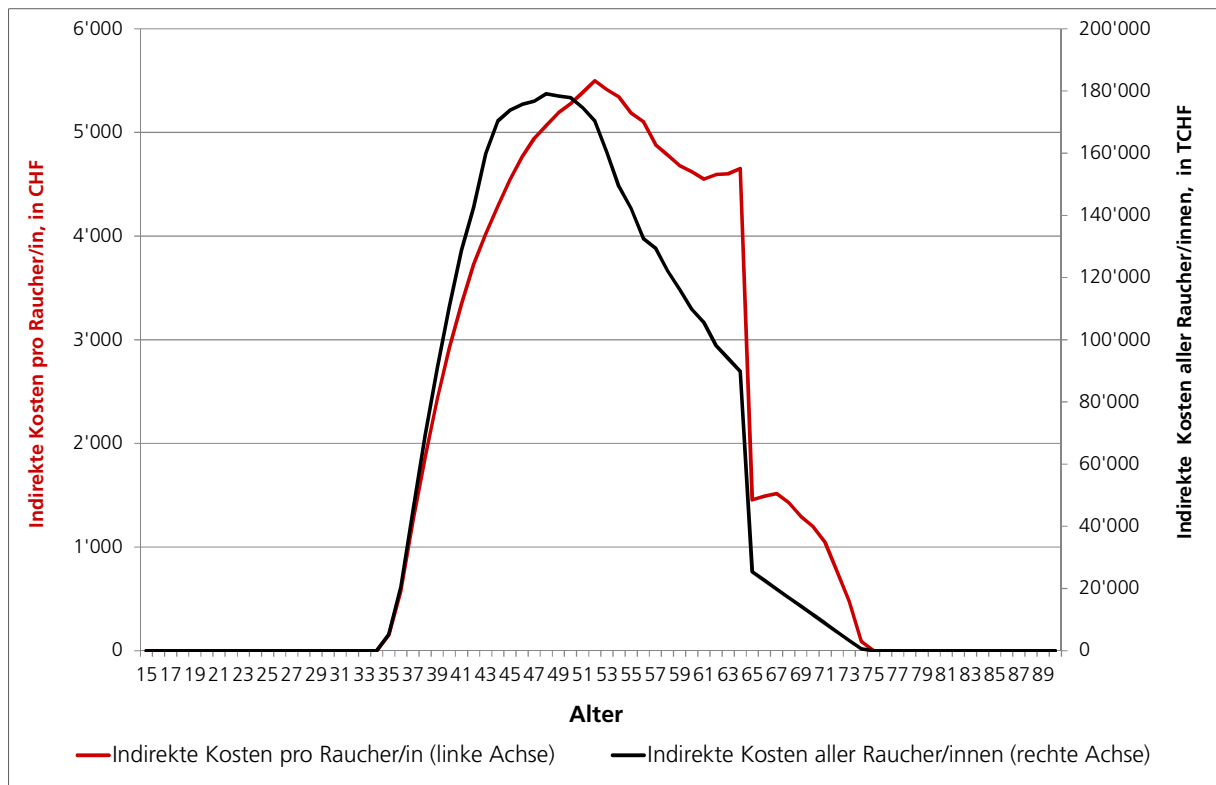
Addiert man die krankheitsbedingten und die mortalitätsbedingten indirekten Kosten (pro Raucher/in), erhält man die indirekten Kosten (pro Raucher/in) der Altersklasse j im Jahr 2007:

Indirekte Kosten aller Raucher/innen im Alter j:  $IK_j = IKM_j + IKK_j$

Indirekte Kosten pro Raucher/in im Alter j:  $ik_j = ikm_j + ikk_j$

Die indirekten Kosten (pro Raucher/in) im Jahr 2007 sind in **Abbildung 33** grafisch dargestellt.

Abbildung 33: Indirekte Kosten (pro Raucher/in) im Jahr 2007, nach Alter der Raucher/innen



Quelle: Vitale et al. (1998), Fueglistler-Dousse (2009), SGB 2007, BFS, eigene Berechnungen

### 8.1.3 Intangible Kosten pro Raucher/in

Fueglistler-Dousse (2009, 32) beziffern die intangiblen Kosten des Tabakkonsums für das Jahr 2007 auf CHF 4.2726 Mia. Fueglistler-Dousse (2009) kann leider nicht entnommen werden, in welchem Ausmass es sich bei diesen intangiblen Kosten um mortalitätsbedingte und morbiditätsbedingte handelt. Bei der Verteilung der intangiblen Kosten auf die Altersklassen gehen wir deshalb davon aus, dass es sich bei den intangiblen Kosten vollumfänglich um mortalitätsbedingte Kosten handelt. Diese Annahme ist sicherlich nicht zutreffend, da ein Teil der intangiblen Kosten auf tabakkonsumbedingte Krankheiten und nicht auf tabakkonsumbedingte frühzeitige Todesfälle zurückzuführen ist.

Die Verteilung der mortalitätsbedingten intangiblen Kosten auf die einzelnen Altersklassen hängen im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: Zum einen von der Häufigkeit tabakkonsumbedingter Todesfälle:

Personen unter 35 Jahren verursachen z.B. keine mortalitätsbedingte intangible Kosten, da es bis zum 35. Lebensjahr (fast) keine tabakkonsumbedingte Todesfälle gibt. Zum anderen von der Restlebenserwartung: Die intangiblen Kosten eines tabakkonsumbedingten Tods einer 40-Jährigen zum Beispiel sind höher als diejenigen einer 75-jährigen Person. Die Zahl der tabakbedingten Todesfälle in der Altersklasse  $j$  müssen deshalb mit der durchschnittlichen Restlebenserwartung dieser Altersklasse gewichtet werden. Entsprechend haben wir den Anteil der Altersklasse  $j$  an den intangiblen Kosten im Jahr 2007 ( $\hat{\mu}_j^{MK}$ ) wie folgt geschätzt:

$$\hat{\mu}_j^{MK} = \frac{T_j \times E_j}{\sum_{j=15}^{90} T_j \times E_j}$$

wobei:

$\hat{\mu}_j^{MK}$  = Anteil der Altersklasse  $j$  an den intangiblen Kosten im Jahr 2007

$T_j$  = Anzahl tabakkonsumbedingter Todesfälle von Personen im Alter  $j$  im Jahr 2007

$E_j$  = Restlebenserwartung einer Person im Alter  $j$ , ausgedrückt in Jahren

Gegeben der Anteil der Altersklasse  $j$  an den intangiblen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007, lassen sich die **intangiblen Kosten der Altersklasse  $j$  im Jahr 2007 ( $MK_j$ )** wie folgt berechnen:

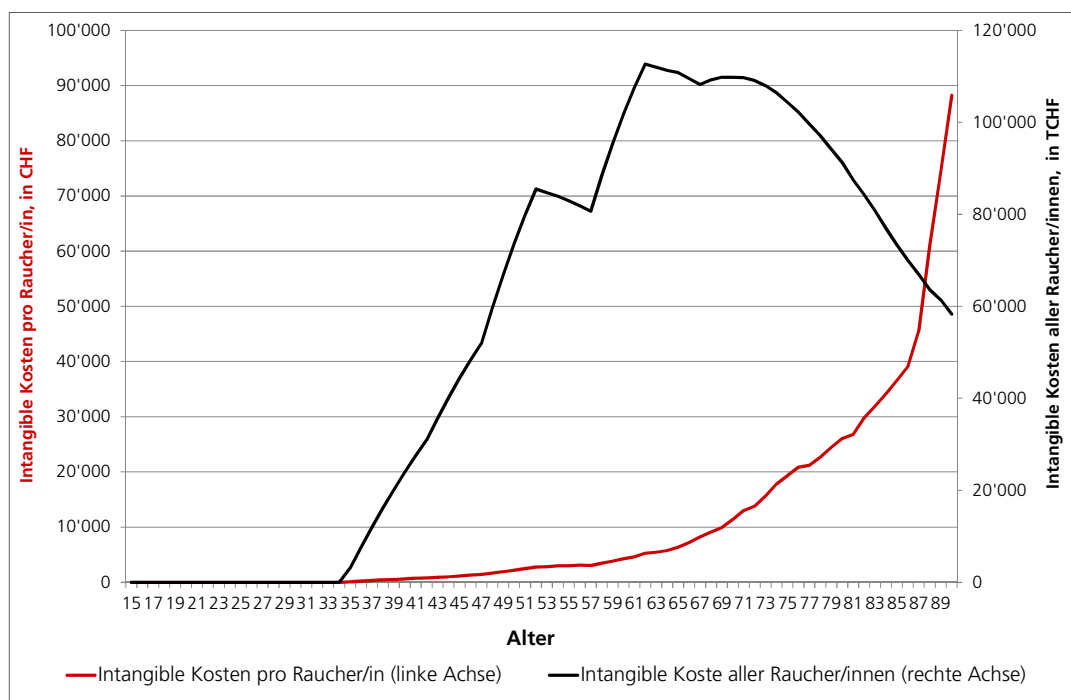
$$MK_j = \hat{\mu}_j^{MK} \times 4'272'600'000$$

Die **intangiblen Kosten pro Raucher/in mit Alter  $j$  ( $mk_j$ )** sind entsprechend gegeben durch:

$$mk_j = \frac{MK_j}{N_j}$$

**Abbildung 34** zeigt die intangiblen Kosten (pro Raucher/in) nach den verschiedenen Altersklassen.

Abbildung 34: Intangible Kosten (pro Raucher/in) im Jahr 2007, nach Alter der Raucher/innen



Quelle: Vitale et al. (1998), Fueglistler-Dousse (2009), SGB 2007, BFS, eigene Berechnungen

### 8.1.4 Total der sozialen Kosten pro Raucher/in

Die **sozialen Kosten des Tabakkonsums der Altersklasse j ( $SK_j$ )** ist gegeben durch die Summe der direkten Kosten, der indirekten Kosten und der intangiblen Kosten:

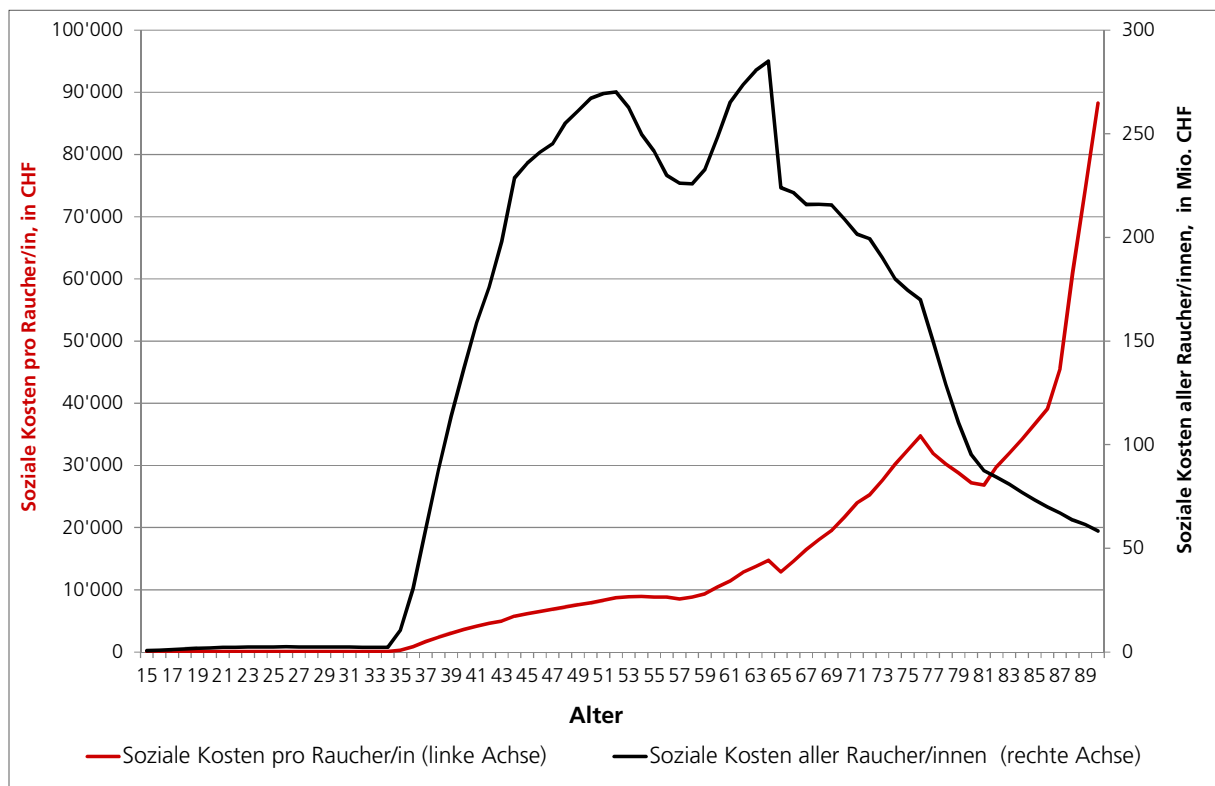
$$SK_j = DK_j + IK_j + MK_j$$

Die **sozialen Kosten pro Raucher/in der Altersklasse j ( $sk_j$ )** lassen sich analog berechnen:

$$sk_j = dk_j + ik_j + mk_j$$

**Abbildung 35** zeigt, wie sich die sozialen Kosten des Tabakkonsums im Jahr 2007 gemäss unserer Schätzung auf die verschiedenen Altersklassen verteilt haben und wie hoch die sozialen Kosten pro Raucher/in im Alter j gemäss unserer Schätzung im Jahr 2007 waren.

Abbildung 35: Soziale Kosten des Tabakkonsums (pro Raucher/in) im Jahr 2007, nach Alter der Raucher/innen



Quelle: Vitale et al. (1998), Fueglistler-Dousse (2009), SGB 2007, BFS, eigene Berechnungen

### 8.2 Soziale Kosten pro Raucher/in in den Jahren 2018-2060

Es muss davon ausgegangen werden, dass sich die sozialen Kosten pro Raucher/in in der Zukunft verändern werden:

■ **Direkte Kosten pro Raucher/in:** Es ist davon auszugehen, dass die direkten Kosten (Kosten ambulanter Arztbesuche, Kosten von Spitalaufenthalten und Kosten von Medikamenten) in der Zukunft steigen werden. Konkret gehen wir davon aus, dass die (realen) direkten Kosten pro Raucher/in bis ins Jahr 2060 mit dem Trendwachstum der realen Gesundheitskosten pro Kopf der Bevölkerung zwischen 1997 und 2012 zunehmen werden. Bezüglich der Entwicklung der direkten Kosten pro Raucher/in ist auch Folgendes zu berücksichtigen: Wenn ein allfälliger medizinischer Fortschritt in der Zukunft zu einer Reduktion der Mortalitätsrate tabakkonsumbedingter Krankheiten führt, dürfte dies mit einer Zunahme der Zahl kranker

Menschen verbunden sein, was ceteris paribus mit einer Erhöhung der direkten Kosten einhergehen wird. Insgesamt halten wir es für unwahrscheinlich, dass die direkten Kosten pro Raucher/in im Gesundheitswesen nicht steigen werden.

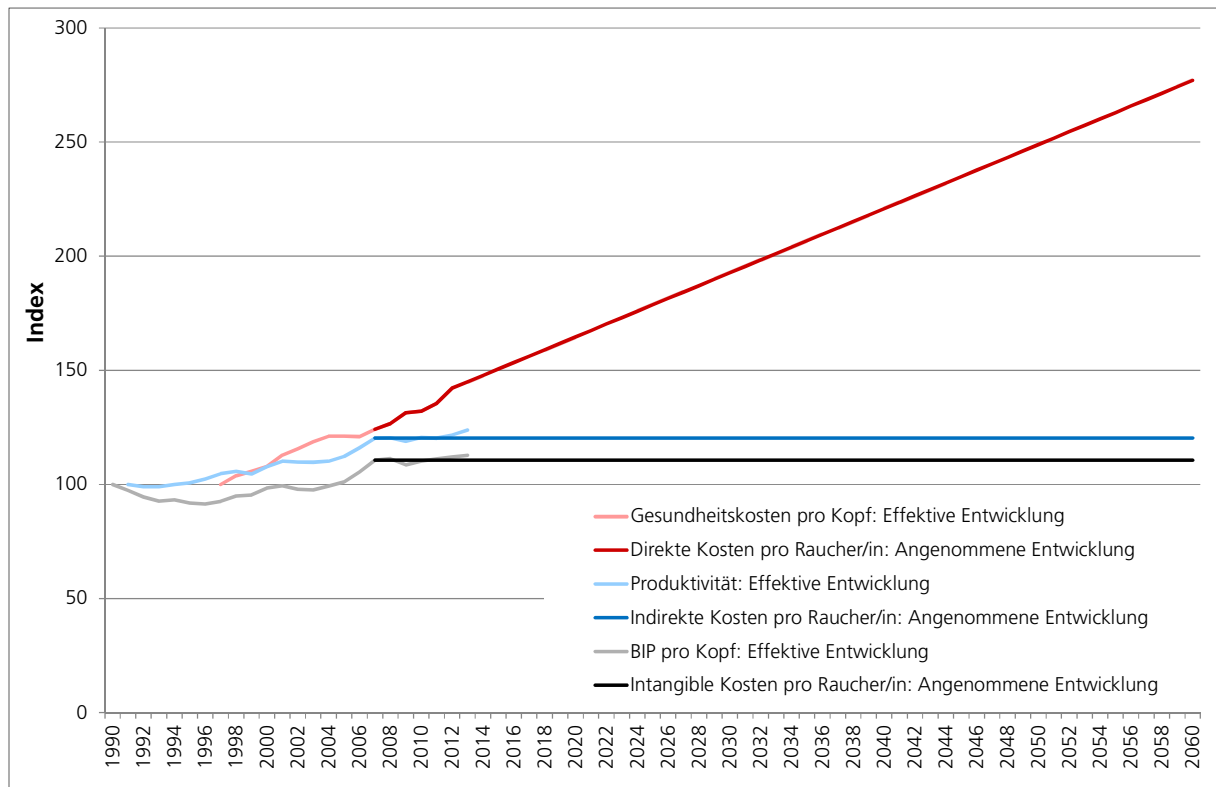
■ **Indirekte Kosten pro Raucher/in:** Die indirekten Kosten pro Raucher/in hängen im Wesentlichen von der Anzahl Stunden mortalitäts- und morbiditätsbedingter Arbeitsausfälle pro Raucher/in sowie von der Produktivität ab. Je höher die Zahl der Stunden mortalitäts- und morbiditätsbedingter Arbeitsausfälle pro Raucher/in, desto höher sind ceteris paribus die indirekten Kosten pro Raucher/in. Je höher die Produktivität, desto höher ist der ökonomische Verlust einer unproduktiven Stunde. Wir gehen davon aus, dass die indirekten Kosten pro Raucher/in bis ins Jahr 2060 auf dem Niveau des Jahres 2007 stagnieren. Hierbei handelt es sich unseres Erachtens um eine optimistische Prognose: Wie **Abbildung 36** zeigt, kann bei einer linearen Prognose damit gerechnet werden, dass die reale Produktivität zwischen 2007 und 2060 um 45 Prozent zunehmen wird. Wenn wir nun davon ausgehen, dass die indirekten Kosten pro Raucher/in auf dem Niveau des Jahres 2007 stagnieren, dann impliziert dies, dass die Zahl der Arbeitsstunden, die ein/e Raucher/in aufgrund tabakkonsumbedingter Morbidität und/oder Mortalität ausfällt, bis ins Jahr 2060 um 45 Prozent reduziert werden muss. Dies setzt einen beachtlichen medizinischen Fortschritt voraus, der zu einer deutlichen Reduktion der tabakkonsumbedingten Mortalität führen muss. Diesbezüglich ist jedoch auch zu beachten, dass eine Reduktion von mortalitätsbedingten Produktivitätsausfällen wahrscheinlich mit einer Zunahme von morbiditätsbedingten Produktivitätsausfällen einhergehen wird, was wiederum deutlich macht, dass die Annahme einer Stagnation der indirekten Kosten pro Raucher/in auf dem Niveau des Jahres 2007 wahrscheinlich zu optimistisch ist.

■ **Intangible Kosten pro Raucher/in:** Die intangiblen Kosten nehmen mit dem Wohlstand ceteris paribus zu. Bei einer Stagnation der tabakkonsumbedingten Morbidität und Mortalität pro Raucher/in wäre entsprechend mit einem Wachstum der intangiblen Kosten pro Raucher/in zu rechnen, das proportional zum Wachstum des Wohlstands ist. Ein Indikator für den Wohlstand ist das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Wie **Abbildung 36** zeigt, kann bei einer linearen Prognose damit gerechnet werden, dass das reale BIP pro Kopf zwischen 2007 und 2060 um 26 Prozent wachsen wird. Geht man nun davon aus, dass die intangiblen Kosten pro Raucher/in auf dem Niveau des Jahres 2007 stagnieren werden (wie wir es tun), impliziert dies, dass die tabakkonsumbedingte Morbidität und Mortalität bis ins Jahr 2060 deutlich gesenkt werden muss. Auch diesbezüglich ist zu bemerken, dass eine Reduktion der mortalitätsbedingten intangiblen Kosten mit einer Zunahme der morbiditätsbedingten intangiblen Kosten einhergehen dürfte, weshalb wir auch die Annahme einer Stagnation der intangiblen Kosten pro Raucher/in tendenziell für zu optimistisch halten.

**Abbildung 37** zeigt, welche sozialen Kosten pro Raucher/in bis ins Jahr 2060 resultieren, wenn man von den soeben explizierten Annahmen ausgeht: Die sozialen Kosten pro Raucher/in betragen im Jahr 2007 CHF 5'738. Unsere Annahmen implizieren, dass die sozialen Kosten pro Raucher/in bis ins Jahr 2060 um 21 Prozent auf CHF 6'970 steigen werden.

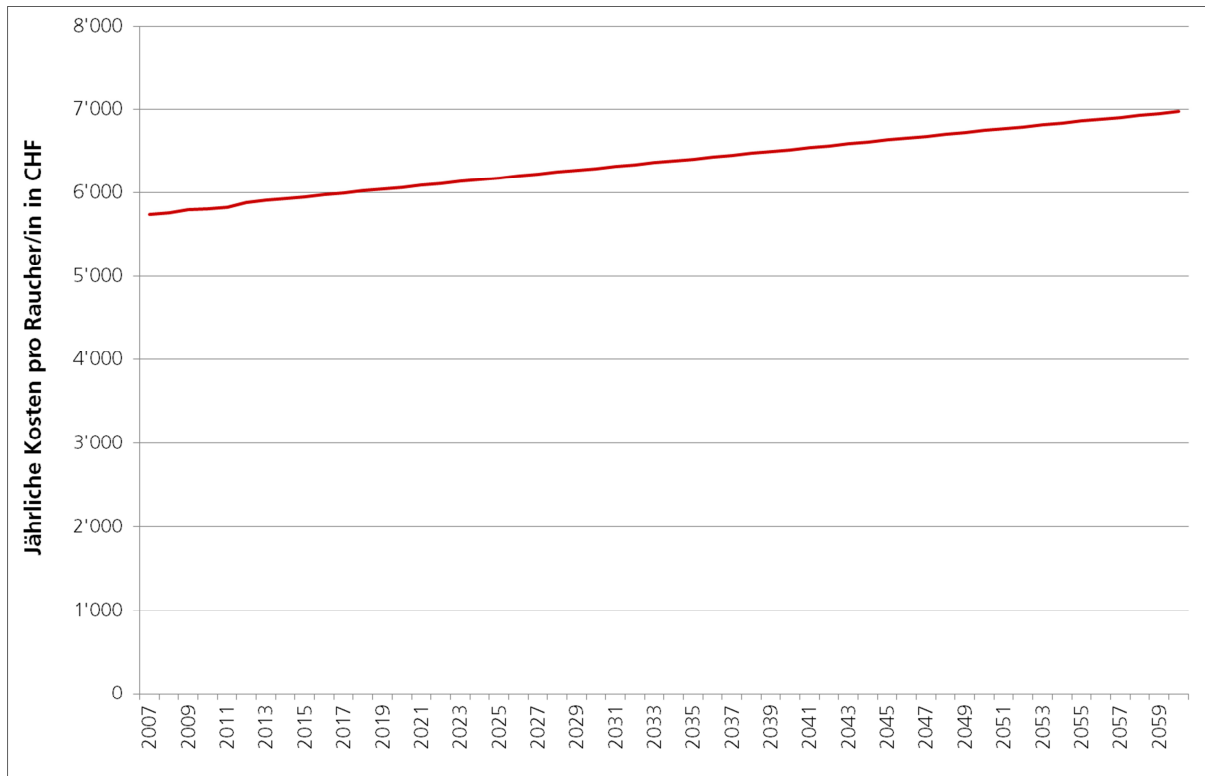


Abbildung 36: Angenommenes Wachstum der sozialen Kosten pro Raucher/in bis ins Jahr 2060



Quelle: BFS, Berechnungen BASS

Abbildung 37: Angenommene Entwicklung der sozialen Kosten pro Raucher/in bis ins Jahr 2060



Quelle: BFS, Vitale et al. (1998), Fueglistler-Dousse (2009), SGB 2007, BFS, eigene Berechnungen

### 8.3 Anzahl Raucher/innen 2018-2060 ohne TabPG

Die Zahl der Raucher/innen, die es in den Jahren 2018-2060 ohne Tabakproduktgesetz geben wird, hängt zum einen von der Bevölkerungsentwicklung und zum anderen von der Entwicklung der Prävalenz ab, die resultiert, wenn es bis ins Jahr 2060 in Bezug auf die Regulierung von Tabakprodukten keine Veränderung der bestehenden Rechtsordnung gibt. Wir definieren das **Referenzszenario (kein TabPG)** also dahingehend, dass wir davon ausgehen, dass sich an der Regulierung der Tabakprodukte bis ins Jahr 2060 nichts verändern würde. Damit gehen wir im Referenzszenario (und konsequenterweise auch im Regulierungsszenario) insbesondere auch davon aus, dass es bis ins Jahr 2060 keine reale Erhöhung der Tabaksteuer, die über das Wachstum der realen Löhne hinausgeht, geben würde.

In Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung verwenden wir das mittlere Szenario (A-00-2010) des BFS. Bezüglich der Entwicklung der Prävalenz bis ins Jahr 2060 gehen wir davon aus, dass die Prävalenz jeder Altersklasse ohne Veränderung der Regulierung von Tabakprodukten auf dem Niveau der Prävalenz im Jahr 2012 stagnieren würde. Diese Annahme ist vergleichsweise unkritisch, weil spätestens seit 2011 eine Stagnation der Prävalenz zu beobachten war (vgl. Abschnitt 2.1.2.1).

Berechnet man auf der SGB 2012 für jede einzelne Altersklasse die Prävalenz, so resultieren aufgrund des unzureichenden Stichprobenumfangs der einzelnen Altersklassen unplausible Schwankungen. Aus diesem Grund haben wir die Prävalenz jeder Altersklasse als gleitender Durchschnitt über 11 Altersklassen geschätzt:

$$\hat{P}_j = \frac{1}{11} \sum_{i=-5}^5 P_{j+i}^{SGB2012}$$

wobei:

$\hat{P}_j$  = Geschätzte Prävalenz in der Altersklasse j im Jahr 2012

$P_{j+i}^{SGB2012}$  = Prävalenz in der Altersklasse j+i gemäss der SGB 2012

Die für das Jahr 2012 derart geschätzten und im Referenzszenario für die Jahre 2013-2060 als konstant angenommenen Prävalenzen können **Abbildung 38** entnommen werden.

Die Zahl der Raucher/innen in den Jahren t=2018-2060 lässt sich dann wie folgt berechnen:

$$N_t^0 = \sum_{j=15}^{90} \hat{P}_j \times B_{j,t}$$

Wobei:

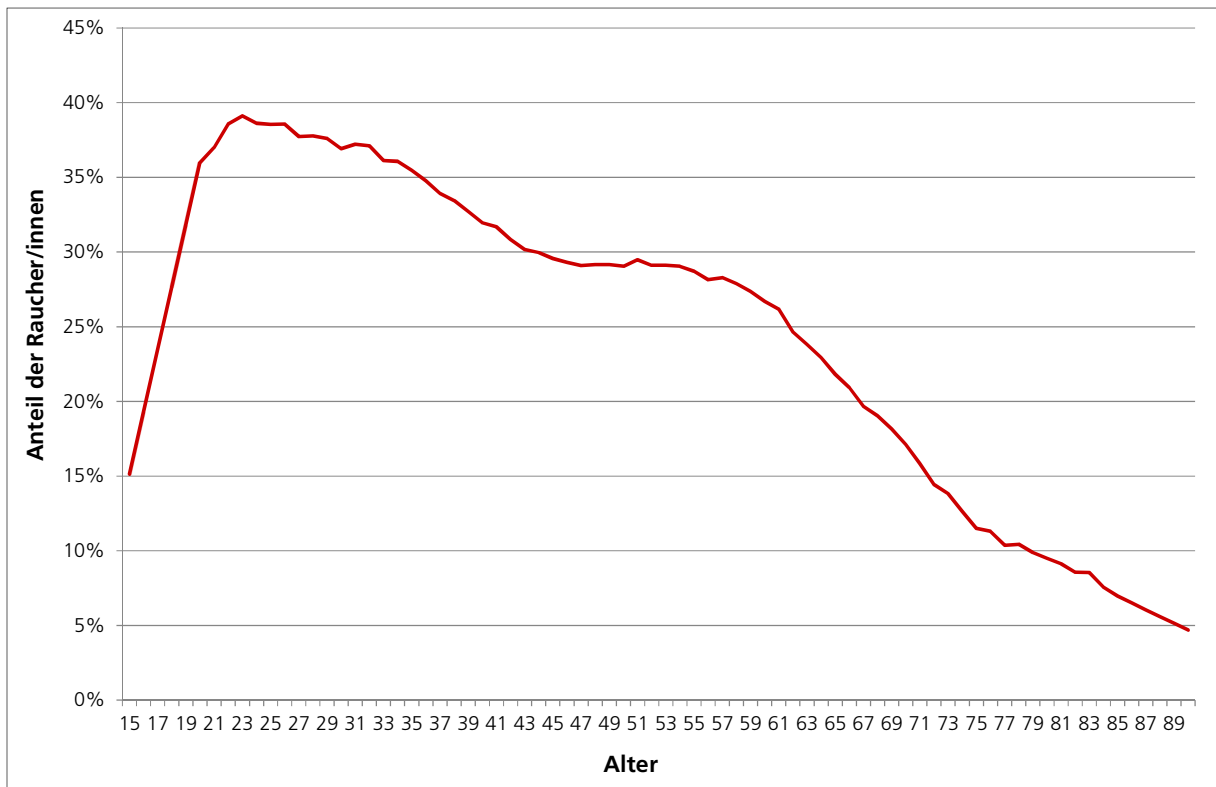
$N_t^0$  = Anzahl Raucher im Jahr t im Referenzszenario (kein TabPG)

$\hat{P}_j$  = Geschätzte Prävalenz in der Altersklasse j im Jahr 2012

$B_{j,t}$  = Wohnbevölkerung der Altersklasse j im Jahr t gemäss BFS

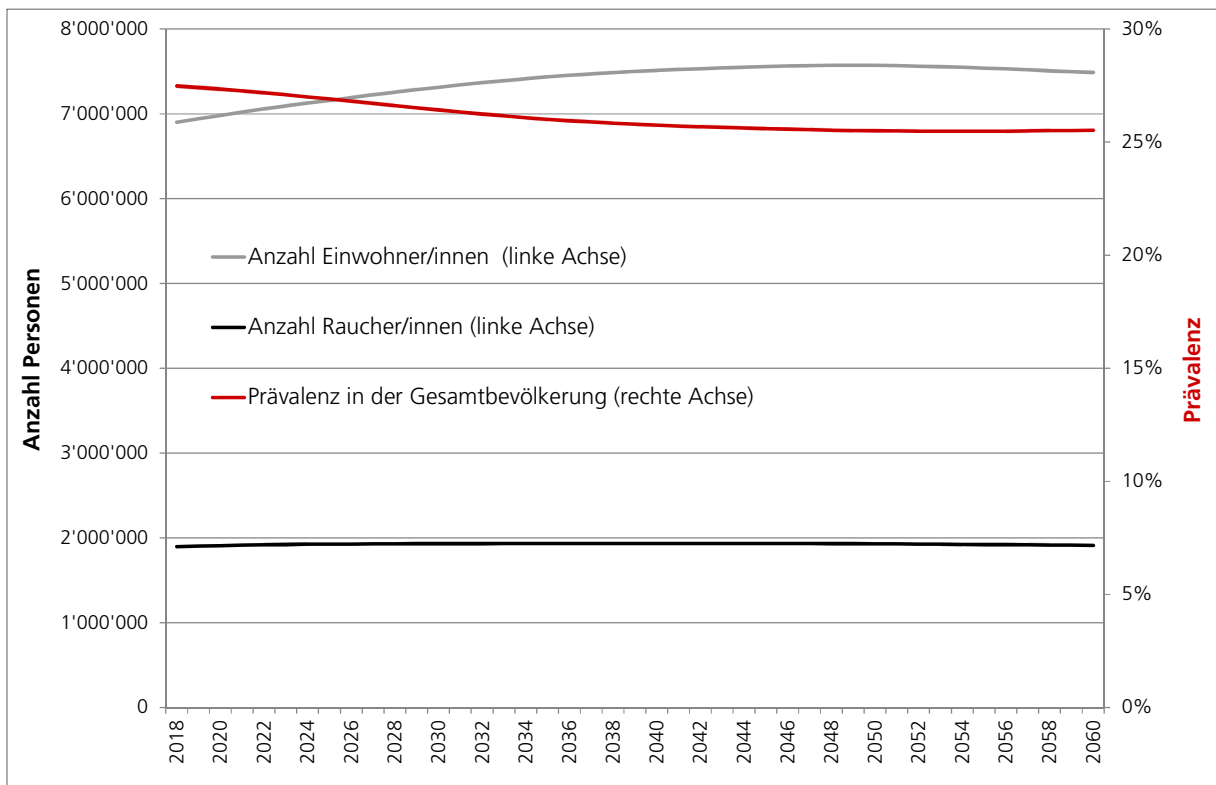
**Abbildung 39** zeigt, welche Entwicklung der Bevölkerung, der Anzahl Raucher/innen und der Prävalenz in der Gesamtbevölkerung unter den genannten Annahmen (Bevölkerungs-Szenario A-00-2010, Stagnation der Prävalenz in den einzelnen Altersklassen auf dem Niveau der geschätzten Prävalenz im Jahr 2012) im Referenzszenario (kein TabPG) resultieren würden.

Abbildung 38: Geschätzte Prävalenz im Jahr 2012, nach Altersklassen



Quelle: SGB 2012, eigene Berechnung

Abbildung 39: Referenzszenario (kein TabPG): Angenommene Entwicklung der Bevölkerung, der Anzahl Raucher/innen und der Prävalenz in der Gesamtbevölkerung, 2018-2060



Quelle: SGB2012, BFS, eigene Berechnungen

## 8.4 Soziale Kosten des Tabakkonsums 2018-2060 ohne TabPG

Die sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren  $t=2018-2060$  ohne TabPG ergeben sich durch Multiplikation der sozialen Kosten pro Raucher/in der Altersklasse  $j$  im Jahr  $t$  (Abschnitt 8.2) mit der Anzahl Raucher/innen der Altersklasse  $j$  im Jahr  $t$  (Abschnitt 8.3) mit anschliessender Aufsummierung über die Altersklassen:

$$SK_t^0 = \sum_{j=15}^{90} N_{j,t}^o \times sk_{j,t}$$

wobei:

$SK_t^0$  = Soziale Kosten des Tabakkonsums im Jahr  $t$  im Referenzszenario (keine TabPG)

$N_{j,t}^o$  = Anzahl Raucher/innen in der Altersklasse  $j$  im Jahr  $t$  im Referenzszenario (kein TabPG)

$sk_{j,t}$  = Soziale Kosten pro Raucher/in der Altersklasse  $j$  im Jahr  $t$

## 8.5 Impact des TabPG auf die Prävalenz

Wie in Kapitel 6 ausgeführt (vgl. dort insbesondere Abbildung 21 auf Seite 89) ist davon auszugehen, dass das Tabakproduktgesetz über drei Wirkungsketten zu einer Reduktion der Prävalenz führen wird:

■ **Zunahme der Regulierungskosten → Zunahme des Preises von Tabakprodukten → Reduktion der Prävalenz:** Die Zunahme der Regulierungskosten wird zu einer Erhöhung der Preise von Tabakprodukten führen (Verschiebung der Angebotskurve nach oben). Da die Preiselastizität der Nachfrage nach Tabakprodukten negativ ist, resultiert eine Reduktion der Prävalenz. Die prozentuale Veränderung der Prävalenz infolge der erhöhten Regulierungskosten bezeichnen wir mit  $\delta^{RK}$ .

■ **Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten → Substitution von Zigaretten durch E-Zigaretten → Reduktion der Prävalenz:** Die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten wird zu einer Zunahme der Zahl der Raucher/innen führen, welche den Konsum der herkömmlichen Tabakprodukte zugunsten des Konsums nikotinhaltiger E-Zigaretten aufgeben. Die Nachfrage nach herkömmlichen Tabakprodukten wird entsprechend sinken (Verschiebung der Nachfragekurve nach unten) und in einer Reduktion der Prävalenz resultieren. Die prozentuale Veränderung der Prävalenz infolge der Legalisierung des Handels mit E-Zigaretten bezeichnen wir mit  $\delta^{eZ}$ .

■ **Marketingeinschränkungen → Reduktion der Nachfrage → Reduktion der Prävalenz:** Die Marketingeinschränkungen werden die Nachfrage nach Tabakprodukten senken (Verschiebung der Nachfragekurve nach unten), was zu einer Reduktion der Prävalenz führt. Die prozentuale Reduktion der Prävalenz aufgrund der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen bezeichnen wir mit  $\delta^M$ .

Der Gesamteffekt auf die Prävalenz, d.h. die prozentuale Reduktion der Prävalenz infolge von allen drei Effekten ( $\delta$ ), ist dann gegeben durch:

$$\delta = 1 - (1 - \delta^{RK})(1 - \delta^{eZ})(1 - \delta^M)$$

In den nachfolgenden drei Abschnitten werden wir das Ausmass der drei Einzeleffekte evidenzbasiert abschätzen.

### 8.5.1 Impact der Legalisierung von nikotinhaltigen E-Zigaretten

Den Impact der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten auf die Prävalenz (in Bezug auf den Konsum herkömmlicher Tabakprodukte) schätzen wir wie folgt ab.

■ In Frankreich, wo der Handel mit E-Zigaretten legal ist, betrug die 30-Tages-Prävalenz in Bezug auf E-Zigaretten im Jahr 2014 6 Prozent (Inpes 2015). In der Schweiz betrug die 30-Tages-Prävalenz im Jahr 2013 1.1 Prozent (Kuendig et al. 2014).

■ Die Prävalenz in Bezug auf den Konsum herkömmlicher Tabakprodukte ist in Frankreich mit 33.9 Prozent (Inpes 2015: Mittelwert 2010 und 2014) höher als in der Schweiz mit 30.2 Prozent (SGB 2012).

■ Schlussfolgerung I: Wäre der Handel mit nikotinhaltigen E-Zigaretten in der Schweiz legal, würde die Prävalenz in Bezug auf E-Zigaretten in der Schweiz nicht 1.1, sondern 5.3 Prozent ( $30.2/33.9 \times 6.0$ ) betragen. Eine Legalisierung des Handels mit E-Zigaretten würde also zu einer Zunahme der Prävalenz in Bezug auf E-Zigaretten um 4.2 Prozentpunkte führen.

■ Gemäss verschiedenen Studien beträgt der Anteil der Ex-Raucher/innen an den Dampfer/innen rund 15 Prozent (vgl. z.B. Inpes 2015, 8).

■ Schlussfolgerung II: Wäre der Handel mit nikotinhaltigen E-Zigaretten in der Schweiz legal, wäre die Prävalenz in Bezug auf den Konsum herkömmlicher Tabakprodukte 0.64 Prozentpunkte ( $15 \text{ Prozent} \times 4.2 \text{ Prozentpunkte}$ ) tiefer.

Wir schätzen den Impact der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten deshalb wie folgt ab:

**Die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten wird zu einer geschätzten Reduktion der Prävalenz (in Bezug auf den Konsum herkömmlicher Tabakprodukte) um 2.1 Prozent führen (0.64 Prozentpunkte / 30.2 Prozentpunkte).**

Es ist davon auszugehen, dass dieser Effekt auf die Prävalenz nicht vollumfänglich bereits im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des TabPG, also im Jahr 2018, beobachtet werden kann. Aus diesem Grund gehen wir davon aus, dass im 2018 die Prävalenz aufgrund der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten um 0.7 Prozent (ein Drittel der 2.1 Prozent), im Jahr 2019 um 1.4 Prozent (zwei Drittel der 2.1 Prozent) und erst ab dem Jahr 2020 um 2.1 Prozent sinkt.

Bezüglich des Impacts der Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten auf die sozialen Kosten des Rauchens bemerken wir an dieser Stelle Folgendes:

■ Bei den 2.1 Prozent handelt es sich unseres Erachtens eher um einen konservativen Schätzwert. Denn angesichts des Wachstums des E-Zigaretten-Marktes in den letzten Jahren muss davon ausgegangen werden, dass die Prävalenz in Bezug auf das Dampfen in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. Dadurch wird wahrscheinlich auch die Differenz zwischen der «Dampfer-Prävalenz» in der Schweiz, wo der Handel verboten ist, und der «Dampfer-Prävalenz» in Ländern, in welchen der Handel legal ist, zunehmen.

■ Gemäss verschiedenen Quellen kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei 15 Prozent der Personen, die regelmässig E-Zigaretten konsumieren, um Ex-Raucher/innen handelt, und dass die restlichen 85 Prozent Raucher/innen sind, die ihren Konsum herkömmlicher Zigaretten mit Hilfe des Konsums von E-Zigaretten substantiell reduziert haben. Diese Reduktion der Zahl der täglich konsumierten Zigaretten berücksichtigen wir bei der Berechnung des Nutzens der Legalisierung des Tabakproduktegesetzes überhaupt nicht. Wir gehen also davon aus, dass eine Halbierung der Zahl der täglich konsumierten Zigaretten überhaupt keinen Impact auf die sozialen Kosten des Rauchens hat, was erstens wahrscheinlich nicht zutreffend ist und zweitens zu einer Unterschätzung des Nutzens der Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten führen dürfte.

■ Die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten führt nicht nur zu einem indirekten Nutzen in Form einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums, sondern auch zu einem direkten Nutzen in Form einer Erhöhung der Konsumentenrente. Den direkten Effekt berücksichtigen wir bei unse-

ren Berechnungen nicht, was ceteris paribus zu einer Unterschätzung der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten führt.

■ **Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass der Konsum von nikotinhaltigen E-Zigaretten nicht schädlich ist und entsprechend keine Kosten verursacht. Diese Annahme ist wahrscheinlich zu optimistisch.**<sup>48</sup> Diesem Tatbestand werden wir mit einer Szenarioanalyse Rechnung tragen (vgl. Abschnitt 9.2).

### 8.5.2 Impact der zusätzlichen Regulierungskosten

Wir schätzen den Impact der Regulierungskosten, die dem Tabaksektor aufgrund des TabPG entstehen werden (vgl. Abschnitt 7.4), auf die Prävalenz wie folgt ab:

- Die zusätzlichen jährlichen Regulierungskosten, die den Unternehmen des Tabaksektors aufgrund des TabPG entstehen werden, haben wir auf CHF 13'884'639 geschätzt (vgl. Tabelle 19 auf Seite 116).
- Im Jahr 2014 wurden 540'250'000 Zigarettenschachteln versteuert.
- Schlussfolgerung I: Der Preis pro Schachtel wird aufgrund der Regulierungskosten um 2.6 Rappen steigen (CHF 14'323'064 / 540'250'000 Schachteln × 100).
- Angenommen, der Preis der verkauften Zigarettenschachteln beträgt durchschnittlich CHF 8.00 bzw. 800 Rappen: Die zusätzlichen Regulierungskosten führen also dazu, dass der Preis pro Schachtel um 0.321 Prozent (2.6 Rappen / 800 Rappen × 100) steigt.
- Die Preiselastizität der Prävalenz beträgt gemäss unserer Schätzung -0.39 (vgl. Ausführungen weiter unten).
- Schlussfolgerung II: Aufgrund des erhöhten Preises sinkt die Prävalenz um 0.125 Prozent (0.39 × 0.321 Prozent).

**Wir schätzen also ab, dass die TabPG-induzierten Regulierungskosten im Tabaksektor in der Höhe von CHF 13'884'639 die Prävalenz um 0.125 Prozent reduzieren werden.**

Es ist davon auszugehen, dass auch dieser Effekt auf die Prävalenz nicht vollumfänglich bereits im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des TabPG, also im Jahr 2018, beobachtet werden kann. Aus diesem Grund gehen wir davon aus, dass im 2018 die Prävalenz aufgrund der zusätzlichen Regulierungskosten um 0.0418 Prozent (ein Drittel der 0.125 Prozent), im Jahr 2019 um 0.0835 Prozent (zwei Drittel der 0.125 Prozent) und erst ab dem Jahr 2020 um 0.125 Prozent sinkt.

### 8.5.3 Impact der Marketingeinschränkungen

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, wurden in den letzten 15 Jahren in einigen Kantonen partielle Werbe- bzw. Marketingverbote eingeführt. Es war naheliegend, auf der Basis empirischer Daten zu untersuchen, ob – und falls ja: in welchem Ausmass – sich die auf kantonaler Ebene eingeführten Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz ausgewirkt haben und den Impact der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz auf der Grundlage der Ergebnisse dieser empirischen Analyse abzuschätzen.

Die Wirkung der auf kantonaler Ebene eingeführten Marketingeinschränkungen in den letzten 15 Jahren haben wir zum einen im Rahmen von **zwei Paneldaten-Modellen** auf der Basis von Individualdaten der SGB 2002 und der SGB 2012, zum anderen im Rahmen eines **ADL-Modells** (Autoregressive Distributed

<sup>48</sup> Gemäss einer Pressemitteilung vom 19. August 2015 geht Public Health England, sozusagen das BAG von England, mit Verweis auf eine Expertenstudie davon aus, dass der Konsum von E-Zigaretten 95 Prozent weniger schädlich ist als der Konsum herkömmlicher Zigaretten. Quelle <https://www.gov.uk/government/news/e-cigarettes-around-95-less-harmful-than-tobacco-estimates-landmark-review> [12. Oktober 2015].

Lag Model) auf der Basis aggregierter, d.h. nicht-personenindividueller Quartalsdaten zwischen 2002 und 2010 untersucht.

### 8.5.3.1 Paneldatenanalyse: Wie haben sich die kantonalen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz ausgewirkt?

Im Rahmen von zwei verschiedenen Paneldaten-Modellen haben wir auf der Basis von Individualdaten der SGB 2002 und 2012 untersucht, ob – und falls ja: in welchem Ausmass – die Prävalenz in Kantonen, in denen zwischen 2002 und 2012 Marketingeinschränkungen eingeführt wurden, die Prävalenz stärker gesunken ist als in Kantonen, in denen keine über Bundesrecht hinausgehende Marketingeinschränkungen realisiert wurden. Dabei haben wir drei Arten von Kantonen unterschieden:

■ **Kantone mit «keiner Marketingregulierung»:** Zu dieser Gruppe gehören diejenigen 11 Kantone, in denen es zwischen 2002 und 2012 keine kantonalen Marketingeinschränkungen gab.

■ **Kantone mit «schwacher Marketingregulierung»:** Zu dieser Gruppe zählen wir diejenigen 12 Kantone, in denen zwischen 2002 und 2012 Plakatwerbung und/oder Kinowerbung verboten wurden.

■ **Kantone mit «starker Marketingregulierung»:** Zu dieser Gruppe zählen wir diejenigen 2 Kantone, in denen zwischen 2002 und 2012 Plakatwerbung, Kinowerbung und Sponsoring von Veranstaltungen verboten wurden. Bei den beiden Kantonen handelt es sich um Solothurn und Wallis.

Der Kanton Genf konnte keiner dieser drei Gruppen zugeordnet werden, da es in diesem Kanton im Jahr 2002 bereits eine über das Bundesrecht hinausgehende Marketingeinschränkung gab.

Zwischen schwachen und starken Marketingregulierung haben wir unterschieden, weil es in der wissenschaftlichen Literatur (vgl. Saffer und Chaloupka 2000) Hinweise darauf gibt, dass die Wirkung schwacher Marketingeinschränkungen beschränkt ist, da bei schwachen Marketingeinschränkungen die Möglichkeit besteht, die «verbotenen» Marketinginstrumente mit alternativen, gesetzlich nach wie vor zugelassenen Marketinginstrumenten zu substituieren. Ein Beispiel einer solchen Substitution ist die Substitution von Outdoor-Plakatwerbung durch Indoor-Plakatwerbung in den Verkaufsstellen, die in der Schweiz zwischen 1997 und 2007 beobachtet werden konnte.

Wenn sich gesetzliche Einschränkungen des Marketings nicht nur auf die Markenwahl, sondern auch den Konsumentenscheid per se auswirken, wäre zu erwarten, dass die Prävalenz in den Kantonen mit starken Marketingeinschränkungen zwischen 2002 und 2012 stärker gesunken ist als in den Kantonen mit schwachen und keinen Marketingeinschränkungen und dass die Prävalenz in den Kantonen mit schwachen Marketingeinschränkungen stärker gesunken ist als in den Kantonen, die zwischen 2002 und 2012 keine Einschränkungen des Marketings für Tabakprodukte eingeführt haben. Den Effekt schwacher und starker Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz haben wir im Rahmen eines sogenannten «Difference-In-Difference-Modells (DID-Modell)» und im Rahmen eines sogenannten «Multilevel-Modell» (ML-Modell) auf der Basis von Individualdaten der SGB 2002 und der SGB 2012 geschätzt.

Im Rahmen des **DID-Modells** haben wir den Effekt schwacher und starker Marketingregulierung auf die Prävalenz mittels folgender Regressionsgleichungen geschätzt:

Schwache Regulierung:

$$D_i^{Raucher} = \alpha + \beta_1 D_i^{schwach} + \beta_2 D_i^{Jahr} + \beta_3 D_i^{Jahr} D_i^{schwach} + \sum_{l=1}^L \gamma_k X_{l,i} + \varepsilon_i$$

Starke Regulierung:

$$D_i^{Raucher} = \alpha + \beta_1 D_i^{stark} + \beta_2 D_i^{Jahr} + \beta_3 D_i^{Jahr} D_i^{stark} + \sum_{l=1}^L \gamma_k X_{l,i} + \varepsilon_i$$

wobei:

$i$  = Index für die Probanden der SGB 2002 und 2012

$D_i^{Raucher}$  = Dummy-Variable: 1=Raucher/in, 0=Nicht-Raucher/in

$D_i^{schwach}$  = Dummy-Variable: 1 falls Proband  $i$  in einem Kanton mit schwacher Marketingregulierung wohnt, 0 sonst

$D_i^{stark}$  = Dummy-Variable: 1 falls Proband  $i$  in einem Kanton mit starker Marketingregulierung wohnt, 0 sonst

$D_i^{Jahr}$  = Dummy-Variable: 1 falls Proband  $i$  dem 2012-Datensatz entstammt, 0 sonst (2002-Datensatz)

$l$  = Index für die verwendeten Kontrollvariablen<sup>49</sup>

$X_{l,i}$  = Kontrollvariable  $l$

Der Regressionskoeffizient  $\beta_3$  der obigen Regressionsgleichung ist der sogenannte «DID-Koeffizient»: Multipliziert mit 100 zeigt er die Veränderung der Prävalenz in Prozentpunkten, die auf die starken (schwachen) Marketingeinschränkungen zurückgeführt werden kann. Die Regressionsgleichung haben wir für unterschiedliche Altersgruppen geschätzt, da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass sich Marketingeinschränkungen auf Personen unterschiedlichen Alters verschieden auswirken und die Zeitspanne zwischen 2002 und 2012 nur 11 Jahre umfasst.

Im Rahmen des **Multilevel-Modells** haben wir den Effekt starker (bzw. schwacher) Marketingregulierung auf die Prävalenz mittels folgender Regressionsgleichung geschätzt:

$$D_{itk}^{Raucher} = \alpha + \beta_1 D_{tk}^{schwach} + \beta_2 D_{tk}^{stark} + \sum_{l=1}^L X_{l,itk} + v_k + u_{tk} + e_{itk}$$

Wobei:

$i$  = Index für die Probanden der SGB 2002 und 2012

$t$  = Index für die Jahre 2002 und 2012

$k$  = Index für die 26 Kantone

$D_{itk}^{Raucher}$  = Dummy-Variable: 1=Raucher/in, 0=Nicht-Raucher/in

$D_{tk}^{schwach}$  = Dummy-Variable für schwache Marketingregulierung im Kanton  $k$  und im Jahr  $j$

$D_{tk}^{stark}$  = Dummy-Variable für starke Marketingregulierung im Kanton  $k$  und im Jahr  $j$

$l$  = Index für die verwendeten Kontrollvariablen<sup>50</sup>

$X_{l,itk}$  = Kontrollvariable  $l$

$v_k$  = Störterm auf der kantonalen Ebene

$u_{tk}$  = Störterm auf der jährlichen Ebene

$e_{itk}$  = Störtermin auf der individuellen Ebene

Aus ökonomischer Sicht sind vom Multilevel-Modell grundsätzlich validere und präzisere Ergebnisse zu erwarten als vom DID-Modell, da erstgenanntes auch allfällige Ähnlichkeiten zwischen Personen, die im gleichen Kanton leben und allfällige Ähnlichkeiten zwischen Personen, die im gleichen Jahr (2002 bzw. 2012) leben, berücksichtigt.

<sup>49</sup> Verwendete Kontrollvariablen: Geschlecht, Alter, zwei Dummy-Variablen für die Ausbildung (Bildungsabschluss: Sekundarstufe II und Tertiärstufe), 3 Dummy-Variablen für das Einkommensquartil, Dummy-Variable für Verfügbarkeit der Daten über das Einkommen, Dummy-Variable zur Nationalität (Schweizer oder Ausländer), 2 Dummy-Variablen für den Beschäftigungsstatus (inaktiv, arbeitslos), 3 Dummy-Variablen zum Alkoholkonsum-Quartil, Dummy-Variable für den Drogenkonsum, Dummy-Variable für die Verfügbarkeit der Daten zum Drogenkonsum, Dummy-Variable für das Gesundheitsverhalten.

<sup>50</sup> Vgl. Fussnote 49.



**Tabelle 21** zeigt die Ergebnisse des DID-Modells und des Multilevel-Modells. Die Zahlen in der Tabelle sind wie folgt zu interpretieren:

- *Zahlen ohne Klammern – Regulierungsbedingte Veränderung der Prävalenz:* Die Zahlen ohne Klammern (multipliziert mit 100) zeigen den geschätzten Effekt der Marketingregulierung auf die Prävalenz. Beispiel: Gemäss dem Multilevel-Modell hat die starke Marketingregulierung in den Kantonen Wallis und Solothurn dazu geführt, dass die Prävalenz bei den 15-64-jährigen Personen zwischen 2002 und 2012 um 4.3 Prozentpunkte stärker gesunken ist als sie gesunken wäre, wenn in diesen beiden Kantonen zwischen 2002 und 2012 überhaupt keine kantonale Regulierung des Marketings realisiert worden wäre.
- *Zahlen mit Klammern – P-Wert der geschätzten Veränderung der Prävalenz:* Wenn der P-Wert kleiner als 0.01 (bzw. 0.05 bzw. 0.1) ist, bedeutet dies, dass die geschätzte regulierungsbedingte Veränderung der Prävalenz mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von maximal 1 Prozent (bzw. 5 Prozent bzw. 10 Prozent) statistisch signifikant von Null verschieden ist. Beispiel: Die Wahrscheinlichkeit, dass der Effekt starker Regulierung auf die Prävalenz bei den 15-64-jährigen Personen (dieser beträgt wie soeben ausgeführt 4.3 Prozentpunkte) im ML-Modell nicht statistisch signifikant von Null verschieden ist, beträgt 7 Prozent.

Die **Ergebnisse des DID-Modells und des Multilevel-Modells** lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Tabelle 21):

- Die Schätzwerte des DID-Modells sind vergleichsweise unpräzise: Die P-Werte sind vergleichsweise hoch. Statistisch signifikant (auf einem Signifikanzniveau von 10 Prozent) ist gemäss dem DID-Modell einzig der Effekt starker Regulierung auf die Prävalenz bei jüngeren Personen (P15-40), der 6.8 Prozentpunkte beträgt. Dieser Schätzwert stimmt sehr gut mit dem (auf einem Signifikanzniveau von 5 Prozent) statistisch signifikanten Schätzwert des Multilevel-Modells überein: Dieser ist mit 6.3 Prozentpunkten ähnlich hoch.
- Gemäss dem Multilevel-Modell haben sich nicht nur die starken, sondern auch die schwachen kantonalen Marketingeinschränkungen signifikant auf die Prävalenz ausgewirkt.<sup>51</sup> Mehr noch: Gemäss dem Multilevel-Modell haben sich die kantonalen Marketingeinschränkungen nicht nur auf die Prävalenz jüngerer Menschen (P15-40), sondern auch auf diejenige älterer Menschen (P41-64) ausgewirkt. Dies würde bedeuten, dass sich das Marketing für Tabakprodukte nicht nur auf den Einstieg in den Tabakkonsum, sondern auch auf den Ausstieg aus dem Tabakkonsum auswirkt.
- Die Ergebnisse sind dahingehend konsistent und plausibel, dass sowohl gemäss dem DID-Modell als auch gemäss dem Multilevel-Modell starke Marketingregulierungen zu einer stärkeren Reduktion der Prävalenz geführt haben als schwache Marketingregulierungen.
- Die Ergebnisse sowohl des DID-Modells als auch des Multilevel-Modells indizieren, dass sich die kantonalen Marketingregulierungen auf die Prävalenz jüngerer Personen (P15-40) stärker ausgewirkt haben als auf die Prävalenz älterer Personen (P41-64). Dieses Ergebnis ist zum einen plausibel, weil die Marketingzielgruppe der Zigarettenindustrie eine sehr junge Zielgruppe ist. Zum anderen indiziert dieses Ergebnis, dass sich Marketingregulierungen stärker auf den Einstieg in den Tabakkonsum als auf den Ausstieg aus dem Tabakkonsum auswirken. Dies ist deshalb interessant, weil die Ergebnisse von Fueglistler-Dousse et al. (2009) indizieren, dass es sich bei der Prävention gerade umgekehrt verhält, dass sich Präventionsmassnahmen also stärker auf den Ausstieg aus dem Tabakkonsum als auf den Einstieg in den Tabakkonsum auswirken.
- Der Unterschied zwischen starker Marketingregulierung (-6.3 Prozentpunkte) und schwacher Marketingregulierung (-4.0 Prozentpunkte) ist statistisch nicht signifikant, was wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass die starke Regulierung nur von 2 Kantonen repräsentiert ist.

<sup>51</sup> Dass die P-Werte der Schätzer zur Wirkung starker Marketingregulierung beim Multilevel-Modell höher sind als die P-Werte der Schätzer zur Wirkung schwacher Marketingregulierung, dürfte mit der Stichprobengrösse bzw. damit zusammenhängen, dass es eine starke Marketingregulierung nur gerade in zwei Kantonen gab.

Die Ergebnisse des Multilevel-Modells können dahingehend als robust bezeichnet werden, dass wir getestet haben, ob der Effekt der Marketingregulierung auf die Prävalenz unabhängig von anderen kantonalen Merkmalen (wie zum Beispiel Präventionsmassnahmen) signifikant und negativ bleibt. Der durchgeführte Test führte zum Ergebnis, dass die geschätzten Effekte unabhängig von anderen kantonalen Faktoren Bestand haben.

Tabelle 21: Ergebnisse des DID- und des Multilevel-Modells: Veränderung der Prävalenz zwischen 2002 und 2012 aufgrund der kantonalen Marketingregulierungen

		DID-Modell	Multilevel-Modell
<b>Personen 15-64 Jahre</b>	Starke Marketingregulierung	-0.008 (-0.76)	<b>-0.043*</b> <b>(-0.07)</b>
	Schwache Marketingregulierung	0.006 (-0.69)	<b>-0.040***</b> <b>(0.00)</b>
<b>Personen 15-40 Jahre</b>	Starke Marketingregulierung	<b>-0.068*</b> <b>(-0.09)</b>	<b>-0.063**</b> <b>(-0.04)</b>
	Schwache Marketingregulierung	0.009 (-0.67)	<b>-0.040***</b> <b>(0.00)</b>
<b>Personen 41-64 Jahre</b>	Starke Marketingregulierung	0.053 (-0.14)	-0.023 (-0.32)
	Schwache Marketingregulierung	-0.002 (-0.92)	<b>-0.037***</b> <b>(0.00)</b>

Notation: P-Werte in Klammern; \* = signifikant auf 1%-Niveau, \*\* = signifikant auf 5%-Niveau, \*\*\* = signifikant auf 10%-Niveau. Kontrollvariablen: Vgl. Fussnote 49.

Quelle: SGB 2002 und 2012; eigene Berechnungen

### 8.5.3.2 ADL-Modell: Wie hat sich die regulierungsbedingte Reduktion der Werbeausgaben in den klassischen Werbemedien auf die Prävalenz ausgewirkt?

Wie in Abschnitt 2.1.5 ausgeführt, sind die Werbeausgaben für Tabakprodukte in die klassischen Werbemedien zwischen 2000 und 2009 aufgrund kantonaler Werbeverbote drastisch gefallen: Von knapp CHF 70 Mio. im Jahr 2000 auf knapp CHF 9 Mio. im Jahr 2009. Seither haben die Werbeausgaben für Tabakprodukte in die klassischen Werbemedien wieder etwas zugenommen. In den letzten drei Jahren (2012, 2013 und 2014) betragen sie durchschnittlich knapp CHF 20 Mio. pro Jahr.

Im Rahmen eines ADL-Modell, basierend auf Quartalsdaten zwischen dem 1. Quartal 2000 und dem 4. Quartal 2010<sup>52</sup>, haben wir untersucht, ob sich der Rückgang der Werbeausgaben in die klassische Werbemedien (Quelle: Media Focus) auf die Prävalenz verschiedener Altersgruppen (Quelle: Tabakmonitoring) ausgewirkt hat. Bei dieser zeitreihenanalytischen Modellierung der Prävalenz haben wir zum einen den Preis pro Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke (Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung), der in der untersuchten Periode stark zugenommen hat, sowie den Anteil der 15-17jährigen Personen mit legalem Zugang zu Tabakprodukten<sup>53</sup> kontrolliert.

Für Altersgruppen, für welche die Prävalenz-Zeitreihe stationär war, haben wir folgende Regressionsgleichung geschätzt:

<sup>52</sup> Auf eine Integration der Jahre 2011 bis 2014 mussten wir leider verzichten, weil das Tabakmonitoring per 2011 vom Suchtmonitoring abgelöst wurde, was zu einem Strukturbruch in der «Prävalenz-Zeitreihe» führte.

<sup>53</sup> In keiner der durchgeführten Regressionen resultierte ein statistisch signifikanter Effekt des Anteils der 15-17-Jährigen Schweizer/innen mit legalem Zugang zu Tabakprodukten auf die Prävalenz. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass der Effekt auf die Prävalenz bei den 15-17-Jährigen wegen eines ungenügenden Stichprobenumfangs des Tabakmonitorings nicht untersucht werden konnte. Untersucht wurde jedoch der Effekt auf die Prävalenz bei den 15-24-Jährigen – und dieser war nicht signifikant von Null verschieden.

$$y_t = \alpha + \theta y_{t-1} + \vartheta_0 w_t + \vartheta_1 w_{t-1} + \rho_0 p_t + \rho_1 p_{t-1} + \varepsilon_t$$

wobei:

$t$  = Index für die Quartale Q1/2000, Q2/2000, ..., Q4/2010

$\alpha$  = Konstante

$y_t$  = Prävalenz im Quartal  $t$

$w_t$  = Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte im Quartal  $t$

$p_t$  = Preis einer Schachtel der meistverkauften Zigarettenmarke im Quartal  $t$

$\varepsilon_t$  = Störterm

Für die Altersgruppen P15-64 und P15-40 war die Prävalenz über die Zeit nicht stationär. Entsprechend musste das ADL-Modell in seiner Fehlerkorrekturform geschätzt werden:

$$\Delta y_t = \alpha + \beta_0 \Delta w_t + \gamma_0 \Delta p_t - \lambda (y_{t-1} - \beta_1 w_{t-1} - \gamma_1 p_{t-1}) + \varepsilon_t$$

wobei:

$\Delta y_t = y_t - y_{t-1}$  = Veränderung der Prävalenz gegenüber dem Vorquartal

$\Delta w_t = w_t - w_{t-1}$  = Veränderung der Bruttowerbeausgaben gegenüber dem Vorquartal

$\Delta p_t = p_t - p_{t-1}$  = Veränderung des Preises gegenüber dem Vorquartal

Die **Ergebnisse der Schätzung des Effekts der Bruttowerbeausgaben auf die Prävalenz im Rahmen des ADL-Modells** können wie folgt zusammengefasst werden:

■ *Impact der Bruttowerbeausgaben auf die Prävalenz:* Es konnte kein statistisch signifikanter Effekt der Bruttowerbeausgaben auf die Prävalenz in der Gesamtbevölkerung (P15-64) und auf die Prävalenz bei Personen, die älter als 25 Jahre alt sind, festgestellt werden. Gemäss dem ADL-Modell hat die Reduktion der Bruttowerbeausgaben zwischen 2001 und 2010 jedoch zu einer statistisch signifikanten Reduktion der Prävalenz bei den 15-24jährigen Personen geführt. Das Ausmass dieses Effekts lässt sich wie folgt beschreiben: Eine permanente, d.h. nicht-transitorische Reduktion der Bruttowerbeausgaben um CHF 1.0 Mio. pro Quartal führen zu einer Reduktion der Prävalenz bei den 15-24jährigen Personen um **0.4 Prozentpunkte**, womit sich – mit Blick auf die Ergebnisse der Paneldatenanalyse folgende Sachlage ergibt: Im Jahr 2002 betrug die Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte pro Quartal CHF 14.9 Mio., im Jahr 2012 noch CHF 5.5 Mio. Die Bruttowerbeausgaben reduzierten sich zwischen 2002 und 2012 also um CHF 9.4 Mio. pro Quartal. Daraus folgt, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen, die zwischen 2002 und 2012 implementiert wurden, die Prävalenz bei den 15-24jährigen Personen um **3.8 Prozentpunkte** ( $9.4 \times 0.4$ ) gesenkt haben bzw. dass die Prävalenz bei den 15-24jährigen Personen im Jahr 2012 3.8 Prozentpunkte höher gewesen wäre, wenn die kantonalen Marketingeinschränkungen nicht eingeführt worden wären. Dieser Effekt muss als Effekt einer Marketingregulierung interpretiert werden, die schwächer ist als die Regulierung, die wir in Zusammenhang mit der Paneldatenanalyse als «schwache Marketingregulierung» definiert haben. Denn im Jahr 2012 gab es 11 Kantone, die zwischen 2002 und 2012 überhaupt keine Marketingeinschränkungen eingeführt haben. Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden, dass das Ergebnis des ADL-Modells (regulierungsbedingte Reduktion der Prävalenz bei den 15-24jährigen Personen zwischen 2002 und 2012 um 3.8 Prozentpunkte) mit den Ergebnissen des Multilevel-Modells (Reduktion der Prävalenz bei den 15-40jährigen Personen zwischen 2002-2012 infolge einer schwachen Marketingregulierung um 4.0 Prozentpunkte) sehr konsistent ist.

■ *Impact des Preises auf die Prävalenz:* Gemäss unserer Schätzung beträgt die Preiselastizität der Prävalenz 0.39 – ein Wert, der sehr gut mit den Ergebnissen der internationalen Literatur übereinstimmt. Eine

Preiselastizität der Nachfrage von 0.39 bedeutet, dass eine Zunahme des Preises um 1 Prozent zu einer Reduktion der Prävalenz um 0.39 Prozent (nicht Prozentpunkte!) führt.

### 8.5.3.3 Abschätzung des Impacts der Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz

Die **Ergebnisse des DID-Modells, des Multilevel-Modells und des ADL-Modells** lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die kantonalen Marketingeinschränkungen haben sich statistisch signifikant und in einem wesentlichen Ausmass auf die Prävalenz bei jungen Menschen ausgewirkt. Starke Marketingregulierungen (Verbot von Plakatwerbung, Kinowerbung und Sponsoring) haben bei den 15-40jährigen Personen zwischen 2002 und 2012 zu einer Reduktion der Prävalenz um 6.3 Prozentpunkte geführt, schwache Regulierungen (Verbot von Plakatwerbung und/oder Kinowerbung) zu einer Reduktion im Umfang von 4.0 Prozentpunkten.
- Gemäss dem aus ökonomischer Sicht besten Modell, dem Multilevel-Modell, haben die kantonalen Marketingeinschränkungen auch zu einer statistisch signifikanten Reduktion der Prävalenz bei den älteren Personen, den 41-64-Jährigen, geführt. Im Rahmen der beiden anderen Modelle resultierte kein statistisch signifikanter Effekt auf ältere Personengruppen.

Im Folgenden werden wir den Impact der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz ausgehend von den Ergebnissen des Multilevel-Modells und des ADL-Modells abschätzen. Dabei werden wir davon ausgehen, dass sich die Marketingeinschränkungen unmittelbar nur auf jüngere Personen und auf ältere Personen nur mittelbar, d.h. mit einer zeitlichen Verzögerung bzw. mit dem Altern der jüngeren Personen auswirken. Bei der Abschätzung ausgehend von den Ergebnissen des ADL-Modells z.B., werden wir davon ausgehen, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen unmittelbar, d.h. konkret: im Jahr 2018, nur die Prävalenz der 15-24-Jährigen reduziert und dass die Prävalenz bei den älteren Personen erst mit einer zeitlichen Verzögerung fällt: Die Prävalenz bei den 25-Jährigen (=die 24-Jährigen im 2018) fällt im 2019, die Prävalenz bei den 26-Jährigen im 2020, die Prävalenz der 27-Jährigen im 2021 etc. Bei der Abschätzung ausgehend von den Ergebnissen des Multilevel-Modells werden wir analog davon ausgehen, dass sich die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen unmittelbar nur auf die 15-40-Jährigen auswirken und die Prävalenz der Personen, die älter als 40 Jahre sind, erst mit einer zeitlichen Verzögerung fällt. Diese Ausführungen implizieren, dass der kurzfristige Impact auf die Prävalenz bei den jüngeren Personen dem langfristigen Impact auf die Gesamtbevölkerung entspricht.

#### ML-Schätzung

Bei der Abschätzung ausgehend von den Ergebnissen des Multilevel-Modells gehen wir von der Überlegung aus, dass die im TabPG vorgesehene Marketingregulierung mit der bestehenden starken Marketingregulierung in den Kantonen SO und VS vergleichbar ist:<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Wir halten das nicht für unrealistisch, da das TabPG ein Verbot der Werbung in Zeitungen und Zeitschriften und damit insbesondere ein Verbot der Werbung für Tabakprodukte in den auflagenstarken Gratiszeitungen vorsieht. 20 Minuten z.B. generiert pro Ausgabe 2.142 Mio. Leser/innen, davon sind 661'000 zwischen 14 und 29 Jahren alt. Ein Verbot der Werbung in Zeitungen und Zeitschriften gibt es in SO und VS derzeit nicht. Demgegenüber ist das Sponsoring von Veranstaltungen in SO und VS verboten, das TabPG sieht diesbezüglich nur ein Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen mit internationaler Ausstrahlung vor. In der Schweiz muss man allerdings schon sehr viele Veranstaltungen sponsern, um bei den 14-29-Jährigen 661'000 Werbekontakte zu erreichen, die man in 20 Minuten mit einer einzigen Anzeige an einem einzigen Tag realisieren kann. Aus diesem Grund ist es denkbar (jedoch nicht sicher), dass ein Verbot von Werbung in Printprodukten einen stärkeren Impact auf die Prävalenz hat als ein Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen.

■ In den Kantonen, in welchen es derzeit noch keine Marketingeinschränkungen gibt und in denen 23.77 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung wohnen, wird die Prävalenz langfristig um 6.3 Prozentpunkte (Effekt der starken Marketingregulierung auf die Prävalenz bei den 15-40-Jährigen) fallen. Dies entspricht einer Reduktion der Prävalenz bei den 15-40-Jährigen um 17.45 Prozent.<sup>55</sup>

■ In den Kantonen, in denen es eine schwache Marketingregulierung gibt und in denen 68.0 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung wohnen, wird die Prävalenz langfristig um 2.3 Prozentpunkte (6.3 Prozentpunkte der starken Marketingregulierung MINUS 4.0 Prozentpunkte der schwachen Marketingregulierung) fallen (Effekt der Differenz zwischen der starken und schwachen Marketingregulierung). Dies entspricht einer Reduktion der Prävalenz bei den 15-40-Jährigen um 8.38 Prozent.<sup>56</sup>

■ In den 2 Kantonen, in denen es bereits heute eine starke Regulierung gibt, wird die Prävalenz überhaupt nicht fallen.

**Insgesamt schätzen wir auf der Basis der Ergebnisse des Multilevel-Models also ab, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen die Prävalenz der 15-40-Jährigen unmittelbar, d.h. innerhalb von 3 Jahren<sup>57</sup>, um 5.03 Prozentpunkte bzw. 9.92 Prozent senken werden:**

■ **9.92 Prozent** =  $(23.77\% \times 17.45\%) + (69.00\% \times 8.38\%)$

■ **5.03 Prozentpunkte** =  $(23.77\% \times 6.3 \text{ Prozentpunkte}) + (68.00\% \times 2.3 \text{ Prozentpunkte})$

Bei den 9.92 Prozent handelt es sich zugleich um den langfristigen Effekt der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz in der Gesamtbevölkerung, da sich die Reduktion der Prävalenz um 9.92 Prozent bei den 15-40-Jährigen mit einer zeitlichen Verzögerung auf die Prävalenz bei den über 40-Jährigen überträgt (vgl. Ausführungen weiter oben).

### ADL-Schätzung

Ausgehend von den Ergebnissen des ADL-Modells lässt sich der Impact der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz wie folgt abschätzen:

In den Jahren 2012-2014 betragen die Bruttowerbeausgaben in die klassischen Werbemedien durchschnittlich CHF 19.64 Mio. pro Jahr bzw. 4.91 Mio. pro Quartal. Eine Reduktion der Bruttowerbeausgaben in die klassischen Werbemedien um 1.0 Millionen pro Quartal reduziert gemäss den Ergebnissen des ADL-Modells die Prävalenz bei den 15-24-Jährigen um 0.4 Prozentpunkte. Das TabPG würde zu einem kompletten Wegfall der Bruttowerbeausgaben in die klassischen Werbemedien führen, die derzeit wie soeben erwähnt rund CHF 4.91 Mio. pro Quartal betragen. Der Wegfall dieser 4.91 Mio. wäre entsprechend mit einer Reduktion der Prävalenz bei den 15-24-jährigen um 1.96 Prozentpunkte verbunden (4.91 Mio.  $\times$  0.4 Prozentpunkte). Die Prävalenz bei den 15-24-Jährigen betrug im Jahr 2012 36.1 Prozentpunkte. Das vom TabPG vorgesehene Verbot von Tabakwerbung in den klassischen Werbemedien würde also zu einer Re-

<sup>55</sup> In den beiden Kantonen mit starker Marketingregulierung betrug die Prävalenz bei den 15-40-Jährigen im Jahr 2012 29.8 Prozent. Ohne die starke Regulierung hätte die Prävalenz 36.1 Prozentpunkte betragen (29.8 Prozentpunkte + 6.3 Prozentpunkte). Der Effekt auf die Prävalenz betrug also 17.45 Prozent (6.3 Prozentpunkte / 36.1 Prozentpunkte).

<sup>56</sup> In den Kantonen mit schwacher Marketingregulierung betrug die Prävalenz bei den 15-40-Jährigen im Jahr 2012 36.4 Prozent. Ohne die schwache Regulierung hätte die Prävalenz 40.4 Prozent betragen (36.4 Prozent + 4.0 Prozent).

<sup>57</sup> Wie beim Effekt des Handels mit nikotinhaltigen E-Zigaretten und beim Effekt der Regulierungskosten gehen wir auch beim Effekt der Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz bei den 15-40-Jährigen davon aus, dass die Prävalenz bei den 15-40-Jährigen im ersten Jahr, d.h. im Jahr 2018 nur um 3.3 Prozent (ein Drittel von 9.92 Prozent), im Jahr 2019 um 6.6 Prozent (zwei Drittel von 9.92) und erst ab dem Jahr 2020 um die vollen 9.92 Prozent sinkt. Diese Staffelung des Impacts auf die Prävalenz begründen wir damit, dass sich auf der Basis einer Analyse der zeitlichen Abfolge der Reduktion der Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte (Quelle: Media Focus) und der Reduktion der Prävalenz (Quelle: Tabakmonitoring und Suchtmonitoring) abschätzen lässt, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen ihre volle Wirkung auf die Prävalenz innerhalb von höchstens 3 Jahren entfaltet haben.

duktion der Prävalenz bei den 15-24-Jährigen um 5.4 Prozent (1.96 Prozentpunkte / 36.1 Prozentpunkte) führen.

**Insgesamt schätzen wir auf der Basis der Ergebnisse des ADL-Modells also ab, dass die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen die Prävalenz bei den 15-24-Jährigen unmittelbar, d.h. innerhalb von drei Jahren<sup>58</sup>, um 5.4 Prozent senken werden.**

Langfristig handelt es sich bei den 5.4 Prozent um den Effekt auf die Prävalenz in der Gesamtbevölkerung, da sich die Reduktion der Prävalenz um 5.4 Prozent bei den 15-24-Jährigen mit einer zeitlichen Verzögerung auf die Prävalenz bei den über 24-Jährigen überträgt (vgl. Ausführungen weiter oben).

Aus verschiedenen Gründen muss die Abschätzung ausgehend von den Ergebnissen des ADL-Modells als **pessimistische Untergrenze** interpretiert werden:

■ Die Möglichkeiten der Substitution der Werbekontakte und der Werbewirkung durch alternative, nach wie vor erlaubte Marketinginstrumente werden geringer sein als sie es bei den kantonalen Werbeverböten noch waren. So konnte der Tabaksektor z.B. ein Teil der Werbekontakte, die er mit Plakatwerbung generierte, nach den kantonalen Verböten von Plakatwerbung mit Werbekontakten in Zeitungen und Zeitschriften, insbesondere in den Gratiszeitungen, substituieren.

■ Die Effektivität des Marketings, insbesondere in Bezug auf die Bildung der Marken, hängt nicht nur von der schieren Zahl der Werbekontakte, die generiert werden, ab, sondern auch von der Zahl und dem Zusammenspiel der eingesetzten Marketinginstrumente ab: Die Werbewirkung eines Werbekontakts mit einer bestimmten Person am POS zum Beispiel ist eine andere, wenn mit dieser Person in den vorangehenden Tagen bereits Werbekontakte über andere Marketinginstrumente generiert wurden. In diesem Zusammenhang ist in der Werbewirtschaft auch von «Crossmedia» die Rede. Entsprechend ist zu erwarten, dass die im TabPG vorgesehene Reduktion der Zahl der zur Verfügung stehenden Marketinginstrumente unabhängig von der Zahl der generierten Werbekontakte die Effektivität des Marketings für Tabakprodukte reduzieren wird. Anders formuliert: Das TabPG wird zu einer Reduktion der Werbewirkung eines einzelnen Werbekontakts führen. Intuitiv kann man den Marketingmix mit einem Orchester vergleichen. Wenn man aus einem Orchester alle Instrumente bis auf die Geige und die Pauke entfernt, wird die Qualität des Orchesters abnehmen – auch wenn man die Zahl der Geigen und Pauken verdoppelt.

■ Wie in Abschnitt 2.1.5 ausgeführt, ist davon auszugehen, dass die kantonalen Marketingeinschränkungen zu einer Reduktion der wirksamen Reichweite («effective reach») geführt haben. Auch die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen dürften zu einer Reduktion der wirksamen Reichweite insbesondere bei den Nicht-Raucher/innen führen.

■ Mit dem ADL-Modell haben wir im Wesentlichen den Effekt kantonalen Verböte von Werbung in klassischen Werbemedien (Plakat und Kino) gemessen. Das TabPG sieht jedoch nicht nur Restriktionen in Bezug auf Werbung in den klassischen Werbemedien, sondern auch Restriktionen in Bezug auf das Sponsoring und die Verkaufsförderung vor.

■ Der Impact kantonalen Marketingeinschränkungen ist aufgrund der interkantonalen Mobilität der Menschen geringer als der Impact nationaler Marketingeinschränkungen.

Aufgrund dieser Überlegungen muss davon ausgegangen werden, dass eine Reduktion der Bruttowerbeausgaben in die klassischen Werbemedien im Umfang von CHF 1.0 Mio. infolge des TabPG die Prävalenz

<sup>58</sup> Wiederum gehen wir davon aus, dass die Prävalenz bei den 15-24-Jährigen im ersten Jahr, d.h. im Jahr 2018, nur um 1.8 Prozent (ein Drittel der 5.4 Prozent), im Jahr 2019 um 3.6 Prozent (zwei Drittel der 5.4 Prozent) und erst ab dem Jahr 2020 um die vollen 5.4 Prozent sinkt. Begründung: vgl. Fussnote 57.

bei den 15-24-Jährigen prozentual stärker reduzieren wird als es bei den kantonalen Marketingeinschränkungen zwischen 2002 und 2012 der Fall war (0.4 Prozentpunkte pro Million pro Quartal).

### Die ML-Schätzung im Vergleich zur ADL-Schätzung

Die Ergebnisse des Multilevel-Modells sind generell als valider zu bewerten als die Ergebnisse des ADL-Modells, da im ADL-Modell abgesehen vom Preis und den kantonalen Verboten der Abgabe an Jugendliche keine weiteren exogenen Variablen kontrolliert wurden – dies im Gegensatz zum Multilevel-Modell, bei dem Effekte soziodemografischer Veränderungen auf die Prävalenz mitmodelliert wurden. Der ausgehend vom den Ergebnissen der Multilevel-Modells geschätzte Impact der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen bildet deshalb unseren «Hauptschätzer», den wir mit **«ML-Schätzung»** bezeichnen. Während der **«ADL-Schätzung»** als pessimistische Untergrenze des Impacts interpretiert werden kann, kann der ML-Schätzer nicht als optimistische Obergrenze interpretiert werden. Denn wie wir bereits ausgeführt haben, ist es möglich, dass die Wirkung der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz stärker ist als die bestehenden Marketingeinschränkungen in den Kantonen SO und VS («starke Marketingregulierung»), deren Impact auf die Prävalenz (-6.3 Prozentpunkte) wir im Rahmen des ML-Modells quantifiziert haben.

### 8.5.4 Gesamtimpact des TabPG auf die Prävalenz

Der Gesamteffekt des Tabakproduktegesetzes auf die Prävalenz der Altersklasse  $j$  im Jahr  $t$ , d.h. die prozentuale Reduktion der Prävalenz infolge von allen drei Effekten ( $\delta_{j,t}$ ), ist - wie bereits ausgeführt - gegeben durch:

$$\delta_{j,t} = 1 - (1 - \delta_{RK})(1 - \delta_{eZ})(1 - \delta_{j,t}^M)$$

Dieser Gesamteffekt beträgt langfristig 11.9 Prozent (ML-Schätzung) bzw. 7.6 Prozent (ADL-Schätzung).

**Wir schätzen also ab, dass das TabPG die Prävalenz langfristig um 11.9 Prozent (ML-Schätzung) bzw. 7.6 Prozent (ADL-Schätzung) reduzieren würde.**

Die Prävalenz der Altersklasse  $j$  im Jahr  $t$  im Regulierungsszenario lässt sich dann wie folgt berechnen:

$$P_{j,t}^{TabPG} = (1 - \delta_{j,t})\hat{P}_j$$

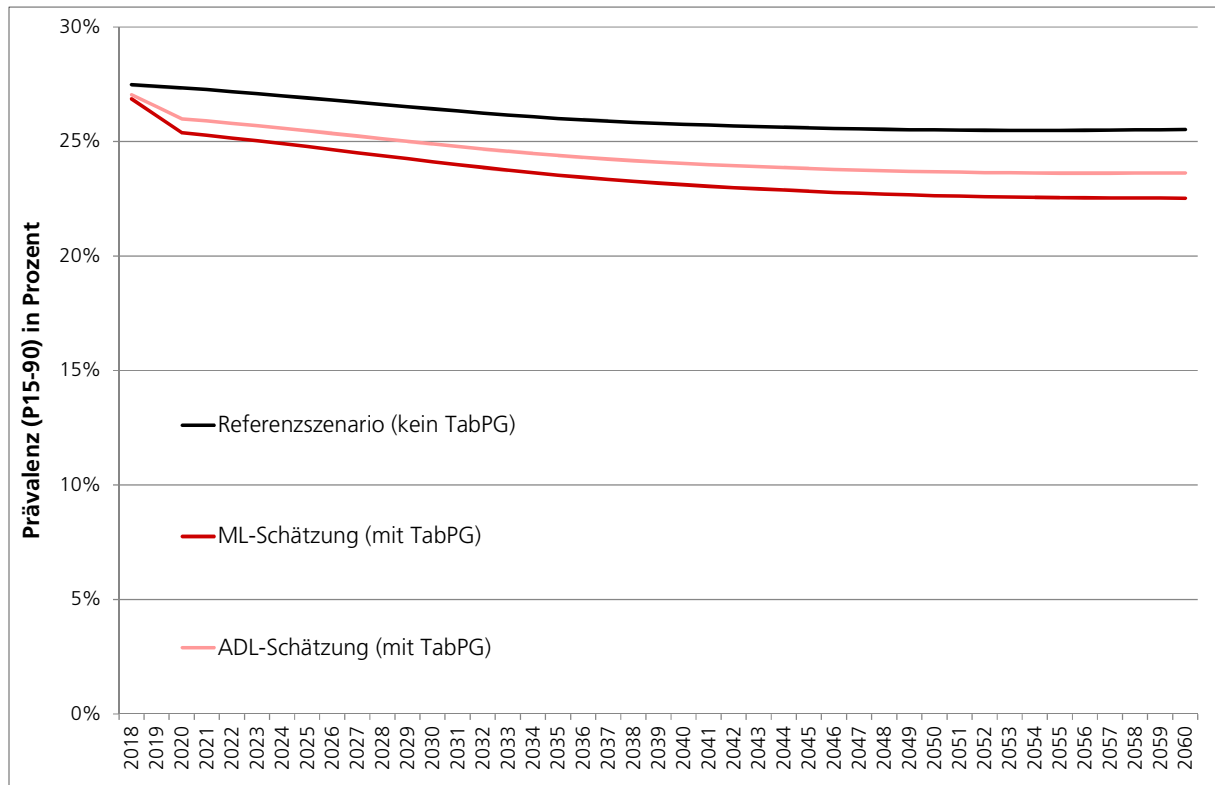
wobei:

$P_{j,t}^{TabPG}$  = Prävalenz der Altersklasse  $j$  im Jahr  $t$  im Regulierungsszenario (TabPG)

$\hat{P}_j$  = Prävalenz der Altersklasse  $j$  in den Jahren 2012-2060 im Referenzszenario (kein TabPG)

**Abbildung 40** zeigt die Entwicklung der Prävalenz, die sich gemäss unseren Schätzungen einstellen würde, wenn das TabPG am 1. Januar 2018 in Kraft treten würde (Regulierungsszenario) – im Vergleich zur Entwicklung der Prävalenz, die sich gemäss unserer Schätzung einstellen würde, wenn das TabPG nicht in Kraft gesetzt würde (Referenzszenario).

Abbildung 40: Geschätzte Entwicklung der Prävalenz im Regulierungsszenario (TabPG), im Vergleich zur geschätzten Entwicklung der Prävalenz im Referenzszenario (kein TabPG)



Quelle: SGB 2002, SGB 2012; BFS; Suchtmonitoring; eigene Berechnungen

### 8.6 Anzahl Raucher/innen 2018-2060 mit TabPG

Die Zahl der Raucher/innen, die es in den Jahren 2018-2060 geben würde, wenn das Tabakproduktegesetz per 1. Januar 2018 in Kraft treten würde, berechnet sich wie folgt:

$$N_t^{TabPG} = \sum_{j=15}^{90} P_{j,t}^{TabPG} \times B_{j,t}$$

Wobei:

$N_t^{TabPG}$  = Anzahl Raucher/innen im Jahr t im Regulierungsszenario (TabPG)

$P_{j,t}^{TabPG}$  = Prävalenz der Altersklasse j im Jahr t im Regulierungsszenario (TabPG)

$B_{j,t}$  = Wohnbevölkerung der Altersklasse j im Jahr t gemäss BFS-Szenario

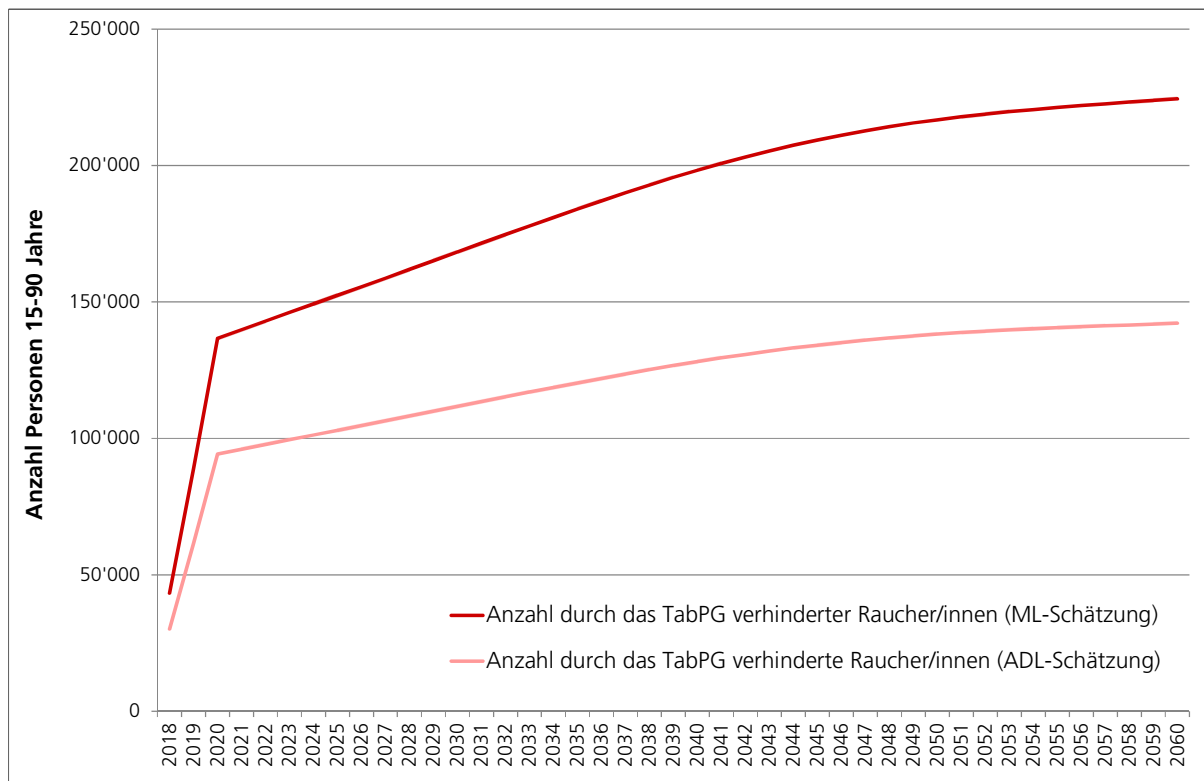
Die Zahl der Raucher/innen im Jahr t, die vom Tabakproduktgesetz «verhindert» werden ( $N_t^{\Delta}$ ), ist dann gegeben durch die Differenz der Zahl der Raucher/innen im Regulierungsszenario (TabPG) und der Zahl der Raucher/innen im Referenzszenario (kein TabPG):

$$N_t^{\Delta} = N_t^{TabPG} - N_t^0$$

**Abbildung 41** zeigt wie viele Raucher/innen es in den Jahren 2018-2060 gemäss unserer Schätzung weniger geben würde, wenn das TabPG per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt würde.



Abbildung 41: Reduktion der Zahl der Raucher/innen durch das TabPG in den Jahren 2018-2060



Quelle: SGB 2002, SGB 2012; BFS; Suchtmonitoring; eigene Berechnungen

## 8.7 Soziale Kosten des Tabakkonsums 2018-2060 mit TabPG

Ausgehend von der geschätzten Zahl der Raucher/innen im Regulierungsszenario (vgl. vorangehender Abschnitt) und den sozialen Kosten pro Raucher/in (Abschnitt 8.2) lassen sich die sozialen Kosten des Tabakkonsums in den Jahren 2018-2060 berechnen, die resultieren würden, wenn das TabPG am 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt würde:

$$SK_t^{TabPG} = \sum_{j=15}^{90} N_{j,t}^{TabPG} \times sk_{j,t}$$

wobei:

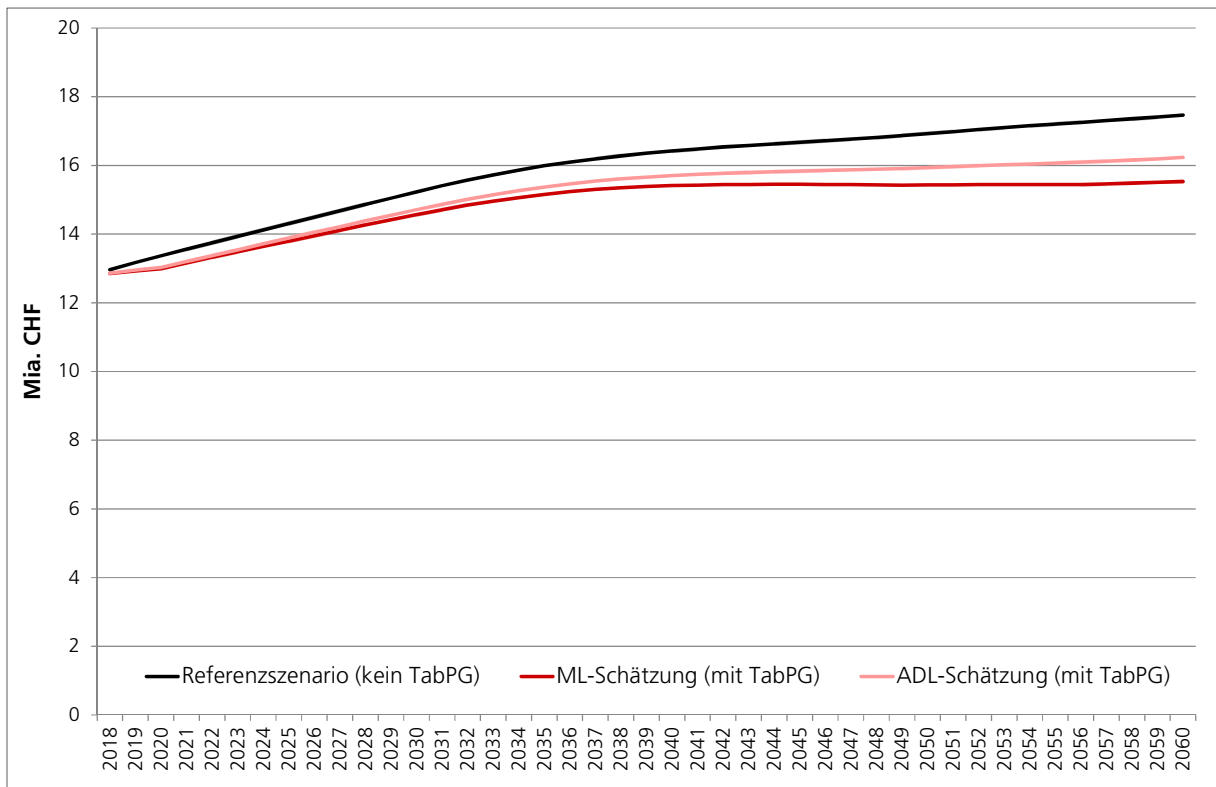
$SK_t^{TabPG}$  = Soziale Kosten des Tabakkonsums im Jahr t im Regulierungsszenario (TabPG)

$N_{j,t}^{TabPG}$  = Anzahl Raucher/innen in der Altersklasse j im Jahr t im Regulierungsszenario (TabPG)

$sk_{j,t}$  = Soziale Kosten pro Raucher/in der Altersklasse j im Jahr t

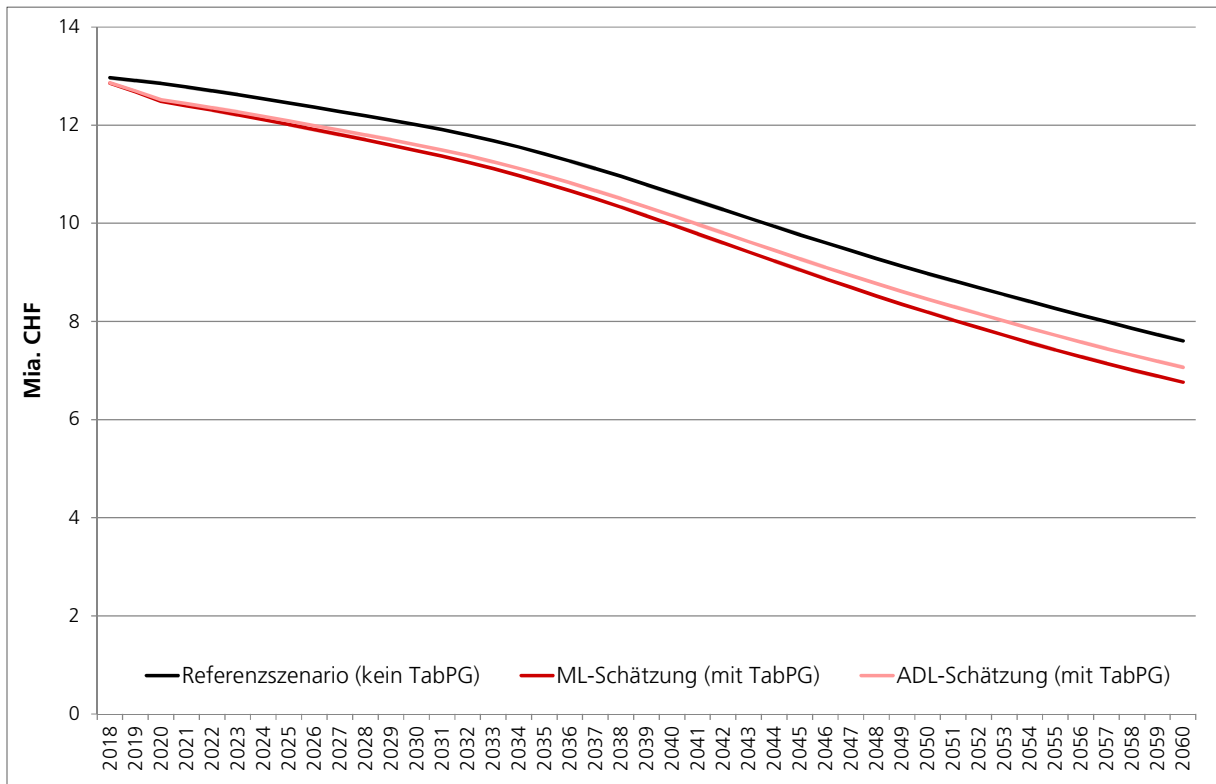
**Abbildung 42** zeigt, wie sich die sozialen Kosten des Tabakkonsums zwischen 2018 und 2060 gemäss unserer Schätzung entwickeln würden – im Vergleich zu der Entwicklung der sozialen Kosten, mit der gemäss unserer Schätzung zu rechnen ist, wenn das TabPG nicht in Kraft gesetzt würde (vgl. Abschnitt 8.4). Die Kosten und Nutzen des TabPG, die nach dem Jahr 2018 anfallen, müssen diskontiert werden. **Abbildung 42** zeigt die geschätzte Entwicklung der sozialen Kosten des Tabakkonsums mit und ohne TabPG, die resultiert, wenn keine Diskontierung vorgenommen wird. Analog zu **Abbildung 42** zeigen **Abbildung 43** und **Abbildung 44** die geschätzten Entwicklungen, die resultieren, wenn ein Diskontfaktor von 2 Prozent bzw. 4 Prozent appliziert wird.

Abbildung 42: Soziale Kosten des Tabakkonsums mit und ohne TabPG, keine Diskontierung



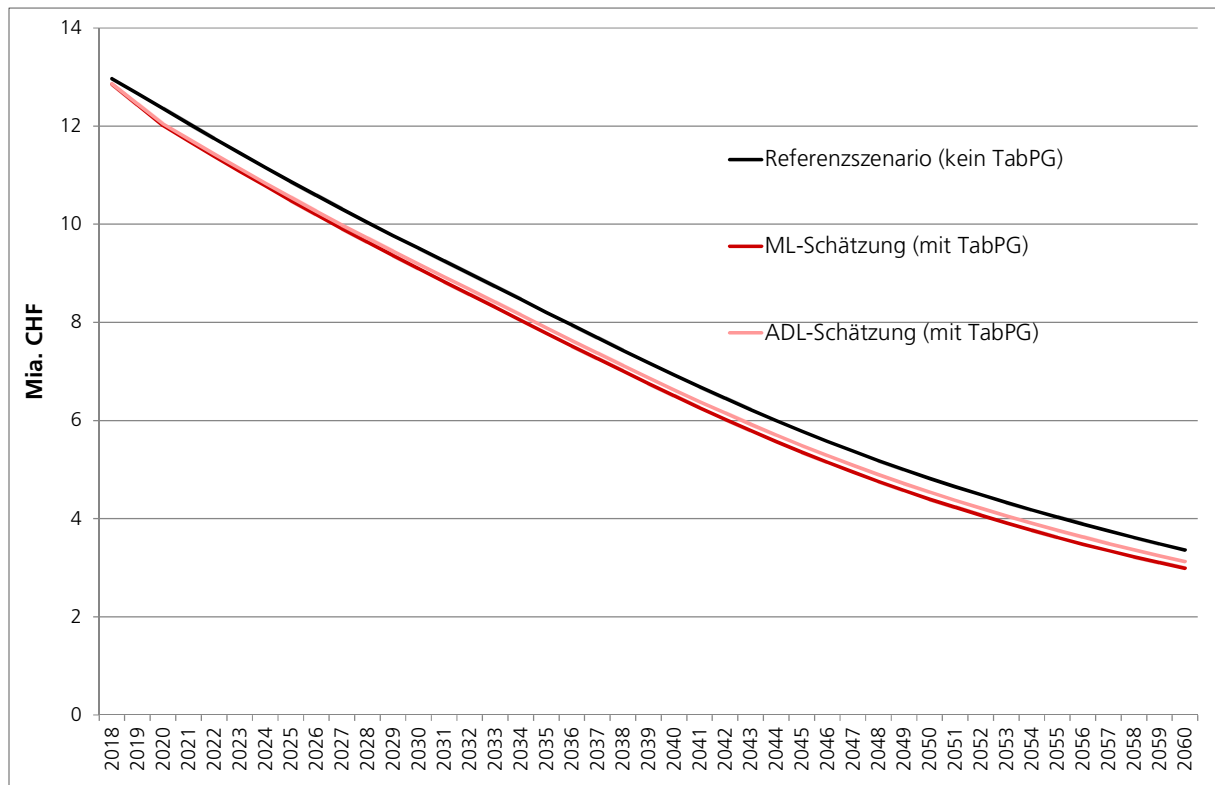
Quelle: Berechnungen BASS

Abbildung 43: Soziale Kosten des Tabakkonsums mit und ohne TabPG, Diskontfaktor = 2 Prozent



Quelle: Berechnungen BASS

Abbildung 44: Soziale Kosten des Tabakkonsums mit und ohne TabPG, Diskontfaktor = 4 Prozent



Quelle: Berechnungen BASS

## 8.8 Synthese II: Nutzen des Tabakproduktegesetzes

Der Nutzen des Tabakproduktegesetzes ( $B_{TabPG}$ ) ist gegeben durch die Differenz zwischen dem Gegenwartswert der sozialen Kosten des Tabakkonsums im Referenzszenario (kein TabPG: vgl. Abschnitt 8.4) und dem Gegenwartswert der sozialen Kosten des Tabakkonsums im Regulierungsszenario (TabPG: vgl. vorangehender Abschnitt).

$$B_{TabPG} = \sum_{t=2018}^{2060} \frac{SK_t^{TabPG} - SK_t^0}{(1+r)^{t-2018}}$$

wobei:

$SK_t^{TabPG}$  = Soziale Kosten des Tabakkonsums im Jahr t im Regulierungsszenario (TabPG)

$SK_t^0$  = Soziale Kosten des Tabakkonsums im Jahr t im Referenzszenario (keine TabPG)

r = Diskontfaktor

**Tabelle 22** zeigt, dass wir den Nutzens des Tabakproduktgesetzes in unserer Basisparametrisierung (ML-Schätzung, Diskontfaktor = 2 Prozent) **kumuliert über die Jahre 2018-2060 auf CHF 26.8 Mia.** bzw. auf **durchschnittlich CHF 624 Mio. pro Jahr** schätzen.

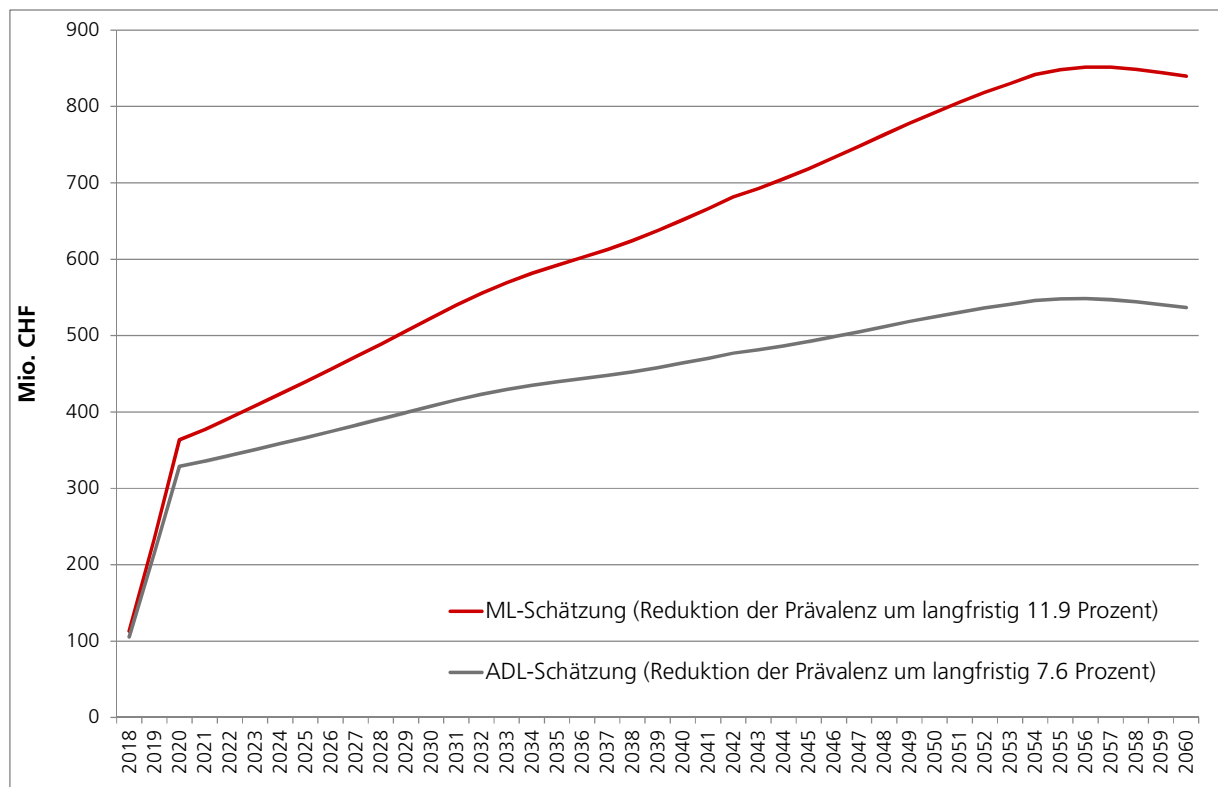
Tabelle 22: Nutzen des Tabakproduktegesetzes: Kumulierter Nutzen 2018-2060 sowie durchschnittlicher Nutzen pro Jahr

	ML-Schätzung	ADL-Schätzung
<b>Kumulierter Nutzen 2018-2060 in Mia. CHF</b>		
Diskontfaktor = 0 Prozent	44.7	31.2
Diskontfaktor = 2 Prozent	26.8	19.2
Diskontfaktor = 4 Prozent	17.1	12.5
<b>Ø-Nutzen pro Jahr in Mio. CHF</b>		
Diskontfaktor = 0 Prozent	1'040	727
Diskontfaktor = 2 Prozent	624	445
Diskontfaktor = 4 Prozent	398	291

Quelle: Berechnungen BASS

Abbildung 45 zeigt die Entwicklung des geschätzten Nutzens über die Zeit.

Abbildung 45: Entwicklung des geschätzten jährlichen Nutzens des TabPG in den Jahren 2018-2060, Diskontfaktor = 2 Prozent



Quelle: Berechnungen BASS

**Tabelle 23** kann die Verteilung des Nutzens auf die verschiedenen Nutzenarten entnommen werden. Sie zeigt, dass in der Basisparametrisierung (ML-Schätzung, Diskontfaktor = 2 Prozent), 38.9 Prozent des Nutzens in Form verhinderter Produktivitätsausfälle, 26.8 Prozent in Form verhinderter Kosten im Gesundheitswesen und 34.3 Prozent in Form von verhinderten intangiblen Kosten anfallen. In Bezug auf den indirekten Nutzen (Produktivitätsausfälle) ist Folgendes zu erwähnen:

- Beim ausgewiesenen indirekten Nutzen handelt es sich dahingehend um einen «Netto-Nutzen», dass vom Wert der mortalitätsbedingten Produktivitätsausfälle der Wert des Eigenkonsums der frühzeitig Ver-

storbenen abgezogen wurde.<sup>59</sup> Dadurch werden die vom TabPG verhinderten Produktivitätsausfälle unterschätzt. Der Wert des Eigenkonsums der frühzeitig Verstorbenen betrug im Jahr 2007 gemäss Fueglistter-Dousse et al. (2007, 32) 15.8 Prozent der «Netto-Produktivitätsausfälle». Unter der Annahme, dass das Brutto/Netto-Verhältnis bei den vom TabPG verhinderten Produktivitätsausfällen gleich hoch ist, ergeben sich vom TabPG verhinderte Produktivitätsausfälle im Umfang von geschätzten CHF 280.7 Mio. (ML-Schätzung) bzw. CHF 186.6 Mio. (ADL-Schätzung) pro Jahr.

■ Die vom TabPG verhinderten Produktivitätsausfälle umfassen sowohl Produktivitätsausfälle in Bezug auf bezahlte Arbeit als auch Produktivitätsausfälle in Bezug auf unbezahlte Arbeit. Der Anteil der Produktivitätsausfälle in Bezug auf bezahlte Arbeit am Total der tabakkonsumbedingten Produktivitätsausfälle betrug im Jahr 1995 gemäss Vitale et al. (1998) 64 Prozent. Geht man davon aus, dass der Anteil der vom TabPG verhinderten Produktivitätsausfälle in Bezug auf bezahlte Arbeit ebenfalls 64 Prozent beträgt, resultiert eine **Abschätzung, wonach das Tabakproduktegesetz in den Jahren 2018-2060 zu einer Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsausfälle in der Wirtschaft (nur bezahlte Arbeit) in der Höhe von knapp CHF 180 Mio. (ML-Schätzung) bzw. CHF 120 Mio. (ADL-Schätzung) pro Jahr führen würde.**

Tabelle 23: Durchschnittlicher Nutzen des TabPG pro Jahr, nach Nutzenarten (Diskontfaktor = 2 Prozent)

	ML-Schätzung		ADL-Schätzung	
	Mio. CHF	in %	Mio. CHF	in %
Direkter Nutzen	167.4	26.8%	121.9	27.4%
Indirekter Nutzen	242.5	38.9%	161.2	36.2%
Intangibler Nutzen	213.8	34.3%	162.3	36.4%
<b>Total</b>	<b>623.7</b>	<b>100.0%</b>	<b>445.4</b>	<b>100.0%</b>

Quelle: Berechnungen BASS

Ausgehend von diesem indirekten Nutzen des TabPG in der Wirtschaft lässt sich abschätzen, dass das TabPG in den Jahren 2018-2060 zu einer **Reduktion von mortalitäts- und morbiditätsbedingten Produktivitätsausfällen in der Wirtschaft (nur bezahlte Arbeit) im Umfang von durchschnittlich 2'183 (ML-Schätzung) bzw. 1'437 (ADL-Schätzung) Mannjahren pro Jahr** führen würde.<sup>60</sup> Diese Abschätzung der vom TabPG verhinderten Produktivitätsausfälle in der Wirtschaft, gemessen in Mannjahren, beruht auf folgenden (zusätzlichen) Annahmen:

■ Der Wert einer aus Gründen des Tabakkonsums verlorenen Arbeitsstunde in der Wirtschaft belief sich im Jahr 2012 auf CHF 59.30 (Quelle: Arbeitskostenstatistik 2012, Sektoren II und III bzw. Wirtschaftsabschnitte B bis S, exklusive «Sonstige Aufwendungen (Berufsbildungskosten und sonstige Aufwendungen des Arbeitgebers»).

■ Der Wert einer aus Gründen des Tabakkonsum verlorenen Arbeitsstunde entwickelt sich in den Jahren 2013 und 2014 gemäss dem Reallohnindex, ab dem Jahr 2015 mit dem Trendwachstum der Reallöhne zwischen 1976 und 2014. Gemäss dieser Entwicklung beläuft sich der Wert einer durchschnittlichen Arbeitsstunde im Jahr 2060 auf CHF 75.30.

■ Ein Mannjahr = 1'896 Arbeitsstunden (Quelle: Arbeitsvolumenstatistik 2014).

<sup>59</sup> Die Gründe hierfür sind methodischer Natur (Doppelzählung des Konsums der frühzeitig Verstorbenen sowohl bei den indirekten als auch bei den intangiblen Kosten des Tabakkonsums): vgl. die diesbezüglichen Ausführungen in Abschnitt 2.3 und in Fueglistter-Dousse et al. (2009).

<sup>60</sup> Langfristig, d.h. im Jahr 2060, würde das TabPG gemäss unserer Abschätzung zu einer Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsverluste in der Wirtschaft im Umfang von rund 1'620 (ADL-Schätzung) bzw. 2'564 (ML-Schätzung) Mannjahren (pro Jahr) führen.

**Tabelle 24** zeigt die Verteilung des Nutzens nach Ursachen: Die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten führt gemäss unserer Schätzung zu einer Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums von durchschnittlich CHF 217 Millionen pro Jahr, was rund einem Drittel des Nutzens entspricht (Basis: ML-Schätzung). Diese Schätzung basiert auf Annahmen, wie wir sie in Abschnitt 8.5.1 expliziert haben.

Tabelle 24: Durchschnittlicher jährlicher Nutzen der Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen E-Zigaretten (Art. 3 Abs. 2 lit. b VE-TabPG) und der Marketingeinschränkungen (Art. 13-16 VE-TabPG) (Diskontfaktor = 2 Prozent)

	<b>ML-Schätzung</b>		<b>ADL-Schätzung</b>	
	Mio. CHF	in %	Mio. CHF	in %
Legalisierung des Handels von nikotinhaltenen E-Zigaretten	216.7	34.7%	216.7	48.7%
Marketingeinschränkungen	407.0	65.3%	228.7	51.3%
<b>Total</b>	<b>623.7</b>	<b>100.0%</b>	<b>445.4</b>	<b>100.0%</b>

Quelle : Berechnungen BASS

## 9 Synthese III: Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes

### 9.1 Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes

Der Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes ist gegeben durch die Differenz zwischen dem Nutzen (Abschnitt 8.8) und den Kosten (Abschnitt 7.9) des Tabakproduktegesetzes:

$$NN_{TabPG} = B_{TabPG} - C_{TabPG}$$

wobei:

$NN_{TabPG}$  = Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes

$B_{TabPG}$  = Nutzen des Tabakproduktegesetzes

$C_{TabPG}$  = Kosten des Tabakproduktegesetzes

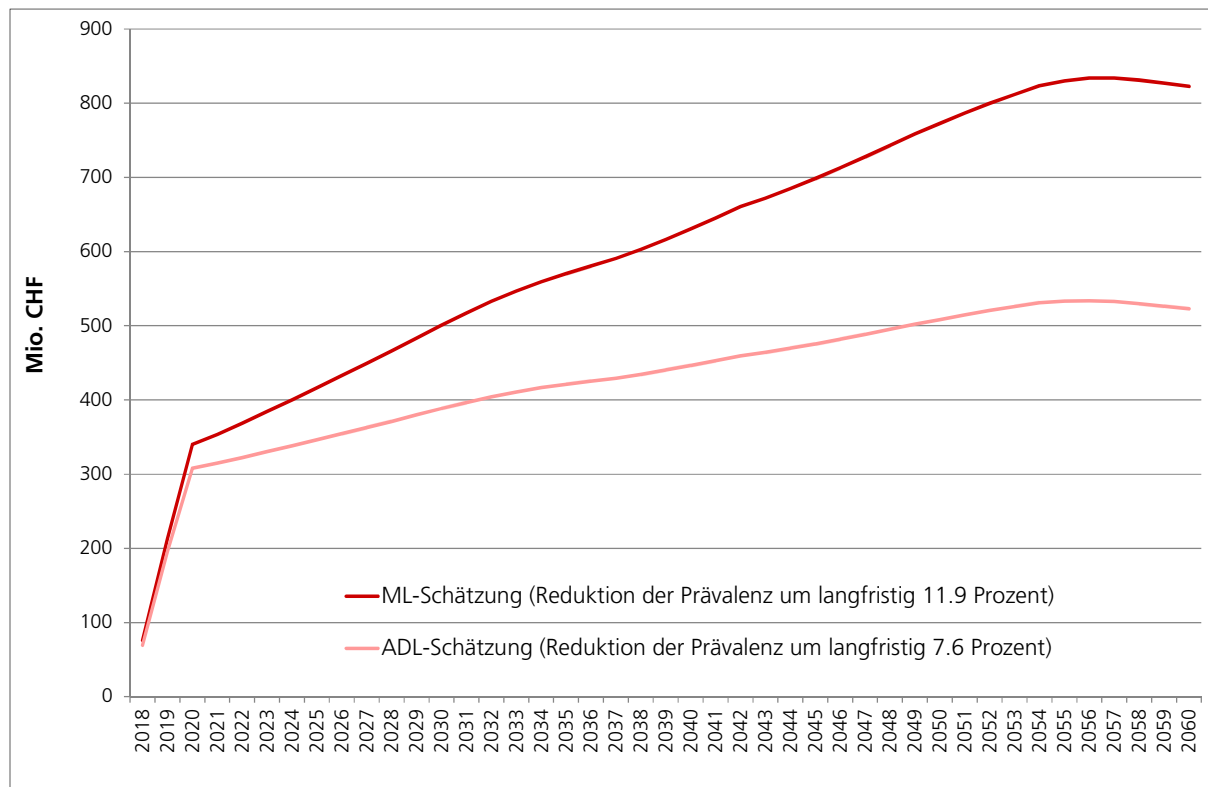
**Tabelle 25** zeigt, dass der Nutzen des TabPG die Kosten des TabPG unter den von uns getroffenen Annahmen übersteigen: Gemäss unserer Schätzung beträgt der Nettonutzen – bei einem Diskontfaktor von 2 Prozent und kumuliert über die Jahre 2018-2060 – **CHF 25.9 Mia (ML-Schätzung) bzw. CHF 18.4 Mia. (ADL-Schätzung)**. Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettonutzen in der Höhe von CHF 603 Mio. (ML-Schätzung) bzw. CHF 427 Mio. (ADL-Schätzung) pro Jahr. Die Entwicklung des geschätzten jährlichen Nettonutzens über die Zeit kann **Abbildung 46** entnommen werden.

Tabelle 25: Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes

	ML-Schätzung	ADL-Schätzung
<b>Kumulierter Nettonutzen 2018-2060 in Mia. CHF</b>		
Diskontfaktor = 0 Prozent	43.3	30.1
Diskontfaktor = 2 Prozent	25.9	18.4
Diskontfaktor = 7 Prozent	16.5	12.0
<b>Ø-Nutzen pro Jahr in Mio. CHF</b>		
Diskontfaktor = 0 Prozent	1'008	699
Diskontfaktor = 2 Prozent	603	427
Diskontfaktor = 7 Prozent	383	278

Quelle: Berechnungen BASS

Abbildung 46: Jährlicher Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes in den Jahren 2018-2060, in Mio. CHF, Diskontfaktor = 2 Prozent



Quelle: Berechnungen BASS

## 9.2 Szenarioanalyse

Unsere Ergebnisse in Bezug auf den Nutzen und damit auf den Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes basieren auf zum Teil kritischen Annahmen. Von herausragender Bedeutung sind sicherlich die folgenden Annahmen:

- Die Annahmen in Bezug auf den Impact des TabPG auf die Prävalenz (vgl. Abschnitt 8.5).
- Die Annahme, dass der Konsum von E-Zigaretten keine negativen Auswirkungen auf die Gesundheit hat (vgl. Abschnitt 8.5.1).
- Die Annahme, dass eine durch Marketingeinschränkungen ausgelöste Reduktion der Prävalenz nicht mit einer Reduktion der Konsumentenrente verbunden ist (vgl. Abschnitt 7.6).
- Die Annahme, dass durch eine Reduktion der Zahl der Arbeitsplätze und des Umsatzes vom Tabaksektor in andere Branchen bis auf eine Reduktion der Produzentenrente, wie wir sie berechnet haben, keine Kosten entstehen (vgl. Abschnitt 7.5 und Abschnitt 10.1).

Aus diesem Grund ist es erforderlich, die Belastbarkeit des Ergebnisses, dass der Nettonutzen des Tabakproduktegesetzes positiv ist, zu untersuchen. Entsprechend definieren wir das folgende, aus Sicht des TabPG pessimistische Szenario:

- Der Impact der Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz ist gegeben durch die ADL-Schätzung (Reduktion der Prävalenz bei den 15-24-Jährigen innerhalb von drei Jahren um 5.4 Prozent).
- Der Nutzen der Legalisierung von nikotinhaltigen E-Zigaretten beträgt Null. Zum Beispiel, weil sich in Zukunft herausstellen sollte, dass E-Zigaretten gleich schädlich sind wie herkömmliche Tabakprodukte.
- Es gibt keine tabakkonsumbedingte Gesundheitskosten, weil berücksichtigt wird, dass die frühzeitigen tabakbedingten Todesfälle im Gesundheitswesen zu Einsparungen führen, so dass der Nettoeffekt des



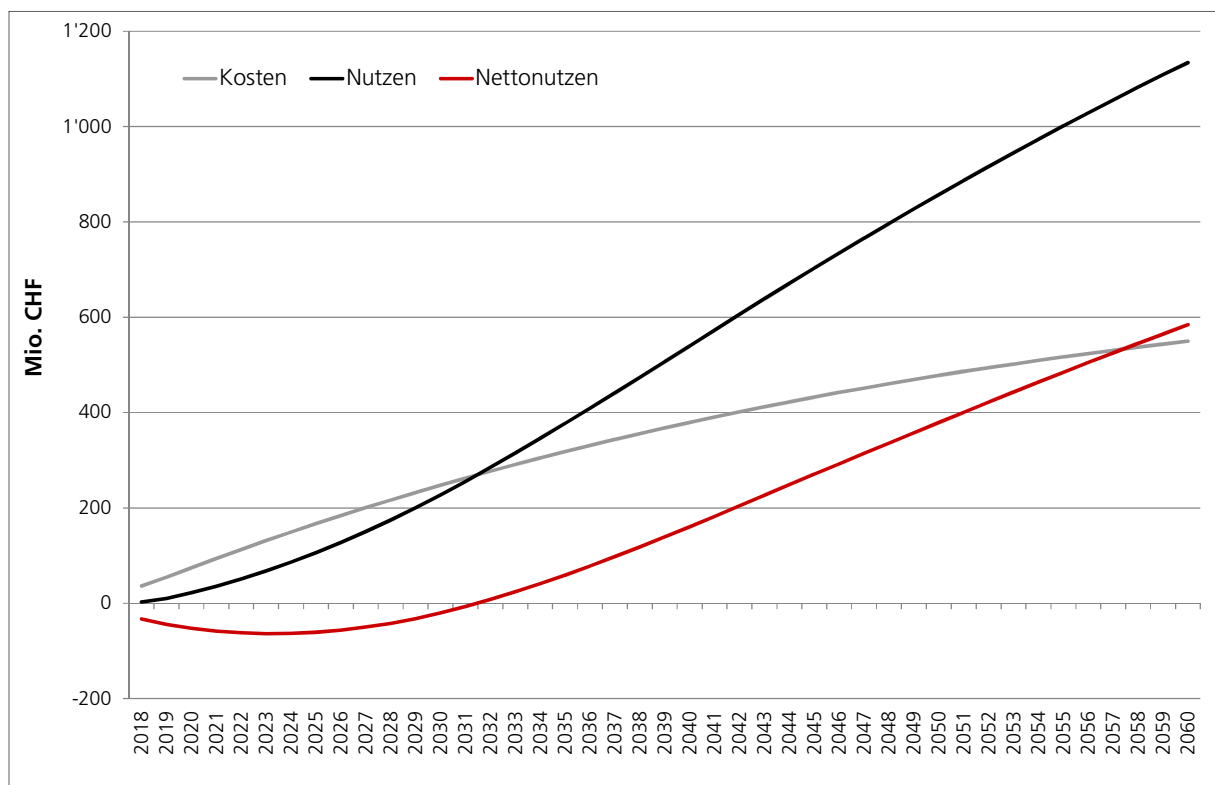
Rauchens auf die Kosten im Gesundheitswesen über den ganzen Lebenszyklus gesehen Null ist. Es ist davon auszugehen, dass diese Annahme falsch ist: Sowohl in den USA als auch in Deutschland verursacht ein/e Raucher/in über den ganzen Lebenszyklus gesehen im Gesundheitswesen höheren Kosten als ein/e Nicht-Raucher/in (vgl. FDA RIA 2011 für die USA sowie Effertz und Viariso 2015 für Deutschland). In Bezug auf die Schweiz ist nicht bekannt, ob die Raucher/innen über die ganze Lebensspanne im Gesundheitswesen mehr oder weniger Kosten verursachen als die Nicht-Raucher/innen. Fueglistler-Dousse et al. (2009) und Vitale et al. (1997) haben bei der Berechnung der direkten Kosten des Rauchens Einsparungen, die sich aus dem frühzeitigen Tod der Raucher/innen ergeben, aus methodischen Gründen (Problematik des «Nutzens eines frühzeitigen Todes») nicht miteinbezogen.

■ Die TabPG induzierte Reduktion des Tabakkonsums ist mit einer Reduktion der Konsumentenrente verbunden, die 75.5 Prozent des Nutzens des TabPG beträgt (für die 75.5 Prozent vgl. Table III in Ashley et al. 2014: «Gruber (2002-2003) midpoint estimate»).

■ Der Diskontfaktor beträgt nicht wie im Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung empfohlen 2, sondern 4 Prozent.

Auch unter diesen aus Sicht des TabPG pessimistischen Annahmen, die in ihrer Gesamtheit unseres Erachtens nicht vertretbar sind, resultiert ein **positiver Nettonutzen in der Höhe von über die Jahre 2018-2060 kumuliert CHF 584.3 Mio.**, was einem durchschnittlichen Nettonutzen in der Höhe von CHF 13.6 Mio. pro Jahr entspricht. **Abbildung 47** zeigt, dass der «Break-Even» (Nutzen>Kosten) in diesem Szenario im Jahr 2032 eintritt.

Abbildung 47: Entwicklung der Kosten, des Nutzens und des Nettonutzens des TabPG in einem pessimistisch definierten Szenario



Quelle: Berechnungen BASS

## 10 Verteilungswirkungen des Tabakproduktegesetzes

Das TabPG wird bei bestimmten Gruppen der Gesellschaft zu Verlusten führen, die durch Gewinne anderer Gruppen der Gesellschaft wieder aufgewogen werden. Es handelt sich hierbei also weder um Kosten noch um Nutzen des TabPG, sondern um Verteilungseffekte. Die wesentlichen Verteilungswirkungen des TabPG, die wir in den nachfolgenden Abschnitten kurz quantitativ beschreiben werden, sind die folgenden:

- Der Tabaksektor (Tabakanbau, Herstellung von Tabakprodukten, Tabakgrosshandel und Tabakdetailhandel) wird aufgrund des TabPG Umsätze verlieren. Demgegenüber werden die Umsätze in anderen Branchen steigen. Die Verschiebung der Umsätze wird mit Verschiebungen von Arbeitsplätzen verbunden sein.
- Marketing-, Media- und Werbewirtschaft: Innerhalb der Marketing-, Media- und Werbewirtschaft wird es zu Umsatzverschiebungen kommen. Angesichts der Entwicklung der Werbeausgaben des Tabaksektors zwischen 1997 und 2007 kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Marketingausgaben des Tabaksektors aufgrund des TabPG sinken werden.
- Steuern: Das TabPG wird – im Vergleich zu einer Situation ohne TabPG – zu tieferen Erträgen aus der Tabaksteuer führen.
- Sozialversicherungen: Das TabPG wird die Sozialversicherungen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite tangieren.

### 10.1 Tabaksektor

Das TabPG wird – im Vergleich zum Referenzszenario – dazu führen, dass der Umsatz des Tabaksektors sinkt. Auch die Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor wird unter dem TabPG tiefer sein als sie es wäre, wenn das TabPG nicht in Kraft gesetzt würde. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass in anderen Branchen im gleichen Umfang Mehrumsätze resultieren und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Denn die vom TabPG «verhinderten Raucher/innen» werden die monetären Ressourcen, die sie ohne TabPG in den Konsum von Tabakprodukten investiert hätten, anderen Konsumzwecken zuführen.

In einer amerikanischen Regulierungsfolgenabschätzung (FDA RIA 2011,36736/3617) zu den Auswirkungen einer neuen Regulierung von Warnhinweisen wird diesbezüglich Folgendes ausgeführt:

«The portion of dissuaded smokers' budgets that would, in the absence of the rule, have been spent on cigarettes will, in the presence of the rule, be spent on other goods and services, thus creating jobs in other segments of the economy. [...]. Economists have shown both theoretically and empirically that, for the nation as a whole, employment gains from spending on other products will offset any employment losses from reduced spending on tobacco products.»

In den USA gibt es gemäss Ausführungen in FDA RIA (2011, 36717) mit Verweis auf Warner et al. (1996) offenbar sogar empirische Evidenz, dass von einer Reduktion der Tabakkonsums positive Beschäftigungseffekte ausgehen.

In einer Regulierungsfolgenabschätzung der Europäischen Kommission zu den Auswirkungen einer Harmonisierung der Regulierung von Tabakprodukten in der EU (European Commission 2012, 123) schätzt man die Sachlage ebenso ein:

«In terms of employment it is estimated that jobs lost in tobacco will be off-set by jobs gained in other sectors (input/output model), as money not spent on tobacco is spent on other goods/services.»

Diesbezüglich bemerken wir, dass wir – im Gegensatz zu den im Rahmen der RFA analysierten Regulierungsfolgenabschätzungen zu Regulierungen von Tabakprodukten in der EU und in den USA – nicht da-

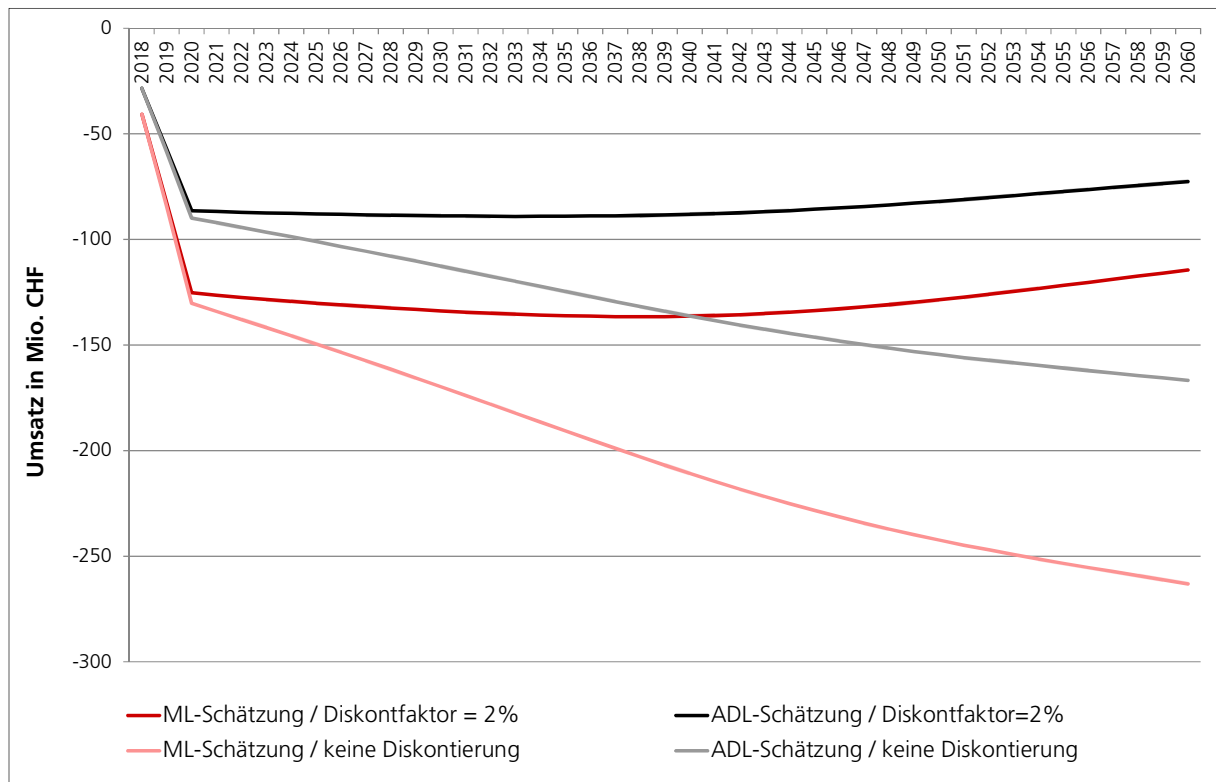
von ausgegangen sind, dass die Verschiebung von Umsatz aus dem Tabaksektor in anderen Sektoren zu 100 Prozent eine Verteilungswirkung darstellt. Vielmehr sind wir davon ausgegangen, dass die Verschiebung des Umsatzes mit einer Reduktion der Produzentenrente verbunden ist, wobei wir der Ansicht sind, dass wir die Reduktion der Produzentenrente wahrscheinlich überschätzt haben (vgl. Abschnitt 7.5).

Den **Impact des TabPG auf den Umsatz im Tabaksektor** haben wir ausgehend von folgenden Annahmen berechnet:

- Der durchschnittliche Herstellerpreis einer Schachtel Zigarette betrug im Jahr 2014 CHF 3.00 (der Herstellerpreis einer Schachtel Zigarette der meistverkauften Marke betrug im Jahr 2014 CHF 3.26). Der Herstellerpreis nimmt bis ins Jahr 2060 mit dem Trendwachstum der Reallöhne zwischen 1976 und 2014 zu.
- Ein/e durchschnittliche/r Raucher/in konsumiert derzeit und in Zukunft 15.4 Zigaretten pro Tag. Dieser Wert ergibt sich, wenn man die Zahl der versteuerten Zigaretten im Jahr 2013 (11'427 Mio.) durch die Zahl der Raucher/innen im Jahr 2013 (2'034'908 Personen ab 15 Jahren) dividiert.
- Das TabPG wirkt sich auf den Umsatz anderer Tabakprodukte proportional zur Auswirkung auf den Umsatz mit Zigaretten aus. Der Anteil der Zigaretten am Umsatz aller Tabakprodukte beträgt konstant 92 Prozent, derjenige der restlichen Tabakprodukte konstant 8 Prozent (KPMG 2013, 34).

Gegeben eine Diskontfaktor von 2 Prozent, schätzen wir die Reduktion des Umsatzes im Tabaksektor in den Jahren 2018 bis 2060 auf kumuliert CHF 5.5 Mia. (ML-Schätzung), mindestens aber auf CHF 3.6 Mia. (ADL-Schätzung). Die durchschnittliche Reduktion des Umsatzes pro Jahr beträgt entsprechend CHF 170.3 Mio. (ML-Schätzung), mindestens aber CHF 111.3 Mio. (ADL-Schätzung). **Abbildung 48** kann die Entwicklung des geschätzten Impacts des TabPG auf den jährlichen Umsatz im Tabaksektor entnommen werden.

Abbildung 48: Geschätzte Reduktion des jährlichen Umsatzes im Tabaksektor durch das TabPG



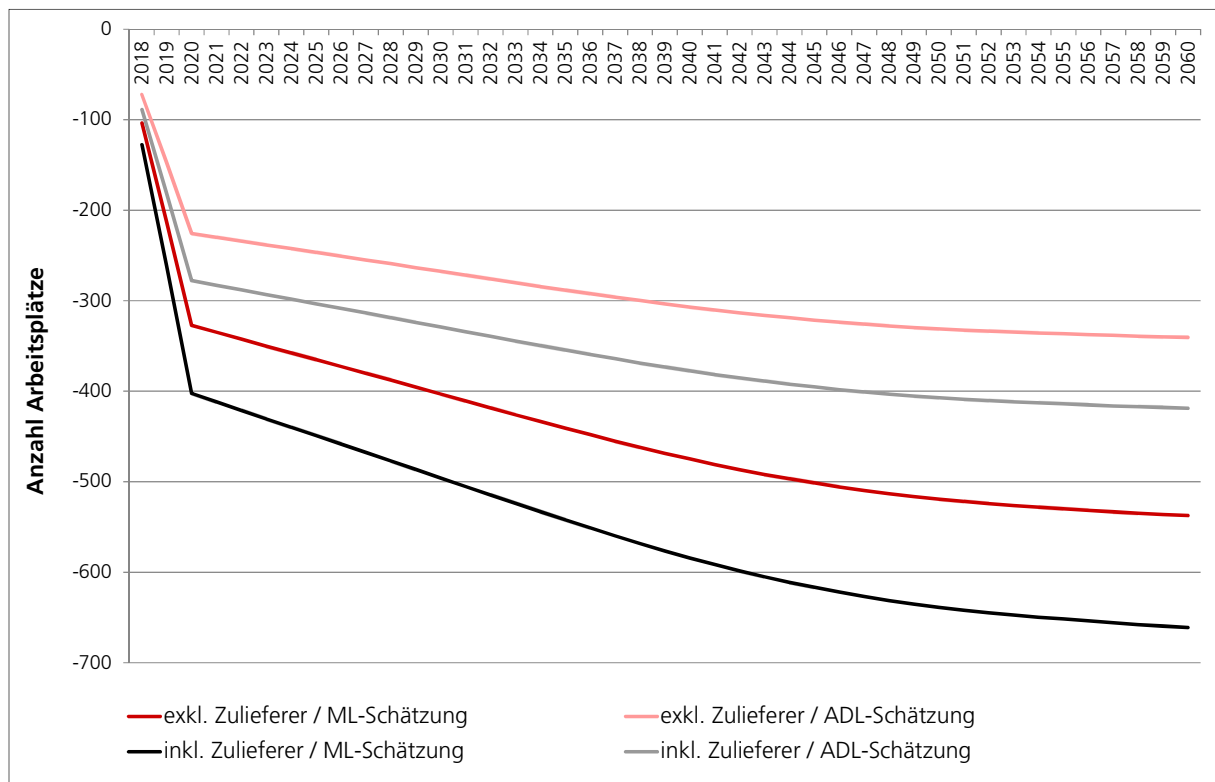
Quelle: Berechnungen BASS

Den **Impact des TabPG auf die Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor** (exklusive der Arbeitsplätze, die mit dem Export von Tabakprodukten zusammenhängen und vom TabPG nicht betroffen sind), haben wir unter folgenden Annahmen berechnet:

- Die Anzahl Schachteln Zigaretten pro Arbeitsplatz im Tabaksektor (exkl. Zulieferer) beträgt zurzeit und in der Zukunft konstant 117'217 Schachteln pro Arbeitsplatz. Dieser Wert ergibt sich, wenn man die Zahl der versteuerten Zigaretten im 2011 (11'930 Mio.) zu der Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor (**exkl.** Arbeitsplätze bei Zulieferern und exkl. Arbeitsplätze, die mit dem Export von Tabakprodukten zusammenhängen) im 2011 (auf der Basis von KPMG 2013 geschätzte 5'089 Arbeitsplätze) ins Verhältnis setzt.
- Die Anzahl Schachteln Zigaretten pro Arbeitsplatz im Tabaksektor inkl. der zuliefernden Betrieben in anderen Sektoren beträgt derzeit und in der Zukunft konstant 95'297 Schachteln pro Arbeitsplatz. Dieser Wert ergibt sich, wenn man die Zahl der versteuerten Zigaretten im 2011 (11'930 Mio.) zu der Zahl der Arbeitsplätze im Tabaksektor **inklusive** der zuliefernden Unternehmen und exkl. der Arbeitsplätze, die mit dem Export von Tabakprodukten zusammenhängen (auf der Basis von KPMG 2013 geschätzte 6'259 Arbeitsplätze) ins Verhältnis setzt.

Unter diesen Voraussetzungen ergibt sich eine Entwicklung der Reduktion der Anzahl Arbeitsplätze im Tabaksektor aufgrund des TabPG wie in **Abbildung 49** dargestellt. Sie macht deutlich, dass gemäss unserer Schätzung langfristig mit einer Verschiebung von 350 (ADL-Schätzung) bis 540 (ML-Schätzung) Arbeitsplätzen aus dem Tabaksektor (exkl. Zulieferer) in andere Sektoren gerechnet werden muss.

Abbildung 49: Geschätzte Reduktion der Anzahl Arbeitsplätze im Tabaksektor (exkl. und inkl. Zulieferer) durch das TabPG



Quelle: Berechnungen BASS

## 10.2 Marketing-, Media- und Werbewirtschaft

Gemäss unseren Analysen (vgl. Abschnitt 2.1.5) sind die Marketingausgaben des Tabaksektors aufgrund der kantonalen Marketingeinschränkungen, die zwischen 1997 und 2007 eingeführt wurden, nicht ge-

fallen, sondern gestiegen. Allerdings führten die kantonalen Marketingeinschränkungen zu Umsatzverschiebungen innerhalb der Marketing-, Media- und Werbewirtschaft: Die ehemaligen Marketingbudgets für Outdoor-Plakatwerbung und für Kino wurden nach den kantonalen Werbeeinschränkungen in Werbung am POS und ins Sponsoring von Veranstaltungen investiert.

Bei unseren Berechnungen sind wir davon ausgegangen, dass die Marketingausgaben des Tabaksektors aufgrund des TabPG nicht fallen, sondern steigen werden – und zwar um geschätzte CHF 14.12 Mio. pro Jahr (vgl. Abschnitt 7.4.2). Auch das TabPG wird zu einer Verschiebung von Umsätzen innerhalb der Marketing-, Media- und Werbewirtschaft führen: Die Bruttowerbeausgaben für klassischen Werbemedien werden in Marketinginstrumente fließen, die vom TabPG nicht verboten sind, insbesondere ins Sponsoring von Veranstaltungen und wahrscheinlich auch in einen Ausbau der Präsenz am POS.

Angesichts der absoluten Höhe der Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte und angesichts der Bedeutung der Werbeausgaben für Tabakprodukte für die vom TabPG betroffenen klassischen Werbemedien kann der Impact des TabPG auf die Marketing-, Media- und Werbewirtschaft als sehr gering bezeichnet werden. **Tabelle 26** zeigt, dass die jährlichen Bruttowerbeausgaben für Tabakprodukte in die klassischen Werbemedien in den letzten 3 Jahren (2012, 2013 und 2014) höchstens<sup>61</sup> CHF 19.7 Mio. betragen, was einem Anteil an den gesamten Bruttowerbeeinnahmen aller Werbeträger in der Höhe von 0.4 Prozent entspricht.

Tabelle 26: Jährliche Bruttowerbeausgaben der Branche «Tabakwaren» in die klassischen Werbemedien, Durchschnitt 2012-2014

	Total Bruttowerbeeinnahmen	Bruttoeinnahmen aus Werbung für Tabakprodukte	
	Mio. CHF	Mio. CHF	in % von Total
Tagespresse, regionale Wochenpresse & Sonntagspresse	1'345.3	10.294	0.77%
Publikums-, Finanz- & Wirtschaftspresse	732.6	1.455	0.20%
Spezialpresse	174.8	0.854	0.49%
Fachpresse	101.0	0.011	0.01%
Out-of-Home (Plakat)	550.2	4.668	0.85%
TV	1'605.3	0.071	0.00%
Kino	35.9	1.390	3.87%
Teletext	5.1	0.000	0.00%
Internet	161.4	0.020	0.01%
Digitale Werbeflächen	20.6	0.887	4.30%
Radio	224.5	0.007	0.00%
Total	4'956.7	19'659	0.40%

Quelle: Media Focus

Bezüglich der absoluten Bruttowerbeausgaben ist zu berücksichtigen, dass mit den Bruttowerbeausgaben, wie sie von Media Focus ausgewiesen werden, die effektiven Werbeinnahmen der Werbemedien deutlich überschätzt werden. Dies deshalb, weil in den Bruttowerbeausgaben auch Mengenrabatte, Freespace (so nennt man die «Kampf-Rabatte» im Mediageschäft), eine Beraterkommission, die je nach Mediengruppe zwischen 5 und 15 Prozent vom Netto-Umsatz (Bruttowerbeausgaben abzüglich Mengenrabatte, Freespace und andere allfällige Rabatte) beträgt, sowie eine allfällige Vermittlerkommission enthält, welche die Werbemedien gewähren, wenn ein Werbeauftrag von einem Werbevermittler angedient wird. Im

<sup>61</sup> In der Branche «Tabakwaren» befinden sich auch wenige Produkte wie Aschenbecher und Feuerzeuge (Produktsegment «Raucherzubehör»). Dies ist der Grund, weshalb in Tabelle 26 auch für die Mediengruppen Fernsehen, Radio und Teletext Werbeausgaben ausgewiesen sind, obwohl in diesen Medien Werbung für Tabakprodukte nicht erlaubt sind. Der Anteil dieser Produkte an den Bruttowerbeausgaben der Branche «Tabakwaren» ist allerdings vernachlässigbar.

Bereich Kino handelt es sich bei den beiden relevanten Werbevermittlern z.B. um die beiden Unternehmen WerbeWeischer GmbH und Publicitas cinecom. Die Vermittlerprovisionen sind vertraglich vereinbart und betragen in der Regel zwischen 10 und 35 Prozent des Netto/Netto-Umsatzes. Der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Umsatz- und Rabattbegriffen ist in **Tabelle 27** schematisch dargestellt. Wir verfügen nicht über alle erforderlichen Angaben, um die Netto/Netto/Netto-Erträge der vom TabPG betroffenen Werbeträgern ausgehend von den Bruttowerbeausgaben zu bestimmen.

Tabelle 27: Umsatz- und Rabattbegriffe im Mediageschäft

<b>Bruttowerbeausgaben des Werbetreibenden (=Brutto-Umsatz des Werbeträgers)</b>
- Mengenrabatte
- Freespace
- Andere Rabatte (z.B. Sconti)
<b>Netto-Umsatz des Werbeträgers</b>
- Beraterkommission (5-15%)
<b>Netto/Netto-Umsatz des Werbeträgers</b>
- Vermittlerkommission (10-35%)
<b>Netto/Netto/Netto-Umsatz des Werbeträgers</b>

Quelle: Darstellung BASS

Der Unterschied zwischen dem Brutto-Umsatz, wie er von Media Focus ausgewiesen ist und dem Netto/Netto/Netto-Umsatz kann jedoch erheblich sein, wie folgendes Beispiel zeigt: Die Bruttowerbeausgaben für Kinowerbung betragen im Jahr 2013 gemäss Media Focus CHF 38.2 Mio. Laut der Netto-Werbestatistik der Stiftung Werbestatistik Schweiz, betragen die Netto-Umsätze der Kinos im Jahr 2013 jedoch nur gerade CHF 26 Mio. Allein die «Brutto-Netto-Schere» betrug bei der Kinowerbung im Jahr 2013 also knapp 32 Prozent. Bringt man des Weiteren eine Beraterkommission in der Höhe von 10 Prozent in Abzug, resultiert ein Netto/Netto-Umsatz in der Höhe von 23.4 Mio. Geht man des Weiteren von der (wahrscheinlich nicht zutreffenden) Annahme aus, dass jegliche Werbeaufträge von den beiden Vermittlern angedient werden und beide eine Vermittlerprovision in der Höhe von 20 Prozent erhalten, resultiert für die Kinos ein geschätzter Netto/Netto/Netto-Umsatz in der Höhe von 18.72 Mio. Damit ergibt sich eine geschätzte «Brutto-Netto/Netto/Netto-Schere» in der Höhe von 50.1 Prozent, was bedeuten würde, dass der Netto/Netto/Netto-Umsatz bei den Kinos nur gerade knapp 50 Prozent der Bruttowerbeeinnahmen ausmachen, wie sie von Media Focus ausgewiesen sind. Im Jahr 2013 beliefen sich die Bruttowerbeeinnahmen der Kinos aus Werbung für Tabakprodukte gemäss Media Focus auf CHF 1.923 Mio. Appliziert man die berechnete Brutto-/Netto/Netto/Netto-Schere in der Höhe von 51 Prozent, resultiert für die Kinos ein geschätzter Netto/Netto/Netto-Umsatz aus Werbung für Tabakprodukte in der Höhe von CHF 0.94 Mio. Dieses Beispiel, das im Detail allenfalls auf nicht ganz zutreffenden Annahmen beruht, macht deutlich, dass mit den Bruttowerbeausgaben gemäss Media Focus die Erträge der Werbeträger massiv überschätzt werden.

Tabelle 26 zeigt, dass der Anteil der Bruttowerbeeinnahmen aus Tabakwerbung an den gesamten Bruttowerbeeinnahmen in den Jahren 2012-2014 beim Kino und bei den digitalen Werbeflächen mit 3.87 Prozent bzw. 4.3 Prozent am höchsten war. Relativ betrachtet sind die Kinos und die digitalen Werbeflächen vom TabPG also am stärksten betroffen. In Bezug auf die digitalen Werbeflächen ist es möglich, dass diese vom TabPG überhaupt nicht oder nur zum Teil tangiert werden – nämlich dann, wenn alle oder ein Teil der digitalen Werbeflächen, die von Media Focus berücksichtigt werden, am POS platziert sind.<sup>62</sup> Trotz des

<sup>62</sup> Überhaupt ist an dieser Stelle zu bemerken, dass die in Media Focus ausgewiesenen Bruttowerbeausgaben der Mediengruppe «Digitale Werbeflächen» mit Vorsicht zu interpretieren sind, da davon ausgegangen werden muss, dass Media Focus nur einen geringen Anteil der Werbeausgaben im Bereich AdScreen erfasst.

Anteils der Tabakwerbung an den Bruttowerbeinnahmen der Kinos in der Höhe von durchschnittlich 3.87 Prozent in den Jahren 2012-2014, würde der Wegfall dieser 3.87 Prozent der Bruttowerbeinnahmen auf die Kinos keine einschneidenden Auswirkungen entfalten. Denn im Jahr 2014 betrug die Bruttoeinnahmen der Kinos aus Werbung für Tabakprodukte gemäss Media Focus nur gerade CHF 436'000, was bei Bruttowerbeinnahmen von insgesamt 39.4 Mio. im Jahr 2014 einem Anteil von 1.1 Prozent der gesamten Bruttowerbeinnahmen der Kinos entspricht. Die Kinos waren im 2014 also in der Lage, trotz des deutlichen Rückgang der Einnahmen aus Tabakwerbung (CHF 1.923 Mio. im Jahr 2013 → CHF 436'000 im Jahr 2014) ihre Bruttowerbeinnahmen und damit wahrscheinlich auch die Netto/Netto/Netto-Einnahmen zu steigern: von 38.2 Mio. im Jahr 2013 auf 39.4 Mio. im Jahr 2014.

**Einschneidende Auswirkungen könnte das Verbot der Werbung in Zeitungen und Zeitschriften für die Fachzeitschrift «Cigar» haben.** Wir wissen zwar nicht, wie hoch der Anteil der Einnahmen dieser Zeitschrift aus Werbung für Tabakprodukte ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Anteil hoch ist, so dass das im TabPG vorgesehene Verbot für die Fachzeitschrift existenzielle Auswirkungen haben könnte. Wir sind der Ansicht, dass Tabak-Fachzeitschriften grundsätzlich von einem Werbeverbot ausgenommen werden sollten, unabhängig davon, ob sie sich an Konsument/innen oder aber an Unternehmen des Tabaksektors richten<sup>63</sup>.

### 10.3 Steuern

Das TabPG dürfte zu einer Zunahme des Ertrags aus der **Mehrwertsteuer** führen: Die vom TabPG verhinderten Raucher/innen werden die monetären Ressourcen, die sie ohne TabPG für den Konsum von Tabakprodukten ausgeben würde, für andere Mehrwertsteuer-pflichtigen Güter und Dienstleistungen ausgeben. Die Reduktion tabakkonsumbedingter Mortalität durch das TabPG wird dazu führen, dass die Zahl der konsumierenden Einwohner/innen steigt. Die Reduktion tabakkonsumbedingter Morbidität wird darüber hinaus dazu führen, dass die durchschnittlichen Konsumausgaben pro Einwohner/in steigen werden.

Aus den gleichen Gründen wird das TabPG zu einer Zunahme des Ertrags aus den **direkten Steuern** natürlicher Personen führen.

In Bezug auf den Ertrag aus der **Unternehmenssteuer** sind wahrscheinlich keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten: Auf der einen Seite wird der Ertrag aus der Besteuerung von Unternehmen des Tabaksektors sinken. Auf der anderen Seite sind zusätzliche Erträge aus der Besteuerung von Unternehmen anderer Branchen zu erwarten, da die Umsätze und Gewinne in diesen Branchen steigen werden. Eine wesentliche Reduktion des Ertrags aus der Unternehmenssteuer würde resultieren, wenn Philip Morris International (PMI) und/oder Japan Tobacco International (JTI) wegen dem TabPG ihren internationalen Hauptsitz aus der Schweiz verlegen würden. Wie wir in Abschnitt 7.8 ausgeführt haben, halten wir es jedoch für unwahrscheinlich, dass PMI und JTI wegen dem TabPG aus der Schweiz abwandern würden.

Das TabPG wird jedoch insbesondere dazu führen, dass der Ertrag aus der **Tabaksteuer** geringer sein wird als es der Fall wäre, wenn das TabPG nicht in Kraft gesetzt würde. Den Impact des TabPG auf die Erträge aus der Tabaksteuer haben wir auf der Basis folgender Annahmen abgeschätzt:

Im Jahr 2014 wurden 540'250'000 Schachteln Zigaretten versteuert. Der Gesamtertrag aus der Tabaksteuer betrug CHF 2'257'100'000, also CHF 4.18 pro Zigarettschachtel. Im 2014 betrug der Herstellerpreis pro Schachtel Zigaretten der meistverkauften Marke CHF 3.26. Wir gehen davon aus, dass das Ver-

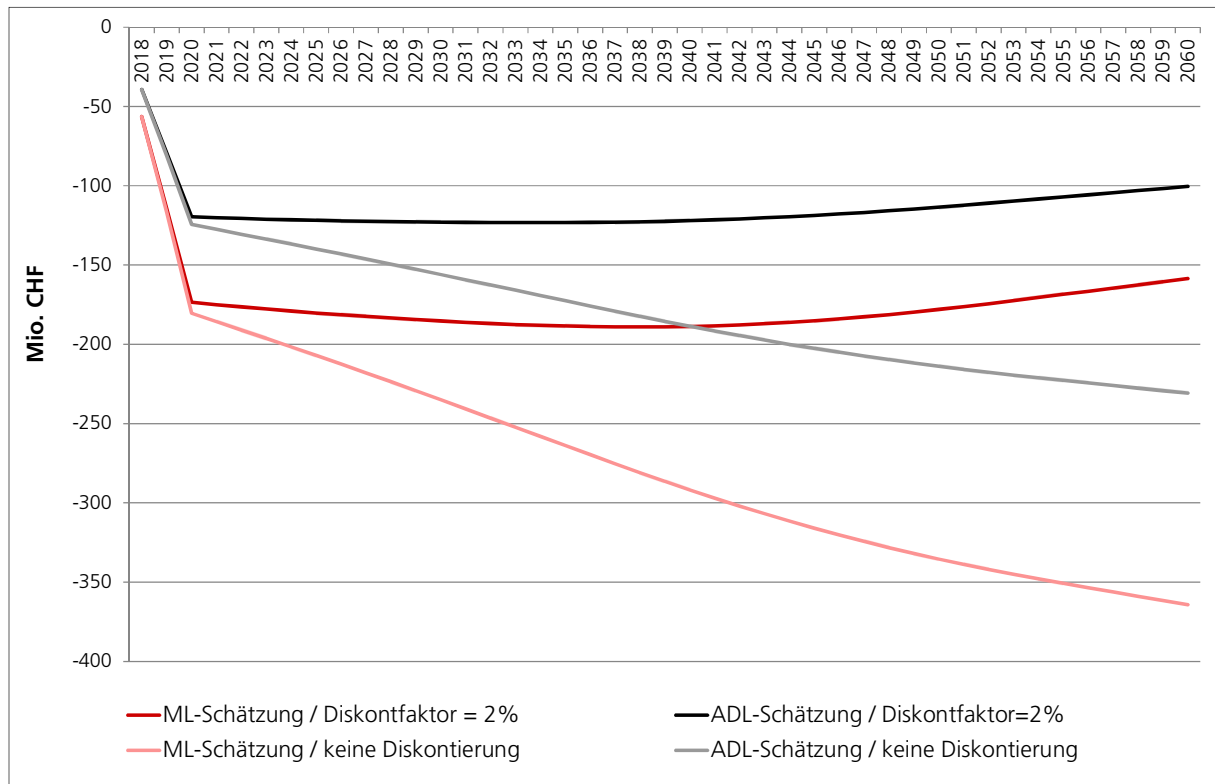
<sup>63</sup> Eine Unterscheidung zwischen Tabakzeitschriften, die sich an Konsument/innen richten und solchen, die sich an Unternehmen richten, könnte in der Praxis zu Problemen führen. So dürfte bei der Zeitschrift «Cigar» z.B. ein wesentlicher Anteil der Abonnements auf Unternehmen und nicht auf Konsument/innen entfallen.

hältnis des Steuerertrags pro Schachtel (CHF 4.18 im Jahr 2014) zum Herstellerpreis pro Schachtel (CHF 3.26 pro Schachtel im 2014) konstant 1.2822 beträgt. Bezüglich des Herstellerpreises pro Schachtel gehen wir davon aus, dass dieser zwischen 2014 und 2060 entsprechend dem Trendwachstum der Reallöhne zwischen 1976 und 2014 zunehmen wird. Aufgrund der Annahme eines konstanten Verhältnisses des Steuerertrags zum Herstellerpreis pro Schachtel impliziert dies, dass auch der Steuerertrag pro Schachtel Zigarette zwischen 2014 und 2060 entsprechend dem Trendwachstum der Reallöhne steigen wird. In Bezug auf alle anderen Faktoren, welche einen Einfluss auf die Einnahmen aus der Tabaksteuer haben (insbesondere: Preisunterschiede im Vergleich zu den Nachbarländern) gilt die ceteris-paribus-Bedingung.

Unter diesen Voraussetzungen schätzen wir ab, dass das TabPG in den Jahren 2018-2064 zu einer Reduktion des Ertrags aus der Tabaksteuer führen wird, wie sie in **Abbildung 50** dargestellt ist. Gemäss dieser Schätzung ist aufgrund des TabPG zwischen 2018 und 2060 (ohne Diskontierung) mit einer Reduktion des Ertrags aus der Tabaksteuer in der Höhe von kumuliert CHF 11.8 Mia. (ML-Schätzung), mindestens aber mit einer Reduktion in der Höhe von CHF 7.7 Mia. zu rechnen. Dies entspricht einer Reduktion des Steuerertrags zwischen 2018 und 2060 in der Höhe von durchschnittlich CHF 275 Mio. pro Jahr (ML-Schätzung) bzw. CHF 178 Mio. pro Jahr (ADL-Schätzung).

Den Gesamteffekt auf den Steuerertrag konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden. Wir gehen davon aus, dass die Zunahme der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und der direkten Steuer die Reduktion der Einnahmen aus der Tabaksteuer nicht aufwiegen.

Abbildung 50: Reduktion des Ertrags aus der Tabaksteuer aufgrund des TabPG, in Mio. CHF



Quelle: Berechnungen BASS

### 10.4 Sozialversicherungen

Eine quantitative Analyse des Impacts des TabPG auf die Sozialversicherungen war im Rahmen der vorliegenden RFA nicht möglich, so dass wir uns auf eine Analyse qualitativer Natur beschränken müssen:



■ **Krankenversicherungen:** Um den Impact des TabPG auf die Krankenkassen abzuschätzen, müsste bekannt sein, wie hoch die Gesundheitskosten eines Rauchers/einer Raucher/in über den gesamten Lebenszyklus im Vergleich zu den Gesundheitskosten eines Nicht-Rauchers/einer Nicht-Raucher/in ist und welche Beiträge an die Krankenkassen die Raucher/innen im Vergleich zu Nicht-Raucher/innen leisten. Im Gegensatz zur Schweiz sind diese Informationen in Deutschland verfügbar: Gemäss Effertz und Viariso (2015, 3ff) sind in Deutschland die gesammelten Beiträge an die gesetzliche Krankenkasse (GKV-Beiträge) abzüglich der verursachten Kosten bei Rauchern über den ganzen Lebenszyklus betrachtet knapp CHF 400'000 tiefer als bei Nicht-Rauchern. Eine analoge Aussage gilt für Raucherinnen und Nicht-Raucherinnen. Gemäss FDA RIA (2011) mit Verweis auf Sloan et al. (2005, 255) sind in den USA die Gesundheitskosten der Raucher/innen über den ganzen Lebenszyklus betrachtet höher als die Gesundheitskosten der Nicht-Raucher/innen. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass das TabPG zu einer Reduktion der Ausgaben der Krankenkassen führen werden. Aufgrund der Reduktion tabakkonsumbedingter frühzeitiger Todesfälle wird das TabPG überdies zu einer Zunahme der Einnahmen der Krankenkassen führen. Es kann also mit einem positiven Nettoeffekt des TabPG auf die Krankenversicherung gerechnet werden.

■ **Invalidenversicherung:** Der Impact des TabPG auf den Finanzhaushalt der Invalidenversicherung dürfte positiv sein: Die Einnahmen dürften aufgrund der Reduktion tabakkonsumbedingter Produktivitätsverluste steigen, die Ausgaben aufgrund der Reduktion tabakkonsumbedingter Invalidisierungen sinken.

■ **Obligatorische Altersvorsorge:** Die Richtung des Impacts des TabPG auf den Finanzhaushalt der AHV (1. Säule) und die Pensionskassen (obligatorische 2. Säule) ist unklar. In den USA scheinen die Raucher/innen weniger aus der Altersvorsorge zu beziehen als sie eingezahlt haben: «Sloan et al (Ref. 116, at p. 255) estimate the effect of smoking, per male and female smoker, on net Social Security and private pension outlays, smoking-related premature mortality causes smokers to collect less from the the programs than they contribute during their lifetimes.» (FDA RIA 2011, 36737). Zu Deutschland liegen widersprüchliche Ergebnisse vor: «Unterstellt man eine Verzinsung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) von zwei Prozent und rechnet mit ein, dass – selbst nach Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren wie Schulabschluss und Ausbildung – Raucher ein mittelbar durch Krankheit um 200 Euro niedrigeres Einkommen pro Monat erzielen, so belasten Raucher die GRV [Gesetzliche Rentenversicherung, BASS] deutlich stärker als Nichtraucher (Abb. 4). Raucher zahlen im Durchschnitt geringere Rentenversicherungsbeiträge und gehen früher in Rente (Raucher ab 58 Jahren, Nichtraucher ab 62 Jahren/Raucherinnen ab 62 Jahren, Nichtraucherinnen ab 65 Jahren).» (Effertz und Viariso (2015, 3ff). Steidl und Wigger (2015)<sup>64</sup> kommen hingegen zum Schluss, dass die Raucher/innen die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland entlasten. Im Gegensatz zu Effertz und Viariso (2015) sind Steidl und Wigger (2015) davon ausgegangen, dass sich die Raucher/innen in Bezug auf die Beiträge zur Rentenversicherung nicht von den Nicht-Raucher/innen unterscheiden, da Lohndifferenziale zwischen Raucher/innen und Nicht-Raucher/innen empirisch nur in geringem Ausmass zu beobachten seien.

<sup>64</sup> In Bezug auf die Studie von Steidl und Wigger (2015) bemerken wir Folgendes: Steidl und Wigger (2015) bezeichnen und interpretieren Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherungen als externe Kosten (des Rauchens). Dies ist in der Logik der Kosten-Nutzen-Analyse nicht korrekt: Bei ausbezahlten Renten handelt es sich nicht um externe Kosten, sondern um Ausgaben, die nur eine Verteilungswirkung haben. Weil Steidl und Wigger (2015) nicht zwischen Kosten sowie Nutzen (reale Effekte) auf der einen Seite und Verteilungseffekten (pekuniäre Effekte) auf der anderen Seite unterscheiden, verrechnen sie Kosten, Nutzen und Verteilungseffekte miteinander. Es resultiert eine Kennzahl, den sie «Nettokosten» nennen. Diese Kennzahl ist aus ökonomischer Sicht, d.h. in der Logik des «net-benefit-criterion», irrelevant.

## 11 Alternative Regelungen

Alternative Regelungen konnten im Rahmen der vorliegenden RFA nicht quantitativ untersucht werden. Allerdings können mögliche alternative Regelungen auf der Basis der quantitativen Ergebnisse der vorliegenden RFA valide beurteilt werden:

■ **Marketingeinschränkungen:** Wir kamen zum Ergebnis, dass der Nutzen der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen deren Kosten übersteigt. Es stellt sich folgende Frage: Gibt es Gründe, die dafür sprechen, dass der Nettonutzen eines konsequenten Verbots von Werbung, Sponsoring und Werbung am Point-Of-Sales geringer wäre als der Nettonutzen der im TabPG vorgesehenen partiellen Einschränkungen? Wir können keine solchen Gründe erkennen. Aus verschiedenen Gründen sind wir eher der Ansicht, dass die Ergebnisse der durchgeführten RFA indizieren, dass der Nettonutzen eines konsequenteren Verbots von Werbung und Sponsoring höher wäre als der Nettonutzen der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen:

- *Erstens* ist zu erwarten, dass ein konsequenteres Verbot die Prävalenz stärker senken würde als 9.9 Prozent (ML-Schätzung) bzw. 5.4 Prozent (ADL-Schätzung), wie wir es für die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen geschätzt haben. Dies indizieren auch die Ergebnisse unserer empirischen Analyse des Impacts der kantonalen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz, gemäss denen die Prävalenz in den Kantonen Wallis und Solothurn, in welchen auch das Sponsoring von Veranstaltungen verboten ist, stärker gesunken ist als in Kantonen, in welchen nur die Plakatwerbung im öffentlichen Raum verboten wurde. Entsprechend ist damit zu rechnen, dass ein konsequenteres Verbot von Werbung und Sponsoring für Tabakprodukte zu einer noch stärkeren Reduktion der sozialen Kosten des Tabakkonsums führen würde als die im TabPG vorgesehenen partiellen Marketingeinschränkungen.
- *Zweitens* tendieren wir zur Einschätzung, dass ein konsequenteres Verbot zu einem tieferen Herstellerpreis führen würde, was mit einer Zunahme der Konsumentenrente der Raucher/innen verbunden wäre. Aus zwei Gründen: Zum einen würden die Marketingkosten sinken, weil eine Substitution nicht mehr im gleichen Ausmass möglich wäre, wie das beim TabPG der Fall ist. Zum anderen würde das Marketingverbot zu einer Schwächung der Marken führen, so dass die Bedeutung des Preises bei der Markenwahl zunehmen würde. Der Preiswettbewerb würde sich entsprechend intensivieren.

Die im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen und die Marketingeinschränkungen unter der geltenden Rechtsordnung sind unseres Erachtens auch unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes, dem auch eine ökonomische Bedeutung zukommt, kritisch zu beurteilen. So ist unseres Erachtens z.B. ist nicht nachvollziehbar, inwiefern ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen APG und Clear Channel Schweiz, die Plakatwerbung im öffentlichen Raum vermarkten, verhältnismässig sein soll, nicht jedoch ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit von z.B. Denner und der Valora AG, die Plakatwerbung am Point-Of-Sales vermarkten, wobei diese Plakatwerbung in sehr vielen Fällen auch vom öffentlichen Raum aus einsehbar ist. Auch Unterscheidung von Veranstaltungen mit und ohne grenzüberschreitende Wirkung macht materiell unseres Erachtens keinen Sinn. Abgesehen davon, dass solche Differenzierungen und Ungleichbehandlungen dem förderlich sind, was in der ökonomischen Literatur «rent seeking» genannt wird, führen solche Differenzierungen und Ungleichbehandlungen oft auch zu Ausweichverhalten der Wirtschaftssubjekte. So könnten die Kinobetreiber z.B. auf die Idee kommen, an ihren Kassen ausgewählte Tabakprodukte zu verkaufen. Dadurch wären sie ein Point-Of-Sales, was sie dazu berechtigen würde, in den Verkaufsstellen, das heisst im Foyer der Kinos, Werbung, z.B. Plakatwerbung für Tabakprodukte zu machen. Das Ergebnis wäre dann das folgende: Im Kino gibt es zwar keine Spots für Tabakprodukte zu sehen, dafür aber Plakatwerbung für Tabakprodukte.

■ **Regulierung der E-Zigaretten:** E-Zigaretten stellen für die öffentliche Gesundheit gemäss den Ergebnissen unserer RFA eine Chance dar: Erstens muss zum jetzigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass der Konsum von E-Zigaretten viel weniger gesundheitsschädigend ist als der Konsum herkömmlicher Zigaretten. Zweitens gibt es derzeit keine empirische Evidenz, dass E-Zigaretten als «Einstiegsdroge» fungieren. Die empirische Evidenz lässt vielmehr folgern, dass nahezu 100 Prozent der regelmässigen Konsument/innen von E-Zigaretten Raucher/innen und oder Ex-Raucher/innen sind, dass 15 Prozent der regelmässigen Konsument/innen von E-Zigaretten mit dem Konsum herkömmlicher Zigaretten gänzlich aufhören und ein grosser Teil der restlichen Konsument/innen von E-Zigaretten ihren Konsum von herkömmlichen Zigaretten substantiell reduzieren. Angesichts dieser Ausgangslage, sollte das Wachstum des E-Zigaretten-Marktes unseres Erachtens **zum jetzigen Zeitpunkt** nicht mittels Marketingeinschränkungen gebremst werden. Vielmehr kommen wir vor dem Hintergrund des geschätzten positiven Nettonutzens der Legalisierung von nikotinhaltenen E-Zigaretten zum Schluss, dass es der E-Zigaretten-Branche vorderhand möglich sein sollte, Raucher/innen mittels Werbekampagnen in den klassischen Werbemedien kommunikativ zu bearbeiten, um so viele Raucher/innen wie möglich zum Wechsel zum Konsum von E-Zigaretten zu bewegen. Die Werbung für E-Zigaretten mit und ohne Nikotin sollte jedoch in jedem Fall dahingehend reguliert werden, dass die Werbung für E-Zigaretten nicht für Werbung für herkömmliche Zigaretten missbraucht werden kann. «Zum jetzigen Zeitpunkt» ist dahingehend zu interpretieren, dass es in der Zukunft allenfalls erforderlich sein wird, das Marketing für E-Zigaretten zu regulieren - nämlich dann, wenn sich herausstellen sollte, dass der Konsum von E-Zigaretten in einem relevanten Ausmass gesundheitsschädigend ist, wofür es zurzeit keine empirische Evidenz gibt. Aus diesem Grund erachten wir eine Regulierung des Marketings für E-Zigaretten auf Verordnungsstufe grundsätzlich für sinnvoll.

■ **Regulierung von SNUS:** Im TabPG ist vorgesehen, dass der Handel mit SNUS im Gegensatz zum Handel mit Kautabak wie unter der geltenden Rechtsordnung nicht erlaubt ist. Ob der Nutzen einer Legalisierung von Snus die Kosten einer solchen Regulierung übersteigt, konnte im Rahmen der vorliegenden RFA nicht untersucht werden. Allerdings steht fest, dass sich eine unterschiedliche Behandlung von Snus und Kautabak, wie sie im TabPG vorgesehen ist, materiell nicht rechtfertigen lässt.

■ **Ausdehnung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen auf E-Zigaretten:** Gegeben das bestehende Wissen zu einer möglichen Gefährdung der Gesundheit Dritter durch Passivdampfen, glauben wir zwar nicht, dass sich ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit in Form einer Ausdehnung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen auf E-Zigaretten derzeit mit dem Argument des Gesundheitsschutzes rechtfertigen lässt. Allerdings haben die Wirtschaftssubjekte (insbesondere Gastronomie- und Transportbetriebe) den Schutz vor Passivrauchen sozusagen freiwillig auf E-Zigaretten ausgedehnt, so dass eine Ausdehnung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen auf E-Zigaretten de facto nur geringfügige Auswirkungen haben würde. Die Frage, ob der Schutz vor Passivrauchen auf E-Zigaretten ausgedehnt werden soll oder nicht, ist aus ökonomischer Sicht entsprechend nicht als besonders bedeutsam einzustufen.

■ **Weitergehende Marketingeinschränkungen durch die Kantone (Art. 17 VE-TabPG):** Auf der einen Seite ist festzuhalten, dass kantonale Sonderlösungen bei den Unternehmen des Tabaksektors in der Regel zusätzliche Regulierungskosten verursachen. Auf der anderen Seite interpretieren wir die Ergebnisse der vorliegenden RFA dahingehend, dass weitergehende Marketingeinschränkungen einen positiven Nettonutzen hätten. Eine Abwägung der Kosten und Nutzen von Art. 17 VE-TabPG war im Rahmen der vorliegenden RFA nicht möglich, da allfällige weitergehende Regulierungen durch die Kantone nicht bekannt sind. Im Rahmen der Befragung der Kantone haben 3 von 19 antwortenden Kantonen weitergehende Einschränkungen in Aussicht gestellt – insbesondere in Bezug auf das Sponsoring von Veranstaltungen. Diesbezüglich bemerken wir, dass die Unterscheidung von Veranstaltungen mit und ohne internationale Ausstrahlung, wie es im TabPG vorgesehen ist, materiell keinen Sinn macht.

■ **Übergangsregelung zu Art. 6 VE-TabPG:** Eine Ausdehnung der Frist zu Anpassung der Verpackungen von Tabakprodukten in Zusammenhang mit Art. 6 VE-TabPG von zwei auf vier oder fünf Jahre würde zu einer substantiellen Reduktion der Kosten führen, die aufgrund der Anpassung der Verpackungen bei den Unternehmen des Tabaksektors entstehen würden.

■ **Festlegung von Höchstmengen bezüglich Emissionen von E-Zigaretten (Art. 6 VE-TabPG):** In Abschnitt 7.3 haben wir im Detail ausgeführt, dass sowohl die Konsument/innen als auch die Produzent/innen von Produkten im Bereich der E-Zigaretten sehr sensibel auf eine Regulierung der Produktesicherheit im Sinne von Art. 6 VE-TabPG reagieren könnten und sich im Markt Entwicklungen ergeben könnten, die dem Ziel der Regulierung, der Minimierung gesundheitlicher Risiken, zuwider laufen könnten. Die unbefriedigenden Ergebnisse von Untersuchungen von Liquids aus China, die der Kanton Basel-Stadt durchgeführt hat, indizieren, dass eine Regulierung der Produktqualität im Bereich der E-Zigaretten erforderlich ist. Eine solche Regulierung ist unseres Erachtens auch im Interesse der E-Zigaretten-Branche. Wir empfehlen, bei der Ausarbeitung des Ordnungsrechts zu Art. 6 VE-TabPG Vertreter/innen der E-Zigaretten-Branche frühzeitig zu involvieren bzw. anzuhören, um sicherzustellen, dass die Regulierung der Produktequalität im Sinne von Art. 6 VE-TabPG nicht Auswirkungen entfalten wird, die den Interessen der öffentlichen Gesundheit zuwider laufen.

■ **Ausgestaltung des Ordnungsrechts zu den Tabaktestkäufen (Art. 19 VE-TabPG):** Bei der Ausgestaltung des Ordnungsrechts zu den Tabaktestkäufen sollten die Kantone sowie die Unternehmen des Detailhandels von Beginn weg involviert bzw. angehört werden. Denn sowohl auf Seiten der Unternehmen des Detailhandels als auch auf Seiten der Kantone gibt es in Zusammenhang mit den Alkoholtestkäufen Frustrationen. So gibt es z.B. Kantone, welche die Alkoholtestkäufe unterdessen eingestellt haben und solche erst wieder einsetzen wollen, sobald die Möglichkeit bestehe, Betriebe mit einem wiederholt negativen Testergebnis adäquat zu sanktionieren. Ein Unternehmen des Detailhandels, das wir befragt haben, wünscht eine zu den Alkoholtestkäufen vergleichbare Ausgestaltung der Tabaktestkäufe, damit im Unternehmen aufgrund unterschiedlicher Prozesse nicht unnötige Regulierungskosten entstehen.

## 12 Zweckmässigkeit im Vollzug

Wie in Abschnitt 7.1.3 ausgeführt, besteht erheblicher Zweifel, dass es zweckmässig ist, den Vollzug der Produkteanalytik kantonal zu organisieren: Auf der einen Seite muss davon ausgegangen werden, dass es derzeit keinen Kanton gibt, der im Rahmen chemischer Untersuchung der Emissionen von Tabakprodukten feststellt, ob die im Markt vertriebenen Tabakprodukte den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Offenbar gibt es derzeit keinen Kanton, der über eine für solche Untersuchungen erforderliche Abrauchmaschine verfügt. Aus Budgetgründen und aus Gründen der Prioritätensetzung kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich in den nächsten Jahren ein Kanton dazu entschliessen wird, die erforderlichen Investitionen zu tätigen. Auf der anderen Seite haben sich mehrere Kantone auf den Standpunkt gestellt, dass der Vollzug der Produkteanalytik zentralisiert werden sollte – z.B. mittels Bezeichnung eines Referenzlaboratoriums, wie es in anderen Bereichen der Lebensmittelsicherheit üblich ist. Unter anderem weil die Produkteanalytik mit wesentlichen Investitionskosten verbunden ist und Tabakprodukte in der Regel in der ganzen Schweiz und nicht nur in einzelnen Kantonen distribuiert werden, teilen wir diese Meinung.

Ansonsten sind wir auf keine empirische Evidenz gestossen, dass der im TabPG vorgesehene Vollzug nicht zweckmässig sein sollte.

## 13 Literaturverzeichnis

### E-Zigaretten

- Farsalinos Konstantinos E., Giorgio Romagna, Dimitri Tsiapras, Stamats Kyrzopoulos und Vassilis Voudris (2014): Characteristics, Perceived Side Effects and Benefits of Electronic Cigarette Use: A Worldwide Survey of More than 19'000 Consumers, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2014, 11, 4356-4373: doi: 10.2290/ijerph 110404356
- Inpes – Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (2015): Premier résultats tabac et e-cigarette. Caractéristiques et évolution récentes. Résultats du Baromètre santé Inpes 2014
- Kuendig H., L. Notari und G. Gmel (2014): Die E-Zigarette in der Schweiz im Jahr 2013. Auswertung der Daten des Suchtmonitorings Schweiz, Bern: Bundesamt für Gesundheit
- McRobbie H., C. Bullen, J. Hartmann-Boyce und P. Hajek (2014): Electronic cigarettes for smoking cessation and reduction. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2014, Issue 12. Art. No.: CD010216. DOI: 10.1002/14651858.CD010216.pub2.
- Nutt David J., Lawrence D. Phillips, David Balfour, H. Valerie Curran, Martin Dockrell, Jonathan Foulds, Karl Fagerstrom, Kgosi Letlape, Anders Milton, Riccardo Polosa, John Ramsey und David Swenor (2014): Estimating the Harms of Nicotin-Containing Products Using the MCDA Approach, *European Addiction Research* 2014; 20:218-255, DOI: 10.1159/000360220
- NCST – National Centre for Smoking Cessation and Training (2014): Electronic Cigarettes, [www.ncst.co.uk](http://www.ncst.co.uk)

### Regulierungsfolgenabschätzungen im Bereich Tabak

- European Commission (2012): Directive of the European Parliament and the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products. Impact Assessment, Brüssel: Dezember
- FDA RIA – Food and Drug Administration (2011): Regulatory Impact Analysis about the Required Warnings for Cigarette and Packages and Advertisements, Final Rule, Federal Register, Vol. 76, No. 120, Docket-No. FDA-2010-N-0568
- FDA RIA – Food and Drug Administration (2014): Deeming Tobacco Products to be Subject to the Food, Drug, and Cosmetic Act, as Amended by the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act; Regulations Restricting the Sale and Distribution of Tobacco Products and Required Warning Statements for Tobacco Product Packages and Advertisements, Docket No. FDA-2014-N-0189
- FDA – Food and Drug Administration (2011) : Required Warnings for Cigarette Packages and Advertisements : Final Rule,
- Chaloupka FJ, KE Warner et al. (2014): An evaluation of the FDA's analysis of the costs and benefits of the graphic warning label regulation, doi: 10.1136/tobaccocontrol-2014-052022
- Huang Jidong, Frank J. Chaloupka und Geoffrey T. Fong (2014): Cigarette graphic warning labels and smoking prevalence in Canada: a critical examination and reformulation of the FDA regulatory impact analysis, *Tob Control* 2014;23;i7-i12, doi:10.1136/tobaccocontrol-2013-051170
- Sung Hai-Yen, Wendy Max und James Lightwood (2014): The Regulatory Impact Analysis Must Consider the Benefits of the Likelihood that the Regulated Companies will Pass the Costs of Compliance on to Smokers, which Will Raise the Cost of the Regulated Products, thereby Reducing Consumption and Improving Health, Docket No. FDA-2014-N-0189
- Glantz Stanton A., Tingting Yao und Rachel Grana (2011): Comment on fda cost-benefit analysis of proposed cigarette warning labels, Docket No. FDA-2014-N-0189

**Kosten und Nutzen (der Regulierung) des Tabakkonsums**

- Ashley, E. M., C. Nardinelli C. und R.A. Lavaty (2014), Estimating the benefits of public health policies that reduce harmful consumption, *Health Economics*, doi: 10.1002/hec.3040
- Cutler David M. (2008) : Are We Finally Winning the War on Cancer ?, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, Nr. 4, Fall 2008.
- Effertz Tobias und Verena Viarisio (2015) : Die Kosten des Rauchens in Deutschland. Aus der Wissenschaft – für die Politik : Heidelberg : Deutsches Krebsforschungszentrum.
- Fueglistler-Dousse Sylvie, Claude Jeanrenaud, Dimitri Kohler und Joachim Marti (2009): Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé: Tabagisme et consommation excessive d'alcool, Neuchâtel: Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel
- Song Anna V., Paul Brown und Stanton A. Glantz (2014): When Health Policy and Empirical Evidence Collide: The Case of Cigarette Package Warning Labels and Economic Consumer Surplus, *American Journal of Public Health: February 2014*, Vol. 104, No. 2, pp. e42-e51, doi:10.2105/AJPH.2013.301737
- Steidl Florian und Berhold U. Wigger: Die externen Kosten des Rauchens in Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst 2015*, Heft 8, Seiten 563-568.
- Vitale Sarino, France Priez und Claude Jeanrenaud (1998a): Le coût social de la consommation de tabac en suisse, Neuchâtel: Institut de recherches économiques et régionales, Université de Neuchâtel
- Vitale Sarino, France Priez und Claude Jeanrenaud (1998b): Die sozialen Kosten des Tabakkonsums in der Schweiz: Schätzung für das Jahr 1995, Neuchâtel: Institut de recherches économiques et régionales, Universität Neuenburg
- Warner et al. (1996): Employment Implications of Declining Tobacco Product Sales for the Regional Economies of the United States, *Journal of the American Medical Association*, 275(16); 1241-6
- Wieser Simon, Lukas Kauer, Sara Schmidhauser, Mark Pletscher, Urs Brügger, Claude Jeanrenaud, Sylvie Füglistler-Dousse, Dimitri Kohler und Joachim Marti (2010): Synthesebericht – Ökonomische Evaluation von Präventionsmassnahmen in der Schweiz: Zusammenfassung, ZHAW und irene: Februar

**Economics of Addiction**

- Beck Hanno und Kirsten Wüst (2009) : Gescheiterte Diäten, Wucherzinsen und Wartepremien : Die neue ökonomische Theorie der Zeit, *Beiträge der Hochschule Pforzheim*, No. 132
- Becker Gary S. und Kevin M. Murphy ((1988): A Theory of Rational Addiction, *Journal of Political Economy*, 1988, Vol. 96, no. 4, 675-700
- Chaloupka Frank J. und John Taurus: Economic models of addiction and applications to cigarette smoking and other substance abuse (2015), Präsentation, <http://www.uic.edu/~fjc/Presentations/Slides/rational.addiction.pdf> [16. Februar 2015]
- Laux Fritz L. (2000): Addiction as a market failure: using rational addiction results to justify tobacco regulation, *Journal of Health Economics* 19 (2000), 421-437
- Gruber Jonathan (2002) : Smoking's Internalities, *Regulation Winter 2002-2003*
- Gruber Jonathan H. und Sendhil Mullainathan (2005): Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?, *Advances of Economic Analysis & Policy*, Vol. 5 [2005], Iss. 1, Art. 4
- Winter Harold (2011): *The economics of excess: addiction, indulgence, and social policy*, Stanford California: Stanford University Press
- Bernheim B. Douglas und Antonio Rangel (2005): Behavioral public economics: welfare and policy analysis with non-standard decision makers, *NBER Working Paper 11518*

Loewenstein George, Ted O'Donoghue und Matthew Rabin (2000): Projection Bias in Predicting Future Utility, U.C. Berkeley Economics Working Paper E00-284

### **Marketing der Tabakindustrie**

Wakefield Melanie et al. (2002): Tobacco Industry Marketing at Point of Purchase After the 1998 MSA Billboard Advertising Ban, *American Journal of Public Health*, Vol. 92, Nr. 6

Braverman Marc T. und Leif Edvard Aarø (2004): Adolescent Smoking and Exposure to Tobacco Marketing Under a Tobacco Advertising Ban: Findings From 2 Norwegian National Samples, *American Journal of Public Health*, July 2004, Vol 94, No.7

Canevascini Michela, Hervé Kuendig, Héloïse Perrin und Claudia Véron (2014a): Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en suisse romande, 2013-2014, Lausanne: CIPRET-Vaud

Canevascini Michela, Hervé Kuendig, Héloïse Perrin und Claudia Véron (2014b): Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac: Publicité et promotion des produits du tabac dans les points de vente, 2013-2014, Lausanne: CIPRET-Vaud

EKTP – Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (2011): Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen. Eine Übersicht zu gesetzlichen Massnahmen und Ihrer Wirksamkeit, Bern: Bundesamt für Gesundheit

### **Wirkung des Marketing für Tabakprodukte auf den Tabakkonsum**

Wakefield M.A., M.J. Spittal, H-H. Yong, S.J. Durkin und R. Borland (2011): Effects of mass media campaign exposure intensity and durability on quit attempts in a population-based cohort study, *Health Education Research*, doi: 10.1093/her/cyr054

Saffer Henry und Frank Chaloupka (2000): The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption, *Journal of Health Economics* 19, 117-1137

### **Schweizer Tabak- und Detailhandelsmarkt**

KPMG (2013): Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft, KPMG Holding AG/SA: Februar

Lauterkeitskommission (2005): Vereinbarung zwischen Swiss Cigarette und der Schweizerischen Lauterkeitskommission betreffend Selbstbeschränkungen der Zigarettenindustrie in der Werbung, Zürich: Schweizerische Lauterkeitskommission

Swiss Cigarette (2015): Factsheet zu den Mitgliedern von Swiss Cigarette und zum Schweizer Zigarettenmarkt, [www.swiss-cigarette.ch](http://www.swiss-cigarette.ch)

### **Anderes**

FDA – Food and Drug Administration (2012): Model to Estimate Costs of Using Labelings as a Risk Reduction Strategy for Consumer Products Regulated by the Food and Drug Administration. Revised Final Report, Contract No. GS-10F-0097L, Task Order 5, RTI-Project Numer 0211460.005

WBF – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2013a): Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung, Bern: März

WBF – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2013b): Checkliste Regulierungsfolgenabschätzung, Bern: März

WBF – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2014): Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA, Bern: Februar



SCM Network (2005): International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses, Oktober 2005, <http://www.administrative-burdens.com>