

Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz

Das Wichtigste in Kürze und Zusammenfassung

Im Auftrag von:
Bundesamt für Gesundheit

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

Bern, 11. November 2015

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 nikotinhaltigen 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 nikotinhaltigen 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.**¹ 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 nikotinhaltigen 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 nikotinhaltigen E-Zigaretten würde gemäss unserer evidenzbasierten Abschätzung den Anteil der rauchenden Bevölkerung um **2.1 Prozent** (nicht Prozentpunkte)² reduzieren.

¹ 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.

² 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).

■ Den Impact der im TabPG vorgesehenen Marketingeinschränkungen auf die Prävalenz haben 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 («Produktanalytik») ist nicht zweckmässig. Die Kantone sollten ihren Vollzug in diesem Bereich koordinieren.

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 Gebrauchsge-

genstände 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 Umsatzverschiebung 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.**³

■ **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

³ 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.

VE-TabPG), der Vollzug der vorgesehenen Marketingeinschränkungen (Art. 13-16 VE-TabPG) und die Legalisierung des Handels mit nikotinhaltenen 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**.

■ 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)⁴ führen würde.

■ **Impact der Legalisierung der nikotinhaltenen E-Zigaretten auf die Prävalenz:** Die Legalisierung der nikotinhaltenen 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

⁴ 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).

Reduktion des Anteils der Raucher/innen an der Wohnbevölkerung einhergehen. Auf der Basis eines Vergleichs mit Frankreich, wo der Handel mit nikotinhaltigen E-Zigaretten legal ist, konnten wir Evidenz-basiert abschätzen, dass eine Legalisierung nikotinhaltiger E-Zigaretten die Prävalenz (bezüglich des Konsums herkömmlicher Tabakprodukte) um **2.1 Prozent** (nicht Prozentpunkte) reduzieren würde.

■ **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 Re-

duktion 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 Dis-

kontfaktor 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 Nettotonutzen 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** werden 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 konsequenteren 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 konsequenteren 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 nikotinhaltenen 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 nikotinhaltenen 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 Auswir-

kungen 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 Regulierungskosten 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.