

# JAAC 52.27

Bundesamt für Justiz, 7. Oktober 1986

---

***Impôt sur le tabac. Interprétation téléologique de la base constitutionnelle. Applicabilité à une cigarette synthétique que l'on n'allume pas.***

---

***Tabaksteuer. Teleologische Auslegung der Verfassungsgrundlage. Anwendbarkeit auf eine synthetische Zigarette, die nicht angezündet wird.***

---

***Imposta sul tabacco. Interpretazione teleologica della base costituzionale. Applicabilità a una sigaretta sintetica che non viene accesa.***

---

## 1. Problemstellung

In den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) befindet sich neuerdings eine Zigarette namens F. auf dem Markt, die folgende Besonderheiten aufweist: Anstelle von Naturtabak enthält das Produkt eine nikotin- und teerhaltige chemische Substanz, deren Hülle zudem anstatt aus Zigarettenpapier aus einem harten Kunststoffröhrchen besteht. Im Unterschied zu den herkömmlichen Zigaretten muss die Zigarette F. weiter zum Zweck des Rauchens nicht angezündet werden. Es genügt, wenn der Benützer die Chemikalien inhaliert. Das hat natürlich zur Folge, dass die Zigarette nicht abbrennt und kein Rauch entsteht. Die chemische Substanz wird sozusagen unsichtbar aufgebraucht.

Wie die Oberzolldirektion versicherte, hat die Zigarette F. die genau gleichen physischen (z. B. stimulierenden) Wirkungen wie die gewöhnlichen Zigaretten. Noch nicht abgeklärt ist, ob die Zigarette F. ebenfalls Auswirkungen auf die Gesundheit des «Rauchers» haben können.

Es stellt sich die Frage, ob es verfassungsrechtlich möglich ist, auf diesen Produkten die Tabaksteuer zu erheben. Aktueller Anlass zu dieser Frage bildet die gegenwärtig in Vorbereitung stehende Teilrevision des BG vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung (SR 641.31).

## 2. Beurteilung

**2.1.** Nach Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. c BV ist der Bund befugt, Steuern auf dem rohen und verarbeiteten Tabak sowie auf andern Stoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden, zu erheben.

Handelt es sich bei den Zigaretten F. um «andere Stoffe oder daraus hergestellte Erzeugnisse, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden»?

**2.2.** Berücksichtigt man den Wortlaut des unterstrichenen Passus, so lassen sich Zigaretten F. wohl darunter subsumieren: Zwar liesse sich argumentieren, Stoffe würden nur dann wie roher oder verarbeiteter Tabak verwendet, wenn sie entweder «geschnupft», gekaut oder, um das Produkt inhalieren zu können, angezündet würden. Möglich ist jedoch auch das Argument, das Anzünden der Stoffe sei gar nicht nötig, damit ein Stoff im Fall des Inhalierens als wie Tabak verwendet betrachtet werden kann. Allein wesentlich sei in diesem Fall das Inhalieren als solches.

**2.3.** Ergründet man Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung, namentlich des erwähnten Passus, vorab unter Berücksichtigung der Materialien, so ergibt sich folgendes:

**2.3.1.** Der Tabakbesteuerung (ganz allgemein) liegen rein fiskalische Motive zugrunde. Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des «Tabaksteuerungsartikels» (s. dazu im einzelnen *Kräuliger Franz*, Die Tabakbesteuerung in der Schweiz, Diss. Zürich 1938, S. 58 ff.; vgl. auch *Burckhardt Walter*, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 348 ff.). Seit Bestehen der Sozialversicherungswerke des Bundes soll die Tabakbesteuerung vorab zu deren Finanzierung beitragen (s. dazu u.a. BBl 1971 II 1614, BBl 1971 II 1628 und die Ausführungen unter Ziff. 2.2.).

Als *Zwischenergebnis* lässt sich somit festhalten: Die Gründe für die Tabakbesteuerung sind nicht gesundheitspolitischer Natur, wie man eventuell vermuten könnte (anderer Meinung *Fleiner Thomas*, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1977, S. 174). Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Verfassungsvorschrift ist demnach für die Beantwortung der hier gestellten Frage *unerheblich*, ob

*der Genuss der Zigarette F. Auswirkungen auf die Gesundheit zeitigt oder nicht, wobei Auswirkungen immerhin zu vermuten sind, enthält doch der Stoff der Zigaretten Nikotin und Teer.*

**2.3.2.** Der Passus «sowie auf anderen Stoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden», fand anlässlich der 8. AHV-Revision Aufnahme in die Verfassungsbestimmung. Der Bundesrat hielt dazu in der Botschaft (BBl 1971 II 1597) fest: «Der geltende Art. 41<sup>bis</sup> BV räumt dem Bund die Kompetenz ein, Steuern vom Tabak oder, genauer, «vom rohen und vom verarbeiteten Tabak» zu erheben. *Es erscheint nun aber nicht ausgeschlossen, dass in den nächsten Jahren Zigaretten, die keinen Tabak enthalten, auf dem Markte erscheinen.* Die Versuche auf diesem Gebiet sind schon weit fortgeschritten, und es muss bereits jetzt mit dieser Möglichkeit gerechnet werden. *Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die jetzige Fassung von Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. c die Besteuerung tabakfreier Rauchwaren nicht zulässt; dadurch könnten die zur Finanzierung der eidgenössischen Versicherung bestimmten Einnahmen eine empfindliche Einbusse erleiden.* Um dies zu vermeiden, schlagen wir Ihnen vor, Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. c so zu ändern, dass der Bund Steuern künftig nicht nur vom rohen und verarbeiteten Tabak erheben kann, sondern zusätzlich (auf anderen Stoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden) ... *Zwei Vernehmlassungen betonen indessen, dass eine synthetische Zigarette, wenn sie nikotin- und teerfrei hergestellt würde, nicht oder nur in reduziertem Masse besteuert werden sollte.* Die Abwägung dieser Anträge wird zu gegebener Zeit Sache des Gesetzgebers sein. *Vorläufig geht es darum, die Möglichkeit der Besteuerung in der Verfassung vorzusehen»* (BBl 1971 II 1628; Hervorhebungen vom Gutachter).

«Wie bisher soll die Besteuerung der gebrannten Wasser und des Tabaks dem Bunde ermöglichen, sich die notwendigen Einnahmen für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu beschaffen. Neu ist, dass auch die Invalidenversicherung (IV) (mit der AHV zur AHV/IV vereinigt) auf die gleiche Weise finanziert wird (Revision von Art. 32<sup>bis</sup> Abs. 9) und dass die Tabaksteuer *nicht nur den natürlichen, sondern auch den synthetischen Tabak erfassen kann*, sobald dieser dank dem wissenschaftlichen Fortschritt auf dem Markt erscheint (Revision von Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. c)» (BBl 1971 II 1614; Hervorhebung vom Gutachter).

Ob auch Zigaretten, die zum Zweck des Genusses nicht angezündet zu werden brauchen, unter den fraglichen Passus subsumiert werden können, wird in diesen Ausführungen nicht ausdrücklich beantwortet. Der Bundesrat hatte aufgrund der damaligen Kenntnisse mit grösster Wahrscheinlichkeit nur solche Zigaretten im Auge, die zwar synthetischen Tabak enthalten, zum Zweck des Genusses indessen angezündet werden müssen. Aus den Zeilen des Bundesrates wird jedoch immerhin klar, dass mit dem Zusatz beabsichtigt war, zu verhindern, dass das Tabaksteuersubstrat zugunsten der AHV/IV wegen des künftig möglichen Marktanteils an «gewöhnlichen» Zigaretten, die aus synthetischem Tabak hergestellt werden, geschmälert würde.

Mit Blick auf Ziel und Zweck des fraglichen Passus ist somit nicht *in erster Linie entscheidend*, ob die Zigarette angezündet werden muss oder nicht, sondern, *ob die Möglichkeit besteht, dass die Raucher herkömmlicher Zigaretten*

*die Zigarette F. als Substitutionsprodukt betrachten und verwenden werden, mit der Folge, dass bei deren Nichtbesteuerung der Ertrag des Tabaksteuersubstrats geschmälert würde.*

**2.3.3.** Unter Berücksichtigung des Zwecks von Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. c BV lässt sich gegenwärtig noch nicht beantworten, ob die Besteuerung der Zigaretten F. verfassungsmässig wäre. Entscheidend ist das Marktverhalten der Raucher mit seiner Auswirkung auf das Tabaksteuersubstrat. Insofern lässt sich die Frage frühestens beantworten, wenn die Zigarette F. auf dem schweizerischen Markt erscheint. Mit Rücksicht darauf und auf die Tatsache, dass die nötige gesetzliche Grundlage schon in Bälde geschaffen werden sollte (die Teilrevision des Tabaksteuergesetzes befindet sich in der Anfangsphase) wäre folgendes Vorgehen möglich: Anstatt die Besteuerung direkt im Gesetz festzuhalten, könnte dem Bundesrat die Ermächtigung erteilt werden, die Besteuerung auf diese Zigaretten auszudehnen, wenn die Marktlage mit Blick auf Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung es erfordert.

---

## **JAAC 52.27 - Bundesamt für Justiz, 7. Oktober 1986**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	52
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 689

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.