

Diskussion - Discussion

Die fiskalische Belastung von alkoholischen Getränken und Tabakwaren

E. Muster

Aus der Schweizerischen Zentralstelle gegen den Alkoholismus, Lausanne

Zusammenfassung

Von gesundheitspolitischer Seite aus gibt es zwei Gesichtspunkte, die für eine fiskalische Belastung von alkoholischen Getränken und Tabakwaren sprechen:

1. Ist die Belastung hoch genug, so kann mit einer Abnahme des Gesamtkonsums gerechnet werden, was zu einer Verminderung der Gesundheitsschäden führt.

2. Die so gewonnenen Einnahmen können zur Finanzierung der Krankheitskosten verwendet werden.

Entgegen der sogar von amtlichen Stellen vertretenen Meinung stehen diese Ziele nicht in Konflikt zueinander: Es ist durchaus möglich, daß bei, dank höherem Steuersatz, sinkendem Konsum die Steuererträge steigen.

Daß alkoholische Getränke und Tabakwaren in der Schweiz nicht stärker besteuert werden, ist auf den politischen Einfluß der an einem Großabsatz wirtschaftlich interessierten Kreise und auf das Fehlen eines entsprechenden Gesundheitslobby zurückzuführen.

Die Diskussion um den Sinn der fiskalischen Belastung alkoholischer Getränke ist zu Beginn dieses Jahres neu angeregt worden durch die vom Bundesrat verfügte Erhöhung der fiskalischen Belastung auf Spirituosen. Im Laufe des Jahres häuften sich die Vorstöße zugunsten einer Steuer auf Tabak und Alkohol, welche zur Finanzierung der Krankenversicherung verwendet werden sollte.

Vom gesundheitspolitischen Standpunkt aus gibt es zwei Gründe für eine zusätzliche fiskalische Belastung von alkoholischen Getränken und Tabakwaren: der Staat kann einmal durch eine Preiserhöhung den Konsum dieser gesundheitsbedrohenden Genußmittel einschränken, zum andern können auf diesem Wege Gelder zur Deckung der aus dem gewohnheitsmäßigen oder übermäßigen Konsum dieser Stoffe entstehenden Schäden beschafft werden. In der Öffentlichkeit besteht aber keine Einigkeit darüber, ob die mit diesen Spezialsteuern anvisierten zwei Ziele sich in unerwünschtem Maße konkurrieren oder in begrüßenswerter Weise ergänzen.

Die fiskalische Belastung der gebrannten Wasser

Die Zielsetzung der auf den einheimischen und importierten Spirituosen erhobenen fiskalischen Belastungen verschiedener Art (Monopolgebühren, Spezialitätensteuer, Selbstverkaufsabgabe, Monopolgewinn der Eidg. Alkoholverwaltung) ist laut Bundesverfassung eindeutig volksgesundheitlich ausgerichtet:

«Die Gesetzgebung ist so zu gestalten, daß sie den Verbrauch an Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert» (Art. 32bis, Abs. 2).

Es muß in unserem Zusammenhang betont werden, daß sich diese Bundeskompetenz ausschließlich auf die gebrannten Wasser erstreckt und daß die fiskalische Belastung nur einen Teil der von der Eidg. Alkoholverwaltung unternommenen Maßnahmen darstellt. Diese fördert zudem die brennfreie Verwertung von Kartoffeln, Kern- und Steinobst (jedoch nicht von Trauben) durch verschiedene Maßnahmen, insbesondere durch die Propagierung einer gesunden, obst- und gemüsereichen Ernährung.

Die verschiedenen fiskalischen Belastungen der gebrannten Wasser, die ein ausgewogenes System bilden, wobei sowohl agrarpolitische wie außenpolitische Rücksichten genommen werden, können vom Bundesrat in eigener Kompetenz festgelegt werden, was er zum letztenmal auf den 1. Januar bzw. 1. Februar 1973 getan hat. Die zurzeit erhobenen Ansätze der wichtigsten Kategorien werden in Tab. 1 mit den seit 1969 bzw. 1970 geltenden verglichen.

Der Aspekt der Verwendung der Branntweinsteuern für einen sozialen Zweck ist allerdings ebenfalls verfassungsgemäß:

«Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte, die im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter sie zu

	je Liter Branntwein		je Glas (25 ccm)		Er- höhung %
	bisher	neu	bisher	neu	
Whisky in Flaschen	12.40	18.40	—,31	—,46	48,4
Whisky, Cognac etc.	10.20	15.20	—,25,5	—,38	49,0
andere Importe	7.20	10.20	—,18	—,25,5	41,7
Kernobstbranntwein	5.20	7.60	—,13	—,19	46,1
Kirsch, Marc etc.	4.40	6.20	—,11	—,15,5	40,9

Tab. 1 Fiskalische Belastung der gebrannten Wasser

verteilen ist; von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens zehn Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Die andere Hälfte der Reineinnahmen verbleibt dem Bunde und ist für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden und bis zu deren Einführung in den bezüglichen Fonds zu legen» (Art. 32bis, Absatz 9, Bundesverfassung).

Sollten einmal durch eine Steuererhöhung Konsum und Steuerertrag von einem Rückgang bedroht sein, so dürfte der Bundesrat nicht auf die Erhöhung verzichten, um den Reingewinn zu sichern, denn sonst würde er der Zielsetzung von Art. 32bis entgegen handeln. (Daß ein Rückgang der Steuererträge selbst bei sinkendem Konsum nicht zwingend ist, werden wir später sehen.)

Wirken Steuererhöhungen konsumhemmend?

Bei jedem Kaufentscheid wägt der Kunde (meistens unbewußt) ab, in welchem Verhältnis der Preis der Ware, die er zu erwerben gedenkt, zum Nutzen steht, den sie ihm einbringen wird. (Der «Nutzen» ist durchaus subjektiv zu verstehen und dementsprechend von Person zu Person verschieden.) Je günstiger dem Käufer das Verhältnis erscheint und je mehr Mittel ihm zur Verfügung stehen, desto eher wird er den Kauf tätigen. Ist aber das Verhältnis zwischen

Nutzen und Preis ungünstig und stehen ihm nur eingeschränkte Mittel zur Verfügung, so wird er auf den Kauf verzichten. Der Preis, der durch eine Steuererhöhung beeinflusst wird, stellt also *eines* der Entscheidungskriterien dar.

Auf die alkoholischen Getränke bezogen, zeigt diese Grundregel, daß die Steuererhöhungen für den süchtigen Alkoholiker bedeutungslos sind, da dieser dem Alkohol einen so großen Nutzen zuspricht, daß er ihn um jeden Preis erwerben will. Wem unbeschränkte Mengen Geld zur Verfügung stehen, wird ebenfalls nicht beeinflusst, da Preise für ihn sowieso keine Rolle spielen.

Auf das Kaufverhalten des Durchschnittsschweizers jedoch haben Preiserhöhungen sicherlich einen Einfluß. Wenn in der Öffentlichkeit behauptet wird, solche hätten, langfristig gesehen, noch nie zu einem Konsumrückgang geführt, so stimmt dies nur insofern, als Steuererhöhungen selten hoch genug sind, um das Verhältnis zwischen Preis, Nutzen und Einkommen richtig zu beeinflussen.

Die zurzeit gültigen Ansätze sind in der Tat kaum hoch genug, um einen Konsumrückgang zu bewirken. Bei den einheimischen Produkten und bei den «gewöhnlichen» Importen sind die Ansätze so niedrig, daß sie bei den heute glücklicherweise guten Einkommen der Durchschnittsbevölkerung verkraftet werden können. Die höheren Ansätze auf den «Modespirituosen» Whisky, Gin, Cognac, Rum, Wodka und ähnlichen wirken so lange nicht prohibitiv, als mit dem Kauf und dem Konsum dieser Getränke eine Weltoffenheit bezeugt werden kann.

Die auf Jahresanfang in Kraft getretene Erhöhung hat vor allem des relativ hohen Prozentsatzes wegen Aufsehen erregt. Bei jeder Prozentberechnung muß allerdings die Ausgangshöhe berücksichtigt werden; ist diese verhältnismäßig niedrig und für die Erreichung des gewünschten Zweckes ungenü-

gend, so ist auch eine prozentual starke Erhöhung nur schwer in der Lage, das Ziel zu erreichen. Für die Spirituosen treffen diese Verhältnisse zu: Schon 1969/70 waren die neuen Ansätze sowohl im Vergleich mit dem gewünschten Ziel der Konsumeindämmung wie im Vergleich mit anderen Staaten so niedrig, daß die Erhöhung von 1973, wenn sie auch zwischen 40 und 50 Prozent betrug, keinen spektakulären Erfolg zeitigen kann (Tab. 2).

(Stand am 1. 2. 1973, Warenumsatzsteuer inbegriffen)
Franken je Liter 100‰

Österreich	7.50 bis 8.70
Italien	12.40 bis 20.70
Schweiz	17.10 bis 56.10
Deutschland	21.90 bis 31.60
Frankreich	22.70 bis 36.—
Niederlande	23.80 bis 34.10
Belgien	31.70
Dänemark	53.70 bis 79.90
Großbritannien	76.60 bis 77.10
Norwegen	81.40 bis 82.—
Schweden	81.60 bis 82.—

(Eidg. Alkoholverwaltung)

Tab. 2 Fiskalische Belastung der Spirituosen in verschiedenen Staaten

Schweden hat beispielsweise im Rechnungsjahr 1970/71 bei einer Einwohnerzahl von etwas über 8 Millionen und einem Pro-Kopf-Konsum von 5,7 Litern reinen Alkohols rund 3 Milliarden Kronen (= 2 Milliarden Franken) an Alkoholsteuern eingenommen. Für die Schweiz lauten die Vergleichszahlen: Einwohner 6 Millionen, Alkoholsteuern 0,3 Milliarden, Pro-Kopf-Konsum etwa 10,7 Liter.

Die jüngste Steuererhöhung hat zudem nur ganz knapp mit der Lohnerhöhung seit Ende 1968 Schritt gehalten: Die Durchschnittslöhne sind um 38% gestiegen, die Branntweinsteuern um 40–49 Prozent.

Sogar die effektiv bezahlten Preise sind in den letzten Jahren nicht einmal durchgehend gestiegen: Kostete der Whisky vor der

großen Discount-Welle im Jahre 1967 einheitlich Fr. 29.50, so wurden billigere Sorten nach Fallen der Preisbindung trotz einer Steuererhöhung im Jahre 1969 und allgemeiner Teuerung Ende 1972 zu Fr. 24.— bis Fr. 26.— angeboten.

Steuererhöhungen sind wirksam, wenn sie im oben erwähnten Dreieck Preis-Nutzen-Einkommen den Preis so beeinflussen, daß auf den Kauf verzichtet wird. Es ist dies der Fall, wenn

– die Einkommen niedrig sind oder sinken (was nicht als erstrebenswert betrachtet werden darf),

– die Steuern wesentlich höher sind als heute in der Schweiz (daher der Wunsch nach höherer Belastung),

– der subjektive Nutzen der Spirituosen sinkt (die hohe Wertschätzung des Branntweins wird durch Vorbild und Werbung gefördert und könnte unter anderem durch Werbeverbot, Erziehung usw. vermindert werden).

Es ist also ein Maß der Steuererhöhung denkbar, das tatsächlich zu einem Konsumrückgang führen würde. Es sind vor allem politische Rücksichten auf die an Produktion und Handel interessierten Kreise, die verhindert haben, daß in der Schweiz dieser Stand erreicht worden ist.

Milliarden zur Besteuerung frei

Auf der Suche nach zusätzlichen Mitteln für die Finanzierung der ständig steigenden Kosten für die ärztliche Versorgung unseres Volkes ist verschiedentlich der Vorschlag gemacht worden, eine Zusatzsteuer auf alkoholische Getränke und Tabakwaren zu erheben. In der Tat bietet sich hier ein Steuersubstrat von einiger Größe an, das in der Schweiz noch völlig ungenügend belastet wird und bei dem es sich nicht um Produkte des täglichen Bedarfes, sondern um Luxusgüter handelt, deren Konsum zudem volksgesundheitlich nicht unbedenklich ist.

Für alkoholische Getränke wurden im Jahre 1970 etwas über drei Milliarden Franken ausgegeben, wovon der AHV aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser 65 Millionen Franken zukamen, was ganze 2,17 Prozent ausmacht. (Bei den gebrannten Wassern ist der Ansatz natürlich höher, dafür gehen die vergorenen Getränke leer aus.) Die Tabaksteuer brachte 1970 648 Millionen Franken ein, wobei die Gesamtausgaben sich auf etwa 1,6 Milliarden Franken belaufen dürfen.

Für die AHV werden zurzeit nur die Erträge der fiskalischen Belastung von Tabak und gebrannten Wassern (soweit diese nicht der Landwirtschaft, den Kantonen und der Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zufließen) zur Verfügung gestellt, während weder Wein noch Bier noch Obstwein zugunsten der AHV belastet werden. Es ist also nicht aller Alkohol «für die AHV reserviert».

Der AHV würden in diesem Falle keine Mittel entgehen, da es sich beim Bier und Wein um eine Erstbelastung, bei den Spirituosen und beim Tabak dagegen um eine bescheidene Zusatzbelastung handeln würde.

Die Gesamteinnahmen aus der fiskalischen Belastung alkoholischer Getränke – seien es eigentliche Alkoholsteuern oder nicht, gingen sie an die AHV oder nicht – betragen ungefähr 450 Millionen Franken jährlich.

Steigende Steuern

bei sinkendem Konsum möglich

Die Befürchtung – oder die Hoffnung –, daß bei einer Steuererhöhung der Konsum und demzufolge die Steuererträge zurückgehen, ist leider – oder glücklicherweise? – nicht sehr aktuell. Seit Kriegsende (Durchschnitt der Jahre 1945/1951) ist der Anteil der AHV am Reingewinn der Alkoholverwaltung von 11 auf 56,3 Millionen Franken (Durchschnitt 1966/1971) angestiegen, ob-

wohl die Steueransätze auf einheimischen Spirituosen von Fr. 2.– je Liter auf Fr. 4.40 bzw. Fr. 5.20, auf ausländischen sogar von Fr. 2.80 auf Fr. 7.20 bis Fr. 12.40 je Liter erhöht worden sind. Der Konsum je Kopf der Bevölkerung ist in derselben Zeit von 3,02 auf 4,71 Liter Branntwein angewachsen.

Solange die Alkoholsteuern nicht stärker steigen als das Realeinkommen der Bevölkerung, ist keine konsummindernde Wirkung zu erwarten. Das zusätzliche Realeinkommen wird nach Deckung des Existenzbedarfes zu einem großen Teil für «gehobene» Konsumbedürfnisse verwendet, wo Alkohol und Tabak in immer besseren Qualitäten eine wichtige Rolle spielen.

Nur eine sehr massive Steuererhöhung könnte einen Konsumrückgang verursachen, wobei der Steuereingang durch den hohen Ansatz auch bei einer niedrigeren Konsumhöhe noch höher sein kann als vorher. (Ein echter Konsumrückgang würde übrigens die Soziallasten auf anderen Gebieten weniger rasch ansteigen lassen und dafür die Produktivität steigern, so daß trotzdem mehr Mittel für die AHV/IV greifbar wären.)

Da die Steuererhöhungen in der Schweiz meistens sehr milde vor sich gehen, ist es nicht leicht, ein Beispiel für diese Behauptung zu finden. Die Erhöhung der fiskalischen Belastung auf Whisky und Gin hat 1963 bis 1965, wenn vielleicht auch nicht zu einem Konsumrückgang, so doch wenigstens zu einem kurzfristigen Importrückgang geführt: Der Steueransatz wurde je Liter 100% von Fr. 3.– auf Fr. 5.20 erhöht, was 73% ausmachte. Der Import sank im selben Zeitraum von 1 600 000 Liter auf 1 520 000 Liter, also nur um 5%. Daraus läßt sich ein Ansteigen der Erträge von 4,8 auf 7,9 Millionen errechnen; trotz Konsumrückgang stiegen die Steuern um 65%. Sogar wenn die Importe um 43% gesunken wären, hätte die AHV immer noch gleich viel erhalten wie vorher.

Die etwa zur Sprache gekommene Zusatz-

steuer von 10% des Verkaufswertes könnte etwa 500 Millionen Franken für die Krankenversicherung flüssig machen. Mit einem Konsumrückgang wäre (leider) angesichts der heutigen Realeinkommen nicht zu rechnen. Wir würden eine wesentlich höhere Steuer begrüßen, die wenigstens das rasante Ansteigen bremsen könnte.

Der vom Bundesrat und weiten Teilen der Öffentlichkeit – vor allem aber von den interessierten Kreisen – vorgeschobene Interessenkonflikt zwischen Konsumrückgang und Steuerertrag ist also nur ein Scheinkonflikt.

Braucht der Bundesrat die Gelder nicht?

In Beantwortung eines Postulates Zwygart vom 29. November 1972 hat der Bundesrat «bei aller Anerkennung der dahinter stehenden Zielsetzung» erklärt, daß eine Spezialbelastung von Alkohol und Tabak zugunsten der Krankenversicherung nicht in Frage käme. Die Begründung des Bundesrates braucht verschiedene Argumentationen, je nach potentielltem Steuerobjekt.

Tabak

Der Bundesrat weist hier auf die Notwendigkeit hin, die Tabaksteuer zugunsten der AHV schon im Jahre 1975 erneut zu erhöhen. Mit Hinblick auf eine massive Erhöhung – sei es nun zugunsten der AHV oder zugunsten der Kranken- und Unfallversicherung – ist er der Ansicht, zu hohe Preise würden sich ungünstig auf die Ausfuhr durch Touristen, Grenzbewohner, Grenzgänger und Schmuggler auswirken, wodurch der Ertrag fallen könnte.

Sogar wenn dies der Fall wäre – ein durch Erhöhung des Steueransatzes hervorgerufener Umsatzschwund kann ja trotzdem mehr Ertrag einbringen –, so ist diese Überlegung zumindest moralisch nicht ganz einwandfrei: Wir brauchen in der Schweiz billige Zigaretten, sonst decken sich die Ausländer zwecks

Umgehung der einheimischen Steuern nicht mehr bei uns ein.

Gebrannte Wasser

Auch hier ist der Bundesrat der Ansicht, allfällige Steuererhöhungen sollten nur zugunsten der AHV erfolgen. Im Jahresbericht der Eidg. Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1971/72 hat der Bundesrat ausdrücklich erklärt, einer Steuererhöhung stellten sich die einheimischen Branntweinproduzenten entgegen.

Es wäre bedauerlich, wenn der Bundesrat diesen Interessen mehr Entgegenkommen zeigte als den Kreisen, die nicht eigene Interessen, sondern die Volksgesundheit vertreten!

Bier

Auch das Bier ist einer Bundessteuer unterworfen, die allerdings nicht volksgesundheitlich, sondern rein fiskalpolitisch motiviert ist; ihre Erträge fließen denn auch in die allgemeine Bundeskasse. Laut Art. 41ter, Absatz 4, Buchstabe b der Bundesverfassung darf aber die gesamte Belastung des Bieres im Verhältnis zum Bierpreis nicht steigen; sie kann aber bei jeder Bierpreiserhöhung erhöht werden. Diese Gesamtbelastung entspricht 17,7% des Engrospreises und erbrachte 1972 rund 68,5 Millionen Franken.

Die parlamentarischen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der letzten Finanzordnung haben aber gezeigt, daß eine Erhöhung der Biersteuer – die auch der Bundesrat aus volksgesundheitlichen Gründen begrüßen würde – auf entschiedenen Widerstand stößt. Das Bierlobby ist stärker als gesundheits- und fiskalpolitische Wünsche. Der Wunsch nach einer Spezialbelastung – sei es nun mit dem Wunsch nach einer Konsumeindämmung oder nach zusätzlichen Mitteln für Kranken- und Unfallkosten oder nach beiden – wird sich mit diesem finanzkräftigen und einflußreichen Lobby auseinandersetzen haben.

Wein

Der Wein unterliegt – mit Ausnahme der Warenumsatzsteuer und von Zoll und Zollzuschlag für Importweine – keiner fiskalischen Belastung. Versuche zur Einführung einer eigentlichen Weinsteuer – wie sie zum Beispiel auch das Weinland Frankreich kennt –, die eine Verfassungsänderung nötig machen würden, sind bisher immer am erbitterten Widerstand des Weinlobby gescheitert. Es erübrigt sich, hier auf die Volksabstimmungen der Nachkriegszeit oder die noch weniger erfreulichen Vorgänge der Vorkriegszeit einzugehen. Tatsache ist, daß der Bundesrat nicht glaubt, eine Wein- – und allenfalls eine Obstweinsteuer – gegen die politischen und wirtschaftlichen Gegner einer solchen Belastung durchsetzen zu können. Vom Bundesrat wird zudem die Ansicht vertreten, es lohne sich nicht, eine Weinsteuer zu erheben, da das Steuersubstrat zu gering sei. Die in der Schweiz im Jahre 1971/72 konsumierte Weinmenge betrug 2 646 080 hl. Jeder *Rappen*, der auf einem Liter Wein erhoben würde, ergäbe immerhin 2,3 Millionen Franken.

«Interessierte Kreise»

Dieser machtpolitische Widerstand der finanziell an einem großen Absatz interessierten Kreise macht sich nicht nur beim Wein und beim Bier, sondern auch bei den Spirituosen und bei den Tabakwaren bemerkbar. Er darf wohl als ein Indiz dafür gewertet werden, daß Handel und Produktion der Ansicht sind, daß höhere Steuern, wenn auch nicht einen Konsumrückgang, so doch eine Verflachung des Anstieges mit sich bringen würden.

Leider fehlt sowohl in der eidgenössischen Politik wie in der Öffentlichkeit ein ebenso einflußreiches «Gesundheitslobby», das einmal eine Kehrtwendung der Behörden, aber

auch eine Gesinnungsänderung unter den Stimmbürgern hervorrufen könnte.

Résumé

Du point de vue de la politique de la santé, il y a deux raisons d'imposer les boissons alcooliques et le tabac:

1. Si la charge est assez élevée, on peut compter sur une baisse de la consommation générale, ce qui conduit à une diminution des dommages à la santé.

2. Les gains ainsi acquis peuvent être utilisés au financement des frais de maladie.

A l'encontre de l'opinion représentée même par des milieux officiels ces buts ne sont pas contradictoires: il est tout à fait possible que le gain apporté par les impôts monte malgré la baisse de la consommation due à un taux d'impôts plus élevé.

Que les boissons alcooliques et le tabac ne soient pas plus imposés en Suisse est à attribuer à l'influence politique des cercles économiques intéressés à une vente importante et au manque de groupes de pression pour la santé.

Summary

From a public health point of view, there are two reasons for taxing alcoholic beverages and tobacco.

1. If the taxation is sufficiently high, a decrease in general consumption and thus a diminution of health damages can be expected.

2. The revenue gained can be used to finance the costs of disease.

Contrary to an opinion voiced even by official sources, these arguments are not contradicting each other, as it is perfectly possible to have an increase in tax revenue due to increased tax rates, while consumption is decreasing.

That alcoholic beverages and tobacco are not taxed higher in Switzerland is due to the political influence of economic circles interested in important sales, and to the absence of a corresponding health lobby.

Adresse des Autors:

Eduard Muster, Redaktor, Schweizerische Zentralstelle gegen den Alkoholismus, Postfach 203, 1000 Lausanne 13.