

Interessen im blauen Dunst : die Tabaksteuer in der Schweiz

Autor(en): **Merki, Christoph Maria**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
= Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale**

Band (Jahr): **12 (1994)**

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871691>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Interessen im blauen Dunst

Die Tabaksteuer in der Schweiz

«Da der Fiskus nicht nur ein Gegner des Steuerpflichtigen sein soll, sondern es auch in seinem Interesse liegt, wenn Handel und Industrie gedeihen, haben wir alle die gleichen Interessen.»

Oberzolldirektor Gassmann zur Tabakindustrie (1937)¹

Der Tabak² kam mit den ersten Entdeckungsreisenden aus der Neuen Welt nach Europa, wo er sich zunächst als Heil- und Zierpflanze verbreitete. Im Laufe des 17. Jahrhunderts verwandelte er sich nach und nach aus einem Heil- in ein Genussmittel, das nun nicht mehr primär geschnupft und gekaut, sondern geraucht oder – wie man anfänglich sagte – «getrunken» wurde. Auf diese Umwertung reagierten die meisten Staaten Europas aus verschiedenen, nicht immer durchsichtigen Gründen³ mit einem allgemeinen Konsumverbot. Diese repressive Politik – Bestandteil der Sittengesetzgebung jener Zeit – liess sich aber auf die Dauer nirgendwo durchsetzen,⁴ und an die Stelle der Prohibition trat schliesslich die Besteuerung (ein Vorgang, der schon deshalb interessieren müsste, weil er sich bei einer allfälligen Liberalisierung der Betäubungsmittelgesetzgebung in den nächsten Jahrzehnten wiederholen könnte). In der Schweiz beschränkte sich die Tabakpolitik der meisten Kantone im 18. Jahrhundert auf die Erhebung geringer Zölle und – im Sinne der merkantilistischen Doktrin – auf die Förderung des einheimischen Tabakanbaus.⁵ Projekte, die aus diesem «verderblichen Laster» mehr fiskalischen Nutzen ziehen wollten, scheiterten am Steuerwiderstand der Untertanen. Als der Kanton Bern 1710 eine Konsumabgabe einführen wollte, musste er die Ausführung des bereits verkündeten Mandats nach nur einem Monat sistieren. Besonders schroff war die Ablehnung der neuen Steuer unter den Ehrengesellschaften der Stadt, die ihre Raucher in besonderen Listen hätten erfassen sollen. Die Regierung gab klein bei, denn ihr war daran gelegen, «dass diese böse Zundel bey Zeiten gelöscht werde, damit nicht ein gefährlich Feüwer aufbreche».⁶ Erst im 20. Jahrhundert, auf das ich mich im folgenden konzentrieren

will, führte der Bund die Tabaksteuer ein, und bis heute blieb die Belastung des Tabaks in der Schweiz geringer als jene in den Nachbarländern.

Die Tabaksteuer gehört zu den sogenannten speziellen Verbrauchsteuern, mit deren allokativen und distributiven Wirkungen sich die Finanzwissenschaft beschäftigt, seit es sie gibt. Angeregte und höchst kontroverse Diskussionen entzündeten sich immer wieder an der Frage der Inzidenz, d. h. an der Frage, wer die Steuer letztlich trage. Spezielle Verbrauchsteuern auf Tabak, Alkohol, Zucker oder Benzin werden heute überwiegend negativ beurteilt. Beanstandet werden die allokativen Verzerrungen, die sie zur Folge haben können, oder die regressive Wirkung, die ihnen eigen ist.⁷ Etwas anders fällt das Urteil aus, wenn auch ausserfiskalische Ziele ins Blickfeld rücken. So werden die Treibstoffzölle heute u. a. damit begründet, dass sie das Versagen des Marktes in ökologischer Hinsicht korrigieren und das Verursacherprinzip durchsetzen sollen.⁸ Bei der Tabaksteuer wird ähnlich argumentiert: Sie soll dafür sorgen, dass die Raucherinnen und Raucher für die sozialen Kosten zur Verantwortung gezogen werden, d. h. für die Kosten, die sie – vor allem im Gesundheitswesen – verursachen, aber nicht begleichen.⁹

Schon bevor der Tabak in den 1960er und 1970er Jahren unter gesundheitspolitischen Druck geriet, spielten ausserfiskalische Ziele in der schweizerischen Tabakgesetzgebung eine wichtige Rolle, und diesen Zielen soll im folgenden vor allem für die Zwischenkriegszeit, also für die erste Phase der Besteuerung, nachgegangen werden. Meine These geht dahin, dass der relativ reibungslose Ausbau der Tabaksteuer nur deshalb möglich war, weil der Bund sowohl in der Produktions- als auch in der Fabrikations- und in der Distributionssphäre als Entgelt für seinen Zugriff einzelne, politisch gewichtige Gruppen mit staatlichem Schutz belohnte. Ein schlagendes Beispiel dafür sei bereits hier erwähnt: die Kontingentierung der Fabrikation. Sie schützte die alteingesessene Industrie in den 40er und 50er Jahren vor unliebsamer Konkurrenz und durchlöcherte damit die verfassungsmässig garantierte Handels- und Gewerbe-freiheit oder – so die plastische Formulierung des «Volksrechts» – «[brannte] mit dem Stumpfen ein Loch in die Bundesverfassung».¹⁰

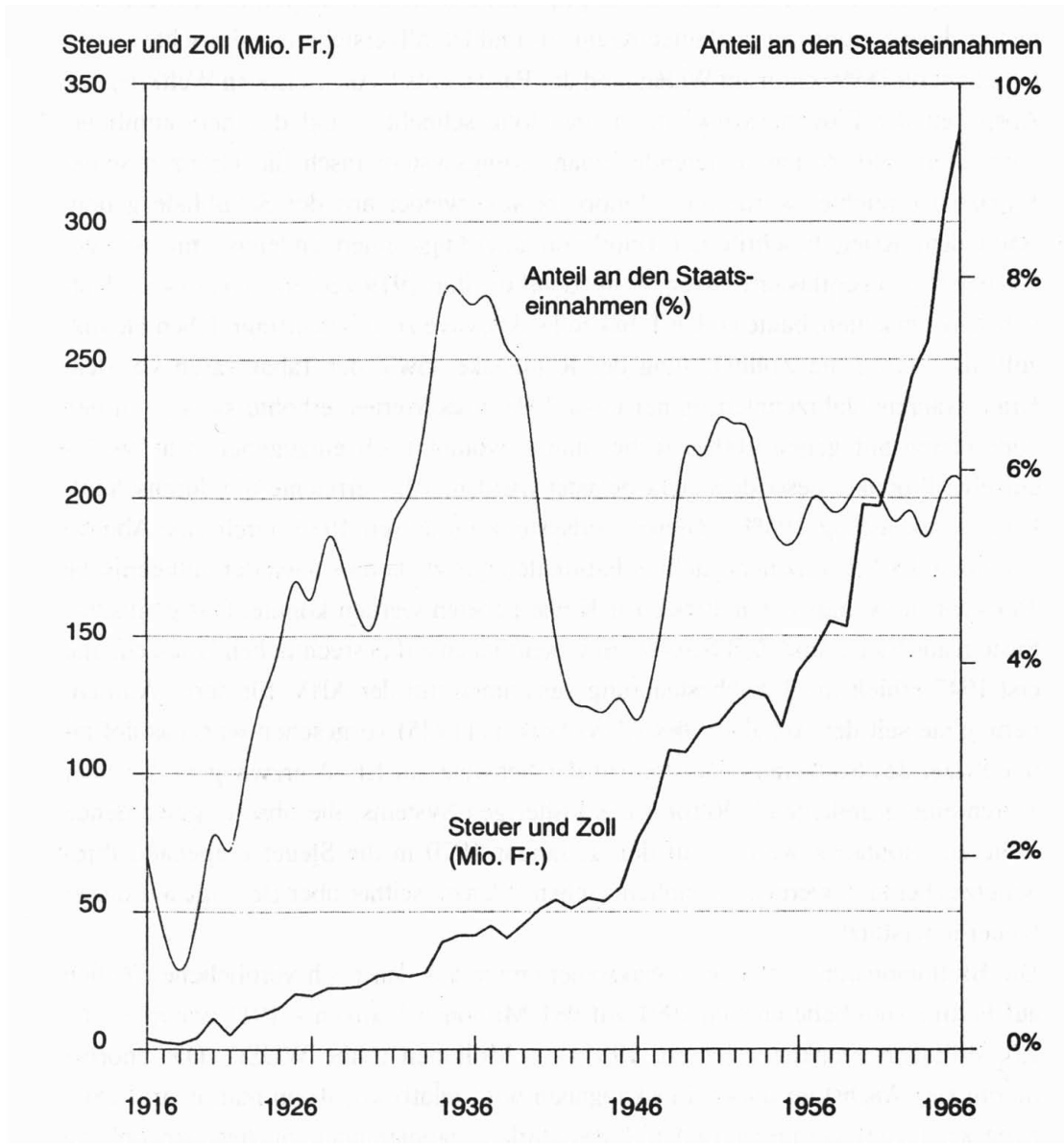
Steuer und Zoll im 20. Jahrhundert ein Überblick

Als Massengenussmittel mit geringer Nachfrageelastizität stellt der Tabak eine ergiebige Steuerquelle dar, die jedoch in der Schweiz, anders als in den umliegenden Staaten, erst nach dem Ersten Weltkrieg zu sprudeln begann. Bis 1920 begnügte sich

der Fiskus mit der Erhebung niedriger Zölle auf Rohtabaken und Fertigwaren in der Höhe von rund 2–3 Millionen Franken pro Jahr. Ein Tabakmonopol, das der Bundesrat zur Finanzierung der geplanten Kranken- und Unfallversicherung einrichten wollte, scheiterte 1899 schon am Widerstand des Parlaments.¹¹ Als im Ersten Weltkrieg die Ausgaben der Eidgenossenschaft in die Höhe schnellten und das herkömmliche, vorwiegend auf Zöllen basierende Finanzierungssystem rasch die Grenzen seiner Kapazität erreichte, wurde das Monopolprojekt wieder aus der Schublade geholt. Nach dem Krieg beschritt der Bundesrat allerdings einen anderen, mit weniger Stolpersteinen gepflasterten Weg: gestützt auf die ihm 1919 verliehenen ausserordentlichen Vollmachten, baute er den Tabakzoll sukzessive zu einem ertragreichen Finanzzoll aus. Betrug die Zollbelastung der Rohtabake sowie der Tabakwaren vor dem Krieg während Jahrzehnten immer etwa 20% ihres Wertes, erhöhte sie sich in den 20er Jahren auf gegen 100%, wobei nun – worauf noch einzugehen sein wird – einzelne Produkte besonders stark belastet wurden; 1935 erreichte die durchschnittliche Zollbelastung 190%.¹² Dieses Zollsysteem wurde seit 1933 durch eine Abgabe auf die in der Schweiz hergestellten Fabrikate ergänzt, so dass auch der einheimische Tabakanbau, wenigstens indirekt, zur Kasse gebeten werden konnte. Das gemischte System aus Steuer und Zoll beruhte im wesentlichen auf notrechtlichen Erlässen, und erst 1947 erhielt die Tabakbesteuerung zusammen mit der AHV, für deren Alimentierung sie seit der Annahme des AHV-Artikels (1925) vorgesehen war, das definitive Placet des Souveräns. Der Beitritt der Schweiz zur EFTA erzwang in den 60er Jahren eine grundlegende Reform des bisherigen Systems: die obsolet gewordenen Zölle auf Rohtabak wurden auf den 1. Januar 1970 in die Steuer eingebaut; ihres Schutzes beraubt, werden die einheimischen Pflanzler seither über Beiträge aus dieser Steuer unterstützt.

Die Bruttoeinnahmen aus der Tabaksteuer sowie aus den noch verbliebenen Zöllen auf Fertigwaren beliefen sich 1991 auf 981 Millionen Franken – 1911 waren es erst 2,8 Millionen Franken gewesen, 1951 118 Millionen (ohne WUSt). Das enorme (nominale) Wachstum dieser Tabakabgaben wird relativiert, wenn man es in Beziehung setzt zum gesamten Bedarf eines stark expandierenden Staates: sowohl die 3 Millionen von 1911 wie die Milliarde von 1991 machten jeweils ziemlich genau 3% aller Einnahmen des Bundes aus. Seine finanziell grösste Bedeutung hatte der Tabak für den Fiskus in diesem Jahrhundert um 1935 sowie um 1970. Damals kulminierte der Anteil der Beträge aus seiner Belastung bei jeweils rund 8% aller Einnahmen (siehe Grafik 1).¹³ Als besonders einträglich erwies sich dabei die Zigarette. Hatte ihr Beitrag zu den Abgaben auf Tabak vor dem Ersten Weltkrieg rund

Grafik 1: Tabakeinnahmen 1916–1966 (brutto, ohne Wust)



Quellen: Kräuliger; Stat. Jb.

10% ausgemacht, waren es 1922 bereits 37%, 1952 90% und 1982 99%.⁴ Dieser rasche Bedeutungszuwachs der Zigarette spiegelt einerseits deren Siegeszug als bevorzugte Konsumform von Tabak, andererseits aber auch deren fiskalische Benachteiligung gegenüber den anderen, älteren Konsumformen von Tabak, namentlich gegenüber der Zigarre.

Do ut des: Zur Symbiose von Fiskus und Industrie

Es kommt selten vor, dass Unternehmer der Steuerbehörde Lob zollen. Léon Burrus, der Patron der fünften Generation des bekannten Familienunternehmens in Boncourt, dessen «Parisiennes» aus dunklen Tabak viele Schweizer Raucher in ihr Herz geschlossen haben, tut es in seinem Vermächtnis «Le rôle du tabac en Suisse au XXe siècle»¹⁵ ausgiebig – er spricht von einem «esprit de compréhension mutuelle» und von «glücklichen, ja sogar fruchtbaren» Lösungen, die das Finanzdepartement zusammen mit der Industrie gefunden habe. Dass auch seine Konkurrenten, die Hersteller von hellen Zigaretten aus orientalischem Tabak, von einer «harmonischen Zusammenarbeit» sprechen würden oder von «offenen Ohren», auf die man bei der Oberzolldirektion gestossen sei (Léon Burrus), ist eher unwahrscheinlich, waren sie doch – wie wir noch sehen werden – zwischen 1921 und 1936 die grossen Benachteiligten von Steuer und Zoll.

Am Vorabend des Ersten Weltkrieges zählte die schweizerische Tabakindustrie gut 200 Unternehmen mit 8700 Beschäftigten (davon drei Viertel Frauen). Von diesen 200 Unternehmen hatten sich 30 auf die Herstellung von Zigaretten spezialisiert; vier produzierten Schnupftabak, die restlichen 170 vorwiegend Zigarren sowie (sei es zusätzlich oder ausschliesslich) Rauchtobak. Über 70% aller Tabakfabriken lagen 1911 in den drei Kantonen Aargau, Waadt und Tessin, die sich immer wieder und mit viel Geschick bei den eidgenössischen Behörden für die Belange dieser – für sie wichtigen – Industrie einsetzten. Bei der Standortwahl hatten jeweils ganz verschiedene Faktoren mitgespielt, so der Arbeitsmarkt (billige Arbeitskräfte im aargauischen See- und Wynental), die Versorgung mit einheimischem Tabak (beispielsweise in der waadtländischen Broye), die Nähe zu den Zentren des Konsums (Zigarettenfabriken in Zürich und Genf) oder die Nähe einer Grenze (Schmuggel nach Italien).¹⁶

Der Aussenhandel mit Fertigwaren bewegte sich vor 1914 in einem bescheidenen Rahmen, so dass die führende Position der Zigarrenindustrie nur mit dem inländi-

schen Absatz erklärt werden kann. Tatsächlich hatte die Zigarre die Pfeife schon vor 1890 als dominierende Konsumform von Tabak abgelöst. Um 1910 erreichte ihr Anteil am gesamten Verbrauch von Rohtabak mit 65% sein historisches Maximum, wobei alleine die Herstellung der schweizerischen Tabakeigenart par excellence, des Stumpens, 39% allen Rohtabaks benötigte.¹⁷ Seither geht es mit der Zigarre trendmässig abwärts, und in den letzten Jahren hat sich der Stumpen, zumindest im städtischen Milieu, sozusagen in Rauch aufgelöst. Oberflächlich betrachtet, fällt der Niedergang der Zigarre zusammen mit dem zunehmenden Zugriff des Fiskus seit den 20er Jahren, doch käme es einem Kurzschluss gleich, für diesen Niedergang die Steuerpolitik verantwortlich machen zu wollen (wie das z. B. Wilhelm Bickel¹⁸ tut) – im Gegenteil: die staatliche Bevorzugung der Zigarre verzögerte in der Schweiz, so meine These, während Jahrzehnten deren frühzeitige Kapitulation vor der Zigarette.

Als der Bundesrat am 27. Januar 1920 angesichts der prekären Finanzlage der Eidgenossenschaft die Tabakzölle zum erstenmal auf breiter Front erhöhte, befand sich die schweizerische Tabakindustrie am Ende einer kurzen Nachkriegskonjunktur, die durch eine rege Nachfrage aus dem Ausland hervorgerufen worden war. Notrechtlich fundiert, war die Erhöhung der Zölle lediglich als «vorübergehende Massnahme» gedacht, die bald durch eine definitive Regelung abgelöst werden sollte.¹⁹ Da die Einführung eines Monopols unrealistisch schien, beauftragte der Bundesrat im Frühjahr 1920 den Experten der Oberzolldirektion, Edmund Milliet, mit der Ausarbeitung einer Steuervorlage. Doch das Projekt, das Professor Milliet vorschlug und Bundesrat Musy, der Vorsteher des Finanzdepartementes, Ende August der Industrie unterbreitete, stiess auf entschiedene Ablehnung. Die Industriellen opponierten insbesondere gegen die Beaufsichtigung ihrer Betriebe durch den Staat. Auf eine Alternative konnten sie sich nicht einigen. Noch am wenigsten Ablehnung widerfuhr dem «englischen System»: hohe Zölle, kombiniert mit einer Unterdrückung²⁰ der einheimischen Tabakkultur. Milliet, der Direktor der Alkoholverwaltung,²¹ ging noch einmal über die Bücher und versuchte, dieses englische System den schweizerischen Gegebenheiten anzupassen. Um der befürchteten neuen Erhöhung der Zölle zuvorzukommen, begannen die Industriellen im Herbst 1920, zusätzlich und über ihren momentanen Bedarf hinaus Rohtabak einzuführen. Allein Mitte Dezember 1920 wurden innerhalb von acht Tagen 600 Tonnen Rohtabak importiert – soviel wie 1918 während eines ganzen Jahres. Die spekulative Einfuhr von Rohtabak zwang den Bundesrat zum Handeln, wollte er nicht den künftigen Ertrag der Steuer auf Jahre hinaus gefährden. Am Silvester 1920 beschloss er in einer dringlichen Sitzung die sofortige Einführung einer neuen Tabakzollordnung auf den folgenden Tag. Der Beschluss, durch die Dringlichkeits-

klausel dem Referendum entzogen, wurde von den beiden Räten im Juni 1921 nachträglich sanktioniert.²²

Bei der neuen Regelung handelte es sich nicht nur um eine simple Zollerhöhung wie im Jahr zuvor sondern um einen eigentlichen Systemwechsel. Der Rohtabakzoll wurde nämlich nicht bloss erhöht, sondern zugleich in mehrere Tarife zerlegt: Tabake, die für die Herstellung von Zigaretten vorgesehen waren, wurden mit einem bis zu siebenmal höheren Ansatz belegt als Tabake, die man zu Zigarren verarbeitete. Ganz ungerechtfertigt war die Differenzierung nicht, fielen doch bei der Herstellung von Zigarren wesentlich mehr zollbelastete Abfälle an als bei der Herstellung von Zigaretten (30% statt 5%). Allerdings ging die staatliche Bevorzugung der Zigarrenindustrie weit über die Kompensation dieser technisch bedingten Benachteiligung hinaus. Obwohl die Zigarettenindustrie in der Zwischenkriegszeit nur etwa halb so viel Rohtabak benötigte wie die Zigarrenindustrie, trug sie eine doppelt so hohe, in der Mitte der 30er Jahre sogar eine dreimal so hohe Belastung wie letztere.²³

Die Differenzierung der Zölle entsprang einem sozialpolitischen Kalkül, der Absicht nämlich, die Arbeitsplätze jener Branche zu erhalten, die – im Gegensatz zur eher kapitalintensiven Zigarettenindustrie – die Mechanisierung noch vor sich hatte. Dieser Schutz schien um so zwingender, je schwerer die Krise wurde, in welche die Zigarrenindustrie mit dem Zusammenbruch der Nachfrage aus dem Ausland geraten war: Ende 1921 arbeiteten etwa 8000 Tabakarbeiterinnen und -arbeiter kurz, und ungefähr 3000 hatten überhaupt keine Arbeit.²⁴ Der Gewerkschaftsbund warnte den Bundesrat denn auch vor einem «Heer von Hungernden», das der Ausbau der Zölle zur Folge haben könne.²⁵

Bei der nächsten Erhöhung der Zölle, die auf Anfang 1924 in Kraft trat, erfolgte eine weitere Differenzierung des Systems. Angehoben wurden nun vornehmlich die Ansätze für Rauchtabak, der – maschinell und praktisch ohne Abfall hergestellt – bislang von der Gleichstellung mit dem Zigarrentabak profitiert hatte. Allerdings bewegten sich die Ansätze für Rauchtabak weit unter denen für Zigarettentabak, denn das «Pfeifchen des einfachen Mannes» sollte nach Möglichkeit billig bleiben.²⁶

Das in der ersten Hälfte der 20er Jahre errichtete System konnte zwar die auf Handarbeit beruhende Zigarrenindustrie begünstigen, nicht aber deren eigene Automatisierung aufhalten. Um 1930 tauchten in der schweizerischen Zigarrenindustrie die ersten Maschinen auf, sei es für das Entrippen der Blätter für die Fabrikation des Wickels oder für das Einpacken der Stumpen. Gegen eine durchgreifende Mechanisierung wandten sich nicht nur die durch die Rationalisierung gefährdeten Arbeiterinnen und Arbeiter der Zigarrenindustrie,²⁷ sondern auch die Unternehmer

selbst, deren Privilegierung durch die Mechanisierung fragwürdig geworden war. Im Januar 1934 führte der Bundesrat Strafabgaben für maschinell hergestellte Zigarren ein, und zwar, wie das Finanzdepartement schrieb, mit dem «Zweck, die maschinelle Entwicklung der Zigarrenindustrie zu verhindern». Sieben der zehn Fabriken, die bereits Maschinen aufgestellt hatten, schränkten deren Betrieb «auf das unumgänglich Notwendige» ein. Drei Fabriken kehrten zur Handarbeit zurück; sie liessen die Maschinen unter zollamtlicher Aufsicht – also in einer Art Luddismus von Staates wegen – demontieren oder plombieren.²⁸ Fortan musste in langwierigen Verhandlungen mit der Industrie immer wieder von neuem geklärt werden, welche Strafen auf welchen Maschinen notwendig seien,²⁹ wie denn überhaupt das ganze System immer neue Probleme schuf und mittlerweile einen Grad an Komplexität erreicht hatte, der auch einen hervorragend informierten Parlamentarier überfordern musste. Dass der gewöhnliche Raucher von diesen wirtschafts- und finanzpolitischen Manipulationen nicht den Hauch einer Ahnung haben konnte, versteht sich von selbst.

Im Zusammenhang mit der Einführung der AHV erhielt der Schutz der Handarbeit in der Zigarrenindustrie 1947 sogar Gesetzeskraft. Auf die Dauer allerdings musste dieses Innovationsverbot die Position der Zigarrenindustrie untergraben, vergrösserte es doch den Abstand zu der sich schnell modernisierenden Zigarettenindustrie immer mehr. Vollends grotesk wurden diese Bestimmungen aus der Zeit der grossen Arbeitslosigkeit in der Hochkonjunktur, als die Zigarrenindustrie unter einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften litt. Erst in der zweiten Hälfte der 50er Jahre wurden die Innovationshindernisse allmählich abgebaut, und der Staat, der die Mechanisierung bislang mit allen Mitteln behindert hatte, sah sich nun gezwungen, der Industrie bei der Umstellung auf die automatisierte Produktion behilflich zu sein.³⁰

Gegen den Ausbau der Tabakbesteuerung in den 20er und 30er Jahren regte sich von seiten der Konsumentinnen und Konsumenten kaum Protest. Das hing wohl weniger damit zusammen, dass diese ihre Interessen als «public interest group» gar nicht wirkungsvoll zur Geltung bringen konnten, als damit, dass das Anziehen der Steuer-schraube für sie kaum spürbar war. Die Detailhandelspreise für den gängigsten Pfeifentabak und die gebräuchlichsten Stumpen wurden zwischen 1920 und 1940 nie erhöht, und bei der Zigarette kam es erst 1933, im Zusammenhang mit der Einführung der Fabrikationsabgabe, zu einem grösseren Preisaufschlag. Eine solche Preispolitik liess sich nur deshalb praktizieren, weil die Kosten der Produktion, vor allem aber die Kosten für den Rohstoff, ununterbrochen sanken – mindestens bis zur Abwertung des Frankens (1936). Der schweizerische Fiskus schöpfte gewissermassen die Summen ab, die ihm die permanente Verbilligung des ausländischen Rohtabaks

übrigliess.³¹ Obwohl sich also die Detailhandelspreise unter dem Einfluss der Steuer zunächst kaum veränderten, hatte der Eingriff des Fiskus gravierende Auswirkungen auf den Konsum. Da die maschinell hergestellte Zigarette nicht wie im Ausland billiger, sondern tendenziell teurer wurde, konnte sich deren ältere Schwester bis in den Zweiten Weltkrieg hinein als wichtigste Konsumform von Tabak halten. Betrug der Anteil der Zigarre am Konsum von Tabak im weltweiten Durchschnitt 1929 nur noch 20% (Zigaretten: 43%), waren es in der Schweiz sieben Jahre später noch immer 44% (Zigaretten: 26%).³² Im Unterschied zum übrigen Europa setzte sich die Zigarette in der Schweiz also erst nach dem Zweiten Weltkrieg endgültig durch.

Anders als die Konsumenten wirkten die Produzenten bei der Ausgestaltung der Steuer von Anfang an mit: Seit 1921 kam keine Vorlage vor das Parlament (geschweige denn vor das Volk), die nicht vorher von der Industrie begutachtet und – wenigstens in ihren Grundzügen – gebilligt worden wäre. Im Januar 1921 wehrten sich die Industriellen mit einer gemeinsamen Eingabe gegen die Einführung des differentiellen Systems, da es sich dabei, wie sie zu Recht monierten, nicht bloss um eine einfache Erhöhung der Zölle, sondern um die Verwirklichung der geplanten Tabaksteuer handle und der Bundesrat somit seine Kompetenzen überschritten habe.³³ Als sich aber weder der kritisierte Bundesrat noch die parlamentarische Zollkommission auf den Gegenvorschlag der Industriellen einliess, fanden sich diese mit dem Systemwechsel ab, und an die Stelle von Konfrontation trat nun Kooperation. Mit dem Wegfall des gemeinsamen Zieles verlor die Tabakindustrie einen Teil ihrer Geschlossenheit und Militanz, und der Schweizerische Tabakverband, der 1919 zur Verhinderung der Verstaatlichung gegründet worden war, löste sich wieder auf.³⁴

Spannungen gab es nicht nur zwischen den verschiedenen Branchen der Tabakindustrie (Zigarre/Zigarette/Rauchtabak/Handel), sondern auch innerhalb der einzelnen Branchen, und diese Spannungen waren, zumindest bei der Zigarettenindustrie, der wir uns nun zuwenden wollen, auch fiskalisch bedingt. In den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts eingeführt, war die Zigarette zunächst ein Produkt für die Stadt und für die Oberschicht. An der Landesausstellung von 1883 wurde sie «als zum Spielzeug geschaffener Artikel» charakterisiert, der «unter einem krankhaften Zuge übertriebener Ausstattung» leide.³⁵ Praktisch im Gebrauch und der Hektik des modernen Alltags adäquat, entwickelte sie sich in wenigen Jahrzehnten vom modischen Accessoire zum standardisierten Massenkonsumgut. Da sie maschinell hergestellt wurde und um 1920 noch immer den Nimbus des Modisch-Luxuriösen trug, schien ihre überproportional starke Belastung gerechtfertigt. Beim Entscheid, die Zigarette stärker zu belasten, mögen auch Gründe der politischen Opportunität mit im Spiel

gewesen sein.³⁶ bei der Zigarettenindustrie handelte es sich um eine junge, kleine und vergleichsweise schlecht organisierte Industrie,³⁷ die nicht – wie die aargauische Stumpfenindustrie³⁸ – ganze Kantonsregierungen für sich mobilisieren konnte, um eine Industrie auch, die sich ausgerechnet um 1920 mehrheitlich in ausländischen Händen befand und die deshalb mit dem Image einer «fremden» Industrie behaftet war.³⁹ Hinzu kam, dass die Zigarettenindustrie selber – wie erwähnt – in sich zerstritten war. Der Fiskus trug nicht unwesentlich zur Verschärfung der bereits vorhandenen Gegensätze bei, indem er 1921 für die Zigarettenabake mehrere Kategorien schuf: Für die hellen Tabake aus dem Orient war der Zoll bis 1933 rund doppelt so hoch wie für die dunklen Tabake aus den USA (Maryland, Virginia). Der Bund unterstützte damit aus Rücksicht auf die Konsumenten (so die offizielle Begründung) die billige Zigarette vom Typ Maryland, die «Zigarette der Arbeiter»;⁴⁰ besonders stark belastet wurde hingegen die helle und teure Zigarette aus orientalischem Tabak, aus jenem Tabak, der – wie ein Ständerat polemisch meinte – «beim Champagner geraucht wird».⁴¹

Wie bei der Zigarre hatte die Differenzierung der Ansätze auch in diesem Fall gravierende Auswirkungen auf den Konsum (wobei die Entwicklung des Konsums selbstverständlich nicht nur durch das fiskalische Moment bestimmt war, sondern auch durch andere Faktoren, beispielsweise durch die Qualität und Statusfunktion der Produkte, durch die Werbung oder durch die Veränderungen der Kaufkraft). Vor der Einführung des differentiellen Systems hatte die Orientzigarette einen Anteil von 70%, die Maryland-Zigarette einen von 30%; bis in die Mitte der 30er Jahre hatte sich dieses Verhältnis genau umgekehrt, und die schwarze Zigarette, die früher nur in der Romandie verbreitet gewesen war, hatte nun auch in der deutschen Schweiz Fuss gefasst. Erst mit der teilweisen (1933) bzw. vollständigen (1936) Angleichung der Sätze konnte die Orientzigarette ihre Position – wenigstens vorübergehend – wieder konsolidieren.⁴² So wie der (deutschschweizerische) «Stumpfen» die typisch schweizerische Zigarre war, so war bzw. wurde, eben nicht zuletzt dank fiskalischer Hilfe, die (welsche) «Maryland» die typisch schweizerische Zigarette, der sprichwörtliche «goût suisse», der erst in den 60er Jahren der amerikanischen Zigarette, dem «american blend», zu weichen begann.⁴³

Von der Bevorzugung der schwarzen Tabake profitierten zwar viele Raucher, aber nur wenige Betriebe, und unter diesen vor allem einer: F. J. Burrus in Boncourt. Burrus hatte schon 1903 die erste und für längere Zeit wohl einzige Maryland-Zigarette der Schweiz auf den Markt gebracht: die Parisienne.⁴⁴ Bekannt wurde sie im Ersten Weltkrieg, als die Firma ihre Produkte an die zahlreichen in der Ajoie stationierten Truppen aus der ganzen Schweiz verschenkte.⁴⁵ Burrus war schon damals der grösste

Zigarettenproduzent der Schweiz, und 1937 stellte alleine das Stammhaus in Boncourt 41% aller schweizerischen Zigaretten her. 7,7 Millionen Franken führte die Firma in jenem Jahr an den Fiskus ab⁴⁶ – das waren 1,4% aller Einnahmen des Bundes! Rechnet man die Beteiligungen an anderen Firmen (u. a. am Zürcher Orientzigarettenhersteller Turmac) hinzu, beherrschte der Burrus-Konzern in der Mitte der 30er Jahre rund die Hälfte der schweizerischen Zigarettenproduktion.⁴⁷

Neben Burrus widmeten sich nur noch wenige andere Betriebe⁴⁸ der Herstellung von Zigaretten aus Maryland- bzw. Virginia-Tabak, und zwar namentlich gemischte Betriebe, die auch Rauchtobak oder Zigarren herstellten und seit jeher schwarze Tabake verarbeiteten. Umgekehrt konnten Unternehmen, die sich auf die Herstellung von Orientzigaretten spezialisiert hatten, nicht einfach zur Herstellung von schwarzen Zigaretten übergehen, waren die beiden Produktionsverfahren doch nicht ohne weiteres kompatibel. Die wenigen Hersteller schwarzer Zigaretten wussten sich durchaus Gehör zu verschaffen: Jules Vautier vom gleichnamigen Unternehmen in Grandson sowie die beiden Brüder Burrus wurden von der Oberzolldirektion, soweit sich das noch feststellen lässt, bei jeder wichtigen Entscheidung konsultiert; Fritz Schürch, der Direktor der Vereinigten Tabakfabriken in Solothurn, hatte als Präsident der Rauchtobakfabrikanten sowieso ein gewichtiges Wort mitzusprechen. Die Hersteller von Orientzigaretten protestierten denn auch wiederholt dagegen, bei der Zusammenstellung der entscheidenden Kommissionen nicht oder zu spät berücksichtigt worden zu sein.⁴⁹

Für die allmähliche Beseitigung der beiden Kategorien sorgte in erster Linie parlamentarischer Druck. 1926 verlangte Nationalrat August Peter in einem Postulat eine «gerechtere» Besteuerung des Tabaks und die Angleichung der Ansätze insbesondere bei der Zigarette. Er schlug vor, die hohen Zölle ganz abzuschaffen und durch eine gestaffelte Steuer auf dem fertigen Fabrikat zu ersetzen.⁵⁰ Eine solche Lösung entsprach zwar dem System, das in den meisten monolfreien Staaten Europas bestand; sie wurde vom Bundesrat aber abgelehnt, hätte sie doch dem Volk unterbreitet werden müssen und damit den von der Industrie akzeptierten, ausgeklügelten Kompromiss in Frage gestellt. Die Differenzierung zwischen den verschiedenen Zigarettentabaken – ständig am Rande eines Skandals und in der Presse als «mysteriöse Angelegenheit»⁵¹ kritisiert – wurde schliesslich 1936 auf Drängen des Nationalrates annulliert.⁵²

*

Die Jahre 1936 und 1937 waren nicht nur in dieser Hinsicht ereignisreiche Jahre: Damals ging die erste, dem Auf- und Ausbau gewidmete Phase der Tabakbesteuerung zu Ende, und die Modifikationen jener beiden Jahre wurden zur Richtschnur

für die Entwicklung der nächsten Jahrzehnte. Im Januar 1936 erhielt der Bundesrat im Zusammenhang mit den «ausserordentlichen Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt» den Auftrag, die Belastung des Tabaks um jährlich 5 Millionen Franken anzuheben – ohne die auf Handarbeit beruhenden Zweige der Industrie zu treffen. Der Bundesrat versuchte, dieses Ziel zu erreichen, indem er die Zölle auf dem Pfeifentabak, vor allem aber die Fabrikationsabgabe auf der Zigarette, erhöhte. Doch die Rechnung ging nicht auf. Die Zigaretten schlugen um 5–10 Rappen je 20er-Packung auf. Damit wurde – vor dem Hintergrund der damaligen Krise verständlich – die Grenze der Besteuerungsfähigkeit erreicht, und statt des erwarteten Mehrertrages von 5 Millionen Franken resultierte ein Mehrertrag von 59 Franken und 98 Rappen. Ursache des finanziellen Debakels waren Änderungen im Konsum: die Zigarettenraucher verringerten ihren Verbrauch, wichen auf steuerbegünstigte, mit inländischem Tabak hergestellte Produkte aus oder drehten sich ihre Zigaretten mit dem nach wie vor günstigen Pfeifentabak selbst.⁵³ Die Substitution der kommerziellen durch die selbstgedrehte Zigarette konnte im Jahr darauf mit der Einführung einer Abgabe auf dem Zigarettenpapier unterbunden werden.⁵⁴

Nicht nur der Fiskus setzte die Industrie 1936 unter Druck, auch die Abwertung des Frankens vom September des gleichen Jahres bedeutete – da der meiste Tabak importiert wurde – eine schwere Last, und verschiedene kleinere und mittlere Betriebe, die schon länger unter dem allgemeinen Strukturwandel gelitten hatten, suchten beim Bundesrat um Hilfe nach. Dieser befand sich in einem Dilemma: selber in finanziellen Nöten, konnte er die Steuerschraube nicht allzu stark lockern; gleichzeitig musste er Betriebsschliessungen und damit zusätzliche Arbeitslosigkeit verhindern. Die Lösung bestand in einer noch engeren Symbiose von Fiskus und Industrie. Die Steuerbelastung wurde ein wenig reduziert, gleichzeitig kam man der Industrie mit massivem staatlichem Schutz entgegen. Im Einverständnis mit den Verbänden und gegen den Widerstand einzelner Grossbetriebe wurde für die ganze Tabakbranche ein Rückvergütungssystem installiert, das die Betriebe um so stärker privilegierte, je weniger sie produzierten. In den Genuss der Rückvergütung kamen überdies nur jene Unternehmen, die vor dem November 1937 entstanden waren. Noch weiter gingen die strukturerhaltenden Massnahmen in der Zigarrenindustrie, wo man zur Kontingentierung der Produktion schritt: ausgehend vom Verbrauch des Jahres 1937 erhielten die einzelnen Betriebe ihren Rohtabak fortan zugeteilt.⁵⁵ Weiter ausgebaut wurde schliesslich auch der Schutz der Handarbeit, ja, in der Zigarettenindustrie, wo die Handarbeit praktisch verschwunden war, erlebte sie sogar ein

fiskalisch dirigiertes Comeback. Eine geschickte Zigarettdreherin schaffte pro Tag etwa 1500 Stück; eine Maschine brauchte dafür noch nicht einmal zwei Minuten.⁵⁶ Alles in allem hatte der Fiskus durch diese tief in die wirtschaftlichen Abläufe eingreifende Gesetzgebung, wie es im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft⁵⁷ von 1939 zutreffend, aber unkritisch hiess, «seine Interessen mit denjenigen der Tabakindustrie kombiniert».

Viele Aspekte dieser wechsellvollen und komplizierten Beziehung mussten in diesem Kapitel unbehandelt bleiben, so die Interdependenzen zwischen privatwirtschaftlich-kartellistischer und staatlicher Intervention, die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der Tabakpolitik, die Entwicklung der letzten Jahrzehnte oder der ganze Bereich des Aussenhandels. Denn selbstverständlich konnte dieses raffinierte System nur deshalb funktionieren, weil es durch hohe Zölle gegen ausländische Fabrikate abgeschottet war; umgekehrt war die Voraussetzung dafür, dass heute rund die Hälfte der schweizerischen Zigarettenproduktion ins Ausland geht, die schon 1921 eingeführte Rückerstattung der Steuer beim Export, der «draw back».

Zu den ausserfiskalischen Zielen der Tabakpolitik gehören neben den beschriebenen Eingriffen in die Fabrikationssphäre eigentlich auch die Eingriffe in die Distributionssphäre. So ertrotzte sich, um ein besonders drastisches Beispiel zu nennen, der referendumsfähige Kleinhandel 1938 den sogenannten Preisschutz, d. h. die staatliche Garantie von Mindestpreisen. Doch dieses Thema würde zu weit führen und insbesondere eine Analyse der Kartellproblematik unumgänglich machen.⁵⁸ Statt dessen wollen wir uns auf den verbleibenden Zeilen der Produktionssphäre zuwenden – dem einheimischen Tabak.

Der «Murtenchabis» unter Pflanzenschutz

Die schweizerische Tabakgesetzgebung der 20er Jahre war, wie erwähnt, am englischen Beispiel orientiert: statt einer überwachungsintensiven Steuer auf dem verbrauchsfertigen Produkt favorisierte man die Ausnützung der Zölle auf Rohtabak. Doch während in England der einheimische Anbau bis ins 20. Jahrhundert hinein schlicht verboten war, kam eine solche Radikallösung für die Schweiz nicht in Frage – hier hatte der Tabakanbau eine jahrhundertealte Tradition. Trotzdem rechnete der Fiskus nicht mit einem durch den Zollschutz bedingten übermässigen Aufblühen der Tabakkultur. Dem einheimischen Tabak, seit dem 18. Jahrhundert despektierlich «Murtenchabis» genannt, waren nämlich natürliche Grenzen gesetzt, und er fand – wenn

überhaupt – vor allem in der Rauchtobakindustrie Abnehmer, meistens als minderwertiger Fülltabak in Mischungen mit ausländischen Sorten.

1919 sank die schweizerische Tabakproduktion, die sich im Ersten Weltkrieg vorübergehend von einem langfristigen Abwärtstrend erholt hatte, auf ein neues, seit Jahrzehnten nie mehr gesehenes Minimum: ganze 270 Tonnen dachreifen Tabaks⁵⁹ wurden in jenem Jahr registriert – winzige 2,1% des gesamten Bedarfs.⁶⁰ Doch mit der Erhöhung der Rohtabakzölle nahm die Produktion wieder zu: 1922 auf 390 Tonnen, 1924 auf 780 Tonnen. Damit war die Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Tabakmarktes erschöpft, zumal die Fabriken damals über enorme Lagerbestände verfügten. 1925 blieben die Bauern des Broyetales auf ihrer Ernte sitzen. Sie suchten beim Bundesrat um Unterstützung nach und erhielten ein zinsloses Darlehen – allerdings unter der Bedingung, 1926 überhaupt keinen Tabak anzupflanzen. Dies nützten ihre Kollegen im Tessin aus, welche die Produktion stark steigerten. 1929 wurden bereits 1280 Tonnen Rohtabak hergestellt, und die Pflanzler erlebten eine nächste Absatzkrise. Der Bundesrat gewährte ihnen erneut ein Darlehen, doch verlangte er nun eine langfristige Stabilisierung der Tabakkultur; er war nicht gewillt, ein unkontrolliertes Anwachsen der Produktion hinzunehmen, entgingen ihm doch schon jetzt Zolleinnahmen in der Grössenordnung von mehreren Millionen Franken pro Jahr. Nur dank dem Zollschutz gehörte der Tabak in den 30er Jahren zu den renditeträchtigen Produkten der schweizerischen Landwirtschaft, und nur deswegen konnten die rund 3000–4000 Pflanzler für ihre Ware zwei- bis dreimal soviel verlangen wie auf dem Weltmarkt.⁶¹

1929 hatte der Bundesrat noch keine gesetzliche Möglichkeit, die inländische Produktion zu begrenzen. Deshalb machte er sich die Notlage der Pflanzler zunutze, um auf dem einheimischen Tabakmarkt einzugreifen. Die Verteilung des Darlehens übernahmen zwei regionale Organisationen, deren Mitglieder sich verpflichten mussten, nicht über ein bestimmtes Mass hinaus Tabak anzupflanzen. Auch die Industriellen, also die Abnehmer des Tabaks, schlossen sich auf Veranlassung der Oberzolldirektion zusammen, und es entstand die – wie sie seit 1934 hiess – «Société coopérative pour l'achat du tabac indigène» (SOTA). Unter den Auspizien der Oberzolldirektion legte die Einkaufsgenossenschaft zusammen mit den beiden Pflanzervereinigungen in der ersten Hälfte der 30er Jahre die benötigten Kontingente fest.⁶² Doch die beabsichtigte Einschränkung des Anbaus gelang nicht. So hielten sich weder die Pflanzler noch die Abnehmer an die vereinbarten Mengen; vor allem aber dehnte sich der Anbau über die traditionellen Anbaugelände (Broye, Südtessin, Puschlav) hinaus aus.⁶³

Die Gesetzesrevisionen der Jahre 1936/37 (siehe oben) gaben Gelegenheit zur Errichtung einer tragfähigeren Struktur. Auch auf seiten der Pflanzler bildete sich nun

eine gesamtschweizerische Organisation, die «Fédération suisse des associations de planteurs de tabac» (FAPTA). Zur Regelung von Angebot und Nachfrage formten die SOTA und die FAPTA im Oktober 1937 eine Konvention, die – alle paar Jahre erneuert – bis heute gültig ist. Dieses bilaterale Kollektivmonopol⁶⁴ legte fortan den Umfang des jeweiligen Anbaus und die nach der Qualität gestaffelten Preise der einzelnen Tabake schon vor dem Aussäen fest. Als Schiedsrichter bei allfälligen Streitigkeiten (z. B. über die Höhe der Preise) anerkannten beide Parteien die Oberzolldirektion, den eigentlichen Spiritus rector dieser staatlich approbierten Konstruktion.⁶⁵ Damit waren die Herstellung und der Verkauf von inländischem Tabak korporatistisch⁶⁶ reguliert: zwei Gruppen mit an und für sich divergierenden Interessen standen sich nun – vom Staat miteinander versöhnt – organisiert und paritätisch gegenüber. Selbstverständlich hatten die beiden Gruppen auch gemeinsame Interessen, und die traten jetzt stärker in den Vordergrund.

Zuoberst auf der Prioritätenliste stand die Behebung der Marktinstabilität: den Pflanzern war die Übernahme ihrer Ernte zu festgesetzten Preisen garantiert, und von dieser Kalkulierbarkeit profitierten auch die Abnehmer. Die Bemühungen der Industrie um die Verbesserung der Qualität fielen nun auf fruchtbaren Boden. Die Forschungsstelle der SOTA beriet die Pflanzler bei der Düngung, beim Kampf gegen Wurzelkrankheiten, beim Trocknen der Blätter und bei der Fermentation. Neue, auf die Bedürfnisse der Industrie, vor allem auf die der Zigarettenindustrie, zugeschnittene Sorten breiteten sich aus. Auch die – mancherorts öffentliche – Taxation des Tabaks durch paritätische Kommissionen trug zur Qualitätsverbesserung bei.⁶⁷

Beide Seiten bemühten sich im Einvernehmen mit der Oberzolldirektion darum, dem unkontrollierten Anwachsen der Produktion Einhalt zu gebieten. Gefördert wurden lediglich die Familienbetriebe in den traditionellen Anbaugebieten, und die Industrie verzichtete auf den Anbau in eigener Regie, auf den Betrieb eigentlicher Plantagen. Allerdings dehnte sich die Produktion im Krieg noch einmal gewaltig aus, so dass die Schweiz als einziges Land Europas darum herumkam, Tabakwaren zu rationieren. Insofern erlebte das Arrangement zwischen Landwirtschaft und Industrie seine wirkliche Bewährungsprobe erst nach dem Krieg, als es darum ging, den Anbau sukzessive einzuschränken. 1946 wurden 6488 Pflanzler gezählt, die 1472 Hektaren bebauten; heute sind es knapp 500 Pflanzler mit gut 600 Hektaren.⁶⁸

Seit der Abschaffung der exzessiven Einfuhrzölle (1970) ist der Markt für einheimischen Rohtabak⁶⁹ über das sogenannte Deficiency-Payment-System stärker protegiert als je zuvor: dem Produzenten wird für eine festgelegte Menge ein bestimmter, kostendeckender Preis garantiert, wobei der Staat die Differenz zwischen diesem

Produzentenpreis und dem Preis für importierten Rohtabak übernimmt. Die Preise werden vom Bundesrat nach Anhörung der beteiligten Kreise (SOTA, FAPTA) festgesetzt. Die Verteilung der Gelder – sie stammen aus der Steuer, also letztlich vom Raucher – besorgt die SOMERTA GmbH, eine parastaatliche Organisation mit der Aufgabe, zwischen der Industrie und der Landwirtschaft einerseits sowie dem Staat andererseits zu vermitteln. Dieses institutionalisierte Beziehungsgefüge gerät seit einigen Jahren immer stärker unter Druck. Vor allem zwei Prozesse gefährden seine Legitimation: die Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte und die im Gange befindliche gesundheitspolitische Umorientierung der Tabakpolitik.

Die Steuer unter gesundheitspolitischem Druck – ein Ausblick

Grundsätzlich hatte die Tabaksteuer schon immer eine gesundheitspolitische Dimension. Ihre Einführung schien 1921 nämlich schon deshalb gerechtfertigt, weil der Tabak als «Luxusartikel» galt, «der unter Umständen sogar gesundheitsschädlich wirken kann».⁷⁰ Doch solange das Rauchen gesellschaftlich akzeptiert war und selbst von der Medizin nur zurückhaltend kritisiert wurde, hatten gesundheitspolitische Argumente bei der konkreten Ausgestaltung der Steuer kein Gewicht. Meinungen wie jene des Zürcher Nationalrates und Arztes Hans Hoppeler, der das Rauchen über eine besonders hohe Steuer generell demeritorisieren wollte,⁷¹ blieben selten, und 1927, bei den Vorarbeiten zu einem definitiven Gesetz, wurde «die Frage der Schädlichkeit des Rauchens»⁷² (Nationalrat Grimm) bewusst ausgeklammert, ja der Freisinnige Aargauer Nationalrat Emil Keller konnte – ohne dass ihm widersprochen worden wäre – im Brustton der Überzeugung verkünden: «Im Interesse des Fiskus, der Industrie und damit der Volkswirtschaft soll möglichst viel geraucht werden.»⁷³

Seit in der Medizin postuliert wird, der Tabak bzw. einzelne seiner Bestandteile wirkten krebserregend, findet eine Umwertung des Rauchens statt:⁷⁴ aus dem gesellschaftlich tolerierten und allenfalls als «Laster» missbilligten Genussmittel Tabak wurde ein krankmachendes Suchtmittel und aus der kleinen Gruppe ideologisch-ethisch motivierter Tabakgegner eine politikrelevante Pressure-group – alleine die Dachorganisation der Tabakgegner, die «Arbeitsgemeinschaft Tabakmissbrauch», zählt mittlerweile 75 Vereinigungen. Seit den 60er Jahren hat die medizinisch fundierte Kritik am Rauchen auch Auswirkungen auf die Tabakpolitik, und prohibitive sowie präventive Tendenzen verstärken sich – angefangen beim Warnaufdruck auf den

Packungen (seit 1979) über die Schaffung rauchfreier Zonen bis hin zur allmählichen Einschränkung der Werbung.

Auch die Tabaksteuer gerät immer stärker in den Brennpunkt tabakgegenerischer Kritik. Allerdings schießt die oft geäußerte Forderung, die externen Kosten des Rauchens müssten über eine Erhöhung der Steuer internalisiert werden, über das Ziel hinaus: Nach den Berechnungen der beiden Wirtschaftswissenschaftler Robert Leu und Thomas Schaub werden die sozialen oder externen Kosten des Rauchens – d. h. die von den Rauchern verursachten, aber nicht von ihnen getragenen Kosten, die z. B. im Gesundheitswesen anfallen – durch den Ertrag der Steuer mehr als kompensiert.⁷⁵ Per Saldo werden demnach die Nichtraucher durch die Raucher finanziell entlastet, und der amerikanische Soziologe Peter L. Berger meint denn auch, dass es die nicht oder wenig rauchenden Mittelschichten seien, die sich für die Erhöhung der Steuer einsetzen würden, könnten sie doch so ihre Steuerlast auf Kosten der Raucher reduzieren.⁷⁶ Auch in der Schweiz rauchen die Angehörigen der Unterschichten heute deutlich häufiger als die Angehörigen anderer Schichten.⁷⁷

Neben der Demeritorisierung des Konsums über die Steuer – in letzter Konsequenz kaum realisierbar⁷⁸ – verfolgt die Anti-Tabak-Bewegung in fiskalischer Hinsicht noch ein zweites Ziel: einen Teil der Steuer – analog zum «Alkoholzehntel» – für die Prävention (und damit für sich selber) einzusetzen. Gegen dieses Ansinnen wehren sich die etablierten Gruppen der Tabakpolitik, namentlich der Fiskus, die Industrie und die Landwirtschaft, welche die Steuer für sich, d. h. als Domäne der Wirtschafts- und Finanzpolitik, monopolisieren wollen. Wer die vorgeschlagene Zweckbindung aus grundsätzlich-fiskalpolitischen Überlegungen ablehnt,⁷⁹ argumentiert, zumindest aus historischer Sicht, inkonsequent: Die Tabaksteuer war nämlich – wie wir gesehen haben – schon immer ein Tummelfeld ausserfiskalischer Ziele.

Abkürzungen

Archiv OZD	Archiv der Tabaksektion der Oberzolldirektion
BA	Bundesarchiv
BR	Bundesrat
Bulletin NR	Stenographisches Bulletin Nationalrat
Bulletin SR	Stenographisches Bulletin Ständerat
FAPTA	Fédération suisse des associations de planteurs de tabac
NR	Nationalrat
OZD	Oberzolldirektion
SOTA	Société coopérative pour l'achat du tabac indigène
SR	Ständerat

Anmerkungen

- 1 Archiv OZD, Protokoll über die Konferenzen vom 1. bis 10. Februar 1937, S. 6.
- 2 Als Einführung in die Geschichte des Rauchens empfiehlt sich die soeben erschienene, hier nicht mehr berücksichtigte Studie von Jordan Goodman, *Tobacco in History*, London 1993.
- 3 Dazu: Thomas Hengartner und Christoph Maria Merki, Heilmittel, Genussmittel, Suchtmittel: Veränderungen in Konsum und Bewertung von Tabak in der Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 43/3 (1993), S. 375–417, hier S. 378 ff.
- 4 Vgl. zum Scheitern der Prohibition das Beispiel Luzern: Christoph Maria Merki, «Meine gnädigen Herren trinkhen ihn auch selbst»: Tabak als Katalysator sozialer Prozesse in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts, in: *Luzerner Historische Mitteilungen* 11 (1993), S. 16–22.
- 5 So in Bern (vgl. Jean-Pierre Chuard und Olivier Dessemontet, *Le 250e anniversaire de la culture du tabac en pays romand, 1719–1969*, Lausanne 1972).
- 6 Zit. in: E. W. Milliet, Die Beschaffung der Hilfsmittel zur Durchführung der Unfall- und Krankenversicherung, insbesondere durch Besteuerung des Tabaks, o. O. und o. J. [Bern 1899], S. 30.
- 7 Dazu ausführlich: Cay Folkers, Wandlungen der Verbrauchsbesteuerung, in: Karl Häuser (Hg.), *Wandlungen der Besteuerung*, Berlin 1987, S. 89–212, S. 114 ff. (et passim).
- 8 Zum Thema Lenkungsabgaben: Ernst U. von Weizsäcker et al., *Ökologische Steuerreform*, Chur/Zürich 1992.
- 9 Dazu (kritisch): Robert D. Tollison und Richard E. Wagner, *Smoking and the State. Social Costs, Rent Seeking, and Public Policy*, Lexington 1988.
- 10 Das «Volksrecht» setzte diesen Titel über einen Artikel, den ein «junger Jurist» (und Sozialist) eingesandt hatte und der am 3. Januar 1952 erschien.
- 11 Dazu: Franz Kräuliger, *Die Tabakbesteuerung in der Schweiz*, Breitenbach 1938, S. 71–77.
- 12 Hedwig Leuthold, *Strukturwandlungen der schweizerischen Zolleinnahmen 1848–1935*, Zürich 1937, S. 131.
- 13 Berechnet aufgrund der Angaben in den Statistischen Jahrbüchern der Schweiz («Einnahmen» meint das Total der in den Finanz- bzw. Verwaltungsrechnungen ausgewiesenen [laufenden] Einnahmen).
- 14 René Giorgis, *L'Etat et l'imposition fiscale du tabac*, in: *Association suisse des fabricants de cigarettes* (Hg.), *L'Etat et l'économie en Suisse*, Zürich 1983, S. 198–105, hier S. 103.
- 15 Lausanne 1972, S. 36. Das Werk wurde von der SOTA herausgegeben, die Léon Burrus (1904–1990) zwischen 1936 und 1969 präsidierte.
- 16 Werner Kradolfer, *Das schweiz. Tabakgewerbe vor, während und nach dem Weltkriege*, Bern 1927, S. 5–27. Marco Polli, *Zollpolitik und illegaler Handel. Schmuggel im Tessin, 1868–1894*, Zürich 1989 (zum Tabak S. 184–204), berechnet den Anteil des illegalen Exportes von Tessiner Tabakprodukten nach Italien in den 1880er Jahren auf einen Viertel bis einen Drittel der gesamten Produktion.
- 17 Vom Rohtabakverbrauch direkt auf den Pro-Kopf-Konsum zu schliessen ist nicht möglich, u. a. deshalb, weil bei der Herstellung einer Zigarre mehr Abfälle anfallen als bei der Herstellung einer Zigarette. Zur Entwicklung des Konsums in unserem Jahrhundert: Hengartner/Merki (wie Anm. 3), S. 382 ff.
- 18 *Die Volkswirtschaft der Schweiz*, Aarau/Frankfurt a. M. 1973, S. 232.
- 19 Vgl. *Bundesblatt*, Jg. 1920, Bd. III, S. 206–212.
- 20 Aus Rücksicht auf den Import von Virginia-Tabak war der einheimische Anbau in England

- 1620 verboten worden (vgl. Egon Caesar Conte Corti, *Die trockene Trunkenheit. Ursprung, Kampf und Triumph des Rauchens*, Leipzig 1930, S. 93 ff.).
- 21 Bis zum Scheitern des Monopolprojektes lag die Federführung in dieser Frage bei der Alkoholverwaltung (vgl. BA, 6400 [A] 1, z. B. Schachtel 78).
- 22 Kradolfer (wie Anm. 16), S. 107–116; BA, 6350 (B) 3, Bd. 184, 185; Bundesblatt, Jg. 1921, Bd. I, S. 35–44 (Vorlage vom 31. 12. 1920).
- 23 Dazu: Robert Kropf, *Die schweizerische Zigarettenindustrie*, Affoltern a. A. 1938, S. 134 (Abfälle), 179 (branchenspezifischer Steuerertrag).
- 24 Kradolfer (wie Anm. 16), S. 125 ff.
- 25 Vgl. die Eingabe des Gewerkschaftsbundes an den BR (1. 4. 1921). In der Antwort hiess es u. a. (BA, 6350 [B] 3, Bd. 185), dass es durch die neue Zollordnung «möglich geworden [ist], die Zigarrenfabrikation, [...] deren Erzeugnisse von Hand hergestellt werden, gegenüber der Zigarettenindustrie zu begünstigen, die fast nur mittels Maschinen arbeitet, zu deren Bedienung verhältnismässig nur sehr wenige Arbeitskräfte notwendig sind».
- 26 Bundesblatt, Jg. 1923, Bd. III, S. 405–427 (Botschaft vom 10. 12. 1923); Bulletin NR, 1921, S. 266 (Zitat).
- 27 BA, 6350 (B) 7, Bd. 501 (Resolution der vom VHTL organisierten Protestversammlung gegen die Erhöhung der Steuer [Reinach, 3. 8. 1933]).
- 28 Ebd. (Finanzdepartement an Bundesrat, 8. 7. 1935).
- 29 Vgl. z. B. das Protokoll der Sitzung vom 5. 11. 1937 mit den Delegierten der Zigarrenindustrie (Archiv OZD).
- 30 Dazu: Hans Herold, *Kritische Bemerkungen zur heutigen Tabakbesteuerung*, in: *Wirtschaft und Recht* 8 (1956), S. 237–255, bes. S. 244 ff.
- 31 Dazu: Bundesblatt, Jg. 1929, Bd. I, S. 533–618, bes. S. 575–578 (Botschaft vom 4. 5. 1929 betreffend die Besteuerung des Tabaks); Finanzierung der AHV, vertrauliches Papier der OZD vom 20. 2. 1945, S. 3 (Archiv OZD).
- 32 Kropf (wie Anm. 23), S. 183 f. (dort auch weitere Angaben zum Konsum). Exakte Berechnungen der Kreuzpreiselastizität Zigarre/Zigarette sind für diese Zeit nicht möglich, u. a. deshalb, weil eine genügend genaue Verbrauchsstatistik fehlt. Selbstverständlich spielen beim Wechsel von einer Form des Tabakkonsums zu einer anderen neben den wirtschaftlichen und politischen auch andere, sich eher langsam ändernde Faktoren eine wichtige Rolle: soziokulturelle wie der gesellschaftliche Stellenwert und der herrschende Geschmack oder ideologisch-ethische wie das Körperbewusstsein und die religiöse Einstellung.
- 33 BA, 6350 (B) 3, Bd. 185, Eingabe des Schweizerischen Vereins der Tabakindustriellen vom 24. 1. 1920.
- 34 Kradolfer (wie Anm. 16), S. 148.
- 35 Zit. in: Kropf (wie Anm. 23), S. 6 f.
- 36 Die im Bundesarchiv vorhandenen Quellen sind, vor allem was die entscheidende Phase 1920/23 angeht, lückenhaft. So ist insbesondere der Schriftverkehr mit den Interessenten – nach meinem Eindruck – schlecht dokumentiert (Nachforschungen bei der F. J. Burrus SA in Boncourt könnten diese Lücke vielleicht schliessen helfen; die Organisationen der Tabakindustrie verfügen über kein historisches Material). Die OZD auf jeden Fall hat ihre Akten selektiv abgeliefert – etliche Sitzungsprotokolle aus den 20er und 30er Jahren befinden sich noch immer in ihrem Besitz.
- 37 Zur «Association suisse des fabricants de cigarettes»: Kradolfer (wie Anm. 16), S. 147.
- 38 Vgl. z. B. das Schreiben des aargauischen Regierungsrates an den Bundesrat vom 28. 7. 1933 (BA, 6350 [B] 7, Bd. 501).

- 39 Von den 63 Unternehmen, die 1920 Zigaretten herstellten, gehörten 32 Ausländern, und fünf weitere standen unter ausländischem Einfluss. Viele Unternehmen, die im und unmittelbar nach dem Krieg entstanden waren, verschwanden später wieder (dazu Kropf [wie Anm. 23], S. 12 f.).
- 40 Bulletin NR, 1936, S. 444 (NR Duft).
- 41 Bulletin SR, 1921, S. 322 (SR Bolli).
- 42 Kropf (wie Anm. 23), S. 184–189; BA, 6350 (B), Bd. 89 (Protokoll der Grossen Expertenkonferenz vom 18./20. 5. 1927 in Bulle, S. 23, 38–41).
- 43 Vgl. Emil Jaeggi, Die schweizerische Zigarettenindustrie, Zürich 1968, S. 149 ff.
- 44 Maurice Zermatten, F. J. Burrus & Cie Boncourt 1814–1964, o. O. und o. J. [Boncourt 1964], unpaginiert.
- 45 Vgl. Hans Peter Scheibli, Marktformen und Marktinterventionismus in der schweizerischen Tabakwirtschaft, Diss., Basel 1946, S. 23.
- 46 BA, 6350 (B) 7, Bd. 502 (Reduktion der Fiskallast für die Zigarettenindustrie).
- 47 Kropf (wie Anm. 23), S. 162 f.
- 48 Ebd., S. 188, nennt die Französische Regie, Vautier, die Vereinigten Tabakfabriken, British American Tobacco sowie Société Job.
- 49 Vgl. den Brief der Association Suisse des Fabricants de Cigarettes vom 23. 1. 1923 (BA, 6350 [B], Bd. 28) sowie die Bemerkungen des Vertreters der Zigarettenindustrie vor der Grossen Expertenkonferenz vom 18./20. 5. 1927 in Bulle (BA, 6350 [B] 6, Bd. 89, Protokoll, S. 38–41).
- 50 Bulletin NR, 1926, S. 927.
- 51 Vgl. den Kommentar der Nationalzeitung vom 29. 1. 1936: «Die Zollvorzugsbehandlung der dunklen Tabake [...] ist und bleibt eine mysteriöse Angelegenheit. Ja, sie ist verdächtig, wenn man bedenkt, dass diese Bundesmassnahme einer einzelnen Firma einen Sondergewinn zuschanzt. Was steckt dahinter? Das möchte man endlich wissen.» Oberzolldirektor Arnold Gassmann (im Amt seit 1920) verwahrte sich gegen diese «Verdächtigungen» und beantragte beim Justizdepartement vorsorglich eine Untersuchung gegen die Sektion Tabak der OZD, mithin also auch gegen sich selbst (vgl. BA, 6350 [B] 7, Bd. 502, Brief an SR Schöpfer) – allfällige Resultate dieser Untersuchung sind nicht dokumentiert.
- 52 Ebd., 1936, S. 444. Für die Gleichstellung sprachen auch handelspolitische Gründe: Rohtabak war eine der wenigen Waren, die der Balkan im Clearingverkehr mit der Schweiz anbieten konnte.
- 53 Dazu: Finanzierung der AHV, vertrauliches Papier der OZD vom 20. 2. 1945, S. 1 f. (Archiv OZD); BA, 6350 (B) 7, Bd. 502 (Tabak 1936).
- 54 Vgl. Eidgenössische Gesetzessammlung 53 (1937), S. 1059 ff.
- 55 BA, 6350 (B) 7, Bd. 502 (Tabak 1936 und 1937); Otto Spirig, Die Kontingentierung in der schweizerischen Zigarrenindustrie und ihre wettbewerbspolitischen Auswirkungen; Scheibli (wie Anm. 45), S. 81 ff.
- 56 Vgl. zu dieser Problematik u. a. BA, 6350 (B) 7, Bd. 502 (Tabak 1939).
- 57 Bd. II, S. 420 (Bern 1939). Den Artikel hatte Alfred Pezolt, der Präsident des Schweizerischen Tabakverbandes, verfasst.
- 58 Vgl. dazu die Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission, vor allem die Hefte 3 und 4 des Jahres 1976 («Die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Tabakmarkt»).
- 59 Dachreifer Tabak: Rohtabak, getrocknet und somit leichter – im Unterschied zum frisch geräucherten, grünen Tabak.
- 60 Kradolfer (wie Anm. 16), S. 152 (Produktionszahlen 1888–1923).

- 61 BA, 7220 (A) 2, Bd. 32 (Bericht der OZD über den Tabakanbau vom 17. 9. 1934).
- 62 BA, 6350 (B) 7, Bd. 501 (Tabak 1930).
- 63 Scheibli (wie Anm. 45), S. 9 ff.
- 64 Ebd., S. 58.
- 65 Vgl. zur Vorgeschichte der Konvention das Protokoll der Besprechungen mit den Anbietern bzw. den Käufern von Inlandtabak vom 4. und 5. Februar 1937 (Archiv OZD).
- 66 Zum Begriff: Klaus von Beyme, Neokorporatismus – neuer Wein in alte Schläuche?, in: Ders., Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München 1988, S. 171–198.
- 67 Dazu diverse Publikationen der SOTA und der FAPTA (Landesbibliothek Bern).
- 68 Vgl. Tätigkeitsberichte der FAPTA.
- 69 Dazu: Peter Rieder, Urs Egger und Stefan Flückiger, Schweizerische Agrarmärkte, Zürich 1992, S. 407–424.
- 70 Bulletin SR, 1921, S. 322 (SR Bolli, Berichterstatte der Kommission).
- 71 Vgl. Bulletin NR, 1921, S. 271.
- 72 BA, 6350 (B), Bd. 89, Protokoll der grossen Expertenkonferenz, S. 36.
- 73 Ebd., S. 31.
- 74 Dazu ausführlich: Hengartner/Merki (wie Anm. 3), S. 390 ff.
- 75 Vgl. Robert E. Leu und Thomas Schaub, Rauchen und Gesundheit, Basel 1985, S. 8–12 (Stichjahr: 1976; Ertrag der Steuer: über 500 Mio. Fr.; soziale Kosten: 100 Mio. Fr.).
- 76 Peter L. Berger, A Sociological View of the Antismoking Phenomenon, in: Robert D. Tollison (Hg.), Smoking and Society, Lexington 1986, S. 225–240.
- 77 Das gilt allerdings nur für die Männer. Dazu: Theodor Abelin, Rauchen, in: Walter Weiss (Hg.), Gesundheit in der Schweiz, Zürich 1993, S. 219–233, hier S. 227: «Bei den Frauen ist die Situation komplexer, insofern sich der Trend zum Rauchen, der die sozial niedrigste Schicht zuletzt erreicht hat, und der neue Trend zum Aufhören, der ebenfalls zuerst bei den höheren und erst später bei den niedrigsten Sozialschichten auftrat, überlagern. So ist es zu erklären, dass am meisten Raucherinnen in den mittleren Sozialschichten zu finden sind und dort auch die Aufhorräte am geringsten ist.»
- 78 Eine effektive Demeritorisierung des Tabakkonsums würde sehr hohe Steuersätze nötig machen. Sie wäre kaum durchsetzbar und würde – in Form von Kriminalität – möglicherweise erheblich grössere soziale Schäden verursachen als die Gesundheitsschäden, die sie verhindern soll (vgl. Cay Folkers, Steuer und Subventionen als Instrumente zur Beeinflussung des Ernährungsverhaltens, in: Berichte über Landwirtschaft 66 [1988], S. 236–255, bes. S. 251).
- 79 So z. B. Nicola Luminati (Chef der Sektion Tabak- und Bierbesteuerung bei der OZD) im Gespräch mit dem Verfasser. Mit der Zwillingsinitiative wurde Ende November 1993 nicht nur das Werbeverbot, sondern auch der Vorschlag, 1% der Steuer für die Prävention einzusetzen, verworfen.

