Transparency and Truth

TABAKSTEUER: DAS FALSCHE ARGUMENT DES ILLEGALEN HANDELS

FACTSHEET

NOVEMBER 2026



Die Erhöhung der Tabaksteuer ist eine der wirksamsten Massnahmen, um den Konsum – insbesondere bei Jugendlichen – zu senken und gleichzeitig die staatlichen Einnahmen zu steigern. Um sich dem zu widersetzen, behauptet die Tabakindustrie regelmässig, dass dies den illegalen Handel begünstigen würde. Die Fakten zeigen jedoch, dass dieses Argument nicht stichhaltig ist: Die Höhe der Steuer ist nicht der entscheidende Faktor für den illegalen Handel; dieser lässt sich durch wirksame Kontrollmassnahmen eindämmen. Selbst bei einem starken Anstieg des Anteils von in der Schweiz unversteuerten Zigaretten können die Steuereinnahmen deutlich steigen.

OXY SUISSE

DER ILLEGALE HANDEL: EIN REALES PROBLEM, ABER KEINE UNVERMEIDBARE FOLGE DER BESTEUERUNG

Der illegale Tabakhandel stellt ein Problem für die öffentliche Gesundheit und die öffentlichen Finanzen dar. Durch das Angebot billigerer Produkte kann er deren Zugänglichkeit erhöhen und die Wirkung steuerpolitischer Massnahmen zur Verringerung des Konsums schwächen. Er führt zudem zu Steuerausfällen und kann Korruption sowie organisierte kriminelle Netzwerke begünstigen. Eine internationale Referenzschätzung, die auf Daten basiert, die um das Jahr 2007 in 84 Ländern erhoben wurden, bezifferte die Zahl der jährlich illegal konsumierten Zigaretten auf 657 Milliarden, was 11,6 % des untersuchten Konsums entspricht (1).

In der Schweiz sind unabhängige Daten, die eine genaue Einschätzung des Ausmasses des illegalen Handels ermöglichen, nach wie vor kaum vorhanden. Die offiziellen Daten spiegeln hauptsächlich die Zollbeschlagnahmungen wider (von denen ein Teil für andere Länder, insbesondere Frankreich, bestimmt ist) (2). Eine Studie aus dem Jahr 2015 zeigte, dass 43 % der rauchenden Personen in den vorangegangenen sechs Monaten unversteuerte Zigaretten[a] gekauft hatten, hauptsächlich im Ausland oder in Duty-free-Shops. Nur 9,4 % gaben an, solche Zigaretten «auf der Strasse» in der Schweiz gekauft zu haben (3).

Einige regelmässig zitierte Schätzungen stützen sich aber auf Studien, die von der Tabakindustrie finanziert oder in Auftrag gegeben wurden (4). Ihre Zuverlässigkeit ist stark umstritten: Eine systematische Überprüfung von 35 von der Industrie finanzierten Schätzungen ergab, dass 31 davon zu Zahlen führten, die über den unabhängigen Schätzungen lagen, und wies auf erhebliche Mängel bezüglich Transparenz und Methodik hin (5).

Vor allem reichen der Preis oder die Höhe der Steuer nicht aus, um das Ausmass des illegalen Handels zu erklären. Andere Faktoren spielen eine wesentlichere Rolle: Regierungsführung und Korruption, Wirksamkeit der Steuer- und Zollkontrollen, Kontrolle der Lieferkette, Sanktionen und das Vorhandensein krimineller Netzwerke. **Einigen Ländern wie Grossbritannien und Kanada ist es somit gelungen, gleichzeitig die Steuern und die Steuereinnahmen zu erhöhen und den illegalen Handel durch die Verstärkung der Kontrollmassnahmen einzudämmen** (6).

Durch die Stärkung der Kontrollmechanismen lassen sich die Tabaksteuern erhöhen und gleichzeitig der illegale Handel eindämmen.

Auch das Verhalten der Hersteller entlarvt deren Argumentation. **Während sie steuerbedingte Preiserhöhungen als Ursache für den illegalen Handel darstellen, erhöhen sie selbst ihre Preise, um ihre Gewinnmargen zu steigern.** In der Schweiz sind alle Preiserhöhungen bei Zigaretten seit 2013 auf Entscheidungen der Hersteller zurückzuführen und nicht auf Steuererhöhungen (7).

DIE VERWICKLUNG DER TABAKINDUSTRIE IN DEN ILLEGALEN HANDEL

Die grossen multinationalen Konzerne stellen heute die Bekämpfung des illegalen Handels als Priorität dar. Insbesondere British American Tobacco (BAT) und Philip Morris International (PMI) heben die Sicherung ihrer Lieferketten sowie die Rückverfolgbarkeit und Authentifizierung ihrer Produkte hervor. Sie betonen zudem die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen der Industrie, den Regierungen, dem Zoll und den Strafverfolgungsbehörden (8,9).

Dennoch **ist die historische Verwicklung multinationaler Tabakkonzerne in den illegalen Handel umfassend dokumentiert.** Untersuchungen auf der Grundlage interner Branchenunterlagen belegen die Beteiligung grosser multinationaler

[a] In der Schweiz unversteuerte Zigaretten umfassen sowohl Zigaretten, die legal im Ausland oder in Duty-free-Shops gekauft wurden, als auch Zigaretten, die illegal auf dem Schwarzmarkt erworben wurden.

Tabakkonzerne, darunter PMI, BAT und Japan Tobacco International, an Schmuggelnetzwerken, um in geschlossene Märkte vorzudringen, dort ihre Marken zu etablieren und anschliessend deren legalen Zugang zu fördern (10-13). Studien in der Fachzeitschrift *„Tobacco Control“* kommen zudem zu dem Ergebnis, dass **die von multinationalen Tabakkonzernen produzierten Zigaretten etwa zwei Drittel des weltweiten illegalen Zigarettenmarktes ausmachen** (14).

Diese Verwicklung wurde im Rahmen mehrerer Gerichtsverfahren und Vereinbarungen mit den Behörden festgestellt (15): eine im Jahr 2004 mit der Europäischen Kommission geschlossene Vereinbarung (16), ein 2006 in den Vereinigten Staaten auf der Grundlage des Bundesgesetzes RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) ergangenes Urteil (17) sowie in Kanada eingeleitete Strafverfahren (18), die 2008 und 2010 zu Schuldbekenntnissen führten.

Die Tabakindustrie hat selbst dazu beigetragen, den illegalen Handel anzukurbeln, wie interne Dokumente und mehrere Gerichtsverfahren belegen.

WARUM SCHÜRT DIE INDUSTRIE DIE ANGST VOR ILLEGALEM HANDEL?

Die Erhöhung der Tabaksteuer ist eine der wirksamsten Massnahmen zur Reduzierung des Konsums. Durch die Erhöhung der Preise und die Verringerung der finanziellen Erschwinglichkeit der Produkte trägt sie insbesondere dazu bei, den Einstieg junger Menschen in den Tabakkonsum zu verhindern, da diese besonders preisempfindlich sind (19).

Eine vom Hersteller beschlossene Preiserhöhung kann dessen Einnahmen pro Packung steigern; eine Steuererhöhung hingegen erhöht den Anteil des Preises, der von den Behörden einbehalten wird. **Die Industrie ist daher bestrebt, ihren Spielraum bei der Preisgestaltung zu bewahren, und greift auf verschiedene Preisstrategien zurück, um ihre Umsätze und Gewinne zu schützen** (20). Sie hat somit ein direktes wirtschaftliches Interesse daran, Steuererhöhungen zu begrenzen.

In diesem Zusammenhang ist der illegale Handel ein besonders nützliches Argument: Er ermöglicht es, eine wirksame Massnahme im Bereich der öffentlichen Gesundheit als Bedrohung für die Staatseinnahmen darzustellen. Die WHO identifiziert den illegalen Handel ausdrücklich als eines der von der Industrie verwendeten Argumente und betont, dass diese Behauptungen oft auf einer Überschätzung der Rolle der Steuer in dieser Problematik beruhen (21,22).

MEHR STEUERN, MEHR EINNAHMEN: SELBST BEI EINER ZUNAHME DER NICHT BESTEUERTEN ZIGARETTEN

Das Argument des illegalen Handels suggeriert zudem, dass sich eine Steuererhöhung als kontraproduktiv für die öffentlichen Finanzen erweisen könnte, da dadurch ein Teil des Absatzes der Besteuerung entziehen würde. Die Prognosen des Bundesrats zeigen jedoch das Gegenteil (23). **In einem Szenario, bei dem die Gesamtsteuerbelastung für Zigaretten auf 75 % des Verkaufspreises angehoben wird, schätzt der Bundesrat die Mehreinnahmen auf rund 645 Millionen Franken pro Jahr. Dies trotz eines erwarteten Konsumrückgangs um 26 % und der Annahme, dass sich der Anteil der unversteuerten Zigaretten in der Schweiz von 12,5 % auf 25 % verdoppeln wird, insbesondere aufgrund des Einkaufstourismus.** Somit bleiben die Vorteile für die Bundesfinanzen selbst in einem besonders ungünstigen Szenario beträchtlich.

+ 645 Millionen CHF/Jahr

an Mehreinnahmen, selbst unter der Annahme einer Verdopplung des Anteils unversteuerter Zigaretten in der Schweiz (Einkaufstourismus, etc.).

STEUERN ERHÖHEN UND DEN ILLEGALEN HANDEL EINDÄMMEN: DAS IST MÖGLICH

Steuererhöhungen und die Bekämpfung des illegalen Handels gegeneinander auszuspielen, schafft ein falsches Dilemma. **Internationale Erfahrungen zeigen, dass höhere Steuern mit einem Rückgang des illegalen Handels einhergehen können, wenn sie von wirksamen Kontrollmassnahmen begleitet werden.**

In der Schweiz ist es daher notwendig, regelmässige und substanzielle Erhöhungen der Tabaksteuer mit Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels zu verbinden: Kontrolle der Lieferkette, unabhängige Überwachung und Rückverfolgbarkeit, Zoll- und Steuerkontrollen, abschreckende Sanktionen sowie internationale Zusammenarbeit.

Diese Grundsätze stehen im Zentrum des WHO-Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (24). Dieses hält insbesondere fest, dass die Überwachung und Rückverfolgbarkeit nicht an die Tabakindustrie delegiert werden dürfen.

Der illegale Handel ist ein reales Problem, darf jedoch nicht als Vorwand dienen, auf eine wirksame Besteuerung zu verzichten. Die Schweiz muss an beiden Fronten handeln: Die Steuern regelmässig erhöhen, um den Konsum zu senken und die öffentlichen Einnahmen zu steigern, und gleichzeitig den Kampf gegen den illegalen Handel verstärken.

1. Joossens L, Raw M. From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. Tob Control. 21. England2012. p. 230–4.
2. Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG. Schweizer Zoll 2025: Viele Zigaretten und Betäubungsmittel. 2026. Accessed on: 09.09.2026. Available from: https://www.admin.ch/de/newnsb/nxUeZsShClXBMb2ir_SG3.
3. Keuendig H. NL, Gmel G. Achats de cigarettes non-taxées en Suisse - Analyse des données 2014 du Monitorage suisse des addictions. Addiction Suisse; 2015. Available from: https://www.addictionsuisse.ch/wp-content/uploads/2023/01/achats-de-cigarettes-non-taxees-en-suisse-analyse-des-donnees-2014-du-monitorage-suisse-des-addictions.pdf.
4. KPMG. Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 03.06.2026. Available from: https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf.
5. Gallagher AWA, Evans-Reeves KA, Hatchard JL, Gilmore AB. Tobacco industry data on illicit tobacco trade: a systematic review of existing assessments. Tob Control. 28. England2019. p. 334–45.
6. World Bank Group. Confronting Illicit Tobacco Trade : a Global Review of Country Experiences. 2019. Available from: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/680311548773329872.
7. Bundesamt für Gesundheit BAG. Tabaksteuer: hohe Preise senken den Konsum. Accessed on: 09.09.2026. Available from: https://www.bag.admin.ch/de/tabaksteuer-hohe-preise-senken-den-konsum.
8. Philip Morris International. Fighting illicit trade: Essential for delivering a smoke-free future. Accessed on: 09.09.2026. Available from: https://www.pmi.com/our-business/illicit-trade-prevention.
9. British American Tobacco. Illegal tobacco trade. Accessed on: 09.09.2026. Available from: https://www.bat.com/brands-and-innovation/product-categories/tobacco/illegal-tobacco-trade.
10. Legresley E, Lee K, Muggli ME, Patel P, Collin J, Hurt RD. British American Tobacco and the "insidious impact of illicit trade" in cigarettes across Africa. Tob Control. 17. England2008. p. 339–46.
11. Nakkash R, Lee K. Smuggling as the "key to a combined market": British American Tobacco in Lebanon. Tob Control. 17. England2008. p. 324–31.
12. Wen CP, Peterson RA, Cheng TY, Tsai SP, Eriksen MP, Chen T. Paradoxical increase in cigarette smuggling after the market opening in Taiwan. Tob Control. 15. England2006. p. 160–5.
13. Gomis B, Gallagher A, Rowell A, Gilmore A. British American Tobacco's continued involvement in illicit tobacco trade. Tob Control. 2026. Available from: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/42823345.
14. Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tob Control. 28. England2019. p. 127–40.
15. Global Center for Good Governance in Tobacco Control. A Response to Tobacco Industry's Illicit Trade Narratives in Interference in Policy Making: A Triple Fiscal Loss. Available from: https://globaltobaccoindex.org/fr/brief-factsheets.
16. European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US$1.25 billion payable over 12 years. 2004. Accessed on. Available from: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en.
17. U.S. District Court for the District of Columbia. United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. (2006). Available from: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf.
18. Government of Canada. Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. (2008). Available from: https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html.
19. World Health Organisation. Raising taxes on tobacco. Accessed on: 09.09.2026. Available from: https://www.who.int/activities/raising-taxes-on-tobacco.
20. Sheikh ZD, Branston JR, Gilmore AB. Tobacco industry pricing strategies in response to excise tax policies: a systematic review. Tob Control. 32. England2023. p. 239–50.
21. Global Center for Good Governance in Tobacco Control. Toolkit: 7 Ways to Protect the Youth Against Tobacco Industry Interference | GGTC. Accessed on: 09.09.2026. Available from: https://ggtc.world/library/toolkit-7-ways-to-protect-the-youth-against-tobacco-industry-interference.
22. World Health Organisation. WHO Technical Manual on Tobacco Tax Policy and Administration. 2021. Available from: https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content.
23. Bundesrat. Gesamtschau des Tabak- und Tabakersatz markts Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 23.3588 WAK-N vom 23. Mai 2023 und 24.4229 Gugger vom 27. September 2024. 2025. Available from: https://cms.news.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nsbcch-files/files/2025/12/19/0b6e6f46-9c83-4a23-85a9-eb891a093fe8.pdf .
24. WHO Framework Convention on Tobacco Control. Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. 2018. Available from: https://fctc.who.int/protocol

Dieses Factsheet wurde von *Transparency and Truth* verfasst, einem Auftrag des Tabakpräventionsfonds, der von OxySuisse umgesetzt wird.

Lausanne, November 2026. © OxySuisse - Transparency and Truth

www.transparencyandtruth.ch/de | tnt@oxysuisse.ch