

ILLEGALER TABAKHANDEL IN DER SCHWEIZ



Was die Daten zeigen – und was nicht

Zusammenfassung

Die Frage des «Schwarzmarkts» für Tabak wird in der Schweiz regelmässig ins Feld geführt, um vor einer Erhöhung der Besteuerung von Tabak- und Nikotinprodukten zu warnen. Nach dieser Argumentation würden höhere Steuern zwangsläufig zu mehr Schmuggel, einer Zunahme des illegalen Handels und Steuerausfällen für den Bund führen. Der vorliegende Bericht untersucht diese Behauptung anhand der in der Schweiz verfügbaren Daten, der Statistiken des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), der von KPMG für Philip Morris International erstellten Schätzungen, der Empty Pack Surveys sowie des Berichts des Bundesrates vom Dezember 2025.

Die wichtigste Schlussfolgerung ist einfach: Die Schweiz verfügt derzeit nicht über die notwendigen Daten, um das tatsächliche Ausmass des illegalen Tabakhandels auf ihrem Staatsgebiet zuverlässig zu bestimmen. Zollverstösse und Schmuggel kommen zweifellos vor. Die verfügbaren amtlichen Daten liefern jedoch keine Gesamtheit übereinstimmender Hinweise, die auf die Existenz eines grossen, strukturierten Schwarzmarkts schliessen liesse, der den Konsum in der Schweiz in erheblichem Umfang versorgt. Das BAZG räumt selbst ein, dass seine Statistiken keine präzise Unterscheidung nach Produkten, Kategorien von Verstössen, tatsächlichem Zeitpunkt der Beschlagnahmen oder endgültigem Bestimmungsort der Waren erlauben.

Auch die tatsächlich beschlagnahmten Mengen müssen in ihren Kontext gestellt werden. Im Jahr 2025 wurden rund 1,6 Millionen Zigaretten beschlagnahmt, während in der Schweiz 7,698 Milliarden Zigaretten legal verkauft wurden. Die Beschlagnahmen entsprachen somit rund 0,0208 % der legalen Verkäufe. Dieses Verhältnis erlaubt selbstverständlich

keine Bestimmung des tatsächlichen Anteils des illegalen Handels, da die Aufdeckungsquote unbekannt ist. Es verdeutlicht jedoch die erhebliche Diskrepanz zwischen den tatsächlich festgestellten Mengen und bestimmten Schätzungen von mehreren hundert Millionen Zigaretten. Ein erheblicher Teil der an Schweizer Flughäfen – insbesondere in Genf – beschlagnahmten Zigaretten war zudem mutmasslich für Frankreich und nicht für den Schweizer Markt bestimmt.

Diese Unsicherheit steht in deutlichem Gegensatz zur Präzision der Schätzungen, die KPMG für Philip Morris International veröffentlicht. Für 2025 schätzt KPMG die Zahl der in der Schweiz konsumierten, als gefälscht oder geschmuggelt eingestuften Zigaretten auf rund 230 Millionen. Diese Zahl beruht jedoch auf einem Modell, das legale Verkäufe, Schätzungen grenzüberschreitender Warenströme, kommerzielle Informationen, Verbraucherbefragungen und Empty Pack Surveys miteinander kombiniert. Die Primärdaten und mehrere wesentliche Berechnungsschritte sind nicht in ausreichendem Detail öffentlich zugänglich, um eine unabhängige Reproduktion der Schweizer Ergebnisse zu ermöglichen. Der als Anteil des illegalen Handels ausgewiesene Wert von 2,8 % entspricht somit dem Verhältnis mehrerer Grössen, die ihrerseits vom Modell geschätzt werden.

Auch die Analyse der Empty Pack Surveys wirft zusätzliche Fragen auf. Diese Erhebungen können das Vorhandensein von Zigarettenpackungen ausländischer Herkunft im öffentlichen Raum feststellen, sie zeigen jedoch nicht unmittelbar, ob die betreffenden Zigaretten illegal gekauft oder eingeführt wurden. Eine ausländische Packung kann aus einem legalen grenzüberschreitenden Einkauf, einer zollrechtlichen Freimenge, einem Duty-free-Kauf oder dem Konsum durch eine ausländische Besucherin oder einen ausländischen Besucher stammen. Die abschliessende Zuordnung zu legalen Warenströmen oder sogenannten «C&C»-Zigaretten hängt daher von Anpassungen und zusätzlichen Quellen ab, die teilweise nicht öffentlich zugänglich sind.

Der Bericht des Bundesrates vom Dezember 2025 veranschaulicht die Probleme, die sich aus der institutionellen Übernahme solcher Schätzungen ergeben. Einerseits nennt er für 2024 rund 300 Millionen geschmuggelte oder gefälschte Zigaretten und verbindet damit einen geschätzten Steuerausfall von 76 Millionen Franken. Andererseits führt er aus, dass 12,5 % der in der Schweiz konsumierten Zigaretten nicht in der Schweiz versteuert worden seien, was einem Steuerausfall von mehr als 240 Millionen Franken entsprechen würde.

Diese zweite Schätzung stützt sich auf eine WSPM-Studie, die unter anderem im Auftrag der Tabakindustrie erstellt wurde und nach unserem Kenntnisstand nicht in einer Form öffentlich zugänglich ist, die eine Prüfung ihrer Methodik und detaillierten Ergebnisse ermöglichen würde. Vor allem ist die Kategorie der «nicht in der Schweiz versteuerten» Zigaretten wesentlich weiter gefasst als jene der illegalen Zigaretten. Wie die beiden Schätzungen miteinander zusammenhängen, wird nicht klar erläutert.

Der Bericht zeigt zudem, dass sich die Problematik je nach Produkt erheblich unterscheidet. Bei E-Zigaretten besteht das in der Schweiz dokumentierte Hauptproblem nicht in einem grossen verborgenen Schwarzmarkt, sondern im offenen Verkauf nicht konformer Produkte über reguläre Vertriebskanäle. Im Dezember 2025 stellte das Kantonale Laboratorium Basel-Stadt bei 29 von 32 untersuchten Produkten mindestens einen Verstoss fest. Die Überwachung des Binnenmarkts, die Pflichten der Importeure und Händler sowie die Wirksamkeit von Produktrücknahmen sind daher mindestens ebenso bedeutsam wie Zollkontrollen.

Schliesslich ordnet die Analyse die Schweizer Debatte in einen breiteren historischen Kontext ein. Der illegale Tabakhandel in Europa umfasste über lange Zeit nicht nur gefälschte Zigaretten, sondern auch Originalprodukte, die aus den Lieferketten der Hersteller abgezweigt wurden. Die zwischen der Europäischen Union und mehreren multinationalen Tabakkonzernen geschlossenen Vereinbarungen verstärkten deshalb insbesondere die Verpflichtungen zur Kontrolle der Kunden, der gelieferten Mengen und der Vertriebskanäle. Das WHO-Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen folgt derselben Logik: Die Bekämpfung des Schmuggels darf sich nicht auf Grenzkontrollen beschränken, sondern muss eine unabhängige Kontrolle der gesamten Lieferkette umfassen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die verfügbaren amtlichen Daten belegen nicht die Existenz eines grossen, organisierten Schwarzmarkts, der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten versorgt.

- Die Schweiz verfügt derzeit nicht über ein ausreichend präzises statistisches System, um Umfang und Entwicklung des illegalen Handels zuverlässig zu messen.
- Die tatsächlich dokumentierten Beschlagnahmungen sind im Verhältnis zum legalen Markt sehr gering; ein erheblicher Teil der an Flughäfen festgestellten Warenströme betrifft zudem Waren, die für Frankreich bestimmt sind.
- Die Schätzungen von KPMG/PMI beruhen auf einem komplexen Modell, dessen Rohdaten und mehrere Berechnungsschritte nicht unabhängig überprüft oder reproduziert werden können.
- Eine ausländische oder nicht in der Schweiz versteuerte Zigarettenpackung ist für sich allein kein Beleg für Schmuggel.
- Der Bundesrat stellt Schätzungen von Steuerausfällen nebeneinander, die auf unterschiedlichen Kategorien beruhen, ohne deren Verhältnis zueinander ausreichend zu erklären.
- Bei E-Zigaretten und bestimmten neuen Produkten betreffen die am deutlichsten dokumentierten Verstösse vor allem nicht konforme Produkte, die über reguläre Vertriebskanäle verkauft werden.
- Legale Parallelmärkte – insbesondere grenzüberschreitende Einkäufe, Reisefreimengen und Duty-free-Verkäufe – müssen getrennt vom illegalen Handel erfasst und gemessen werden.

Prioritäten für die Schweiz

Erste Priorität sollte die Schaffung einer aussagekräftigen nationalen Statistik zum illegalen Handel sein, die nach Produkten, Mengen, Beschlagnahmedaten, Arten von Verstössen, Einfuhrkanälen und mutmasslichem Bestimmungsort der Waren unterscheidet. Parallel dazu sollte eine unabhängige nationale Schätzung nach einer transparenten und reproduzierbaren Methodik durchgeführt werden, ohne von Daten abhängig zu sein, die von der Tabakindustrie produziert oder finanziert werden.

Der Bund sollte zudem systematisch zwischen legalen und illegalen Warenströmen unterscheiden, die Mengen der in Duty-free-Kanälen verkauften Tabakprodukte

veröffentlichen, die Marktüberwachung bei E-Zigaretten und neuen Produkten verstärken und die unabhängige Kontrolle der Lieferketten verbessern.

Der illegale Handel ist ein reales Problem der öffentlichen Politik, sofern er dokumentiert ist. Unsicherheit darf jedoch nicht in statistische Gewissheit umgedeutet werden. Die Schweiz kann derzeit weder die Abwesenheit illegalen Handels belegen noch dessen Umfang präzise bestimmen. Unter diesen Voraussetzungen sollten von der Industrie finanzierte und nicht unabhängig reproduzierbare Schätzungen weder als gesicherte Tatsachen behandelt werden noch als entscheidendes Argument gegen eine an den Zielen der öffentlichen Gesundheit ausgerichtete Tabaksteuerpolitik dienen.