Arbeitsgemeinschaft
Tabakprävention Schweiz

Association suisse pour
la prévention du tabagisme

Associazione svizzera per
la prevenzione del tabagismo

Luciano Ruggia

Der «Schwarzmarkt»

oder der illegale Tabakhandel in der Schweiz: Zwischen Daten, Schätzungen und Narrativen

AT Research Series

12

Impressum

September 2026

Herausgeberin
Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz (AT Schweiz)
Haslerstrasse 30
3008 Bern
Schweiz

Autor
Luciano Ruggia
Geschäftsführer, AT Schweiz

Lektorat: Benoît Perriard, AT Schweiz

Empfohlene Zitierweise
Ruggia, L. (2026). Der «Schwarzmarkt» oder der illegale Tabakhandel in der Schweiz: Zwischen Daten, Schätzungen und Narrativen. AT Research Series, Nr. 12. Bern: Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz.

AT Research Series
Nr. 12, September 2026

Herausgabe
Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz (AT Schweiz)

Kontakt
info@at-schweiz.ch
www.at-schweiz.ch

© AT Schweiz, 2026

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 Beschlagnahmungen 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 Beschlagnahmungen 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.

Résumé exécutif

La question du « marché noir » du tabac est régulièrement invoquée en Suisse pour mettre en garde contre une augmentation de la fiscalité sur les produits du tabac et de la nicotine. Selon ce raisonnement, des taxes plus élevées entraîneraient mécaniquement davantage de contrebande, une progression du commerce illicite et des pertes fiscales pour la Confédération. Le présent rapport examine cette affirmation à partir des données disponibles en Suisse, des statistiques de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), des estimations produites par KPMG pour Philip Morris International, des Empty Pack Surveys et du rapport du Conseil fédéral de décembre 2025.

La principale conclusion est simple : la Suisse ne dispose actuellement pas des données permettant de mesurer de manière fiable l'ampleur réelle du commerce illicite du tabac sur son territoire. Des infractions douanières et des opérations de contrebande existent, mais les données officielles disponibles ne fournissent pas d'ensemble d'indices convergents permettant d'établir l'existence d'un vaste marché clandestin structuré alimentant massivement la consommation suisse. L'OFDF reconnaît lui-même que ses statistiques ne permettent pas de distinguer précisément les produits, les catégories d'infraction, les dates effectives des saisies ou la destination finale des marchandises.

Les volumes effectivement saisis doivent par ailleurs être replacés dans leur contexte. En 2025, environ 1,6 million de cigarettes ont été interceptées, alors que 7,698 milliards de cigarettes ont été vendues légalement en Suisse. Les saisies représentaient donc environ 0,0208 % des ventes légales. Ce rapport ne permet évidemment pas de mesurer la part réelle du commerce illicite, puisque le taux de détection est inconnu. Il montre néanmoins l'écart considérable entre les volumes effectivement observés et certaines estimations de plusieurs centaines de millions de cigarettes. Une part importante des saisies effectuées dans les aéroports suisses, particulièrement à Genève, concernait en outre des cigarettes vraisemblablement destinées à la France et non au marché suisse.

Cette incertitude contraste avec la précision des estimations publiées par KPMG pour Philip Morris International. Pour 2025, KPMG estime à environ 230 millions le nombre de cigarettes

classées comme contrefaites ou de contrebande consommées en Suisse. Ce chiffre résulte toutefois d'un modèle combinant ventes légales, estimations de flux transfrontaliers, informations commerciales, enquêtes auprès des consommateurs et Empty Pack Surveys **(analyse de paquets de cigarettes vides collectés dans l'espace public)**. Les données primaires et plusieurs étapes essentielles de calcul ne sont pas accessibles de manière suffisamment détaillée pour permettre une reproduction indépendante des résultats suisses. La proportion de 2,8 % présentée comme part du commerce illicite correspond ainsi au rapport entre plusieurs quantités elles-mêmes estimées par le modèle.

L'examen des Empty Pack Surveys soulève des questions supplémentaires. Ces enquêtes permettent d'identifier la présence de paquets d'origine étrangère dans l'espace public, mais elles ne déterminent pas directement si ces cigarettes ont été achetées ou introduites illicitement. Un paquet étranger peut provenir d'un achat transfrontalier légal, d'une franchise douanière, d'un achat duty free ou de la consommation d'un visiteur étranger. La classification finale entre flux légaux et cigarettes dites « C&C » dépend donc d'ajustements et de sources complémentaires dont une partie n'est pas publiquement accessible.

Le rapport du Conseil fédéral de décembre 2025 illustre les problèmes que pose la reprise institutionnelle de telles estimations. Il cite d'une part environ 300 millions de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon en 2024, associées à une perte fiscale de 76 millions de francs. Il affirme d'autre part que 12,5 % des cigarettes consommées en Suisse n'auraient pas été taxées dans le pays, ce qui représenterait une perte supérieure à 240 millions de francs. Cette seconde estimation repose sur une étude WSPM réalisée notamment à la demande de l'industrie du tabac qui, à notre connaissance, n'est pas publiquement accessible dans une forme permettant d'en examiner la méthodologie et les résultats détaillés. Surtout, la catégorie des cigarettes « non taxées en Suisse » est beaucoup plus large que celle des cigarettes illicites. L'articulation entre les deux estimations n'est pas clairement expliquée.

Le rapport montre également que la problématique diffère fortement selon les produits. Pour les cigarettes électroniques, le principal problème documenté en Suisse ne réside pas dans un vaste marché clandestin, mais dans la commercialisation ouverte de produits non conformes

au sein des circuits commerciaux ordinaires. En décembre 2025, le Laboratoire cantonal de Bâle-Ville a constaté au moins une non-conformité sur 29 des 32 produits contrôlés. La surveillance du marché intérieur, les obligations des importateurs et distributeurs et l'efficacité des retraits apparaissent donc au moins aussi importantes que les contrôles douaniers.

L'analyse replace enfin le débat suisse dans un contexte historique plus large. Le commerce illicite européen a longtemps concerné non seulement des cigarettes contrefaites, mais également des produits authentiques détournés des chaînes d'approvisionnement des fabricants. Les accords conclus entre l'Union européenne et plusieurs multinationales du tabac ont précisément renforcé les obligations de contrôle des clients, des volumes livrés et des circuits de distribution. Le Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite repose sur la même logique : la lutte contre la contrebande ne doit pas se limiter aux frontières, mais inclure le contrôle indépendant de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

Principaux constats

- Les données officielles disponibles ne démontrent pas l'existence d'un vaste marché noir organisé destiné aux consommateurs suisses.
- La Suisse ne dispose pas actuellement d'un système statistique suffisamment précis pour mesurer de manière fiable l'ampleur et l'évolution du commerce illicite.
- Les saisies effectivement documentées restent très faibles relativement au marché légal et concernent, pour une part importante des flux aéroportuaires, des marchandises destinées à la France.
- Les estimations KPMG/PMI reposent sur un modèle complexe dont les données brutes et plusieurs opérations ne peuvent pas être vérifiées ou reproduites indépendamment.
- Un paquet étranger ou non taxé en Suisse ne constitue pas, en soi, une preuve de contrebande.

- Le Conseil fédéral juxtapose des estimations de pertes fiscales reposant sur des catégories différentes sans expliquer suffisamment leur articulation.
- Dans le domaine des cigarettes électroniques et de certains nouveaux produits, les infractions les plus visibles concernent avant tout des produits non conformes vendus dans les circuits commerciaux ordinaires.
- Les marchés parallèles légaux, notamment les achats transfrontaliers, les franchises accordées aux voyageurs et les ventes duty free, doivent être mesurés séparément du commerce illicite.

Priorités pour la Suisse

Une véritable statistique nationale du commerce illicite devrait être créée, distinguant les produits, les quantités, les dates de saisie, les types d'infraction, les canaux d'importation et la destination présumée des marchandises. Une estimation nationale indépendante devrait parallèlement être réalisée selon une méthodologie transparente et reproductible, sans dépendre des données produites ou financées par l'industrie du tabac.

La Confédération devrait également distinguer systématiquement les flux légaux et illicites, publier les volumes de produits du tabac vendus dans les circuits duty free, renforcer la surveillance du marché intérieur des cigarettes électroniques et des nouveaux produits, et améliorer le contrôle indépendant des chaînes d'approvisionnement.

Le commerce illicite constitue un enjeu réel de politique publique lorsqu'il est documenté. Mais l'incertitude ne doit pas être transformée en certitude statistique. La Suisse ne peut actuellement ni démontrer l'absence de commerce illicite ni en mesurer précisément l'ampleur. Dans ces conditions, des estimations financées par l'industrie et non reproductibles indépendamment ne devraient pas être traitées comme des faits établis ni servir d'argument déterminant contre une politique fiscale du tabac fondée sur des objectifs de santé publique.

Inhaltsverzeichnis

Impressum 2

Einleitung 16

1. Wovon sprechen wir? Begriffe und Definitionen 19

1.1. Schwarzmarkt und illegaler Handel: Begriffe, die es zu unterscheiden gilt 19

1.2. Was für sich allein keinen organisierten Schwarzmarkt darstellt 22

2. Was wissen wir tatsächlich über den illegalen Handel in der Schweiz? 24

2.1. Legale Verkäufe als Vergleichsgrundlage 24

2.2. Begrenzte Beschlagnahmungen, die hauptsächlich mit dem Transitverkehr zusammenhängen 25

2.3. Keine Hinweise auf gefälschte Zigaretten 27

2.4. Eine notwendige Einordnung der öffentlichen Kommunikation: «Erheblicher» Zigarettenschmuggel oder «Ameisenschmuggel»? 28

2.5. «Sanktionierte Waren»: Ein Indikator, der häufig fälschlicherweise als Mass für den Schmuggel interpretiert wird 30

2.6. Ein aggregierter Indikator, dessen Zusammensetzung unbekannt bleibt 31

2.7. Welche Schlussfolgerungen die aktuellen Statistiken tatsächlich zulassen 32

2.8. Elektronische Zigaretten: Ein sichtbarer, aber in grossem Umfang nicht rechtskonformer Markt 36

2.9. Ein stark fragmentierter Markt 36

2.10. Von AT Schweiz regelmässig festgestellte Verstösse 37

2.11. Basler Kontrollen zeigen eine alarmierende Situation 37

2.12. Eine Gesetzgebung, die auf der Selbstkontrolle der Unternehmen beruht 38

2.13. Zollbeschlagnahmungen: spektakulär dargestellt, aber von marginaler Bedeutung 39

2.14. Das eigentliche Problem liegt auf dem Binnenmarkt 41

2.15. Ein systemisches Versagen der Marktüberwachung 41

2.16. Andere Tabak- und Nikotinprodukte 42

2.17. Snus: möglicher Schmuggel aus der Schweiz statt in die Schweiz 43

2.18. Nikotinbeutel: vor allem ein Problem der Produktkonformität 44

2.19. Erhitzte Tabakprodukte: keine Hinweise auf einen bedeutenden Schwarzmarkt in der Schweiz 45

2.20. Fehlende Daten erfordern eine vorsichtige Beurteilung 48

3. Wie die Tabakindustrie die Bedrohung durch den Schwarzmarkt konstruiert 50
3.1. Die KPMG-Berichte: eine dauerhafte Infrastruktur zur politischen Einflussnahme 51
3.2. Langjährige und anhaltende wissenschaftliche Kritik 53
3.3. Anatomie der Zahl von 230 Millionen illegalen Zigaretten: erhebliche Schwankungen ohne nachvollziehbare Erklärung 55
3.4. Eine Grössenordnung, die sich in den offiziellen Daten nicht wiederfindet 58
3.5. Eine intransparente Methodik und Ergebnisse, die sich nicht unabhängig reproduzieren lassen 59
3.6. Empty Pack Survey: Worum handelt es sich? 61
3.7. Das Rätsel der 5'600 Schweizer Zigarettenpackungen 64
3.8. Die empirische Herkunft der Daten ist nicht nachgewiesen 67
3.9. Von 13 % ausländischen Zigarettenpackungen zu 230 Millionen illegalen Zigaretten 68
3.10. Eine spekulative Schätzung mit irreführender Genauigkeit 70
3.11. Die Beobachtungen von AT Schweiz vor Ort: Wo sind die geschmuggelten und gefälschten Zigaretten? 71
4. Der Bericht des Bundesrates von 2025: eine kritische Betrachtung 74
4.1. Eine Analyse, die vom steuerpolitischen Risiko dominiert wird 74
4.2. Ein grundlegender Widerspruch bei der Verwendung der Zolldaten 75
4.3. Auch die «sanktionierten Produkte» erlauben keine Messung des Phänomens 76
4.4. Eine Vermischung von ausländischen, nicht in der Schweiz versteuerten und illegalen Produkten 77
4.5. Zwei Schätzungen der Steuerausfälle, deren Zusammenhang ungeklärt bleibt 78
4.6. Das Beispiel Frankreichs als vermeintlicher Nachweis eines Kausalzusammenhangs 81
4.7. Einkaufstourismus und organisierte Kriminalität: zwei Phänomene, die klar unterschieden werden müssen 82
4.8. Ein Preisvergleich auf der Grundlage eines einzigen Premiumprodukts 83
4.9. Neue Produkte werden steuerlich untersucht, bleiben bei der Analyse von Rechtsverstössen jedoch weitgehend unberücksichtigt 84
4.10. Die institutionelle Übernahme methodisch fragwürdiger Daten 85
5. Die historische Rolle der Tabakindustrie bei der Versorgung des illegalen Handels in Europa 87
5.1. Überversorgung: den Hahn am Anfang der Lieferkette aufdrehen 88
5.2. Die von der Europäischen Union eingeleiteten Gerichtsverfahren 89
5.3. Eine Verantwortung, die mit der Entwicklung des Marktes nicht verschwindet 90
5.4. Die Überversorgung steht weiterhin im Mittelpunkt der europäischen Debatte 91

5.5. Das WHO-Protokoll: die Lieferkette kontrollieren statt nur ihre illegalen Auswüchse 93
5.6. Die Schweiz bleibt dem internationalen Regelwerk bewusst fern 94
5.7. Eine vollständige Umkehrung der Darstellung 95
5.8. International dokumentierte Mechanismen der Einflussnahme durch die Tabakindustrie. 97
6. Ein weitgehend ignoriertes reales Problem: Parallelmärkte und Duty-free-Verkäufe 99
6.1. Duty-free-Verkäufe: legale Steuervermeidung 99
6.2. Ein bei Zigaretten besonders augenfälliges Steuerparadox 99
6.3. Das Paradox der Zollfreimengen für Reisende 100
6.4. Messen, was messbar ist 101
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 102
Empfehlungen 104

Einleitung

Die Frage des «Schwarzmarkts» für Tabakprodukte spielt in den Debatten über die Besteuerung und Regulierung von Tabak- und Nikotinprodukten immer wieder eine zentrale Rolle. Bei jedem Vorhaben zur Erhöhung der Tabaksteuern verweisen die Tabakindustrie und die ihr nahestehenden Akteure auf das Risiko einer Zunahme des Schmuggels, möglicher Steuerausfälle und einer Verlagerung des Konsums auf parallele Vertriebskanäle. Diese Argumentation wird häufig als nahezu zwangsläufige Folge steigender Preise dargestellt: Je höher die Besteuerung der Produkte, desto stärker würde sich der illegale Handel entwickeln.

Ein solcher Zusammenhang ist jedoch keineswegs hinreichend belegt. Die Weltbank zeigt in ihrem Bericht Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences, der auf den Erfahrungen von mehr als dreissig Ländern beruht, dass die Höhe der Steuern und Preise lediglich einen Faktor unter mehreren darstellt. Das Ausmass des illegalen Handels hängt ebenso von der Qualität der Steuerverwaltung, der Wirksamkeit der Kontrollen, der Regierungsführung, der Korruption, der Organisation krimineller Netzwerke und der Kontrolle der Lieferketten ab. Die Weltbank betont zudem die Notwendigkeit unabhängiger und verlässlicher Daten und warnt vor einer übermässigen Abhängigkeit von Schätzungen, die von der Tabakindustrie erstellt werden.[i]

Genau aus dieser Perspektive untersucht der vorliegende Bericht die Situation in der Schweiz. Dabei geht es nicht darum, zu behaupten, dass es keinerlei Tabakschmuggel oder andere Verstösse im Zusammenhang mit Tabakprodukten gebe. Vielmehr soll eine präzisere Frage beantwortet werden: Was wissen wir tatsächlich über das Ausmass des illegalen Handels mit Tabakprodukten, die für den Schweizer Markt bestimmt sind, und auf welchen Daten beruhen die Zahlen, die in der öffentlichen Debatte regelmässig angeführt werden?

Die Analyse unterscheidet zunächst zwischen verschiedenen Phänomenen, die häufig unter dem Begriff «Schwarzmarkt» zusammengefasst werden: legale grenzüberschreitende Einkäufe, Überschreitungen der Zollfreimengen, nicht deklarierte Einfuhren, organisierter Schmuggel, die Umleitung von Originalprodukten aus regulären Vertriebskanälen sowie Produktfälschungen. Anschliessend werden die verfügbaren Schätzungen mit den offiziellen

Statistiken des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), den tatsächlich dokumentierten Beschlagnahmungen und den Informationen über die Bestimmung der Waren verglichen. Besondere Aufmerksamkeit gilt den von KPMG für Philip Morris International erstellten Schätzungen, insbesondere den sogenannten Empty Pack Surveys, auf denen ein wesentlicher Teil der für die Schweiz ausgewiesenen Zahlen beruht, sowie der Übernahme dieser Schätzungen in den Bericht des Bundesrates vom Dezember 2025.

Der Bericht untersucht zudem Aspekte, die in der Debatte häufig nur am Rande berücksichtigt werden: das Vorkommen nicht konformer Produkte in regulären Vertriebskanälen, die historische Rolle der Lieferketten der Tabakindustrie im Parallelhandel, die Verpflichtungen aus dem WHO-Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen sowie vollkommen legale Parallelmärkte, insbesondere Duty-free-Verkäufe und die für Reisende geltenden Zollfreimengen.

Die zentrale Schlussfolgerung ist weniger spektakulär als manche der regelmässig zitierten Zahlen, aus gesundheitspolitischer Sicht jedoch umso besorgniserregender: Die Schweiz verfügt derzeit nicht über die notwendigen Daten, um das tatsächliche Ausmass des illegalen Tabakmarktes mit hinreichender Genauigkeit zu bestimmen. Gleichzeitig werden sehr präzise wirkende Schätzungen, die von der Tabakindustrie erstellt oder finanziert wurden, in der politischen Debatte und teilweise auch in offiziellen Dokumenten aufgegriffen, als bestünde diese Unsicherheit nicht. Die eigentliche Herausforderung besteht deshalb darin, zwischen belegten Tatsachen und Schätzungen zu unterscheiden und eine Politik zu entwickeln, die sich auf transparente, unabhängige und überprüfbare Daten stützt, statt sich allein auf die Beschwörung des Risikos eines «Schwarzmarkts» zu berufen.

Gegenstand und Grenzen der Analyse

Der vorliegende Bericht stellt eine kritische Analyse öffentlich zugänglicher Daten und Dokumente dar. Es handelt sich nicht um eine Prävalenzstudie zum illegalen Handel mit Tabakprodukten. Es wurde weder eine unabhängige, repräsentative Erhebung von Zigarettenpackungen noch eine entsprechende Befragung von Konsumentinnen und Konsumenten durchgeführt. Aus dem Fehlen öffentlich zugänglicher Informationen über bestimmte Handelswege kann nicht auf deren Nichtexistenz geschlossen werden. Ziel der

Analyse ist es in erster Linie, festzustellen, welche Aussagen die verfügbaren Daten über das Ausmass des Phänomens in der Schweiz zulassen – und welche nicht.

1. Wovon sprechen wir? Begriffe und Definitionen

Bevor das Ausmass des illegalen Tabakhandels in der Schweiz untersucht wird, müssen zunächst die verwendeten Begriffe geklärt werden. Bezeichnungen wie «Schwarzmarkt», «illegaler Handel», «Schmuggel», «Produktfälschung» oder «grenzüberschreitende Einkäufe» beschreiben unterschiedliche Sachverhalte, die nicht miteinander gleichgesetzt werden dürfen, ohne die Analyse zu verfälschen.

Diese Unterscheidung ist für die Debatte über die Tabakbesteuerung von zentraler Bedeutung. Die Behauptung, eine Steuererhöhung führe zwangsläufig zu einer explosionsartigen Zunahme des «Schwarzmarktes», beruht häufig auf einer undifferenzierten Darstellung sehr unterschiedlicher Phänomene: legale Einkäufe im Ausland, Überschreitungen der zollrechtlichen Freimengen, nicht deklarierter Weiterverkauf, organisierter Schmuggel oder Produktfälschungen. Werden all diese Sachverhalte unter einem einzigen Begriff zusammengefasst, entsteht künstlich der Eindruck eines einheitlichen, weitverbreiteten und unkontrollierbaren Phänomens.

Diese begriffliche Unschärfe ist keineswegs neutral. Sie erleichtert es, den illegalen Handel als politisches Argument gegen steuerliche und regulatorische Massnahmen einzusetzen. Eine fundierte Analyse muss deshalb zunächst klar zwischen legalen Einkäufen, einzelnen Rechtsverstössen und tatsächlich organisierten Strukturen des illegalen Handels unterscheiden.

1.1. Schwarzmarkt und illegaler Handel: Begriffe, die es zu unterscheiden gilt

Der Begriff des illegalen Handels bezeichnet die umfassendere Kategorie. Er kann verschiedene Formen der Herstellung, der Einfuhr, des Vertriebs oder des Verkaufs umfassen, die unter Verstoss gegen die geltenden Rechtsvorschriften erfolgen.

Der Begriff Schwarzmarkt hingegen bezeichnet im Allgemeinen einen strukturierten Parallelmarkt, auf dem Produkte regelmässig ausserhalb der legalen Vertriebswege angeboten und verbreitet werden. Die Feststellung einzelner Rechtsverstösse reicht daher nicht aus, um die Existenz eines tatsächlichen Schwarzmarktes von erheblichem Ausmass nachzuweisen.

Im vorliegenden Bericht sprechen wir deshalb von einem organisierten Schwarzmarkt, wenn mehrere übereinstimmende Indizien auf die Existenz eines relativ stabilen Parallelsystems schliessen lassen. Gestützt insbesondere auf die Unterscheidungen und Merkmale, die von der WHO, der Weltbank, der Europäischen Kommission und der Weltzollorganisation beschrieben werden, berücksichtigen wir dabei folgende Elemente:

- eine relativ stabile Organisation mit Akteuren, die für die Beschaffung, den Transport, die Lagerung oder den Vertrieb zuständig sind;
- ein regelmässiges Angebot und nicht lediglich gelegentliche Transaktionen;
- erhebliche Mengen, die über das Ausmass einzelner Rechtsverstösse hinausgehen;
- eine kommerzielle Zielsetzung, die auf eine dauerhafte Wiederverkaufstätigkeit ausgerichtet ist;
- Mechanismen zur Umgehung von Kontrollen;
- die Fähigkeit, Produkte regelmässig abzusetzen, was das Vorhandensein einer entsprechenden Nachfrage auf dem Absatzmarkt voraussetzt.

Diese Elemente stellen keine formelle rechtliche Definition eines «organisierten Schwarzmarktes» dar, sondern entsprechen Merkmalen, die in der institutionellen Fachliteratur zur Unterscheidung verschiedener Formen des illegalen Handels herangezogen werden. Das WHO-Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen verwendet eine sehr weit gefasste Definition des «unerlaubten Handels». Diese umfasst sämtliche gesetzlich verbotenen Praktiken oder Verhaltensweisen, insbesondere im Zusammenhang mit der Herstellung, dem Versand, dem Empfang, dem Besitz, dem Vertrieb, dem Verkauf oder dem Kauf von Tabakerzeugnissen.[ii] Artikel 15 des

WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs nennt insbesondere den Schmuggel, die unerlaubte Herstellung und die Fälschung von Tabakerzeugnissen.

Andere institutionelle Quellen unterscheiden genauer zwischen den verschiedenen Formen des illegalen Handels und deren Organisationsgrad. So unterscheidet die Weltbank zwischen dem sogenannten Bootlegging, einer Tätigkeit in relativ kleinem Umfang, die von Einzelpersonen oder kleinen Gruppen organisiert werden kann, und dem organisierten Schmuggel im grossen Stil («large-scale organized smuggling»). Letzterer ist durch den Transport, den Vertrieb und den Verkauf grosser Produktmengen gekennzeichnet, häufig über weite Entfernungen hinweg und unter Beteiligung organisierter Netzwerke sowie ausgeklügelter lokaler Vertriebssysteme.[iii] Auch die National Academies betonen, dass sich der Begriff «large-scale smuggling» nicht lediglich auf den Umfang der illegalen Tätigkeit bezieht, sondern auch auf die systematischen Vorgehensweisen, mit denen diese durchgeführt wird. [iv] Die Europäische Kommission unterscheidet ebenfalls zwischen dem wiederholten Schmuggel kleiner Mengen (in diesem Dokument als «ant-smuggling» oder «Ameisenschmuggel» bezeichnet) und stärker organisierten Formen, bei denen diese Mengen zunächst zusammengeführt und anschliessend zum Verkauf auf andere Märkte transportiert werden. [v] Schliesslich weist die Weltzollorganisation darauf hin, dass der Absatz sehr grosser Zigarettenmengen das Vorhandensein organisierter Vertriebskanäle voraussetzt. [vi]

Die im vorliegenden Bericht vorgeschlagene Unterscheidung ist somit analytischer Natur und stützt sich auf diese übereinstimmenden Merkmale. Sie soll zwischen einzelnen Rechtsverstössen oder gelegentlichen illegalen Transaktionen einerseits und einem strukturierten, dauerhaft bestehenden Schwarzmarkt andererseits unterscheiden. Aus dieser Perspektive stellen das Vorhandensein einer organisierten Beschaffungs- und Vertriebskette, die wiederholte Durchführung entsprechender Geschäfte, deren systematischer Charakter, erhebliche Handelsmengen sowie die Fähigkeit, Produkte regelmässig auf dem Absatzmarkt abzusetzen, besonders aussagekräftige Indizien dar. Ein einzelner Rechtsverstoss, eine punktuelle Beschlagnahmung oder das Vorhandensein eines nicht konformen Produkts

belegen zwar eine illegale Tätigkeit, reichen für sich allein jedoch nicht aus, um die Existenz eines strukturierten Schwarzmarktes von erheblichem Ausmass nachzuweisen.

1.2. Was für sich allein keinen organisierten Schwarzmarkt darstellt

Nicht alle Rechtsverstösse im Zusammenhang mit Tabakerzeugnissen belegen somit für sich allein die Existenz eines strukturierten Parallelmarktes. Eine einzelne Beschlagnahmung, eine irreguläre grenzüberschreitende Einfuhr, der gelegentliche Verkauf eines nicht konformen Produkts oder ein vereinzelter Zoll- oder Steuerverstoss stellen Erscheinungsformen oder Indizien des illegalen Handels im weiteren Sinne dar. Für sich genommen reichen sie jedoch nicht aus, um die Existenz einer organisierten, dauerhaft bestehenden und auf den Schweizer Markt ausgerichteten illegalen Lieferkette nachzuweisen. Insbesondere sind folgende Sachverhalte zu unterscheiden:

- **Schmuggel**: die Einfuhr von Produkten unter Verstoss gegen zoll- oder steuerrechtliche Vorschriften;
- **Fälschungen**: die unbefugte Herstellung oder Vermarktung von Produkten, die bestehende Marken nachahmen;
- **Illegaler Weiterverkauf**: beispielsweise wenn Produkte, die über die zulässigen Freimengen hinaus eingeführt wurden, ohne entsprechende Deklaration weiterverkauft werden;
- **Individuelle oder gelegentliche Rechtsverstösse**: Verstösse, die zwar straf- oder verwaltungsrechtlich geahndet werden können, ohne jedoch Teil eines organisierten Netzwerks zu sein.

Von diesen Verhaltensweisen sind zudem legale grenzüberschreitende Einkäufe zu unterscheiden. Konsumentinnen und Konsumenten können im Ausland Zigaretten kaufen und diese innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen für den persönlichen Gebrauch in die Schweiz einführen. Beispielsweise darf eine Person ab 17 Jahren bei der Einreise in die Schweiz im Rahmen der geltenden Zollfreimengen bis zu 250 Zigaretten pro Person und Tag für den

privaten Gebrauch einführen. [vii] Ein solcher Konsum betrifft zwar im Ausland erworbene Produkte, ist deshalb aber keineswegs illegal.

Diese Unterscheidung wird im weiteren Verlauf dieses Berichts von besonderer Bedeutung sein: Eine Zigarettenpackung aus dem Ausland ist nicht zwangsläufig Schmuggelware. Würde die ausländische Herkunft einer Packung mit deren illegalem Charakter gleichgesetzt, führte dies zu einer Überschätzung des Ausmasses des illegalen Handels.

Letztlich lautet die entscheidende Frage daher nicht, ob es in der Schweiz Rechtsverstösse im Zusammenhang mit der Einfuhr oder dem Verkauf von Tabakerzeugnissen gibt – solche Verstösse kommen zweifellos vor –, sondern ob diese einen strukturierten, dauerhaft bestehenden Parallelmarkt von ausreichendem Ausmass bilden, um den nationalen Markt tatsächlich zu beeinflussen.

Auf dieser Grundlage sind die verfügbaren Daten zu untersuchen.

2. Was wissen wir tatsächlich über den illegalen Handel in der Schweiz?

Würde in der Schweiz ein organisierter Schwarzmarkt für Tabakerzeugnisse in grossem Umfang bestehen, müsste dieser beobachtbare Spuren hinterlassen: umfangreiche und wiederkehrende Beschlagnahmungen, identifizierbare Beschaffungswege, im Umlauf befindliche gefälschte Produkte, Vertriebsnetzwerke, Strafverfahren oder andere übereinstimmende Indizien.

Die verfügbaren offiziellen Daten liefern jedoch keine Hinweise auf ein Phänomen dieser Art. Sie zeigen zwar, dass Rechtsverstösse und Schmuggelaktivitäten vorkommen, erlauben es aber nicht, die Existenz eines bedeutenden, strukturierten und auf die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten ausgerichteten Schwarzmarktes nachzuweisen. Vor allem offenbaren sie die grundlegenden Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen statistischen Erfassungssystems.

2.1. Legale Verkäufe als Vergleichsgrundlage

Um die Bedeutung der beschlagnahmten Mengen beurteilen zu können, müssen diese zunächst ins Verhältnis zur Grösse des legalen Marktes gesetzt werden. Gemäss den Statistiken des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sind die legalen Zigarettenverkäufe in der Schweiz von 8,263 Milliarden Stück im Jahr 2023 auf 7,698 Milliarden Stück im Jahr 2025 zurückgegangen. [viii]

Indikator	2023	2024	2025
Legale Zigarettenverkäufe in der Schweiz, in Millionen Stück	8’263	8’097	7’698
Insgesamt beschlagnahmte Zigaretten, in Millionen Stück	Ca. 0,8	0,95	1,6
Davon an Flughäfen beschlagnahmt, in Millionen Stück	0,693	0,882	1,3

Davon am Flughafen Genf beschlagnahmt, in Millionen Stück	0,500	0,716	Ca. 0,866
Gesamte Beschlagnahmungen im Verhältnis zu den legalen Verkäufen	0,0097%	0,0117%	0,0208%

Dieser Vergleich erlaubt es nicht, den tatsächlichen Anteil des illegalen Handels zu berechnen: Die Beschlagnahmungen erfassen zwangsläufig nur einen Teil der Warenströme, und die Entdeckungsquote ist unbekannt. Er liefert jedoch eine unverzichtbare Grössenordnung zur Einordnung des Phänomens. Selbst nach dem Anstieg im Jahr 2025 entsprechen die beschlagnahmten Mengen lediglich rund 0,0208 % der jährlichen legalen Zigarettenverkäufe, was ungefähr 80’000 Zigarettenpackungen entspricht.

Diese Zahlen belegen somit nicht, dass es keinen Schmuggel gibt. Sie zeigen jedoch, dass die tatsächlich aufgedeckten Mengen im Verhältnis zur Grösse des Schweizer Marktes weiterhin äusserst gering sind.

2.2. Begrenzte Beschlagnahmungen, die hauptsächlich mit dem Transitverkehr zusammenhängen

Zigarettenschmuggel gibt es in der Schweiz wie in allen anderen Ländern. Die entscheidende Frage ist jedoch, welches Ausmass er tatsächlich hat und vor allem, ob die beschlagnahmten Produkte überhaupt für den Schweizer Markt bestimmt sind.

Im Jahr 2024 wurden an den drei wichtigsten Flughäfen des Landes 882’265 Zigaretten beschlagnahmt, gegenüber 693’776 im Jahr 2023. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) bezeichnete diese Entwicklung als «starken Anstieg», wies jedoch gleichzeitig darauf hin, dass die Mehrheit der abgefangenen Zigaretten für Frankreich und nicht für den Schweizer Markt bestimmt war.[ix] Für sich genommen mag die Zahl von 882’265 Zigaretten beträchtlich erscheinen. Setzt man sie jedoch in einen konkreten Grössenvergleich, relativiert sich ihre Bedeutung erheblich. Diese Menge entspricht rund 44’100 Zigarettenpackungen beziehungsweise 4’400 Stangen. Ein grosser Reisekoffer kann nahezu 1’000

Zigarettenpackungen enthalten. Mit anderen Worten: Die Gesamtmenge der innerhalb eines Jahres an den wichtigsten Schweizer Flughäfen beschlagnahmten Zigaretten entspricht ungefähr dem Inhalt von fünfzig Reisekoffern.

Im Jahr 2025 erreichten die gesamten Beschlagnahmungen rund 1,6 Millionen Zigaretten, gegenüber 950’000 im Jahr 2024 und rund 800’000 im Jahr 2023. Knapp 1,3 Millionen Zigaretten wurden im Luftverkehr und rund 300’000 auf dem Landweg abgefangen. Zwei Drittel der Beschlagnahmungen an Flughäfen erfolgten in Genf, etwas weniger als ein Drittel in Zürich und nur ein sehr geringer Anteil in Basel. Das BAZG erklärt diese Verteilung selbst damit, dass ein grosser Teil der auf dem Luftweg eingeführten Zigaretten vermutlich für Frankreich bestimmt war. [x] Diese Feststellung ist von grundlegender Bedeutung. Zigaretten, die in der Schweiz abgefangen werden, während sie in ein anderes Land transportiert werden, geben keinen Aufschluss über die Grösse des illegalen Schweizer Marktes. Werden sie ohne entsprechende Unterscheidung in die Diskussion über den Zigarettenkonsum in der Schweiz einbezogen, werden Ort der Beschlagnahmung, Transitgebiet und Bestimmungsmarkt miteinander verwechselt.

Die beschlagnahmten Mengen konzentrieren sich zudem auf eine begrenzte Anzahl von Einsätzen. Im Februar 2025 wurde beispielsweise am Flughafen Genf ein einzelner Reisender mit 44’840 Zigaretten angehalten. Diese Menge entspricht mehr als 5 % aller Zigaretten, die im gesamten Vorjahr an den drei wichtigsten Schweizer Flughäfen beschlagnahmt worden waren. [xi] Einige wenige grössere Beschlagnahmungen können somit zu erheblichen Schwankungen der Jahresgesamtmenge führen, ohne dass dies auf eine grundlegende Veränderung des Marktes hindeutet.

Ein aktueller Fall verdeutlicht besonders anschaulich, weshalb Zigaretten, die auf Schweizer Staatsgebiet beschlagnahmt werden, nicht zwangsläufig für den Schweizer Markt bestimmt sind. Am 3. September 2026 gab das BAZG bekannt, im Frachtbereich des Flughafens Zürich 584’000 Zigaretten entdeckt zu haben, die in Server-Racks versteckt waren. Allein diese Beschlagnahmung stellt im Verhältnis zu den zuvor genannten Jahresgesamtmengen ein

beträchtliches Volumen dar. Allerdings handelte es sich um eine Transitsendung: Die Ware stammte aus Dubai und war für Grossbritannien bestimmt. Diese 584’000 Zigaretten waren somit nicht für den Schweizer Markt vorgesehen. Das Beispiel zeigt konkret, dass eine grosse Beschlagnahmung auf Schweizer Staatsgebiet eher die Rolle der Schweiz als internationale Transitdrehscheibe widerspiegeln kann als eine entsprechende Nachfrage auf dem Schweizer Binnenmarkt.[xii]

Ein Anstieg der Beschlagnahmungen bedeutet im Übrigen nicht zwangsläufig, dass der Schmuggel im gleichen Ausmass zunimmt. Er kann ebenso auf verstärkte Kontrollen, eine verbesserte Aufdeckung, eine gezieltere Kontrolltätigkeit oder einzelne aussergewöhnlich grosse Beschlagnahmungen zurückzuführen sein. Solange nicht bekannt ist, wie sich die Anzahl der Kontrollen, die eingesetzten Ressourcen und die Aufdeckungsquote entwickelt haben, lässt sich aus einer Zunahme der Beschlagnahmungen kein Nachweis für einen entsprechenden Anstieg des Schmuggels ableiten.

2.3. Keine Hinweise auf gefälschte Zigaretten

Die Daten zu gefälschten Zigaretten weisen in dieselbe Richtung. In seiner Medienmitteilung vom Februar 2025 hält das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) ausdrücklich fest, dass unter den im Zeitraum 2023–2024 untersuchten Zigaretten keine Fälschungen festgestellt wurden.[xiii]

Diese Information ist von Bedeutung, da gefälschte Zigaretten in mehreren europäischen Ländern einen sichtbaren Bestandteil des illegalen Handels darstellen. In illegalen Produktionsstätten werden dort grosse Mengen von Zigaretten hergestellt, die bekannte Marken nachahmen und anschliessend über organisierte Vertriebsnetze verbreitet werden. In der Schweiz wurde bislang nichts Vergleichbares festgestellt: Es wurde keine illegale Zigarettenfabrik entdeckt, und die veröffentlichten Daten liefern weder Hinweise auf eine nennenswerte Verbreitung gefälschter Zigaretten noch auf organisierte Strukturen zur illegalen Zigarettenproduktion im Inland.

Das Fehlen entsprechender Hinweise beweist selbstverständlich nicht, dass niemals gefälschte Zigaretten in die Schweiz gelangen. Es bedeutet jedoch, dass die verfügbaren offiziellen Informationen keinerlei Anhaltspunkte für ein Phänomen liefern, dessen Ausmass mit der Situation in bestimmten anderen europäischen Ländern vergleichbar wäre.

2.4. Eine notwendige Einordnung der öffentlichen Kommunikation: «Erheblicher» Zigarettenschmuggel oder «Ameisenschmuggel»?

Die Art und Weise, wie diese Zahlen kommuniziert werden, muss im Verhältnis zu den tatsächlich betroffenen Mengen und zur Grösse des legalen Marktes betrachtet werden.

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) spricht bereits in den Titeln seiner Medienmitteilungen von «grossen Zigarettenbeschlagnahmungen», obwohl die präsentierten Zahlen eine solche Bezeichnung kaum zu rechtfertigen scheinen. Diese Wortwahl trägt dazu bei, eine übertriebene Wahrnehmung des Ausmasses des Phänomens zu erzeugen. Wenig überraschend wird diese Darstellung anschliessend von den Medien verstärkt. So titelte beispielsweise L'Agefi unmittelbar: «Contrebande de cigarettes en forte hausse aux frontières suisses» (Starker Anstieg des Zigarettenschmuggels an den Schweizer Grenzen).[xiv] Zwar mag die Zunahme der Beschlagnahmungen – die nicht zwangsläufig einen entsprechenden Anstieg des tatsächlichen Schmuggels widerspiegelt – in relativen Zahlen beträchtlich erscheinen, doch bleiben die absoluten Mengen äusserst gering. Diese Darstellung steht in deutlichem Gegensatz zur tatsächlichen Grössenordnung der beschlagnahmten Mengen, wenn man sie ins Verhältnis zum legalen Schweizer Markt setzt.

In seiner jüngsten Medienmitteilung vom 18. März 2026 hält das BAZG fest: «*Das BAZG hat 2025 insgesamt rund 1,6 Millionen geschmuggelte Zigaretten festgestellt – deutlich mehr als im Vorjahr (2024: 950'000) und doppelt so viele wie noch vor zwei Jahren. Davon wurden rund 1,3 Millionen Zigaretten im Flugverkehr in die Schweiz geschmuggelt und rund 300'000 Zigaretten im Strassenverkehr. Etwa zwei Drittel der Zigaretten im Flugverkehr wurden am Flughafen Genf sichergestellt, in Zürich etwas weniger als ein Drittel, in Basel der kleinste Teil.*

Diese Verteilung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass viele der Zigaretten aus dem Flugverkehr weiter nach Frankreich geschmuggelt werden sollten.» Selbst nach diesem vom BAZG als stark bezeichneten Anstieg entsprechen die Beschlagnahmungen weiterhin lediglich rund 0,0208 % des legalen Schweizer Zigarettenmarktes, also ungefähr zwei beschlagnahmten Zigaretten pro 10'000 legal verkauften Zigaretten. Zudem muss nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Zollbehörden selbst festhalten, dass diese Zigaretten überwiegend für Frankreich bestimmt waren.

In einem der wenigen analytisch vertieften Medienbeiträge zu diesem Thema interviewte der Journalist Marc Menichini in der Sendung La Matinale vom 16. Juli 2024 Bruno Rayne, Leiter des Bereichs Wirtschaftsmassnahmen bei der Regionaldirektion des französischen Zolls in Annecy. Dieser lieferte eine besonders aufschlussreiche Einordnung: «Da gibt es einerseits geschmuggelte Zigaretten, die als Überproduktion in offiziellen Fabriken in Osteuropa hergestellt werden, insbesondere in Bulgarien, Polen, Rumänien oder Moldau, und anschliessend in die Hände krimineller Netzwerke gelangen. Andererseits gibt es gefälschte Zigaretten, die in illegalen Fabriken produziert werden, insbesondere in Belgien und den Niederlanden.» Im selben Interview bezeichnete Rayne den Schmuggel über Genf als «Ameisenschmuggel» (trafic de fourmis): einen kontinuierlichen Transport kleiner Mengen, ohne aussergewöhnlich grosse Beschlagnahmungen.[xv]

Diese Beobachtungen stimmen mit einem Teil der verfügbaren Daten überein: Die veröffentlichten Informationen weisen insbesondere auf zahlreiche Transporte kleiner Zigarettenmengen durch Privatpersonen hin. Sie erlauben jedoch nicht den Schluss, dass ein umfangreicher organisierter Schmuggel für den Schweizer Markt existiert.

Diese Zahlen als Beweis für ein starkes Wachstum des illegalen Handels oder für die Existenz eines bedeutenden Schwarzmarktes in der Schweiz darzustellen, geht somit über das hinaus, was sich anhand der verfügbaren Daten wissenschaftlich fundiert nachweisen lässt. Die offiziellen Zahlen zeigen vielmehr, dass die beschlagnahmten Mengen im Verhältnis zur Grösse des legalen Schweizer Tabakmarktes weiterhin äusserst marginal sind.

2.5. «Sanktionierte Waren»: Ein Indikator, der häufig fälschlicherweise als Mass für den Schmuggel interpretiert wird

Neben den medial aufgegriffenen einzelnen Beschlagnahmungen veröffentlicht das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) in seiner jährlichen Statistik einen umfassenderen Indikator mit der Bezeichnung «Sanktionierte Waren (in Kilogramm) – Bereich Tabakschmuggel». Da dieser als Jahresindikator ausgewiesen wird, könnte leicht der Eindruck entstehen, dass es sich um die jährlich beschlagnahmten Mengen handelt und sich daraus allgemeine Trends beim Tabakschmuggel ableiten lassen.

Gemäss diesen Statistiken hat sich die Gesamtmenge der sanktionierten Waren in diesem Bereich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:

- 11’395 kg im Jahr 2022;
- 9’290 kg im Jahr 2023;
- 5’211 kg im Jahr 2024;
- 9’782 kg im Jahr 2025.

Bei einer wörtlichen Interpretation würde dieser Indikator auf einen Rückgang um mehr als die Hälfte zwischen 2022 und 2024 hindeuten, gefolgt von einem deutlichen Wiederanstieg im Jahr 2025. [xvi] Eine solche Interpretation ist jedoch nicht zulässig, da das ausgewiesene Jahr weder zwingend dem Jahr der Beschlagnahmung noch dem Jahr der Widerhandlung entspricht.

Um die genaue Bedeutung dieser Daten zu klären, ersuchte AT Schweiz das BAZG am 16. Juni 2026 um eine Aufschlüsselung der Mengen nach Produktkategorien – Zigaretten, Drehtabak, Wasserpfeifentabak, erhitzte Tabakprodukte, elektronische Zigaretten, Nikotinbeutel, Zigarren usw. – sowie nach den jeweiligen Masseinheiten.

In seiner Antwort vom 3. August 2026 präzisierte das BAZG:

«Bei den betreffenden Zahlen handelt es sich um die sanktionierten Mengen beziehungsweise um die im jeweiligen Jahr abgeschlossenen (archivierten) Untersuchungen, für die eine Busse oder ein Strafbescheid ausgestellt wurde. Diese Zahlen entsprechen nicht den im betreffenden Jahr beschlagnahmten Mengen.

Das BAZG verfügt über keine detaillierten Statistiken zu den Mengen und den verschiedenen Arten der beschlagnahmten Tabakprodukte.»[xvii]

Diese Antwort verändert die Bedeutung des Indikators grundlegend. Die für 2025 ausgewiesenen 9'782 kg entsprechen nicht 9'782 kg Tabak, die im Jahr 2025 beschlagnahmt wurden. Vielmehr handelt es sich um Mengen, die mit Untersuchungen zusammenhängen, welche in diesem Jahr abgeschlossen wurden – unabhängig davon, wann die Widerhandlungen festgestellt oder die Produkte abgefangen wurden.

Eine im Jahr 2022 entdeckte Widerhandlung kann somit erst in der Statistik von 2025 erscheinen, während eine im Jahr 2025 erfolgte Beschlagnahmung möglicherweise erst 2026 oder 2027 oder sogar noch später statistisch erfasst wird. Die jährlichen Schwankungen hängen daher nicht nur von den aufgedeckten Widerhandlungen ab, sondern auch von der Dauer der Untersuchungen, der Geschwindigkeit der Fallbearbeitung, den verfügbaren Ressourcen und den internen Prioritäten der Verwaltung.

Der Indikator gibt somit in erster Linie Auskunft über die administrative Tätigkeit und die Strafverfolgungspraxis des BAZG, nicht jedoch über die jährliche Entwicklung des illegalen Handels. Er kann daher nicht als Grundlage für Schlussfolgerungen über eine Zu- oder Abnahme des Schmuggels von einem Jahr zum nächsten herangezogen werden.

2.6. Ein aggregierter Indikator, dessen Zusammensetzung unbekannt bleibt

Eine zweite wesentliche Einschränkung besteht darin, dass keine Aufschlüsselung der Daten vorliegt. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) gibt an, über keine detaillierten

Statistiken zu verfügen, die eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen betroffenen Produkten ermöglichen würden. Es lässt sich daher nicht feststellen, welcher Anteil der veröffentlichten Kilogrammangaben auf Zigaretten, Drehtabak, Zigarren, Wasserpfeifentabak oder andere Produkte entfällt.

Ebenso wenig lassen sich die verschiedenen rechtlichen Sachverhalte unterscheiden, die in diesem Indikator zusammengefasst werden: organisierter Schmuggel, nicht deklarierte Einfuhren, Überschreitungen der mengenmässigen Freigrenzen, steuerrechtliche Unregelmässigkeiten oder andere Zollwiderhandlungen. Wie wir im vorangegangenen Kapitel gezeigt haben, sind diese Sachverhalte jedoch weder gleichzusetzen noch weisen sie zwangsläufig auf die Existenz eines strukturierten Schwarzmarktes hin.

Der Indikator kann zudem Waren umfassen, die im Transitverkehr abgefangen wurden und nicht für den Verkauf in der Schweiz bestimmt waren. Solange Informationen über den Bestimmungsort der Produkte, ihre Art, die Art der Widerhandlung und den tatsächlichen Zeitpunkt ihrer Beschlagnahmung fehlen, ist es unmöglich, daraus eine Schätzung des Umfangs des illegalen Binnenmarktes abzuleiten.

2.7. Welche Schlussfolgerungen die aktuellen Statistiken tatsächlich zulassen

Die verfügbaren Daten führen zu mehreren Feststellungen:

- Die tatsächlich beschlagnahmten Zigarettenmengen sind im Verhältnis zu den legalen Verkäufen sehr gering.
- Ein erheblicher Teil der Beschlagnahmungen an Flughäfen, insbesondere in Genf, betrifft Waren, die für Frankreich bestimmt sind.
- Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) hat unter den 2023–2024 untersuchten Produkten keine gefälschten Zigaretten festgestellt.

- Weder eine illegale Zigarettenproduktion noch ein umfangreiches nationales Vertriebsnetz wurden bislang öffentlich nachgewiesen.
- Der Indikator «sanktionierte Waren» erfasst nicht die im jeweiligen Jahr beschlagnahmten Mengen, sondern die in diesem Jahr abgeschlossenen Verfahren.
- Das BAZG verfügt über keine aufgeschlüsselten Statistiken, die eine Unterscheidung nach Produkten, Widerhandlungen, Bestimmungsmärkten und tatsächlichen Beschlagnahmungsdaten ermöglichen würden.

Diese Erkenntnisse erlauben nicht die Behauptung, dass es in der Schweiz überhaupt keinen illegalen Handel gebe. Sie liefern jedoch keine übereinstimmenden Belege für die Existenz eines umfangreichen organisierten Schwarzmarktes, der den inländischen Konsum versorgt.

Die wichtigste Schlussfolgerung betrifft somit zugleich den Stand der verfügbaren Erkenntnisse: Die Schweiz verfügt derzeit über kein statistisches System, mit dem sich das Ausmass und die Entwicklung des illegalen Tabakhandels auf dem eigenen Markt zuverlässig messen lassen. Die veröffentlichten Daten sind zu stark aggregiert, zeitlich nicht konsistent und unzureichend dokumentiert, um diese Frage beantworten zu können.

Das BAZG sollte deshalb eine aussagekräftige jährliche Beschlagnahmungsstatistik veröffentlichen, die mindestens nach folgenden Kriterien aufgeschlüsselt ist:

- Produktkategorie;
- Anzahl Einheiten und Gewicht;
- tatsächliches Datum der Beschlagnahmung;
- Art der Widerhandlung;
- Ort und Einfuhrweg;
- vermuteter Bestimmungsort der Waren;
- Unterscheidung zwischen Eigengebrauch, gelegentlichem Weiterverkauf und organisiertem Schmuggel;
- Anzahl der Beschlagnahmungen und jeweils beschlagnahmte Mengen.

Solange solche Daten fehlen, sollten die derzeit verfügbaren Zahlen nicht als Mass für den Schweizer Schwarzmarkt dargestellt werden. Sie belegen lediglich, dass es Widerhandlungen und Beschlagnahmungen in begrenztem Umfang gibt, wobei ein erheblicher Teil den Transitverkehr nach Frankreich betrifft. Sie weisen weder die Existenz eines umfangreichen nationalen Schwarzmarktes nach noch – erst recht nicht – dessen angeblich starkes Wachstum.

Diese Problematik beschränkt sich nicht auf die Schweiz. In seinem Sonderbericht von 2026 stellt der Europäische Rechnungshof ebenfalls fest, dass die auf europäischer Ebene verfügbaren Daten weiterhin fragmentiert sind. Er betont ausdrücklich, dass Beschlagnahmungsstatistiken allein kein vollständiges und aktuelles Bild über die Grösse des illegalen Marktes vermitteln können.[xviii]

Vor diesem Hintergrund stellt sich die berechtigte Frage, weshalb das BAZG nach wie vor keine aussagekräftige jährliche Beschlagnahmungsstatistik entwickelt hat, die nach Produktkategorien, Masseinheiten, Art der Widerhandlung und tatsächlichem Jahr der Beschlagnahmung aufgeschlüsselt ist. Solche Daten stellen jedoch eine grundlegende Voraussetzung dar, damit Behörden und politische Entscheidungsträger die Entwicklung des illegalen Marktes fundiert und systematisch verfolgen können. In ihrer gegenwärtigen Form sollten die veröffentlichten Daten daher nicht als Indikator für die Entwicklung des Schmuggels dargestellt werden, sondern allenfalls als Indikator für die administrative Tätigkeit und die Strafverfolgungspraxis des BAZG.

Veröffentlicht am 18. März 2026

Bekämpfung von Schmuggel und Kriminalität

Das BAZG spielt eine bedeutende Rolle bei der Strafverfolgung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. 2025 hat das BAZG insgesamt rund 1,6 Millionen geschmuggelte Zigaretten festgestellt – deutlich mehr als im Vorjahr und doppelt so viele wie noch vor zwei Jahren.



9782 Kilogramm tabakhaltiger Produkte sanktioniert — © BAZG

Das BAZG als Strafverfolgungsbehörde des Bundes



Fleischschmuggel

Zusammen mit seinen Partnern im In- und Ausland leistet das BAZG auch im Bereich der Strafverfolgung und bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit der Schweiz. Denn geschmuggelte Waren sind ein Problem für den Schweizer Staat und die Schweizer Wirtschaft und können darüber hinaus auch ein Risiko für die Schweizer Bevölkerung sein.

	2023	2024	2025
Bereich Tabakschmuggel	9 290	5 211	9 782
Bereich Fleischschmuggel	263 053	208 950	134 561

Abbildung: Website des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), https://www.bazg.admin.ch/de/fakten-zahlen-strafverfolgung (abgerufen am 18.08.2026)

2.8. Elektronische Zigaretten: Ein sichtbarer, aber in grossem Umfang nicht rechtskonformer Markt

Anders als bei herkömmlichen Zigaretten scheint das Hauptproblem des illegalen Handels mit elektronischen Zigaretten in der Schweiz nicht in der Existenz eines ausgeklügelten Schwarzmarktes oder umfangreicher Schmuggelnetzwerke zu liegen. Es besteht vielmehr vor allem darin, dass innerhalb der regulären Vertriebskanäle eine beträchtliche Anzahl von Produkten verkauft wird, die den gesetzlichen Vorschriften nicht entsprechen.[xix]

Diese Produkte werden offen in Fachgeschäften, auf allgemeinen Verkaufsplattformen und über öffentlich zugängliche Internetseiten angeboten. Das Problem beschränkt sich somit nicht auf heimlich gehandelte Waren, die sich der behördlichen Kontrolle entziehen. Vielmehr handelt es sich um einen offen sichtbaren, aber unzureichend überwachten Markt.

2.9. Ein stark fragmentierter Markt

Diese Situation lässt sich teilweise durch die Marktstruktur erklären. Die Herstellung und der Vertrieb herkömmlicher Zigaretten werden von einer begrenzten Anzahl multinationaler Unternehmen, bekannten Importeuren und etablierten Vertriebsnetzen dominiert. Die Lieferkette ist stark konzentriert und relativ leicht nachzuvollziehen.

Der Markt für elektronische Zigaretten funktioniert hingegen ganz anders. Obwohl auch die multinationalen Tabakkonzerne eigene Geräte vermarkten, wird ein grosser Teil der in der Schweiz verkauften elektronischen Zigaretten in China hergestellt und von einer Vielzahl von Unternehmen, Grosshändlern, Einzelhändlern und Betreibern von Onlineshops importiert. Konsumentinnen und Konsumenten können ihre Produkte zudem direkt über ausländische Plattformen bestellen. Selbst bei sogenannten offenen Systemen stammen die verwendeten Liquids beziehungsweise deren Bestandteile (Nikotin, Basisflüssigkeiten und Aromen) überwiegend aus China, wobei ihre genaue chemische Zusammensetzung häufig unbekannt ist.

Diese stark fragmentierte Marktstruktur führt zu einer Vielzahl von Akteuren, die für das Inverkehrbringen der Produkte verantwortlich sind, sowie zu zahlreichen Einfuhrwegen in die

Schweiz. Dies erschwert die Rückverfolgbarkeit und die behördlichen Kontrollen und begünstigt den Vertrieb von Produkten, deren Zusammensetzung, Füllvolumen, Nikotingehalt, Kennzeichnung oder technische Eigenschaften nicht den schweizerischen gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

2.10. Von AT Schweiz regelmässig festgestellte Verstösse

Vor diesem Hintergrund identifiziert AT Schweiz regelmässig Produkte, die möglicherweise gegen die geltenden gesetzlichen Bestimmungen verstossen, und meldet diese den zuständigen Behörden. Diese Meldungen betrafen unter anderem Nikotinbeutel, die als «nikotinfrei» beworben wurden, obwohl sie sehr hohe Nikotinmengen enthielten,[xx] sowie Produkte mit Nikotinanaloga wie 6-Methylnikotin, die zur Umgehung der gesetzlichen Vorschriften eingesetzt werden.[xxi]

Im Jahr 2024 dokumentierte AT Schweiz zudem den Verkauf nicht rechtskonformer Einweg-E-Zigaretten auf 108 Schweizer Internetseiten, darunter auch auf grossen Onlinehandelsplattformen wie Galaxus. Mehrere Monate nach den ersten Meldungen an die zuständigen Behörden waren die meisten dieser Produkte weiterhin erhältlich.[xxii]

Diese Beobachtungen zeigen, dass sich die Verstösse keineswegs auf einige wenige illegale Internetseiten oder verdeckte Einfuhren beschränken. Sie betreffen auch klar identifizierbare Akteure des Schweizer Handels. Trotz dieser offensichtlichen Sichtbarkeit und der wiederholten Meldungen blieben die behördlichen Massnahmen lange Zeit begrenzt, unkoordiniert und erfolgten häufig erst mit erheblicher Verzögerung.

2.11. Basler Kontrollen zeigen eine alarmierende Situation

Die Kontrollen im regulären Handel bestätigen das Ausmass des Problems. Im Dezember 2025 veröffentlichte das Kantonale Laboratorium Basel-Stadt die Ergebnisse einer Untersuchung von 32 Einweg-E-Zigaretten und E-Liquids, die im Handel erhoben worden waren.

Lediglich drei Produkte erfüllten die untersuchten gesetzlichen Anforderungen. Bei 29 der 32 Proben, also 91 %, stellten die Behörden mindestens eine Nichtkonformität fest. Insgesamt wurden 107 Beanstandungen aus 19 unterschiedlichen Gründen registriert. Für 21 Produkte

wurde ein Verkaufsverbot ausgesprochen, unter anderem wegen überhöhter Liquidmengen, zu hoher Nikotingehalte, des Vorhandenseins von Blei in elektronischen Bauteilen oder reproduktionstoxischer Stoffe.[xxiii]

Diese Kontrollkampagne war nicht als statistisch repräsentative Untersuchung des gesamten Schweizer Marktes konzipiert. Aus ihren Ergebnissen lässt sich daher nicht ableiten, dass 91 % aller in der Schweiz verkauften Produkte nicht rechtskonform sind. Dennoch stellen die Ergebnisse ein äusserst besorgniserregendes Warnsignal dar. Wenn 29 von 32 für eine Kontrolle ausgewählten Produkten mindestens einen Verstoss gegen die gesetzlichen Vorschriften aufweisen und für 21 Produkte ein Verkaufsverbot ausgesprochen werden muss, kann kaum noch von einigen wenigen Einzelfällen die Rede sein.

Dass es sich um ein strukturelles Problem handelt, wird umso deutlicher, als sich die Ergebnisse gegenüber einer früheren Kontrollkampagne aus dem Jahr 2023 praktisch nicht verbessert haben. Damals war keines der 32 untersuchten Produkte vollständig rechtskonform.[xxiv] Die Verstösse bestehen somit trotz früherer Kontrollen und der gesetzlichen Verpflichtungen der Importeure und Händler weiterhin fort.

2.12. Eine Gesetzgebung, die auf der Selbstkontrolle der Unternehmen beruht

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG) am 1. Oktober 2024 unterliegen nikotinhaltige elektronische Zigaretten unter anderem einer Höchstkonzentration von 20 mg Nikotin pro Milliliter. Einweg-E-Zigaretten und Einwegkartuschen dürfen nicht mehr als 2 ml Flüssigkeit enthalten.[xxv]

Die Begrenzung auf 2 ml geht auf die 2014 verabschiedete europäische Richtlinie zurück[xxvi] und galt bereits vor dem Inkrafttreten des TabPG in der Schweiz. Die neue Bundesgesetzgebung hat diese Anforderungen jedoch präzisiert und gefestigt. Das Bundesgericht hat inzwischen bestätigt, dass sich die Begrenzung auf das tatsächliche Fassungsvermögen des Tanks bezieht und weder durch das Hinzufügen einer zusätzlichen

Kartusche noch durch die Vermarktung sogenannter «Big Puffs»-Geräte umgangen werden darf.[xxvii]

Allerdings verfügt die Schweiz über kein allgemeines Zulassungsverfahren und keine systematische Überprüfung der Rechtskonformität jeder einzelnen elektronischen Zigarette vor ihrer Markteinführung. Die Gesetzgebung beruht hauptsächlich auf dem Prinzip der Selbstkontrolle: Jedes Unternehmen, das ein Produkt in Verkehr bringt, muss dessen Rechtskonformität überprüfen und dokumentieren. Die kantonalen Behörden führen anschliessend Kontrollen durch, während das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) bei der Einfuhr risikobasierte Kontrollen vornimmt.

Theoretisch ist die Verantwortung der Hersteller, Importeure und Händler somit klar geregelt. In der Praxis zeigen die Kontrollergebnisse jedoch, dass die Selbstkontrolle nur sehr unzureichend funktioniert. Die Behörden greifen überwiegend erst nach dem Inverkehrbringen ein, mitunter erst dann, wenn die betreffenden Produkte bereits seit mehreren Monaten erhältlich sind. Die Aufdeckung von Verstössen hängt daher weitgehend von punktuellen kantonalen Kontrollen, von Meldungen durch Organisationen wie AT Schweiz oder von Untersuchungen ab, die erst durchgeführt werden, nachdem die Produkte bereits auf dem Markt erschienen sind.

Die von AT Schweiz durchgeführten Testkäufe zeigen zudem, dass es weiterhin sehr einfach ist, offensichtlich nicht rechtskonforme elektronische Zigaretten direkt bei Herstellern oder auf Plattformen mit Sitz in China zu bestellen und in die Schweiz liefern zu lassen. Das blosse Bestehen gesetzlicher Vorschriften garantiert somit keineswegs deren wirksame Durchsetzung.

2.13. Zollbeschlagnahmungen: spektakulär dargestellt, aber von marginaler Bedeutung

In diesem Zusammenhang vermitteln die bislang seltenen Beschlagnahmungen durch die Zollbehörden nur ein sehr unvollständiges Bild des Phänomens.

Uns sind nur sehr wenige entsprechende Zollkontrollen bekannt. Eine erste Kontrolle fand am 1. Oktober 2024 statt, also genau an dem Tag, an dem das Tabakproduktegesetz (TabPG) in Kraft trat. In Morgins (VS) wurde ein 53-jähriger Schweizer Staatsangehöriger angehalten, der im Kofferraum seines Fahrzeugs mehrere Kartons mit Nachfüllkartuschen für elektronische Zigaretten transportierte. Die Ladung enthielt insgesamt 187,3 Liter Flüssigkeit und hatte einen geschätzten Wert von mehreren Zehntausend Euro.[xxviii]

Am 3. April 2026 kontrollierte das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) in Le Locle einen in der Schweiz wohnhaften französischen Staatsangehörigen, der drei Kartons mit insgesamt 320 Einweg-E-Zigaretten transportierte. Jedes Gerät enthielt 24 ml Flüssigkeit und überschritt damit die zulässige Höchstfüllmenge von 2 ml um das Zwölffache. Gemäss BAZG waren die Produkte zur Übergabe an eine in der Schweiz wohnhafte Drittperson bestimmt. Der Fahrer musste eine Busse von rund 10’000 Franken bezahlen, einschliesslich der Vernichtungskosten.[xxix]

Diese Kontrollen waren vollumfänglich gerechtfertigt: Die Produkte waren nicht deklariert worden, verstiessen offensichtlich gegen die geltenden Rechtsvorschriften und waren für den Weiterverkauf bestimmt. Sie zeigen, dass es auch im Bereich der elektronischen Zigaretten kommerzielle Schmuggelaktivitäten gibt.

Ihre Bedeutung muss jedoch richtig eingeordnet werden. Im Zusammenhang mit der Beschlagnahmung vom April 2026 teilte das BAZG mit, es habe verhindert, dass «mehr als 300 nicht deklarierte Einweg-E-Zigaretten auf den Markt gelangen». Diese Formulierung verleiht einer einzelnen Kontrollaktion eine Bedeutung, die angesichts des Ausmasses der in Geschäften und auf Onlineplattformen festgestellten Verstösse gegen die Produktvorschriften unverhältnismässig erscheint. Die Zahl der jährlich in der Schweiz verkauften elektronischen Zigaretten dürfte bei über 10 Millionen Stück liegen.

Die Beschlagnahmung von 320 Geräten ist kein Indikator für das Ausmass des illegalen Handels. Sie gibt weder Aufschluss über die Gesamtzahl der eingeführten nicht konformen Produkte noch über die bereits in der Schweiz vermarkteten Produkte oder die individuellen

Bestellungen, die auf dem Postweg zugestellt werden. Sie zeigt lediglich, dass eine bestimmte illegale Einfuhr aufgedeckt wurde.

2.14. Das eigentliche Problem liegt auf dem Binnenmarkt

In der öffentlichen Debatte über den illegalen Handel mit Nikotinprodukten stehen häufig spektakuläre Bilder von Beschlagnahmungen an der Grenze, abgefangenen Warenlieferungen und vernichteten Produkten im Vordergrund. Im Fall der elektronischen Zigaretten lenkt diese Darstellung vom eigentlichen Problem ab.

Nicht konforme Produkte finden sich keineswegs nur in Fahrzeugen, die heimlich über die Grenze gebracht werden. Sie werden offen von Schweizer Detailhändlern, Fachgeschäften und Onlineplattformen verkauft. Sie können problemlos im Ausland bestellt und direkt an die Konsumentinnen und Konsumenten geliefert werden. Der illegale Markt überschneidet sich somit in weiten Teilen mit dem offiziellen Markt.

Die Unterscheidung zwischen legalem und illegalem Markt wird dadurch irreführend: Die Vertriebswege können vollkommen legal und offiziell sein, während die darüber angebotenen Produkte gegen geltende Rechtsvorschriften verstossen. Das Problem betrifft somit nicht allein die Zollkontrollen. Im Vordergrund stehen vielmehr die Marktüberwachung, die Verantwortung der Importeure und Händler sowie die Fähigkeit der zuständigen Behörden, nicht konforme Produkte rasch aus dem Verkehr ziehen zu lassen.

2.15. Ein systemisches Versagen der Marktüberwachung

Die Schweiz ist im Bereich der elektronischen Zigaretten somit nicht in erster Linie mit einem verborgenen Schwarzmarkt konfrontiert, wie er in manchen Darstellungen des Handels mit herkömmlichen Zigaretten beschrieben wird. Vielmehr besteht ein chronisches Defizit bei der Überwachung eines stark fragmentierten legalen Marktes, auf dem nicht konforme Produkte über lange Zeiträume hinweg erhältlich bleiben können.

Um die Konsumentinnen und Konsumenten, insbesondere Jugendliche, wirksam zu schützen, wären folgende Massnahmen erforderlich:

- die Kontrollen bei Importeuren, Fachgeschäften und Onlineplattformen zu intensivieren;
- regelmässige und koordinierte kantonale Kampagnen zur Probenahme und Analyse von Produkten durchzuführen;
- die Dokumentation der betrieblichen Selbstkontrolle systematisch zu überprüfen;
- Importeure und Händler, die nicht konforme Produkte in Verkehr bringen, konsequent zu sanktionieren;
- einen nationalen Mechanismus für die rasche Meldung, Rücknahme und den Rückruf nicht konformer Produkte einzurichten;
- die Kontrollen von Postsendungen und kommerziellen Einfuhren risikobasiert zu verstärken;
- detaillierte nationale Statistiken über die kontrollierten Produkte, die festgestellten Rechtsverstösse und die verhängten Sanktionen zu veröffentlichen.

Letztlich besteht die eigentliche Herausforderung nicht nur darin, gelegentlich die Einfuhr einiger Hundert elektronischer Zigaretten in die Schweiz zu verhindern. Entscheidend ist vielmehr, sicherzustellen, dass die bereits in Geschäften und auf Verkaufsplattformen erhältlichen Produkte die geltenden Rechtsvorschriften tatsächlich einhalten.

Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, werden Zollbeschlagnahmungen, so sichtbar oder medienwirksam sie auch sein mögen, nur begrenzte Auswirkungen auf die tatsächliche Verfügbarkeit nicht konformer Produkte haben. Die Priorität muss sich deshalb von einer Kommunikation, die einzelne spektakuläre Aufgriffe in den Vordergrund stellt, hin zu einer systematischen, koordinierten und transparenten Überwachung des Binnenmarktes verlagern.

2.16. Andere Tabak- und Nikotinprodukte

Erhitzte Tabakprodukte, Snus und Nikotinbeutel gewinnen auf dem Schweizer Markt zunehmend an Bedeutung. Sie sind mittlerweile in Kiosken, Fachgeschäften, Supermärkten und im Internet weit verbreitet. Ihre zunehmende Verbreitung wirft wichtige Fragen im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit, die Besteuerung und die Einhaltung der

Produktvorschriften auf. Die derzeit verfügbaren Informationen lassen jedoch keinen bedeutenden illegalen Handel erkennen, der auf den Schweizer Markt ausgerichtet ist.

Dabei müssen diese drei Produktkategorien sorgfältig voneinander unterschieden werden. Erhitzte Tabakprodukte bestehen aus Tabak, der mithilfe eines elektronischen Geräts konsumiert wird. Auch Snus enthält Tabak, wird jedoch in Form von Beuteln angeboten, die unter die Lippe gelegt werden. Nikotinbeutel, die sich optisch teilweise kaum von Snus unterscheiden, enthalten hingegen keinen Tabak. Diese Unterscheidung ist von entscheidender Bedeutung, da sich der rechtliche Status dieser Produkte insbesondere in der Europäischen Union erheblich unterscheidet.

2.17. Snus: möglicher Schmuggel aus der Schweiz statt in die Schweiz

Das Inverkehrbringen von Tabak zum oralen Gebrauch, zu dem auch Snus gehört, ist in der Europäischen Union seit 1992 verboten. Schweden verfügt über eine historische Ausnahmeregelung, die das Land im Rahmen seines EU-Beitritts erwirkt hat. [xxx] Das europäische Verbot betrifft allerdings ausschliesslich tabakhaltigen Snus und nicht tabakfreie Nikotinbeutel, deren Regulierung sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat weiterhin erheblich unterscheidet.

In der Schweiz darf Snus seit 2019 legal vermarktet werden. Er ist über die üblichen Verkaufskanäle erhältlich und wird zu vergleichsweisen niedrigen Preisen angeboten. Diese Bedingungen verringern den wirtschaftlichen Anreiz für einen auf den Schweizer Markt ausgerichteten illegalen Handel erheblich: Für ein illegales Vertriebsnetz wäre es schwierig, mit Produkten zu konkurrieren, die bereits legal erhältlich, weit verbreitet und kostengünstig sind.

Unseres Wissens liegen keine zoll-, polizei- oder justizbehördlichen Daten vor, die auf einen organisierten Schmuggel von Snus in die Schweiz hinweisen. Dies schliesst einzelne nicht deklarierte Einfuhren oder Überschreitungen der zulässigen Mengenfreigrenzen nicht aus. Solche vereinzelten Rechtsverstösse würden jedoch für sich genommen keinen strukturierten Schwarzmarkt darstellen.

Die besonders liberale Schweizer Regulierung hat vielmehr einen grenzüberschreitenden Handel mit Snus in die Nachbarländer begünstigt. So haben sich mehrere Fachgeschäfte in unmittelbarer Grenznähe angesiedelt, insbesondere in St. Margrethen, Diepoldsau, Kreuzlingen und Schaffhausen. Das St. Galler Tagblatt beschreibt ausdrücklich ein Phänomen des «Tabaktourismus»: Deutsche und österreichische Konsumentinnen und Konsumenten reisen in die Schweiz, um sich mit Snus einzudecken. In den Kundenbewertungen einiger Grenzgeschäfte wird darauf hingewiesen, dass Kundinnen und Kunden eigens aus Deutschland oder Österreich angereist sind. [xxxi] Auch Die Zeit dokumentiert dieses Phänomen in Kreuzlingen, wo sich ein Snus-Geschäft nur «200 Schritte» vom deutschen Zoll entfernt befindet. Der Artikel hebt den Gegensatz zwischen dem Verkaufsverbot in Deutschland und der unmittelbaren Verfügbarkeit des Produkts auf der anderen Seite der Grenze hervor.[xxxii]

Die Schweiz kann diese Situation daher nicht als rein binnenwirtschaftliches Phänomen betrachten: Die Schweizer Regulierung schafft faktisch eine grenzüberschreitende Bezugsquelle, die es erleichtern kann, die in den Nachbarländern geltenden Beschränkungen zu umgehen. Besonders problematisch ist dies vor dem Hintergrund, dass die Schweiz regelmässig die Notwendigkeit betont, den illegalen grenzüberschreitenden Handel zu bekämpfen, wenn es um Zigaretten geht, während ihre eigene Regulierung hier dazu beiträgt, Warenströme von Nikotinprodukten in benachbarte Märkte zu begünstigen, in denen deren Vermarktung verboten ist.

2.18. Nikotinbeutel: vor allem ein Problem der Produktkonformität

Tabakfreie Nikotinbeutel müssen klar von Snus unterschieden werden. In der Europäischen Union fallen sie nicht unter das allgemeine Verbot von Tabak zum oralen Gebrauch. Ihre Regulierung erfolgt weiterhin weitgehend auf nationaler Ebene, wobei einzelne Mitgliedstaaten Beschränkungen, Höchstgrenzen für den Nikotingehalt oder spezifische Verbote eingeführt haben.

In der Schweiz dürfen Nikotinbeutel legal vermarktet werden und unterstehen dem Tabakproduktegesetz (TabPG). Seit dem 1. Oktober 2024 ist ihr Verkauf an Minderjährige verboten, ebenso wie der Verkauf anderer Tabak- und Nikotinprodukte.

Wir haben keine überprüfbaren Hinweise auf einen organisierten Schmuggel von Nikotinbeuteln in die Schweiz gefunden. Wie bei Snus dürften ihre breite Verfügbarkeit im regulären Handel und im Internet sowie ihre sehr niedrigen Preise und die zu geringe Besteuerung die Attraktivität eines eigenständigen Schwarzmarktes einschränken.

Das hauptsächlich beobachtete Problem betrifft vielmehr die Konformität der über legale Vertriebskanäle angebotenen Produkte. Wie bereits erwähnt, hat AT Schweiz auf Beutel aufmerksam gemacht, die als «nikotinfrei» deklariert wurden, obwohl sie sehr hohe Nikotinmengen enthielten. Zudem hat AT Schweiz auf das Auftreten von Nikotinanaloga hingewiesen, die zur Umgehung der geltenden Vorschriften eingesetzt werden könnten. Das Risiko liegt somit nicht zwangsläufig in einer heimlichen Einfuhr, sondern vielmehr in der offenen Vermarktung von Produkten, die unzureichend kontrolliert, falsch deklariert oder gezielt darauf ausgelegt sind, Gesetzeslücken auszunutzen.

2.19. Erhitzte Tabakprodukte: keine Hinweise auf einen bedeutenden Schwarzmarkt in der Schweiz

Der Schweizer Markt für erhitzte Tabakprodukte wird hauptsächlich von den grossen multinationalen Tabakkonzernen über strukturierte Lieferketten und offizielle Vertriebsnetze versorgt. Die elektronischen Geräte und die dazugehörigen Tabaksticks werden offen in Kiosken, Fachgeschäften und im Internet verkauft.

Dieser Markt weist zudem eine besondere technische Eigenschaft auf. Im Gegensatz zu herkömmlichen Zigaretten, die ohne spezielle Geräte konsumiert werden können, sind Tabaksticks für erhitzte Tabakprodukte auf die Verwendung mit einem bestimmten elektronischen Gerät ausgelegt. Jeder Hersteller entwickelt sein eigenes System, das ein Gerät, eine Heiztechnologie und spezifische Verbrauchsprodukte miteinander verbindet. Darüber hinaus haben die Hersteller Smartphone-Apps entwickelt, die über Bluetooth mit dem Gerät verbunden werden können und es ermöglichen, umfangreiche Daten über die Nutzerinnen und Nutzer, ihre Konsumgewohnheiten und die Verwendung des Produkts zu erfassen. Sticks, die für ein bestimmtes System vermarktet werden, können in der Regel nicht mit Geräten konkurrierender Marken verwendet werden. Selbst zwischen verschiedenen

Gerätegenerationen derselben Marke können Inkompatibilitäten bestehen, wie etwa zwischen den älteren HEETS-Sticks und den für IQOS-ILUMA-Geräte entwickelten TEREA-Sticks.

Diese technische Segmentierung verkleinert den potenziellen Markt für die einzelnen Stick-Typen und erschwert die Herstellung von Fälschungen. Ein illegaler Hersteller müsste nicht nur die Marke und die Verpackung nachahmen, sondern auch ein Verbrauchsprodukt herstellen, das hinsichtlich Abmessungen, Materialien und technischer Eigenschaften mit dem entsprechenden Gerät kompatibel ist. Ein mangelhaft konzipiertes Produkt könnte nicht funktionieren, das Gerät beschädigen oder von den Konsumentinnen und Konsumenten rasch als Fälschung erkannt werden. Auch der Hersteller selbst könnte eine solche Fälschung möglicherweise über die Smartphone-Apps erkennen.

Unseres Wissens wurde in Europa bislang keine bedeutende illegale Produktion gefälschter Tabaksticks für Geräte zur Erhitzung von Tabak nachgewiesen. Die europäischen Massnahmen gegen illegale Tabakfabriken betreffen fast ausschliesslich herkömmliche Zigaretten. Besonders aufschlussreich ist, dass selbst der von Philip Morris International in Auftrag gegebene KPMG-Bericht, der ausdrücklich auf die Erfassung des illegalen Handels ausgerichtet ist, festhält, dass im Jahr 2025 in Europa keine gefälschten erhitzten Tabakprodukte festgestellt wurden.[xxxiii]

Allerdings dürfen Fälschungen und Schmuggel nicht miteinander verwechselt werden. Der proprietäre Charakter der Systeme erschwert zwar die Herstellung gefälschter Sticks, verhindert aber nicht, dass Originalprodukte in einem Land mit niedriger Besteuerung legal gekauft, ohne Deklaration transportiert und anschliessend in einem Land mit höheren Preisen weiterverkauft werden. Sofern genügend Konsumentinnen und Konsumenten über das kompatible Gerät verfügen, bleibt ein Parallelmarkt für Originalsticks theoretisch möglich.

Bis heute haben wir jedoch keine öffentlich zugänglichen Belege für einen organisierten Schmuggel erhitzter Tabakprodukte in die Schweiz gefunden. Die verfügbaren Daten zeigen weder umfangreiche und wiederkehrende Beschlagnahmungen noch identifizierte illegale Vertriebsnetze, die Herstellung von Fälschungen oder leicht zugängliche parallele

Bezugsquellen für Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten. Auch im Rahmen unserer Marktbeobachtungen und unserer Kontakte mit Konsumentinnen und Konsumenten sind wir auf keine Vertriebskanäle gestossen, über die regelmässig geschmuggelte Tabaksticks bezogen werden könnten.

Dieses Fehlen entsprechender Hinweise ist umso bemerkenswerter, als diese Produkte über die legalen Vertriebskanäle breit verfügbar sind. Würde ein Schwarzmarkt von erheblichem Ausmass bestehen, müsste er wiederum gewisse Spuren hinterlassen: Angebote über parallele Vertriebskanäle, Erfahrungsberichte von Konsumentinnen und Konsumenten, regelmässige Beschlagnahmungen, Tabaksticks ohne die in der Schweiz vorgeschriebenen Kennzeichnungen oder ausreichend grosse Preisunterschiede, um eine illegale Handelstätigkeit wirtschaftlich attraktiv zu machen. Derzeit ist in der Schweiz jedoch keine Gesamtheit entsprechender Indizien erkennbar.

Dies schliesst selbstverständlich einzelne nicht deklarierte Einfuhren, Überschreitungen der zulässigen Mengenfreigrenzen oder gelegentliche Weiterverkäufe nicht aus. Konsumentinnen und Konsumenten können Tabaksticks im Ausland erwerben und es unterlassen, diese bei der Einreise zu deklarieren, wenn sie die erlaubten Mengen überschreiten. Solche gelegentlichen Rechtsverstösse reichen jedoch nicht aus, um die Existenz eines strukturierten Schwarzmarktes von erheblichem Ausmass nachzuweisen.

Die besonders günstige steuerliche Behandlung erhitzter Tabakprodukte in der Schweiz verringert zudem den wirtschaftlichen Anreiz, diese Produkte illegal ins Land einzuführen. Tabaksticks werden mit einem deutlich niedrigeren Steuersatz belastet als herkömmliche Zigaretten. Wenn Produkte legal erhältlich, breit verfügbar und vergleichsweise gering besteuert sind, fällt der Preisunterschied, mit dem sich die Risiken und Kosten einer Schmuggeloperation decken lassen, zwangsläufig geringer aus.

Diese Situation verdeutlicht im Übrigen einen wichtigen Widerspruch. Die Tabakindustrie verweist regelmässig auf das Risiko des illegalen Handels, um sich gegen Steuererhöhungen zu stellen. Im Fall erhitzter Tabakprodukte werden jedoch keinerlei Belege für einen bedeutenden Schwarzmarkt vorgelegt, obwohl diese Produkte in der Schweiz von einer

äusserst vorteilhaften steuerlichen Behandlung profitieren. Ein hypothetisches und nicht dokumentiertes Risiko kann daher keine dauerhafte steuerliche Begünstigung dieser Produkte rechtfertigen.

Die mögliche Richtung der Warenströme könnte sogar umgekehrt sein. Aufgrund ihrer vergleichsweisen niedrigen Besteuerung könnte die Schweiz als Bezugsquelle für Tabaksticks dienen, die anschliessend in Länder mit höheren Steuern und Preisen gebracht werden. Diese Möglichkeit verdient eine nähere Untersuchung, kann jedoch ohne nach Produktart, Herkunft und mutmasslichem Bestimmungsort aufgeschlüsselte Zolldaten nicht als Tatsache dargestellt werden.

Nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand ist die Schlussfolgerung somit klar: Es liegen keine überprüfbaren Belege für die Existenz eines bedeutenden Schwarzmarktes für erhitzte Tabakprodukte in der Schweiz vor. Die Möglichkeit einzelner Rechtsverstösse darf nicht mit dem Vorhandensein eines organisierten Systems gleichgesetzt werden. Sollten die Tabakindustrie oder andere Akteure das Gegenteil behaupten, liegt es an ihnen, transparente, unabhängige und überprüfbare empirische Daten vorzulegen, die sowohl die Existenz als auch das Ausmass eines solchen Phänomens belegen.

2.20. Fehlende Daten erfordern eine vorsichtige Beurteilung

Die grösste Schwierigkeit bleibt die Unzulänglichkeit der offiziellen Statistiken. Wie bereits dargelegt, verfügt das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) über keine detaillierte Aufschlüsselung der beschlagnahmten Tabak- und Nikotinprodukte. Die veröffentlichten Kategorien erlauben es daher nicht, die von Rechtsverstössen betroffenen Mengen an erhitzten Tabakprodukten, Snus oder Nikotinbeuteln gesondert zu erfassen.

Es wäre deshalb übertrieben zu behaupten, dass es bei diesen Produkten keinerlei illegalen Handel gibt. Ebenso unbegründet wäre es jedoch, ohne empirische Belege von dessen Existenz oder einem bestimmten Ausmass auszugehen. Nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand liegen keine öffentlich zugänglichen Hinweise vor, die auf die Existenz eines bedeutenden Schwarzmarktes für Snus, Nikotinbeutel oder erhitzte Tabakprodukte in der Schweiz schliessen lassen.

Bei diesen Produkten liegen die offensichtlichsten Herausforderungen in anderen Bereichen: bei der Einhaltung der Vorschriften über die Zusammensetzung und Kennzeichnung der Produkte, beim Nikotingehalt, beim Verkauf an Minderjährige, bei der Umgehung gesetzlicher Bestimmungen durch neuartige Substanzen, bei der Überwachung des Onlinehandels sowie bei der besonders günstigen steuerlichen Behandlung dieser Produkte.

Die Schlussfolgerung ist somit vergleichbar mit jener für elektronische Zigaretten: Das Fehlen eines nachweisbaren illegalen Handels bedeutet nicht, dass der Markt angemessen reguliert oder ausreichend kontrolliert wird. Es bedeutet lediglich, dass die beobachtbaren Rechtsverstösse eher die Produktkonformität und die Geschäftspraktiken innerhalb des offiziellen Marktes betreffen als einen organisierten Schwarzmarkt.

3. Wie die Tabakindustrie die Bedrohung durch den Schwarzmarkt konstruiert

Seit Beginn der 2000er-Jahre hat die Tabakindustrie ihre Kommunikationsstrategie zum illegalen Handel grundlegend verändert. Im Zuge von Untersuchungen und rechtlichen Verfahren, insbesondere seitens der Europäischen Union, wurde die Verantwortung mehrerer Tabakhersteller für die Belieferung paralleler Vertriebskanäle infrage gestellt. Ein erheblicher Teil der damals geschmuggelten Zigaretten bestand nicht aus Fälschungen, sondern aus Originalprodukten, die von multinationalen Tabakkonzernen hergestellt und aus ihren offiziellen Vertriebskanälen abgezweigt worden waren.

Angesichts ihrer schwindenden Glaubwürdigkeit kehrte die Industrie ihre Darstellung schrittweise um. Nachdem ihr vorgeworfen worden war, vom Schmuggel profitiert oder diesen durch bestimmte Lieferpraktiken sogar begünstigt zu haben, positionierte sie sich zunehmend als Opfer des illegalen Handels und als angeblich unverzichtbare Partnerin der Behörden bei dessen Bekämpfung.

Dieser Wandel beschränkte sich nicht auf die öffentliche Kommunikation. Die Hersteller finanzierten Studien, Wirtschaftsberichte, Medienkampagnen und Lobbyaktivitäten, mit denen der illegale Handel als unmittelbare Folge gesundheitspolitischer Massnahmen dargestellt werden sollte. Dieses Argument wird inzwischen nicht nur gegen Steuererhöhungen eingesetzt, sondern auch gegen Einheitsverpackungen (Plain Packaging), Vermarktungsbeschränkungen und andere Massnahmen, die den Tabakkonsum verringern könnten.

Fooks, Peeters und Evans-Reeves haben aufgezeigt, dass sich die von der Tabakindustrie finanzierten Studien in eine umfassendere Strategie der politischen Einflussnahme einfügen. Sie lenken die Aufmerksamkeit tendenziell auf die Besteuerung und die organisierte Kriminalität, während andere Einflussfaktoren in den Hintergrund treten: Schwachstellen in den Lieferketten, die Überversorgung bestimmter Märkte, unzureichende Kontrollen sowie

die Verantwortung der Hersteller, die Abzweigung ihrer eigenen Produkte in illegale Vertriebskanäle zu verhindern.[xxxiv]

Diese Strategie stellt eine bemerkenswerte Umkehrung der Darstellung dar. Indem sich die Industrie als Hauptopfer des illegalen Handels und zugleich als bevorzugte Quelle von Fachwissen präsentiert, gelingt es ihr, die Verantwortung auf die Steuerpolitik und die kriminellen Netzwerke allein zu verlagern. Ihre eigenen Geschäftspraktiken werden dadurch in der Analyse zunehmend ausgeblendet.

3.1. Die KPMG-Berichte: eine dauerhafte Infrastruktur zur politischen Einflussnahme

Seit 2006 erstellt KPMG im Auftrag der Tabakindustrie regelmässig Schätzungen zum illegalen Zigarettenhandel in Europa. Die ersten Veröffentlichungen trugen nacheinander Bezeichnungen wie Project Star, Project Sun und Project Stella. Inzwischen erscheinen die Berichte unter schlichteren, beschreibenden Titeln zum illegalen Zigarettenkonsum in Europa.

Die 2026 veröffentlichte Ausgabe stellt laut PMI die zwanzigste Ausgabe dieser jährlichen Berichtsreihe dar. Ihr Untersuchungsbereich wurde auf erhitzte Tabakprodukte und Nikotinbeutel ausgeweitet. Sie trägt den Titel «Illicit Cigarette and Heated Tobacco Consumption, and Oral Nicotine Share in Europe». [xxxv] Diese Erweiterung geht eng mit der Umgestaltung des Produktportfolios von PMI und der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung neuartiger Produkte innerhalb der Unternehmensstrategie einher.[xxxvi]

Diese Berichte werden von Philip Morris International in Auftrag gegeben und finanziert und anschliessend vom Unternehmen über seine eigenen Kommunikationskanäle verbreitet. Dennoch bezeichnet PMI ihre Ergebnisse regelmässig als «unabhängige Analyse» von KPMG. Diese Formulierung schafft eine grundlegende Unklarheit: Zwar wird die Untersuchung von einem externen Beratungsunternehmen durchgeführt, doch stehen der Auftraggeber, die Finanzierung, der Untersuchungsrahmen und die politische Verwendung der Ergebnisse in direktem Zusammenhang mit einem der wichtigsten betroffenen Unternehmen. Die Berichte

können daher nicht mit unabhängiger Forschung im akademischen Sinne gleichgesetzt werden.

Für PMI stellen diese Berichte ein strategisches Instrument dar. Ihre jährliche Veröffentlichung ermöglicht es, aufsehenerregende Zahlen zu den illegal gehandelten Mengen und den Steuerausfällen zu verbreiten, die anschliessend in Medienmitteilungen, öffentlichen Stellungnahmen, Medienberichten und politischen Dokumenten aufgegriffen werden. So nutzt PMI die Ausgabe 2026, um «intelligente» und «evidenzbasierte» politische Massnahmen zu fordern und gleichzeitig vor Regulierungen zu warnen, die legale Produkte zu teuer machen würden.[xxxvii]

Die politische Argumentation ist einfach: Der illegale Handel habe bereits ein enormes Ausmass erreicht; kriminelle Netzwerke würden bevorzugt Länder mit hohen Preisen ins Visier nehmen; jede weitere Steuererhöhung würde die Situation daher zwangsläufig verschärfen. Die implizite Schlussfolgerung bleibt stets dieselbe: Die Regierungen sollten die Besteuerung begrenzen und stattdessen eine enge Zusammenarbeit mit den Herstellern bevorzugen.

Die Jahr für Jahr wiederholte Veröffentlichung dieser Berichte spielt dabei eine entscheidende Rolle. Sie schafft eine scheinbar kohärente Zeitreihe, vermittelt den Eindruck eines dauerhaft bestehenden Phänomens und führt dazu, dass sich die vom Auftraggeber finanzierten Schätzungen allmählich als institutionelle Referenzwerte etablieren. So übernimmt der Bericht des Bundesrates vom Dezember 2025 die Schätzung von KPMG/PMI, wonach im Jahr 2024 in der Schweiz 300 Millionen geschmuggelte oder gefälschte Zigaretten konsumiert worden seien und dadurch Steuerausfälle von 76 Millionen Franken entstanden seien. Dabei setzt sich der Bundesrat jedoch an keiner Stelle mit der Belastbarkeit oder der Methodik dieser Schätzung auseinander.[xxxviii] Das Fehlen einer kritischen Auseinandersetzung ist in einem Bericht des Bundesrates besonders problematisch, zumal die Herkunft der Quelle bekannt ist und die wissenschaftlichen Kontroversen um diese Schätzungen dokumentiert sind.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Höhe der Vergütung, die PMI an KPMG für die Erstellung dieser Berichte bezahlt, nicht öffentlich bekannt ist. Es lässt sich daher nicht feststellen, wie viel PMI jährlich in dieses System der Berichterstellung investiert, obwohl

dessen Ergebnisse in der Unternehmenskommunikation und bei der politischen Einflussnahme eine wichtige Rolle spielen.

3.2. Langjährige und anhaltende wissenschaftliche Kritik

Die Schwächen der von der Tabakindustrie finanzierten Studien wurden bereits bei den ersten Ausgaben aufgezeigt. Schon 2011 wies Luk Joossens auf die mangelnde Transparenz der von der Industrie bereitgestellten Daten und die Notwendigkeit unabhängiger Schätzungen zum illegalen Tabakhandel hin.[xxxix]

Im Jahr 2014 ordneten Fooks, Peeters und Evans-Reeves diese Studien in die Strategie der politischen Einflussnahme der Tabakindustrie in Europa und im Vereinigten Königreich ein. Ihre Analyse zeigt, wie Schätzungen zum illegalen Handel eingesetzt wurden, um Steuererhöhungen und andere Massnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums zu bekämpfen.[xl]

Im selben Jahr veröffentlichten Gilmore und ihre Mitautorinnen und Mitautoren die erste umfassende wissenschaftliche Bewertung von Project Star. Ihre Analyse stellte nicht grundsätzlich die gesamte Modellstruktur infrage. Sie deckte jedoch entscheidende Mängel bei den zugrunde liegenden Daten auf: eine übermässige Abhängigkeit von den durch PMI bereitgestellten Informationen, eine unzureichende Validierung, eine mögliche Unterschätzung legaler grenzüberschreitender Einkäufe, mangelnde Transparenz sowie die fehlende Möglichkeit, mehrere Ergebnisse zu reproduzieren.[xli]

Die Autorinnen und Autoren kamen zum Schluss, dass die Schätzungen den illegalen Handel möglicherweise überschätzen, insbesondere in Ländern, in denen legale grenzüberschreitende Einkäufe eine wichtige Rolle spielen. Spätere Untersuchungen bestätigten darüber hinaus, dass von der Tabakindustrie finanzierte Studien häufig Probleme hinsichtlich der Transparenz, der Datenqualität, der selektiven Veröffentlichung und der politischen Verwendung ihrer Ergebnisse aufweisen.[xlii]

Eine weitere Untersuchung zeigte zudem, dass die von der Industrie finanzierten Schätzungen je nach untersuchtem Land und berücksichtigter Studie um 17 % bis über 133 % höher lagen als unabhängige Schätzungen.[xliii]

Der beeindruckende Umfang der neueren Berichte – mehr als 300 Seiten – entkräftet diese Kritik nicht. Die Länge eines Dokuments garantiert weder die Qualität der Primärdaten noch die Reproduzierbarkeit der Berechnungen. Eine Methodik kann auf Dutzenden von Seiten beschrieben werden, während die tatsächliche Durchführung der Erhebungen vor Ort, die Rohdaten und die für das Endergebnis massgeblichen Anpassungen weiterhin nicht überprüfbar bleiben.

Tatsächlich setzen sich nur sehr wenige Leserinnen und Leser mit diesen Hunderten von Seiten auseinander. Verbreitet werden vor allem die spektakulärsten Schlussfolgerungen: die Zahl illegaler Zigaretten, der geschätzte Marktanteil und die theoretischen Steuerausfälle. Diese Zahlen werden meist **ohne angemessene Einordnung, ohne Überprüfung der Quellen und ohne kritische Hinterfragung der angewandten Methoden übernommen**. Dadurch werden irreführende Botschaften verbreitet und verstärkt, die als gesicherte Tatsachen dargestellt werden, obwohl sie auf höchst fragwürdigen Grundlagen beruhen. Eine komplexe und mit erheblichen Unsicherheiten behaftete Schätzung wird so in eine einfache Botschaft verwandelt, die sich unmittelbar in der politischen Debatte einsetzen lässt.

Diese Vorbehalte beschränken sich inzwischen nicht mehr auf die wissenschaftliche Literatur. In ihrem Sonderbericht von 2026 über die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in der Europäischen Union stellt der Europäische Rechnungshof fest, dass derzeit keine unabhängige und verlässliche Schätzung des Ausmasses, der Struktur und der wirtschaftlichen Auswirkungen des illegalen Tabakmarktes in der EU vorliegt. Er erwähnt ausdrücklich den jährlichen KPMG-Bericht, weist darauf hin, dass dieser von einem Tabakhersteller in Auftrag gegeben wird, und hält fest, dass er von verschiedenen Interessengruppen kritisiert wurde. Der Rechnungshof ist daher der Auffassung, dass seine Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden müssen. Darüber hinaus stellt er fest, dass sich einige nationale Behörden weiterhin

auf von der Tabakindustrie finanzierte Studien stützen, und unterstreicht die Notwendigkeit von Schätzungen, die unabhängig von jeglichem Einfluss der Tabakindustrie erstellt werden.[xliv]

3.3. Anatomie der Zahl von 230 Millionen illegalen Zigaretten: erhebliche Schwankungen ohne nachvollziehbare Erklärung

Gemäss den von PMI in Auftrag gegebenen KPMG-Berichten soll sich die Zahl der in der Schweiz konsumierten geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten – Counterfeit and Contraband (C&C) – in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt haben:

Jahr	C&C-Zigaretten, in Millionen Stück	C&CZigaretten, in % des Gesamtkonsum
2018	200	2.0%
2019	280	2.8%
2020	200	2.1%
2021	290	3.0%
2022	110	1.2%
2023	430	4.7%
2024	300	3.5%
2025	230	2.8%

Quelle: Verschiedene KPMG/PMI-Berichte über den illegalen Zigarettenhandel in Europa.

Diesen Schätzungen zufolge hätte der Schweizer Markt Schwankungen von ausserordentlichem Ausmass erlebt. Die Zahl der C&C-Zigaretten wäre zunächst von 290 Millionen im Jahr 2021 auf 110 Millionen im Jahr 2022 gesunken, was einem Rückgang von rund 62 % innerhalb eines einzigen Jahres entspricht. Anschliessend hätte sie sich nahezu vervierfacht und 2023 einen Wert von 430 Millionen erreicht, was einer Zunahme von rund

291 % entspricht. Danach wäre sie erneut auf 300 Millionen im Jahr 2024 und schliesslich auf 230 Millionen im Jahr 2025 zurückgegangen – ein kumulierter Rückgang von rund 47 % innerhalb von zwei Jahren.

Eine derart spektakuläre Entwicklung müsste normalerweise Gegenstand einer vertieften Analyse sein. Das Verschwinden oder Entstehen eines Schmuggelnetzwerks, erhebliche Preisveränderungen, verstärkte Kontrollen, eine Änderung der Methodik, Entwicklungen im internationalen Reiseverkehr oder eine plötzliche Veränderung des Kaufverhaltens könnten solche Schwankungen möglicherweise erklären. Dazu müssten diese Faktoren jedoch identifiziert, dokumentiert und ihre Auswirkungen auf die Ergebnisse nachgewiesen werden.

KPMG gibt an, dass der 2022 beobachtete Rückgang, der ausserordentlich starke Anstieg im Jahr 2023 sowie die Rückgänge von 2024 und 2025 hauptsächlich auf Schwankungen in der Kategorie «Other C&C» zurückzuführen seien. Diese Kategorie umfasst gemäss der KPMG-Methodik vor allem geschmuggelte Originalzigaretten (genuine contraband). Dazu gehören insbesondere Produkte, die in einem Markt mit niedrigeren Steuern oder Preisen über die zulässigen Mengen hinaus gekauft oder steuerfrei für den Export erworben und anschliessend auf einem Markt mit höheren Preisen gewinnbringend illegal weiterverkauft werden. Die Kategorie kann zudem Fälschungen von Marken umfassen, die nicht zu den an der Empty Pack Survey beteiligten Herstellern gehören.[xlv]

Diese Erläuterung verdeutlicht zwar, welche Produkte unter diese Kategorie fallen, erklärt jedoch keineswegs das aussergewöhnliche Ausmass ihrer Schwankungen in der Schweiz. So hält der Bericht für 2023 ausdrücklich fest, dass der Anstieg des Schweizer C&C-Volumens von 110 Millionen Zigaretten im Jahr 2022 auf 430 Millionen im Jahr 2023 hauptsächlich auf eine Zunahme der Kategorie «Other C&C» zurückzuführen sei. An dieser Stelle der Analyse wird jedoch keine konkrete Veränderung auf dem Schweizer Markt identifiziert, die erklären könnte, weshalb sich das geschätzte Volumen innerhalb eines einzigen Jahres nahezu vervierfacht haben soll. Insbesondere wäre es notwendig, die Warenströme, Herkunftsländer oder Mechanismen zu identifizieren, die dieser Veränderung zugrunde liegen, und

festzustellen, inwieweit sie eine tatsächliche Entwicklung des Marktes oder vielmehr einen Effekt des Schätzverfahrens widerspiegelt.

Das Fehlen einer solchen Erklärung ist umso auffälliger, als PMI gleichzeitig behauptet, der illegale Handel nehme in Europa zu und werde insbesondere durch eine übermässig restriktive Steuerpolitik begünstigt. Eine solche allgemeine Erklärung lässt sich kaum auf die Schweiz übertragen: Gemäss dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) erfolgte die letzte Erhöhung der Zigarettensteuer im Jahr 2013 und betrug lediglich zehn Rappen pro Packung.[xlvi] Es gab somit keinen jüngeren steuerpolitischen Einschnitt, der die nahezu vierfache Zunahme des geschätzten Volumens zwischen 2022 und 2023 und dessen anschliessenden Rückgang um fast die Hälfte innerhalb der folgenden zwei Jahre erklären könnte.

Für das Jahr 2025 schätzt KPMG, dass in der Schweiz 230 Millionen C&C-Zigaretten konsumiert worden seien. Dies entspricht 11,5 Millionen Packungen zu je 20 Zigaretten beziehungsweise mehr als 31’500 Packungen pro Tag. Die Menge entspricht zudem dem Jahreskonsum von rund 31’500 Personen, die jeweils täglich eine Packung rauchen.

KPMG gibt an, dass diese 230 Millionen Zigaretten 2,8 % des Gesamtkonsums ausmachen. Doch weder die Menge von 230 Millionen noch der Anteil von 2,8 % wurden direkt beobachtet. Es handelt sich um Ergebnisse eines Modells, das insbesondere die legalen Verkäufe, eine Schätzung der aus der Schweiz ausgeführten, hier gekauften Zigaretten, die als legal eingestuften Einfuhren sowie die als C&C klassifizierten Mengen miteinander kombiniert.

Bei der Berechnung von KPMG werden die legalen Inlandverkäufe zunächst um die geschätzten Abflüsse korrigiert, um den sogenannten «legalen Inlandkonsum» zu ermitteln. Hinzu kommen anschliessend die ausländischen Zigaretten, deren Einfuhr in die Schweiz als legal eingestuft wird, sowie die als C&C klassifizierten Zigaretten. Der «Gesamtkonsum», der als Bezugsgrösse für die Berechnung des Anteils von 2,8 % dient, ist somit selbst eine statistische Konstruktion.

Die scheinbare Genauigkeit des Ergebnisses darf daher nicht über dessen tatsächlichen Charakter hinwegtäuschen. Die Zahl von 2,8 % entspricht nicht dem Anteil illegaler Zigaretten,

der am gesamten Schweizer Zigarettenkonsum tatsächlich festgestellt wurde. Sie ergibt sich vielmehr aus dem Verhältnis mehrerer Grössen, die anhand desselben Modells geschätzt werden. Ihre Zuverlässigkeit hängt vollständig von der Validität der Ausgangsdaten, den Klassifizierungsmethoden, den vorgenommenen Korrekturen und den Annahmen ab, mit denen die Ergebnisse auf das gesamte Land hochgerechnet werden.

3.4. Eine Grössenordnung, die sich in den offiziellen Daten nicht wiederfindet

Diese Schätzung steht in starkem Gegensatz zu den Zolldaten. Im Jahr 2025 gab das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) bekannt, rund 1,6 Millionen Zigaretten beschlagnahmt zu haben, von denen ein erheblicher Teil vermutlich für Frankreich bestimmt war. Das von KPMG geschätzte Volumen ist somit mehr als 140-mal so hoch wie die Gesamtzahl der von den Schweizer Behörden beschlagnahmten Zigaretten.

Aus diesem Vergleich lässt sich selbstverständlich nicht die Grösse des illegalen Marktes berechnen. Beschlagnahmungen erfassen lediglich einen unbekannten Anteil der tatsächlichen Warenströme. Ihr Umfang hängt insbesondere von der Intensität der Kontrollen, den operativen Prioritäten des BAZG, den verwendeten Methoden zur Verschleierung des Schmuggels sowie vom Zufallscharakter bestimmter Kontrollen und Aufgriffe ab. Es wäre daher falsch, daraus zu schliessen, dass der illegale Schweizer Markt nicht mehr als die 1,6 Millionen beschlagnahmten Zigaretten umfassen könne.

Umgekehrt kann sich die Behauptung, dass in der Schweiz jährlich 230 Millionen C&C-Zigaretten konsumiert würden, nicht allein auf ein undurchsichtiges statistisches Modell stützen. Eine derart grosse Diskrepanz zu den verfügbaren offiziellen Daten erfordert unabhängige empirische Belege, die sich gegenseitig bestätigen.

Ein illegaler Markt, über den 230 Millionen Zigaretten beziehungsweise 11,5 Millionen Packungen pro Jahr und mehr als 31’500 Packungen pro Tag abgesetzt würden, müsste zwangsläufig erkennbare Spuren hinterlassen: identifizierbare Lieferketten und Schmuggelnetzwerke, für Konsumentinnen und Konsumenten zugängliche Verkaufsangebote,

regelmässige Berichte über den Kauf solcher Produkte, Strafverfahren, Vertriebsnetze, aufgedeckte Fälschungen oder wiederkehrende Beschlagnahmungen von Waren, die tatsächlich für den Schweizer Markt bestimmt sind.

Die von den Behörden veröffentlichten Informationen, die Zolldaten und die verfügbaren Beobachtungen auf dem Binnenmarkt lassen jedoch keine Gesamtheit von Indizien erkennen, die auf einen illegalen Markt dieser Grössenordnung hindeuten würde. Sie beweisen nicht, dass es überhaupt keinen illegalen Handel gibt. Sie liefern aber auch keine belastbaren, unabhängigen Anhaltspunkte, welche die von KPMG angegebene Grössenordnung bestätigen würden.

Die Frage lautet daher nicht, weshalb der Schweizer Zoll keine 230 Millionen Zigaretten beschlagnahmt. Niemand kann vernünftigerweise erwarten, dass ein illegaler Markt an den Grenzen vollständig aufgedeckt wird. Die eigentliche Frage ist vielmehr, auf welche empirischen, überprüfbaren und unabhängigen Belege sich KPMG stützen kann, um zu behaupten, dass diese 230 Millionen Zigaretten tatsächlich existieren und in der Schweiz konsumiert werden. Solange solche Belege nicht vorgelegt werden, muss diese Schätzung als das betrachtet werden, was sie ist: das Ergebnis eines von PMI in Auftrag gegebenen Modells und keine durch offizielle Daten belegte Tatsache.

3.5. Eine intransparente Methodik und Ergebnisse, die sich nicht unabhängig reproduzieren lassen

KPMG behauptet nicht, seine Schätzungen ausschliesslich auf Zollbeschlagnahmungen zu stützen. Das Modell kombiniert zahlreiche Datenquellen: legale Inlandverkäufe, Angaben der Hersteller, Handelsdaten, Verbraucherbefragungen, öffentliche Statistiken, Interviews mit Behörden sowie Empty Pack Surveys.

Die Verwendung mehrerer Datenquellen kann grundsätzlich die Robustheit einer Schätzung verbessern, da sich verschiedene Indikatoren miteinander vergleichen und gegenseitig überprüfen lassen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die verwendeten Daten zugänglich sind, ihre Qualität beurteilt werden kann und die einzelnen Berechnungsschritte, die zum

Endergebnis führen, ausreichend dokumentiert sind, um eine Reproduktion der Ergebnisse zu ermöglichen.

Dies ist jedoch nicht der Fall. KPMG widmet zwar einen beträchtlichen Teil seines Berichts der allgemeinen Darstellung der Methodik. Der Bericht beschreibt die wichtigsten Datenkategorien, die grundlegenden Schritte des Modells und bestimmte vorgenommene Anpassungen. Diese Beschreibung ermöglicht jedoch keinen Zugang zu den Informationen, die erforderlich wären, um die Ergebnisse für die Schweiz zu reproduzieren.

Die Rohdaten der Untersuchungen weggeworfener Zigarettenpackungen werden nicht veröffentlicht. Den Leserinnen und Lesern stehen weder eine vollständige Liste der gesammelten Packungen noch Angaben zu deren genauem Fundort, dem Erhebungsdatum, der Marke, dem vermuteten Herkunftsland oder der endgültigen Klassifizierung zur Verfügung. Ebenso wenig sind die individuellen Antworten aus den Verbraucherbefragungen zugänglich. Dasselbe gilt für einen Teil der Handelsdaten, der von den Herstellern bereitgestellten Informationen sowie der Ergebnisse der Interviews mit Behörden oder anderen Marktakteuren.

Der Bericht verweist zudem auf Zollstatistiken und Informationen von Strafverfolgungsbehörden, ohne jedoch in allen Fällen die genauen berücksichtigten nationalen Werte, die Bezugszeiträume, die Auswahlkriterien oder die vorgenommenen Datenbearbeitungen offenzulegen. Es ist daher unmöglich, präzise festzustellen, welchen Einfluss diese Informationen auf die Schätzung für die Schweiz haben.

Im Länderprofil der Schweiz nennt KPMG als wichtigste Quellen seine eigene European Flows Calculation sowie die Daten zu den Inlandverkäufen von Nielsen. Die European Flows Calculation ist jedoch keine unabhängige Quelle: Sie stellt vielmehr das Ergebnis genau jenes Modells dar, dessen Funktionsweise die Leserinnen und Leser nachvollziehen möchten. Sie als Quelle für die endgültige Zahl anzuführen, bedeutet daher teilweise, auf die Berechnung selbst zu verweisen, ohne sämtliche Daten und Rechenschritte offenzulegen, die eine Reproduktion ermöglichen würden.

Diese Einschränkung betrifft die Schweiz, gilt aber grundsätzlich auch für sämtliche anderen im Bericht veröffentlichten nationalen Schätzungen. Die Leserinnen und Leser können zwar die Endergebnisse und eine allgemeine Beschreibung der Methodik einsehen. Ihnen stehen jedoch weder sämtliche Ausgangsdaten noch die vollständige Abfolge der Verarbeitungsschritte zur Verfügung, anhand derer sich die Ergebnisse unabhängig reproduzieren liessen.

3.6. Empty Pack Survey: Worum handelt es sich?

Die Empty Pack Survey (EPS) ist eine von KPMG/PMI entwickelte Methode zur indirekten Schätzung, die auf der Untersuchung leerer Zigarettenpackungen beruht, die angeblich im öffentlichen Raum gesammelt werden. Die Packungen werden anhand verschiedener Merkmale klassifiziert: Gesundheitswarnungen, Steuerzeichen, Sprachen, Marken und Verpackungsmerkmale.

Nach dem von KPMG beschriebenen Verfahren werden leere Zigarettenpackungen im öffentlichen Raum gesammelt, insbesondere auf Strassen und in Abfallbehältern ausgewählter Städte. Anschliessend werden sie anhand verschiedener Merkmale untersucht und klassifiziert: Gesundheitswarnungen, Steuerzeichen, Verpackungssprache, Marke, grafische Gestaltung und weitere Elemente, die Rückschlüsse auf den Markt ermöglichen, für den sie ursprünglich bestimmt waren.

Die EPS soll es somit ermöglichen, innerhalb der gesammelten Stichprobe den Anteil inländischer und nicht inländischer Zigarettenpackungen zu schätzen. Sie erlaubt jedoch für sich allein keine Aussage darüber, ob die nicht inländischen Packungen aus illegalen Quellen stammen. Eine ausländische Zigarettenpackung kann aus einem vollkommen legalen grenzüberschreitenden Einkauf, einem Duty-free-Geschäft, dem Besitz eines Touristen, einer vorübergehend in der Schweiz lebenden Person oder einer privaten Einfuhr unter Einhaltung der zollrechtlichen Freimengen stammen.

Diese Unterscheidung ist von grundlegender Bedeutung. Eine «nicht inländische» Zigarettenpackung ist nicht zwangsläufig eine geschmuggelte Packung. Die geografische Herkunft der Verpackung und die Rechtmässigkeit ihrer Einfuhr sind zwei unterschiedliche

Informationen. Anhand der materiellen Untersuchung einer auf der Strasse gefundenen Packung lässt sich in der Regel nicht feststellen, wer sie gekauft hat, in welchem Land und in welcher Menge sie erworben wurde, auf welchem Weg sie in die Schweiz gelangt ist und ob ihre Einfuhr unter Einhaltung der Zollvorschriften erfolgte.

Die EPS weist darüber hinaus mehrere wichtige methodische Einschränkungen auf:

- Sie erfasst ausschliesslich die für die Sammlung ausgewählten Städte, Quartiere, Strassen und Standorte.
- Sie schliesst definitionsgemäss Packungen aus, die in Privathaushalten, Unternehmen und anderen privaten Räumlichkeiten entsorgt werden.
- Ihre Repräsentativität hängt stark von der Auswahl der Städte, Quartiere und Sammelrouten sowie von der Anzahl der an den jeweiligen Orten gesammelten Packungen ab.
- Die Ergebnisse können je nach Erhebungszeitraum variieren, insbesondere wenn die Sammlung während einer touristischen Hochsaison, einer besonderen Veranstaltung oder einer Phase hoher internationaler Mobilität stattfindet.
- Touristinnen und Touristen, Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie bestimmte besonders mobile Bevölkerungsgruppen können in Stadtzentren, Bahnhöfen, Flughäfen und touristischen Gebieten überrepräsentiert sein.
- Das Verhalten bei der Entsorgung von Zigarettenpackungen im öffentlichen Raum ist nicht notwendigerweise in allen Bevölkerungsgruppen gleich.
- Personen, die ihre Zigaretten stangenweise oder über besondere Vertriebskanäle kaufen, entsorgen ihre Verpackungen möglicherweise anders als andere Raucherinnen und Raucher.
- Die Bestimmung der Herkunft oder der Echtheit einer Packung reicht nicht aus, um die Rechtmässigkeit ihres Kaufs oder ihrer Einfuhr festzustellen.
- Schliesslich erlaubt die Methode keine direkte Beobachtung der Mengen, die einzelne Konsumentinnen und Konsumenten tatsächlich kaufen, transportieren oder weiterverkaufen.

Eine EPS kann nützliche Ergebnisse liefern, wenn sie auf einer repräsentativen Stichprobenziehung, einem strengen Erhebungsprotokoll, einer vollständigen Dokumentation der Erhebungsorte und -zeiträume, transparenten Klassifizierungsregeln sowie einem Zugang zu den Daten beruht, der eine unabhängige Überprüfung ermöglicht. Die wissenschaftliche Literatur weist jedoch darauf hin, dass die Ergebnisse stark von den geografischen, zeitlichen und methodischen Entscheidungen der für die Untersuchung Verantwortlichen beeinflusst werden können, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind.[xlvii]

Im KPMG-Modell stellt die EPS somit lediglich einen Ausgangspunkt dar. Sie liefert eine erste Schätzung des Anteils nicht inländischer Zigarettenpackungen, die in der Stichprobe beobachtet wurden. Anschliessend versucht KPMG, diese Packungen zwischen als legal eingestuften Auslandskäufen – Non-Domestic Legal (ND(L)) – und als gefälscht oder geschmuggelt klassifizierten Zigaretten – Counterfeit and Contraband (C&C) – aufzuteilen. Diese Zuordnung stützt sich auf weitere Befragungen, Handelsdaten, Informationen der Hersteller und statistische Anpassungen. Die meisten dieser Quellen sind jedoch nicht öffentlich zugänglich.

Der Weg von der ursprünglichen Beobachtung zum Endergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

> Beobachtung einer nicht inländischen Zigarettenpackung → Schätzung ihrer Herkunft → Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Warenströmen → statistische Anpassungen → Hochrechnung auf den gesamten Zigarettenkonsum in der Schweiz.

Bei jedem dieser Schritte kommen weitere Annahmen hinzu. Die EPS misst somit weder den illegalen Handel direkt noch dessen nationales Volumen. Sie erfasst lediglich bestimmte Merkmale einer Stichprobe leerer Zigarettenpackungen, die an ausgewählten Orten und zu bestimmten Zeitpunkten gesammelt wurden. Die letztlich dem illegalen Markt zugeschriebene Menge ergibt sich anschliessend aus einer Abfolge von Klassifizierungen, Korrekturen und Hochrechnungen, deren Validität vollständig von der Qualität der Daten und der Transparenz der angewandten Methoden abhängt.

3.7. Das Rätsel der 5’600 Schweizer Zigarettenpackungen

Die Anwendung der Empty Pack Survey in der Schweiz wirft zusätzliche Fragen auf. Die aufeinanderfolgenden KPMG-Berichte geben an, dass die nationale Stichprobe von 2021 bis 2025 jedes Jahr genau 5’600 Zigarettenpackungen umfasst habe. Tatsächlich reicht die Wiederholung dieser Zahl mindestens bis 2018 zurück: Acht aufeinanderfolgende jährliche Erhebungen sollen somit jeweils exakt dieselbe Anzahl von Packungen umfasst haben.[xlviii]

Eine derart auffällige Regelmässigkeit deutet stark darauf hin, dass es sich um eine im Voraus festgelegte Stichprobengrösse beziehungsweise Quote handelt und nicht um die Anzahl der während eines Erhebungszeitraums zufällig gefundenen Packungen. Die Verwendung einer Quote ist an sich methodisch nicht unzulässig. Sie kann sogar notwendig sein, um eine gewisse Stabilität der Stichprobe zu gewährleisten und Vergleiche über die Zeit zu ermöglichen. Allerdings müsste erklärt werden, wie diese Quote festgelegt wurde und vor allem, wie sie bei den Erhebungen vor Ort tatsächlich erreicht wurde.

Insbesondere müsste bekannt sein:

- nach welcher Methode die nationale Quote von 5’600 Packungen festgelegt wurde;
- anhand welcher Kriterien diese Quote auf die verschiedenen Städte und Regionen verteilt wurde;
- welche demografischen, geografischen oder kommerziellen Merkmale dabei berücksichtigt wurden;
- wie viele Tage und Stunden für die Sammlung aufgewendet wurden;
- an welchen genauen Daten die Erhebungen stattfanden;
- wie viele Personen mit der Feldarbeit beauftragt waren und von welcher Organisation sie beschäftigt wurden;
- welche Strassen, Sammelrouten und Kategorien von Standorten ausgewählt wurden;
- welche Anweisungen die mit der Sammlung beauftragten Personen erhielten;
- welches Verfahren angewandt wurde, wenn eine Quote in einer Stadt oder an einem bestimmten Standort nicht erreicht werden konnte;

- wie mit ungewöhnlichen Ansammlungen von Packungen umgegangen wurde, die vom selben Ort, aus demselben Betrieb oder aus demselben Abfallbehälter stammten;
- welche Kontrollen sicherstellten, dass die Packungen tatsächlich an den angegebenen Orten gesammelt worden waren;
- welche Organisation, Agentur oder sonstige Einrichtung die Sammlung tatsächlich durchgeführt hat;
- und ob eine unabhängige Prüfung der Feldarbeit stattgefunden hat.

Die Berichte veröffentlichen eine allgemeine Aufschlüsselung der Anzahl gesammelter Packungen nach verschiedenen Städten und Regionen. So werden Bern in mehreren Ausgaben 900 Packungen zugeordnet. Diese Angabe ermöglicht es jedoch nicht, den tatsächlichen Ablauf der Sammlung nachzuvollziehen. Die Leserinnen und Leser erfahren nicht, in welchen Strassen diese 900 Packungen gefunden worden sein sollen, über wie viele Tage sich die Sammlung erstreckte, wie viele Personen daran beteiligt waren und welchen Routen sie folgten.

Die Methodiktabellen verorten die Erhebung in der Schweiz im dritten Quartal, hauptsächlich im September, wobei einzelne Angaben einen Zeitraum von September bis Oktober nennen. Es fehlen jedoch ausreichend präzise Informationen zu den genauen Daten und zur tatsächlichen Dauer der Erhebungen. Wir wissen daher nicht, ob die Sammlungen während einiger weniger Tage oder über mehrere Wochen stattfanden und ob die Packungen auf Strassen, im Umfeld von Bahnhöfen, in öffentlichen Abfallbehältern, in der Nähe von Geschäften, bei Veranstaltungen oder an anderen Orten eingesammelt wurden.

Diese fehlende Dokumentation ist im schweizerischen Kontext besonders problematisch. Eine Sammlung im Umfeld des Bahnhofs Bern, im touristischen Zentrum von Genf, in der Nähe eines Flughafens, in einer Grenzstadt oder an einem Ort, der häufig von Personen aus dem Ausland besucht wird, würde nicht dieselben Ergebnisse liefern wie eine Erhebung, die sich auf Wohnquartiere, kleinere Städte und ländliche Regionen verteilt. Sie könnte automatisch zu einer Überrepräsentation nicht inländischer Zigarettenpackungen führen, ohne dass diese deshalb aus illegalem Handel stammen müssten.

Die Auswahl der Erhebungsorte beeinflusst somit unmittelbar das Ergebnis. Ohne einen detaillierten Stichprobenplan ist es unmöglich, die geografische und soziale Repräsentativität der berücksichtigten Packungen zu beurteilen. Die blosse Behauptung, die nationale Stichprobe sei «statistisch repräsentativ», kann die Veröffentlichung der Informationen, die eine Überprüfung dieser Repräsentativität ermöglichen würden, nicht ersetzen.

Die exakt gleichbleibende Anzahl von Packungen wirft zudem die Frage auf, welches Verfahren angewandt wurde, wenn die Sammlerinnen und Sammler die vorgesehene Menge nicht ohne Weiteres fanden. Wenn beispielsweise in Bern 900 Packungen gesammelt werden sollten, was geschah dann, wenn diese Zahl auf den ursprünglich ausgewählten Strassen und an den vorgesehenen Standorten nicht erreicht wurde? Wurde der Erhebungszeitraum verlängert? Wurden die Sammelrouten ausgeweitet? Wurden zusätzliche Standorte einbezogen? Suchten die mit der Sammlung beauftragten Personen vermehrt Bahnhöfe, Ausgehviertel oder andere Orte auf, an denen mehr Zigarettenpackungen zu finden sind? Jede dieser Entscheidungen könnte die Zusammensetzung der Stichprobe und den Anteil ausländischer Packungen verändern.

Das Problem besteht somit nicht allein darin, dass acht Jahre hintereinander dieselbe Gesamtzahl von 5’600 Packungen erscheint. Es liegt vielmehr darin, dass KPMG von den Leserinnen und Lesern verlangt, die tatsächliche Durchführung, die Qualität und die Repräsentativität Tausender Beobachtungen zu akzeptieren, ohne die Feldunterlagen zu veröffentlichen, anhand derer sich diese überprüfen liessen.

Um diese Daten überprüfbar zu machen, müssten KPMG und PMI das vollständige Erhebungsprotokoll, die Erhebungsdaten, die jeder Stadt zugewiesenen Quoten, die Sammelrouten, die Kategorien der Erhebungsorte, die Feldprotokolle, die Identität der mit den Erhebungen beauftragten Organisationen, die Regeln für den Ersatz von Erhebungsstandorten sowie die Ergebnisse der Kontroll- und Auditverfahren veröffentlichen, soweit erforderlich in anonymisierter Form.

Ohne diese Informationen lässt sich nicht feststellen, ob die 5’600 Packungen tatsächlich eine repräsentative Stichprobe des Schweizer Zigarettenkonsums darstellen oder lediglich eine

Sammlung von Verpackungen, die bis zum Erreichen vorgegebener Quoten zusammengetragen wurden. Die mechanische Wiederholung derselben Gesamtzahl während acht aufeinanderfolgenden Jahren würde für sich allein nicht ausreichen, um die Erhebungen als ungültig zu betrachten. In Verbindung mit dem Fehlen eines detaillierten Erhebungsprotokolls, der Rohdaten, der Feldunterlagen und jeglicher öffentlich zugänglichen Dokumentation, die eine unabhängige Überprüfung ermöglichen würde, wirft sie jedoch grundlegende Zweifel an der Herkunft und der Qualität der präsentierten Daten auf.

Um diese Zweifel auszuräumen, müssten KPMG und PMI das vollständige Erhebungsprotokoll, die Erhebungsdaten, die jeder Stadt zugewiesenen Quoten, die Sammelrouten, die Kategorien der Erhebungsorte, die Feldprotokolle, die Identität der mit den Erhebungen beauftragten Organisationen, die Regeln für den Ersatz von Erhebungsstandorten sowie die Ergebnisse der Kontroll- und Auditverfahren veröffentlichen, soweit erforderlich in anonymisierter Form. Solange diese Unterlagen nicht vorgelegt werden, lässt sich nicht feststellen, wo, wann, wie und von wem diese Tausenden von Zigarettenpackungen tatsächlich gesammelt worden sein sollen.

3.8. Die empirische Herkunft der Daten ist nicht nachgewiesen

Die zuvor dargelegten Mängel betreffen nicht nur die Repräsentativität der Empty Pack Survey. Sie verhindern auch, dass sich die tatsächliche Durchführung der angegebenen Erhebungen überprüfen lässt.

KPMG und PMI geben an, dass zwischen 2018 und 2025 jedes Jahr 5’600 Zigarettenpackungen in der Schweiz gesammelt worden seien. Es sind jedoch keine öffentlich zugänglichen Unterlagen vorhanden, anhand derer sich diese Sammlungen konkret nachvollziehen oder ihre Durchführung überprüfen liesse. Die exakte Wiederholung derselben Anzahl von Packungen während acht aufeinanderfolgenden Jahren, die offenbar festgelegten Quoten pro Stadt und das Fehlen jeglicher öffentlich zugänglicher Prüfunterlagen werfen daher ernsthafte Zweifel an der empirischen Herkunft dieser Daten auf.

Die blosse Behauptung in einem Bericht, eine Erhebung sei durchgeführt worden, reicht nicht aus, um deren tatsächliche Durchführung zu belegen. Es liegt in der Verantwortung der

Datenproduzenten, die erforderlichen Unterlagen bereitzustellen, anhand derer sich überprüfen lässt, wo, wann, wie und von wem die Daten erhoben wurden. Ohne eine solche Dokumentation stellen die 5’600 Packungen lediglich eine von KPMG und PMI angegebene Zahl dar, nicht aber eine empirisch belegte oder unabhängig überprüfte Beobachtung.

Mit anderen Worten: Die öffentlich zugänglichen Informationen erlauben keine unabhängige Überprüfung, ob diese Sammlungen leerer Zigarettenpackungen tatsächlich an den Orten, zu den Zeitpunkten und nach den Verfahren durchgeführt wurden, die den Berichten zugrunde liegen. Das Fehlen einer solchen Dokumentation beweist nicht, dass die Erhebungen nicht stattgefunden haben. Es bedeutet jedoch, dass ihre Durchführung, ihre Modalitäten und ihre Qualität nicht unabhängig überprüft werden können. Solange weder Rohdaten noch Feldunterlagen oder eine zugängliche Prüfspur vorliegen, ist die empirische Herkunft der jährlich angegebenen 5’600 Beobachtungen nicht hinreichend dokumentiert.

3.9. Von 13 % ausländischen Zigarettenpackungen zu 230 Millionen illegalen Zigaretten

Selbst wenn man allein zum Zweck der Analyse davon ausgeht, dass die angegebenen 5’600 Zigarettenpackungen tatsächlich nach einem strengen Erhebungsprotokoll gesammelt wurden, bleibt eine zweite Frage offen: Wie gelangt KPMG von dieser Stichprobe zu einer Schätzung von 230 Millionen illegalen Zigaretten, die im Jahr 2025 in der Schweiz konsumiert worden sein sollen?

Die Schweizer Empty Pack Survey (EPS) liefert zunächst einen Rohanteil von Packungen, die als Non-Domestic (ND), also als nicht inländisch, eingestuft werden. Den Berichten zufolge soll dieser Anteil von 8 % im Jahr 2022 auf 13 % im Jahr 2023 gestiegen sein und sowohl 2024 als auch 2025 weiterhin bei 13 % gelegen haben.

Diese erste Klassifizierung bedeutet lediglich, dass 13 % der untersuchten Packungen nicht als für den Schweizer Markt bestimmte Produkte identifiziert wurden. Sie bedeutet keineswegs, dass 13 % des nationalen Zigarettenkonsums illegal wären. Eine ausländische Zigarettenpackung kann von einer Touristin oder einem Touristen, einer Grenzgängerin oder

einem Grenzgänger, einem legalen Einkauf im Ausland, einem Duty-free-Geschäft oder einer Einfuhr unter Einhaltung der zollrechtlichen Freimengen stammen.

Dass während drei aufeinanderfolgenden Jahren derselbe Anteil von 13 % ausgewiesen wird, wirft zudem Fragen auf. Da die Ergebnisse ohne Dezimalstellen dargestellt werden, lässt sich nicht feststellen, ob die berechneten Anteile tatsächlich identisch waren oder ob diese scheinbare Stabilität lediglich auf Rundungen zurückzuführen ist. Die Berichte müssten die genauen Fallzahlen und die ungerundeten Prozentwerte veröffentlichen, damit sich diese Entwicklung angemessen beurteilen liesse.

KPMG räumt im Übrigen selbst ein, dass der aus der EPS hervorgehende ND-Rohanteil nicht dem letztlich ausgewiesenen Anteil illegaler Zigaretten entspricht. Die Ergebnisse werden verschiedenen Korrekturen unterzogen und mit weiteren Datenquellen kombiniert, um insbesondere den Tourismus, legale grenzüberschreitende Einkäufe, ein- und ausgehende Warenströme, Inlandverkäufe, Angaben von Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Klassifizierung von Marken und Packungen zu berücksichtigen.

Der Weg von der ursprünglichen Beobachtung zur endgültigen Zahl lässt sich schematisch wie folgt darstellen:

5’600 angeblich gesammelte Zigarettenpackungen

→ Anteil der als nicht inländisch klassifizierten Packungen

→ Bestimmung der vermuteten Herkunft der Packungen

→ Korrekturen für Tourismus und legale grenzüberschreitende Einkäufe

→ Kombination mit Inlandverkäufen, Befragungen und weiteren Daten

→ Klassifizierung als Schmuggelware, Fälschung oder andere Kategorie

→ Gewichtung und Hochrechnung auf den gesamten Schweizer Zigarettenkonsum

→ Schätzung von 230 Millionen C&C-Zigaretten

Diese Darstellung bedeutet nicht, dass die 230 Millionen Zigaretten durch eine einfache rechnerische Hochrechnung des Anteils von 13 % nicht inländischer Packungen ermittelt

werden. Sie verdeutlicht vielmehr, dass das Ergebnis von einer Abfolge von Klassifizierungen, Korrekturen, dem Abgleich verschiedener Datenquellen und Modellannahmen abhängt.

Mit jedem dieser Schritte entfernt sich das Ergebnis weiter von der ursprünglichen Beobachtung, und es entstehen zusätzliche Unsicherheitsquellen. Die Validität der endgültigen Zahl hängt somit nicht nur von der Qualität der Ausgangsdaten ab, sondern auch von der Transparenz und Belastbarkeit sämtlicher Zwischenschritte. Die veröffentlichten Informationen ermöglichen es unabhängigen Forschenden jedoch nicht, die für die Schweiz durchgeführte Berechnung vollständig nachzuvollziehen.

Das grundlegende Problem liegt somit in der Kluft zwischen dem, was tatsächlich beobachtet worden sein soll, und dem, was letztlich behauptet wird. Selbst wenn man die tatsächliche Durchführung und die Qualität der Erhebung voraussetzt, würde die EPS unmittelbar lediglich feststellen, dass an den ausgewählten Erhebungsorten ein bestimmter Anteil ausländischer Zigarettenpackungen vorhanden war. Die Schätzung von 230 Millionen illegalen Zigaretten ist dagegen das Ergebnis einer wesentlich weitergehenden statistischen Modellierung, die auf zahlreichen Daten und Annahmen beruht, die nicht vollständig zugänglich sind.

3.10. Eine spekulative Schätzung mit irreführender Genauigkeit

Am Ende dieser Abfolge von Berechnungsschritten nennt KPMG eine präzise Zahl: Im Jahr 2025 sollen in der Schweiz 230 Millionen geschmuggelte oder gefälschte Zigaretten konsumiert worden sein.

Diese Genauigkeit ist irreführend. Der Bericht veröffentlicht keinerlei Unsicherheitsintervall, anhand dessen sich feststellen liesse, ob der plausible Wert gemäss dem Modell selbst eher bei 100, 200 oder 300 Millionen Zigaretten liegen könnte. Ebenso fehlt eine Sensitivitätsanalyse, die aufzeigen würde, in welchem Ausmass sich das Ergebnis bei einer Veränderung bestimmter Annahmen verschieben würde. Die erheblichen Schwankungen von einem Jahr zum nächsten bleiben unerklärt, während die Rohdaten und mehrere wesentliche Modellparameter vollständig unzugänglich sind.

Die Zahl von 230 Millionen sollte daher nicht als gesicherte Messgrösse für den illegalen Schweizer Zigarettenmarkt dargestellt werden. Sie muss als das bezeichnet werden, was sie ist: das mit erheblichen Unsicherheiten behaftete Ergebnis eines von PMI in Auftrag gegebenen Modells, das teilweise auf Daten der Tabakindustrie sowie auf einer Felderhebung beruht, deren tatsächliche Durchführung, Repräsentativität und praktische Umsetzung nicht unabhängig überprüft werden können.

Die Zweifel an dieser Schätzung lassen sich weder durch das Ansehen von KPMG noch durch den Umfang des Berichts oder die scheinbare Genauigkeit der veröffentlichten Zahl ausräumen. Dies wäre nur durch die Offenlegung der Rohdaten, der Erhebungsprotokolle, der Modellparameter, der Klassifizierungsregeln und der vollständigen Berechnungsschritte möglich.

Solange diese Informationen nicht vorliegen, stellen die 230 Millionen Zigaretten keinen Beweis für die Existenz eines umfangreichen Schwarzmarktes in der Schweiz dar. Sie sind vielmehr eine Behauptung, die von den Verantwortlichen des Modells aufgestellt und von dem Unternehmen finanziert wird, das die Ergebnisse verbreitet. Es liegt daher an PMI und KPMG, anhand transparenter, überprüfbarer und reproduzierbarer Daten nachzuweisen, dass diese Schätzung auf ausreichend belastbaren Grundlagen beruht.

3.11. Die Beobachtungen von AT Schweiz vor Ort: Wo sind die geschmuggelten und gefälschten Zigaretten?

Die Schätzungen von KPMG lassen sich auch mit den konkreten Erfahrungen von AT Schweiz auf dem Schweizer Markt vergleichen. Seit vielen Jahren beobachtet unsere Organisation die Entwicklung des Marktes für Tabak- und Nikotinprodukte. In diesem Rahmen kaufen wir regelmässig Produkte, um sie zu untersuchen, und stehen mit zahlreichen Konsumentinnen und Konsumenten in Kontakt, darunter auch Minderjährige, um ihre Konsumgewohnheiten und Bezugsquellen besser zu verstehen.

Diese Marktbeobachtungen stellen weder eine repräsentative Erhebung noch eine systematische Untersuchung zur Verbreitung des illegalen Handels dar. Sie erlauben daher

keine direkte Messung des Anteils geschmuggelter oder gefälschter Zigaretten am Schweizer Konsum. Sie ermöglichen jedoch eine Plausibilitätsprüfung: Wenn die von KPMG und PMI angegebenen Mengen der Realität entsprechen, müsste es möglich sein, zumindest gewisse konkrete Erscheinungsformen dieses Handels auf dem Markt zu beobachten.

Im Laufe all dieser Jahre haben wir jedoch in der Schweiz noch nie eine einzige geschmuggelte oder gefälschte Zigarette identifiziert oder erwerben können. Auch bei unseren zahlreichen Gesprächen mit Konsumentinnen und Konsumenten haben wir keinerlei Hinweise auf die Existenz eines bedeutenden Parallelmarktes gefunden. Wir haben sogar aktiv versucht, mögliche illegale Vertriebswege ausfindig zu machen, ohne dabei ein organisiertes Netzwerk identifizieren oder solche Produkte beschaffen zu können. Dabei sollen diese Zigaretten gemäss den Schätzungen von KPMG und PMI in beträchtlichen Mengen konsumiert werden. Zudem sollen im Rahmen der EPS-Erhebungen in bestimmten Schweizer Städten jeweils Hunderte entsprechender Verpackungen gesammelt worden sein.

Diese Beobachtung erlaubt selbstverständlich nicht die Behauptung, dass es in der Schweiz keinen illegalen Zigarettenhandel gibt. Nicht deklarierte Einfuhren, vereinzelte Weiterverkäufe oder sehr begrenzte Vertriebswege können unserer Beobachtung durchaus entgehen. Unsere Feststellungen lassen sich jedoch nur schwer mit dem von PMI behaupteten Ausmass des Phänomens vereinbaren.

Ein geschätzter Konsum von 230 Millionen illegalen Zigaretten im Jahr 2025 entspricht rund 11,5 Millionen Packungen beziehungsweise mehr als 31’500 Packungen, die täglich irgendwo in der Schweiz abgesetzt würden. Bei einer solchen Grössenordnung wäre vernünftigerweise zu erwarten, dass diese Produkte erkennbare Spuren hinterlassen: identifizierbare Beschaffungswege, für Konsumentinnen und Konsumenten zugängliche Verkaufsangebote, tatsächlich auf dem Markt erhältliche Produkte, regelmässige Berichte von Personen, die solche Zigaretten kaufen, Strafverfahren oder wiederkehrende Beschlagnahmungen von Waren, die für den Schweizer Markt bestimmt sind.

Genau das beobachten wir vor Ort jedoch nicht. Nach jahrelanger Marktbeobachtung, regelmässigen Produktkäufen und zahlreichen Kontakten mit Konsumentinnen und

Konsumenten finden wir keinerlei Spuren, die auf einen illegalen Markt hindeuten würden, über den jährlich mehr als elf Millionen Zigarettenpackungen abgesetzt werden.

Das Fehlen solcher Beobachtungen beweist nicht, dass keinerlei illegaler Handel existiert. Es stellt jedoch einen wichtigen empirischen Hinweis dar: Je grösser der mutmassliche Schwarzmarkt sein soll, desto schwieriger wird es, das dauerhafte Ausbleiben beobachtbarer Erscheinungsformen zu erklären. Die Marktbeobachtungen von AT Schweiz verstärken somit die Zweifel, die sich aus der mangelnden Transparenz der Datenerhebung, der fehlenden Reproduzierbarkeit der Berechnungen und dem Fehlen unabhängiger Belege für die Schätzungen von KPMG und PMI ergeben.

4. Der Bericht des Bundesrates von 2025: eine kritische Betrachtung

Am 19. Dezember 2025 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht Gesamtübersicht über den Markt für Tabakprodukte und Tabakersatzprodukte in Erfüllung der Postulate 23.3588 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N)[xlix] und 24.4229 von Nationalrat Niklaus-Samuel Gugger.[l]

Das 52-seitige Dokument beschreibt die Entwicklung des Schweizer Marktes, die verschiedenen Produktkategorien, deren steuerliche Behandlung, Vergleiche mit den Nachbarländern sowie die möglichen Folgen einer Änderung der Tabakbesteuerung. Es behandelt auch die potenziellen Auswirkungen auf den Konsum, die Steuereinnahmen, den Einkaufstourismus und den illegalen Handel. Der Bundesrat hält fest, dass sein Bericht hauptsächlich eine wirtschaftliche Perspektive einnimmt und keine politischen Empfehlungen hinsichtlich einer Änderung der Besteuerung formuliert.[li]

Diese scheinbare Neutralität darf jedoch nicht über die grundsätzliche Ausrichtung des Dokuments hinwegtäuschen. In den Kapiteln zum illegalen Handel steht nicht die Frage im Mittelpunkt, ob und in welchem Ausmass in der Schweiz tatsächlich ein Schwarzmarkt existiert. Vielmehr geht es darum, das Risiko zu beurteilen, dass eine Erhöhung der Tabaksteuer diesen begünstigen könnte. Der Bericht untersucht den illegalen Handel somit hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Risiken einer steuerpolitischen Änderung, obwohl das gegenwärtige Ausmass des Phänomens in der Schweiz zuvor nicht anhand ausreichend präziser und unabhängiger Daten ermittelt wurde.

4.1. Eine Analyse, die vom steuerpolitischen Risiko dominiert wird

Der Bericht hält fest, dass Steuererhöhungen den illegalen Handel und den Einkaufstourismus begünstigen können, insbesondere wenn die Preisunterschiede zu den Nachbarländern erheblich werden. Diese Möglichkeit besteht und muss berücksichtigt werden. Sie darf jedoch nicht als zwangsläufige Folge jeder Steuererhöhung dargestellt werden.

Das Ausmass des illegalen Handels hängt von einer Kombination verschiedener Faktoren ab: der Wirksamkeit der Zollkontrollen, der Überwachung des Binnenmarktes, den Ressourcen der zuständigen Behörden, der Höhe und Durchsetzung von Sanktionen, der Korruption, der Organisation krimineller Netzwerke, der Kontrolle der Lieferketten, den Möglichkeiten des Onlinehandels sowie der Fähigkeit der Hersteller, die Umleitung ihrer eigenen Produkte in illegale Vertriebskanäle zu verhindern.

Diese Aspekte werden höchstens erwähnt, jedoch keiner systematischen Analyse unterzogen. Der Bericht stellt somit hauptsächlich die Preise und die Besteuerung in den Mittelpunkt der Problematik, obwohl Preisunterschiede allein weder die Entstehung noch die Ausweitung eines Schwarzmarktes hinreichend erklären können. Sie können zwar einen wirtschaftlichen Anreiz schaffen, doch die Existenz einer Gewinnmöglichkeit belegt weder das Vorhandensein eines organisierten Vertriebsnetzes noch das Ausmass der tatsächlich gehandelten Mengen.

4.2. Ein grundlegender Widerspruch bei der Verwendung der Zolldaten

Der Bundesrat räumt selbst ein, dass das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) «keine genauen Angaben zur Anzahl illegal eingeführter Tabakprodukte machen kann». Unmittelbar danach hält er jedoch fest, dass die Zahl der Beschlagnahmungen in den letzten Jahren gestiegen sei, «was darauf hindeutet, dass der Schmuggel zugenommen hat».[lii]

Diese Schlussfolgerung lässt sich aus den vorgelegten Daten nicht ableiten. Eine Zunahme der Beschlagnahmungen kann auf einen Anstieg des Schmuggels zurückzuführen sein. Sie kann aber ebenso das Ergebnis verstärkter Kontrollen, einer gezielteren Auswahl der kontrollierten Sendungen und Personen, veränderter Transportrouten oder einiger aussergewöhnlich grosser Beschlagnahmungen sein. Ohne Angaben zur Anzahl der durchgeführten Kontrollen, zu den eingesetzten Ressourcen, zu den Nachweismethoden und zum Bestimmungsort der Waren ist es unmöglich, eine Zunahme der Beschlagnahmungen als Beleg für einen entsprechenden Anstieg des Schmuggels zu interpretieren.

Der Bericht des Bundesrates erwähnt beispielsweise die rund 880’000 Zigaretten, die 2024 an den drei wichtigsten Schweizer Flughäfen beschlagnahmt wurden. Dabei lässt er jedoch eine entscheidende Information unerwähnt, die das BAZG veröffentlicht hat: In der Mehrheit der

Fälle schienen diese Zigaretten für verschiedene Absatzmärkte in Frankreich bestimmt gewesen zu sein.[liii] Das BAZG hält zudem fest, dass unter den in diesem Zeitraum untersuchten Zigaretten keine Fälschungen festgestellt wurden. Der Bericht deutet somit Beschlagnahmungen, die überwiegend auf einem Transitgebiet erfolgten, als Hinweis auf eine Zunahme des illegalen Schweizer Marktes, ohne den tatsächlichen Bestimmungsort der Waren zu untersuchen.

4.3. Auch die «sanktionierten Produkte» erlauben keine Messung des Phänomens

Der Bericht geht auch nicht auf die gravierenden Einschränkungen des vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) veröffentlichten Indikators der «sanktionierten Produkte» ein. Wie das BAZG gegenüber AT Schweiz direkt bestätigt hat, entsprechen diese Zahlen nicht den im jeweiligen Jahr beschlagnahmten Mengen, sondern den Mengen, die mit den in diesem Jahr abgeschlossenen Untersuchungen zusammenhängen.

Ein im Jahr 2022 festgestellter Verstoss kann somit erst 2025 statistisch erfasst werden, während eine 2025 erfolgte Beschlagnahmung möglicherweise erst mehrere Jahre später in der Statistik erscheint. Die jährlichen Schwankungen hängen daher ebenso sehr vom Tempo der administrativen Fallbearbeitung wie von den festgestellten Verstössen ab.

Das BAZG räumt zudem ein, dass es über keine detaillierte Aufschlüsselung nach Produktkategorien verfügt. Es ist daher unmöglich, zwischen Zigaretten, Drehtabak, Wasserpfeifentabak, erhitztem Tabak und anderen betroffenen Produkten zu unterscheiden. Ebenso wenig erlauben die Daten eine Unterscheidung zwischen organisiertem Schmuggel, Überschreitungen der zollrechtlichen Freimengen, nicht deklarierten Einfuhren und Steuerverstössen.

Bevor die möglichen Auswirkungen einer Steuerpolitik auf den illegalen Handel beurteilt werden, hätte zunächst geprüft werden müssen, ob die Schweiz überhaupt über geeignete Indikatoren verfügt, um dieses Phänomen zu messen. Dieser grundlegende methodische Schritt fehlt.

4.4. Eine Vermischung von ausländischen, nicht in der Schweiz versteuerten und illegalen Produkten

Die grösste Schwäche des Kapitels über den Schwarzmarkt liegt in der Art und Weise, wie die Ergebnisse der von KPMG/PMI durchgeführten Untersuchungen weggeworfener Zigarettenpackungen verwendet werden. Der Bundesrat schreibt, diese Analysen würden «die Ausweitung des illegalen Marktes bestätigen». Anschliessend hält er fest, dass 22 % der in Basel und Lugano untersuchten Packungen, 17 % in Schaffhausen und Genf sowie 12,5 % auf nationaler Ebene nicht in der Schweiz versteuert worden seien.

Ein wesentliches Problem dieser Zahlen besteht darin, dass sie laut der im Bericht des Bundesrates angegebenen Quelle aus einem Dokument mit dem Titel Empty Pack Survey Q3 2024: Switzerland, WSPM Group, Dezember 2024, stammen, das unter anderem im Auftrag der Tabakindustrie erstellt wurde. Nach unserem Kenntnisstand ist diese Studie nicht öffentlich zugänglich. Trotz Recherchen nach ihrem genauen Titel, ihrem Verfasser und den vom Bundesrat zitierten Ergebnissen konnten wir weder den Bericht selbst noch eine Veröffentlichung finden, anhand derer sich die Methodik, die Stichprobenziehung und die detaillierten Ergebnisse untersuchen liessen. Die Herkunft des vom Bundesrat übernommenen Wertes von 12,5 % lässt sich daher nicht unabhängig überprüfen.

Eine Zigarettenpackung, die nicht in der Schweiz versteuert wurde, ist jedoch nicht zwangsläufig illegal. Sie kann:

- legal im Ausland gekauft und innerhalb der zulässigen Freimengen eingeführt worden sein;
- in einem Duty-free-Geschäft gekauft worden sein;
- von einer Touristin, einem Touristen oder einer im Ausland wohnhaften Person konsumiert worden sein;
- im Rahmen der zollrechtlichen Freimengen legal eingeführt worden sein;
- oder illegal in die Schweiz gelangt sein.

Diese unterschiedlichen Sachverhalte dürfen nicht in einer einzigen Kategorie zusammengefasst werden. Zigarettenpackungen ausländischer Herkunft oder solche, die nicht in der Schweiz versteuert wurden, bilden eine wesentlich umfassendere Kategorie als geschmuggelte oder gefälschte Zigaretten.

Der Bericht geht dennoch von der Beobachtung nicht in der Schweiz versteuerter Zigarettenpackungen zur Behauptung einer Ausweitung des «illegalen Marktes» über. Diese Vermischung führt anschliessend dazu, dass zwei steuerbezogene Schätzungen nebeneinanderstehen, die auf sehr unterschiedlichen Abgrenzungen beruhen, ohne dass ihr Zusammenhang erläutert wird.

Besonders problematisch ist diese Vermischung in Grenz- und Tourismusstädten. Es überrascht kaum, dass in Basel, Genf, Lugano oder Schaffhausen mehr ausländische Zigarettenpackungen gefunden werden. Diese Beobachtung kann auf eine ausgeprägte grenzüberschreitende Mobilität hinweisen, stellt jedoch keinen Beweis für Schmuggel dar.

4.5. Zwei Schätzungen der Steuerausfälle, deren Zusammenhang ungeklärt bleibt

Zur Schätzung der Menge geschmuggelter oder gefälschter Zigaretten übernimmt der Bundesrat direkt die Ergebnisse des von PMI in Auftrag gegebenen KPMG-Berichts. Demnach sollen rund 300 Millionen Zigaretten beziehungsweise 3,5 % der insgesamt etwa 8,6 Milliarden Zigaretten, die 2024 in der Schweiz konsumiert worden sein sollen, aus Schmuggel oder Fälschung stammen. Der entsprechende Ausfall allein bei der Tabaksteuer wird auf 76 Millionen Franken geschätzt.[liv]

Wenige Zeilen später hält derselbe Bericht jedoch fest, dass 12,5 % der in der Schweiz konsumierten Zigaretten nicht im Inland versteuert worden seien und dadurch Steuerausfälle von mehr als 240 Millionen Franken entstanden seien. Diese Zahl beruht auf einem weiteren von der Tabakindustrie in Auftrag gegebenen Bericht der WSPM Group, der, wie bereits erwähnt, offenbar nicht öffentlich zugänglich ist.

Diese beiden Schätzungen beziehen sich offensichtlich auf unterschiedlich abgegrenzte Kategorien, doch der Bericht erklärt nicht klar, wie sie zusammenhängen. Wird der gesamte Zigarettenkonsum auf 8,6 Milliarden Stück geschätzt, entsprechen 12,5 % rund 1,075 Milliarden Zigaretten, die nicht in der Schweiz versteuert wurden. Der Bericht stuft jedoch lediglich 300 Millionen davon als geschmuggelte oder gefälschte Zigaretten ein. Damit bleiben rund 775 Millionen Zigaretten – also beinahe drei Viertel der Kategorie «nicht in der Schweiz versteuert» – deren Status nicht erklärt wird.

Handelt es sich um legal im Ausland gekaufte Zigaretten, um Produkte, die von Touristinnen und Touristen oder von im Ausland wohnhaften Personen konsumiert wurden, um Einkäufe in Duty-free-Geschäften, um Einfuhren innerhalb der zollrechtlichen Freimengen oder um tatsächlich illegal eingeführte Waren? Der Bericht gibt darauf keine Antwort.

Diese Unterscheidung ist jedoch entscheidend. Wenn diese zusätzlichen 775 Millionen Zigaretten aus legalen Einkäufen oder Einfuhren stammen, dürfen sie nicht als illegale Zigaretten dargestellt werden. Ebenso wenig können sie automatisch als Steuerausfall für den Bund betrachtet werden. Denn es ist keineswegs nachgewiesen, dass sie ohne diese Beschaffungsmöglichkeiten sämtlich in der Schweiz gekauft und versteuert worden wären. Ein Teil davon könnte insbesondere von Personen konsumiert worden sein, die nicht in der Schweiz wohnen.

Der Bericht stellt somit zwei nur schwer miteinander vereinbare Darstellungen desselben Marktes nebeneinander. Nach der ersten sollen 3,5 % des Konsums beziehungsweise 300 Millionen Zigaretten auf Schmuggel oder Fälschung entfallen und einen Steuerausfall von 76 Millionen Franken verursachen. Nach der zweiten sollen 12,5 % des Konsums beziehungsweise mehr als eine Milliarde Zigaretten zu Steuerausfällen von über 240 Millionen Franken führen, obwohl der überwiegende Teil dieser Zigaretten nicht als illegal identifiziert wird.

Noch problematischer ist, dass der Bundesrat den Anteil von 12,5 % nicht in der Schweiz versteuerter Zigaretten heranzieht, um zu behaupten, die Untersuchungen weggeworfener Zigarettenpackungen würden «die Ausweitung des illegalen Marktes bestätigen». Damit wird

eine steuerliche und geografische Kategorie – die nicht in der Schweiz versteuerten Zigaretten – als Hinweis auf eine Ausweitung des illegalen Marktes verwendet, ohne nachzuweisen, welcher Anteil der betreffenden Produkte tatsächlich unter Verstoss gegen das Gesetz eingeführt oder gehandelt wurde.

Die Unstimmigkeit liegt somit nicht in der arithmetischen Berechnung der beiden Beträge, sondern in ihrer Interpretation. Der Bericht unterscheidet zunächst die 300 Millionen als gefälscht oder geschmuggelt eingestuften Zigaretten, behandelt anschliessend jedoch implizit eine mehr als dreimal so grosse Menge nicht in der Schweiz versteuerter Zigaretten als Steuerausfall und verwendet diese zugleich, um die These einer Ausweitung des illegalen Marktes zu untermauern. Ohne eine Aufschlüsselung der rund 775 Millionen Zigaretten, die zwischen den beiden Schätzungen liegen, und ohne Erläuterung des zugrunde gelegten kontrafaktischen Szenarios kann der Steuerausfall von 240 Millionen Franken nicht als nachgewiesen gelten.

Der Bericht weist zwar in einer Fussnote darauf hin, dass die KPMG-Studie im Auftrag von Philip Morris International durchgeführt wurde. Ebenso erwähnt er, dass die Schweizer Untersuchung weggeworfener Zigarettenpackungen «unter anderem im Auftrag der Tabakindustrie» erstellt wurde. Der Hinweis auf die Finanzierung durch die Industrie ersetzt jedoch keine kritische Auseinandersetzung mit der Quelle.

Wie wir weiter oben gezeigt haben, stehen die von PMI finanzierten KPMG-Berichte seit vielen Jahren im Zentrum erheblicher wissenschaftlicher Kritik. Keine dieser Kontroversen wird jedoch dargestellt. Die Zahl von 300 Millionen wird als eine verfügbare Schätzung unter anderen präsentiert und anschliessend zur präzisen Berechnung eines Steuerausfalls verwendet, ohne die damit verbundenen Unsicherheiten ernsthaft zu diskutieren.

Dieses Vorgehen ist besorgniserregend: Eine Schätzung, die von einem Unternehmen in Auftrag gegeben wurde, das ein offenkundiges wirtschaftliches und politisches Interesse daran hat, das Risiko des illegalen Handels hervorzuheben, erhält durch ihre Übernahme in einen Bericht des Bundesrates den Anschein einer offiziellen Datengrundlage. Der Hinweis auf

die Finanzierung in einer Fussnote reicht nicht aus, um diesen Legitimierungseffekt zu verhindern.

4.6. Das Beispiel Frankreichs als vermeintlicher Nachweis eines Kausalzusammenhangs

Der Bericht stellt Frankreich als Beispiel für die Folgen einer starken Erhöhung der Tabakbesteuerung dar. Er setzt den Anstieg des Preises einer Zigarettenpackung – von 8 Euro im Jahr 2018 auf 12,50 Euro im Jahr 2024 – mit der von KPMG geschätzten Zunahme des Konsums nicht deklarierter Zigaretten in Zusammenhang.

Dieser Zusammenhang wird so dargestellt, als würde die Entwicklung der Besteuerung unmittelbar die Entwicklung des illegalen Handels erklären. Ein zeitliches Zusammentreffen stellt jedoch keinen Nachweis eines Kausalzusammenhangs dar. Berücksichtigt werden müssten insbesondere Veränderungen der Schätzmethoden, legale grenzüberschreitende Einkäufe, der Tourismus, Warenströme aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die Liefer- und Vertriebspraktiken der Hersteller, eine mögliche Intensivierung der Kontrollen sowie die Entstehung und Ausbreitung illegaler Zigarettenfabriken auf europäischem Gebiet.

Vor allem beruht das französische Beispiel erneut auf einer Schätzung, die KPMG im Auftrag von PMI erstellt hat. Der Bericht verwendet somit eine umstrittene, von der Industrie finanzierte Quelle sowohl zur Messung des Phänomens als auch zum Nachweis, dass dieses durch die Steuerpolitik verursacht worden sei. [lv] Diese kausale Argumentation ist unzureichend: Eine von der Industrie erstellte Schätzung zur Entwicklung des illegalen Handels wird mit einer zeitgleich erfolgten Steuererhöhung in Verbindung gebracht, ohne dass andere mögliche Erklärungen ernsthaft untersucht werden. Der Bericht hätte ausdrücklich auf diese Einschränkung hinweisen müssen.

Der Bundesrat erwähnt zwar, dass die Steuererhöhungen in den Niederlanden auch dazu geführt haben, dass gewisse Konsumentinnen und Konsumenten mit dem Rauchen aufgehört oder ihren Konsum reduziert haben. In der Gesamtdarstellung des Kapitels nehmen jedoch die Verhaltensweisen zur Umgehung höherer Preise und die steuerpolitischen Risiken einen

wesentlich grösseren Raum ein als die zu erwartenden gesundheitlichen Vorteile einer Preiserhöhung.

Die verfügbaren französischen Daten unterstreichen, wie wichtig eine vorsichtige Interpretation ist. Eine im September 2026 von DNF veröffentlichte Analyse weist insbesondere auf die erheblichen Unterschiede zwischen den von PMI in Auftrag gegebenen KPMG-Schätzungen und den Ergebnissen der öffentlichen TAFE-Studie hin, die für die französischen Behörden durchgeführt wurde. Die beiden Schätzungen sind nicht unmittelbar vergleichbar, da sie sich auf unterschiedliche Jahre, Produkte und Abgrenzungen beziehen. Sie verdeutlichen dennoch, wie stark das Ergebnis von den verwendeten Definitionen und Methoden abhängt. DNF betont insbesondere, dass ein Kauf ausserhalb des französischen Netzes der Tabakverkaufsstellen (buralistes) nicht automatisch mit Schmuggel gleichgesetzt werden darf: Ein erheblicher Teil entfällt insbesondere auf grenzüberschreitende Einkäufe, von denen einige vollkommen legal sind.[lvi]

4.7. Einkaufstourismus und organisierte Kriminalität: zwei Phänomene, die klar unterschieden werden müssen

Der Bericht behandelt den Einkaufstourismus und den Schwarzmarkt im selben Kapitel. Beide Phänomene können sich auf die Steuereinnahmen auswirken, unterscheiden sich jedoch in rechtlicher und politischer Hinsicht grundlegend.

Eine Konsumentin oder ein Konsument, die oder der Zigaretten legal in einem Nachbarland kauft und innerhalb der zulässigen Freimengen einführt, beteiligt sich nicht am illegalen Handel. Vielmehr wird eine Möglichkeit genutzt, die das Zollrecht ausdrücklich vorsieht. Ein Netzwerk hingegen, das Millionen von Zigaretten heimlich einführt, um sie weiterzuverkaufen, betreibt eine organisierte kriminelle Geschäftstätigkeit.

Werden diese Phänomene in einer gemeinsamen Analyse unter dem Gesichtspunkt der «Risiken steigender Preise» zusammengefasst, entsteht eine problematische Vermischung unterschiedlicher Sachverhalte. Die Gesamtmenge der nicht in der Schweiz versteuerten

Zigaretten erscheint dadurch wesentlich grösser und bedrohlicher, obwohl ein Teil davon auf vollkommen legale Verhaltensweisen zurückzuführen sein kann.

Eine fundierte Analyse hätte mindestens zwischen folgenden Kategorien unterscheiden müssen:

- legalen grenzüberschreitenden Einkäufen;
- individuellen Überschreitungen der zollrechtlichen Freimengen;
- nicht deklarierten Einfuhren zum Zweck des Weiterverkaufs;
- organisiertem Schmuggel;
- echten Zigaretten, die aus den offiziellen Vertriebskanälen abgezweigt wurden;
- und gefälschten Zigaretten.

4.8. Ein Preisvergleich auf der Grundlage eines einzigen Premiumprodukts

Auch der internationale Preisvergleich ist problematisch. Bei Zigaretten stützt er sich auf ein einziges Produkt, das als meistverkauft bezeichnet wird: eine Packung Marlboro Red mit 20 Zigaretten. Auf dieser Grundlage kommt der Bericht zum Schluss, dass sich die Schweiz «in einem eher hohen Preissegment» befinde. Eine solche Packung kostet in der Schweiz 9,20 Franken, gegenüber 7,52 Franken in Deutschland, 6,02 Franken in Österreich, 5,83 Franken in Italien und 10,81 Franken in Frankreich.

Dieser nominale Preisvergleich ist zu eng gefasst, um die tatsächliche finanzielle Erschwinglichkeit von Zigaretten beurteilen zu können. Er beruht auf einer einzigen internationalen Premiummarke und berücksichtigt weder Billigzigaretten noch Preisnachlässe oder die tatsächliche Verteilung der Verkäufe auf die verschiedenen Preiskategorien. In der Schweiz sind Zigarettenpackungen bereits für rund vier Franken erhältlich. Preisbewusste Konsumentinnen und Konsumenten können somit auf günstigere Produkte ausweichen.

Vor allem berücksichtigt der Bericht weder das Einkommensniveau noch die Lebenshaltungskosten bei der Bewertung der Preise. Eine Zigarettenpackung für neun

Franken stellt in der Schweiz jedoch nicht dieselbe wirtschaftliche Belastung dar wie in einem Land, in dem die Löhne und das allgemeine Preisniveau deutlich niedriger sind.

Die von AT Schweiz im Juni 2025 veröffentlichte Analyse verfolgt einen anderen Ansatz: Sie bereinigt die Preise um die Inflation und berücksichtigt die Kaufkraft. Diese Methode zeigt, dass die hohen Lebenshaltungskosten die vergleichsweise gute Erschwinglichkeit von Zigaretten in der Schweiz verdecken. Kaufkraftbereinigt erweisen sich Schweizer Zigaretten im Vergleich zu jenen in mehreren anderen europäischen Ländern als besonders günstig.[lvii]

Ein Bericht, der einen objektiven Vergleich ermöglichen soll, hätte verschiedene Methoden, mehrere Marken und unterschiedliche Indikatoren der Erschwinglichkeit untersuchen müssen. Den Nominalpreis einer einzigen Marlboro-Packung als allgemeines Mass für das Preisniveau von Zigaretten in der Schweiz heranzuziehen, führt zu einer unvollständigen und potenziell irreführenden Schlussfolgerung.

Diese Einschränkung ist umso bedeutsamer, als zahlreiche europäische Länder inzwischen regelmässige Erhöhungen der Tabaksteuern vorsehen, während die Besteuerung von Zigaretten in der Schweiz seit 2013 praktisch unverändert geblieben ist. Die jüngste Preisentwicklung in Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich zeigt, dass sich die internationalen Preisverhältnisse rasch verändern und die Vergleiche deshalb regelmässig aktualisiert werden müssen.[lviii]

4.9. Neue Produkte werden steuerlich untersucht, bleiben bei der Analyse von Rechtsverstössen jedoch weitgehend unberücksichtigt

Der Bericht widmet der Entwicklung, der Besteuerung und dem Verkauf von erhitzten Tabakprodukten, elektronischen Zigaretten, Snus und Nikotinbeuteln breiten Raum. Bei der Untersuchung des illegalen Handels konzentriert sich die Analyse hingegen fast ausschliesslich auf herkömmliche Zigaretten.

Der Bericht geht kaum auf das wichtigste bei elektronischen Zigaretten festgestellte Problem ein: den massenhaften Vertrieb nicht konformer Produkte über legale Verkaufskanäle. Der Onlineverkauf von Geräten, die die zulässigen Füllmengen überschreiten, Produkte mit nicht

deklarierten Inhaltsstoffen, Nikotinbeutel mit Nikotinanaloga sowie die Mängel bei der Selbstkontrolle durch die Importeure werden nicht in die Analyse des «illegalen Marktes» einbezogen.

Daraus ergibt sich eine übermässig auf den Zoll ausgerichtete Sichtweise des Problems. Der Bericht sucht nach illegalen Produkten in Reisegepäck, an den Grenzen und in Schmuggelnetzwerken, schenkt jedoch jenen rechtswidrigen Produkten wenig Beachtung, die offen in Geschäften und im Internet verkauft werden.

4.10. Die institutionelle Übernahme methodisch fragwürdiger Daten

Letztlich folgt der Bericht des Bundesrates hauptsächlich einer Logik des steuerpolitischen Risikomanagements: Wie weit können die Steuern erhöht werden, ohne Einkäufe im Ausland zu begünstigen, die Steuereinnahmen zu verringern oder den Schwarzmarkt zu fördern?

Diese Frage ist legitim, wird jedoch zu früh gestellt. Bevor die möglichen Auswirkungen einer Steuerpolitik auf den illegalen Handel beurteilt werden, müsste zunächst eine grundlegendere Frage beantwortet werden können: Was wissen wir tatsächlich über das gegenwärtige Ausmass dieses Handels in der Schweiz?

Der Bericht:

- erkennt die Unzulänglichkeit der Zollstatistiken an, interpretiert die Zunahme der Beschlagnahmungen aber dennoch als Hinweis auf einen Anstieg des Schmuggels;
- unterscheidet nicht ausreichend zwischen Waren, die für den Schweizer Markt bestimmt sind, und solchen, die über die Schweiz nach Frankreich transportiert werden;
- setzt nicht in der Schweiz versteuerte Zigarettenpackungen mit einer Ausweitung des illegalen Marktes gleich;
- übernimmt von der Industrie finanzierte Schätzungen, ohne die wissenschaftliche Kritik darzulegen, der diese ausgesetzt sind;
- stellt einen geschätzten Steuerausfall von 76 Millionen Franken durch als illegal eingestufte Zigaretten einem Steuerausfall von über 240 Millionen Franken durch

sämtliche nicht in der Schweiz versteuerten Zigaretten gegenüber, ohne den Zusammenhang zwischen diesen beiden Schätzungen zu erklären;

- beschränkt die Frage der Rechtsverstösse weitgehend auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr mit herkömmlichen Zigaretten und vernachlässigt dabei nicht konforme Produkte, die offen auf dem Binnenmarkt verkauft werden;
- stellt das Beispiel Frankreichs als Nachweis eines Zusammenhangs zwischen Besteuerung und illegalem Handel dar;
- und verwendet einen nominalen Preisvergleich, der die tatsächliche finanzielle Erschwinglichkeit von Zigaretten nicht erfasst.

Das Problem geht somit über die Auswahl einiger fragwürdiger Quellen hinaus. Durch die Übernahme in ein offizielles Dokument kann eine methodisch schwach abgestützte Schätzung der Industrie zu einer institutionellen Referenz werden und anschliessend in parlamentarischen und medialen Debatten als gesicherte Tatsache zitiert werden.

Eine öffentliche Politik sollte nicht auf einer solchen Legitimierungskette beruhen. Aussagen über den illegalen Handel müssen sich auf unabhängige, transparente, differenziert aufgeschlüsselte und reproduzierbare Daten stützen. Solange solche Daten fehlen, darf das Schmuggelrisiko nicht als ausschlaggebendes Argument für die Beibehaltung einer niedrigen Besteuerung herangezogen werden.

Es liegt nicht an denjenigen, die eine Steuererhöhung vorschlagen, nachzuweisen, dass diese nicht zur Entstehung oder Ausweitung eines hypothetischen Schwarzmarktes führen würde. Vielmehr liegt es an denjenigen, die behaupten, dass bereits heute Hunderte Millionen illegaler Zigaretten in der Schweiz im Umlauf seien, diese Behauptung anhand transparenter, überprüfbarer und reproduzierbarer Daten zu belegen.

5. Die historische Rolle der Tabakindustrie bei der Versorgung des illegalen Handels in Europa

Die Analyse der Schweizer Daten zeigt, weshalb die Schätzungen der Tabakindustrie mit Vorsicht betrachtet werden müssen. Diese Vorsicht beruht jedoch nicht allein auf methodischen Überlegungen. Sie steht auch im Zusammenhang mit der dokumentierten Geschichte der Beziehungen zwischen der Tabakindustrie und dem Parallelhandel.

Die Tabakindustrie stellt die Bekämpfung des illegalen Handels heute als eine ihrer wichtigsten Prioritäten dar. Sie verweist systematisch auf das Schmuggelrisiko, um sich gegen Steuererhöhungen, strengere Regulierungen und andere Massnahmen zu wenden, die den Tabakkonsum verringern könnten. Nach dieser Argumentation würde jede erhebliche Preiserhöhung nahezu zwangsläufig zu einer Ausweitung des Schwarzmarktes führen.

Diese Darstellung ist aus historischer Sicht unvollständig. Während Jahrzehnten bestand ein erheblicher Teil der illegal auf die europäischen Märkte gelangten Zigaretten nicht aus Fälschungen, die ohne Wissen der Tabakhersteller produziert worden waren, sondern aus echten Zigaretten, die zunächst legal in deren eigenen Fabriken hergestellt und anschliessend aus den offiziellen Vertriebskanälen abgezweigt wurden. Spätere Untersuchungen, die sich insbesondere auf interne Dokumente der Tabakindustrie stützten, zeigten zudem, dass sich die Rolle multinationaler Tabakkonzerne auf bestimmten Märkten und in bestimmten Zeiträumen nicht darauf beschränkte, Produkte herzustellen, die anschliessend ohne ihr Wissen in illegale Vertriebskanäle gelangten.

Bereits 1998 stellten Luk Joossens und Martin Raw fest, dass der illegale Zigarettenhandel in Europa hauptsächlich bekannte internationale Marken wie Marlboro und Winston betraf und nicht etwa günstige lokale Marken. Sie wiesen ausserdem darauf hin, dass die Hersteller die Existenz des Schmuggels politisch nutzten, um steuerpolitische Massnahmen zu bekämpfen.

Zugleich beschrieben sie Vertriebswege, über die an Zwischenhändler verkaufte Zigaretten anschliessend an Schmuggler weitergegeben werden konnten.[lix]

5.1. Überversorgung: den Hahn am Anfang der Lieferkette aufdrehen

Einer der wichtigsten dokumentierten Mechanismen ist die sogenannte Überversorgung (oversupply). Dabei werden einem Land, einer Freihandelszone oder einem Vertriebshändler Zigarettenmengen geliefert, die offensichtlich über der vernünftigerweise zu erwartenden legitimen Nachfrage liegen. Die überschüssigen Produkte können anschliessend in Länder umgeleitet werden, in denen die Preise und Steuern höher sind.

Die wirtschaftliche Funktionsweise dieses Systems ist relativ einfach. Die Zigaretten verlassen die Fabrik auf legalem Weg und werden offiziell exportiert. Ihre Umleitung erfolgt erst danach, teilweise über eine Abfolge von Zwischenhändlern, Handelsgesellschaften, Zolllagern oder Freihandelszonen. Diese Aufteilung der Lieferkette ermöglicht es dem Hersteller, geltend zu machen, er habe seine Produkte rechtmässig verkauft und ihr Verschwinden in parallelen Vertriebskanälen liege ausschliesslich in der Verantwortung unabhängiger Händler.

Wenn die gelieferten Mengen jedoch in keinem nachvollziehbaren Verhältnis zum Binnenkonsum des Empfängermarktes stehen, wird die Annahme einer vollständig unvorhersehbaren Umleitung zunehmend schwerer haltbar. Ein Hersteller verfügt über Informationen zu den üblichen Verkaufszahlen seiner Marken, den Besonderheiten der einzelnen Märkte und den Bestellmengen seiner Vertriebspartner. Die fortgesetzte Lieferung von Mengen, die deutlich über der vorhersehbaren Nachfrage liegen, wirft daher die Frage auf, welche Kenntnisse der Hersteller über den endgültigen Bestimmungsort der überschüssigen Produkte gehabt haben könnte und welche Massnahmen er ergriffen – oder unterlassen – hat, um deren Umleitung zu verhindern.

Untersuchungen auf der Grundlage interner Dokumente der Tabakindustrie haben gezeigt, dass Schmuggel unter anderem als Strategie zur Erschliessung neuer Märkte eingesetzt wurde. Eine Studie über Bulgarien kommt beispielsweise zum Schluss, dass multinationale Tabakkonzerne spätestens seit den 1970er-Jahren am illegalen Handel nach Bulgarien oder durch das Land beteiligt waren und dass der Schmuggel dazu diente, ihre Marken auf dem

Markt einzuführen. [lx] Weitere Untersuchungen zur Expansion multinationaler Tabakkonzerne in die ehemaligen Sowjetrepubliken dokumentierten ebenfalls die Rolle von Importen, Zwischenhändlern und Markterschliessungsstrategien in einem Umfeld, in dem die Handels- und Vertriebskanäle noch unzureichend kontrolliert wurden.[lxi]

Der illegale Handel war somit nicht lediglich eine von aussen kommende Aktivität, deren passive Opfer die Hersteller gewesen wären. Er konnte die Verbreitung ihrer Marken fördern, ihre Zigaretten zu niedrigeren Preisen verfügbar machen, den Eintritt in neue Märkte erleichtern und die Wirkung steuerpolitischer Massnahmen abschwächen.

5.2. Die von der Europäischen Union eingeleiteten Gerichtsverfahren

Ab dem Jahr 2000 leiteten die Europäische Kommission und mehrere Mitgliedstaaten in den Vereinigten Staaten Gerichtsverfahren gegen Zigarettenhersteller ein. Die Klagen enthielten besonders schwerwiegende Vorwürfe hinsichtlich der Beteiligung oder Mittäterschaft bestimmter Unternehmen an internationalen Schmuggel-, Betrugs- und Geldwäschesystemen. Philip Morris und R.J. Reynolds bestritten diese Vorwürfe.

Diese Verfahren führten nicht zu rechtskräftigen gerichtlichen Verurteilungen, mit denen die strafrechtliche Verantwortung der betroffenen Unternehmen abschliessend festgestellt worden wäre. Bestimmte Klagebegehren wurden insbesondere aus Zuständigkeitsgründen sowie aufgrund der sogenannten amerikanischen revenue rule abgewiesen, welche die Möglichkeit amerikanischer Gerichte einschränkt, ausländische Steuerforderungen durchzusetzen. Die Einstellung dieser Verfahren kann daher nicht als gerichtliche Entscheidung interpretiert werden, mit der nachgewiesen worden wäre, dass die beanstandeten Praktiken nicht existierten.

Im Anschluss an diese Verfahren wurden schliesslich rechtsverbindliche Vereinbarungen zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und vier grossen Tabakherstellern geschlossen:

- Philip Morris International im Jahr 2004;
- Japan Tobacco International im Jahr 2007;

- British American Tobacco im Jahr 2010;
- Imperial Tobacco im Jahr 2010.

Nach Angaben des Europäischen Parlaments sahen diese Vereinbarungen Zahlungen in Höhe von insgesamt 2,15 Milliarden US-Dollar an die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten vor. Im Gegenzug stellte die EU bestimmte Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Steuerausfällen durch den illegalen Handel ein. Die Hersteller verpflichteten sich insbesondere dazu, ihre Kunden besser zu kontrollieren, ihre Lieferungen auf Mengen zu begrenzen, die der legitimen Nachfrage entsprechen, die Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte zu verbessern und zusätzliche Zahlungen zu leisten, wenn grössere Mengen ihrer echten Zigaretten beschlagnahmt wurden.[lxii]

Diese Vereinbarungen stellen weder strafrechtliche Verurteilungen noch allgemeine Schuldeingeständnisse dar. Ihr Inhalt ist dennoch äusserst aufschlussreich. Wenn die Hersteller keinerlei besondere Verantwortung für die Kontrolle der in Verkehr gebrachten Mengen tragen würden, wäre es nicht notwendig gewesen, sie ausdrücklich dazu zu verpflichten, ihre Kunden zu überprüfen, ihre Lieferungen zu überwachen und eine Versorgung der Märkte über deren legitimen Bedarf hinaus zu verhindern.

Die Vereinbarungen markieren somit einen grundlegenden Perspektivenwechsel: Die Bekämpfung des illegalen Handels darf nicht an den Grenzen enden und sich nicht auf die Festnahme von Schmugglern beschränken. Sie muss bereits in den Fabriken, den Vertriebsabteilungen und den Distributionsnetzwerken der Hersteller selbst beginnen.

5.3. Eine Verantwortung, die mit der Entwicklung des Marktes nicht verschwindet

Die Struktur des illegalen Handels in Europa hat sich seither verändert. Die illegale Herstellung und die Fälschung von Zigaretten haben zunehmend an Bedeutung gewonnen. Innerhalb der Europäischen Union werden regelmässig illegale Fabriken ausgehoben, die in der Lage sind, gefälschte Zigaretten im industriellen Massstab herzustellen.

Belgien liefert dafür ein besonders deutliches Beispiel. Die belgischen Zollbehörden beschlagnahmten 2025 fast 150 Millionen illegale Zigaretten und entdeckten neun über das gesamte Staatsgebiet verteilte illegale Produktionsstätten. [lxiii] Im März 2024 wurde in Zeebrugge eine Lieferung von 4,38 Millionen gefälschten Marlboro-Zigaretten abgefangen, die aus Kambodscha stammte und für Libyen bestimmt war. [lxiv] Diese Mengen und die wiederholte Entdeckung vollständiger Produktionsanlagen belegen, dass in bestimmten Regionen Europas eine regelrechte illegale industrielle Zigarettenproduktion existiert.

Die Zunahme solcher Fälschungen darf jedoch nicht dazu führen, dass die Geschichte des illegalen Handels mit echten Zigaretten in Vergessenheit gerät. Die heutige Existenz krimineller Organisationen, die gefälschte Produkte herstellen, beweist nicht, dass die Lieferketten legaler Hersteller auf den Parallelmärkten keine Rolle mehr spielen. Beide Phänomene können nebeneinander bestehen und müssen getrennt erfasst werden.

Die Überwachung muss sich inzwischen auch auf neue Produkte erstrecken. Die internationale Zolloperation JCO VAPE, die zwischen November und Dezember 2025 unter der Leitung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) durchgeführt wurde, führte unter anderem zur Beschlagnahmung von mehr als 1,9 Millionen elektronischen Zigaretten und fast 61’000 Einheiten erhitzter Tabakprodukte. Die meisten der abgefangenen Waren entsprachen nicht den nationalen Rechtsvorschriften, insbesondere aufgrund verbotener Aromastoffe, überhöhter Nikotinkonzentrationen oder Verstössen gegen Sicherheits- und Kennzeichnungsvorschriften. [lxv] Diese Entwicklung bestätigt, dass die Kontrollsysteme sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte erfassen müssen und sich nicht länger auf herkömmliche Zigaretten beschränken dürfen.

5.4. Die Überversorgung steht weiterhin im Mittelpunkt der europäischen Debatte

Die Problematik gehört keineswegs nur der Vergangenheit an. Im Jahr 2025 reichte der ehemalige französische Gesundheitsminister Frédéric Valletoux einen Entschliessungsantrag zu europäischen Angelegenheiten ein, mit dem eine umfassendere Umsetzung des WHO-Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen gefordert

wurde. Der Text wurde am 26. November 2025 von der französischen Nationalversammlung verabschiedet.[lxvi]

Während der Debatten kritisierte Frédéric Valletoux die Überversorgung mehrerer Nachbarländer Frankreichs und forderte, die gelieferten Mengen an den tatsächlichen Inlandkonsum anzupassen. Luxemburg nimmt in dieser Kontroverse eine zentrale Stellung ein: Dort sollen jährlich rund fünf Milliarden Zigaretten verkauft werden – eine Menge, die weit über dem liegt, was sich allein durch den Konsum der eigenen Bevölkerung vernünftigerweise erklären liesse. Ein erheblicher Teil dieser Zigaretten soll anschliessend nach Frankreich gelangen, in manchen Fällen auf legalem Weg, aber auch im Rahmen nicht bewilligter Weiterverkäufe.

Diese Aussagen stellen einen politischen Vorwurf dar und sind keine gerichtliche Entscheidung, mit der ein Rechtsverstoss der betroffenen Hersteller festgestellt worden wäre. Sie zeigen jedoch, dass das strukturelle Problem mehr als zwanzig Jahre nach den ersten europäischen Gerichtsverfahren im Wesentlichen unverändert geblieben ist: Bestimmte kleine Grenzmärkte werden mit sehr grossen Zigarettenmengen beliefert, obwohl durchaus vorhersehbar ist, dass ein erheblicher Teil dieser Produkte anderswo konsumiert werden wird.

Auch das Argument, wonach die Hersteller zwangsläufig Geld verlieren würden, sobald eine Zigarette den offiziellen nationalen Vertriebskanal verlässt, muss relativiert werden. Wenn eine echte Zigarette verkauft wird, hat ihr Hersteller in der Regel bereits einen Umsatz erzielt – unabhängig davon, ob sie anschliessend im vorgesehenen Bestimmungsland konsumiert oder auf einen anderen Markt weitergeleitet wird. Der Steuerausfall trifft hauptsächlich den Staat, in dem die Zigarette letztlich konsumiert wird. Der Hersteller hingegen behält den Verkaufserlös und die Präsenz seiner Marke auf dem Markt. Diese unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen erklären, weshalb eine strikte Kontrolle der Liefermengen nicht allein den wirtschaftlichen Interessen der Industrie überlassen werden kann.

5.5. Das WHO-Protokoll: die Lieferkette kontrollieren statt nur ihre illegalen Auswüchse

Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen wurde ausdrücklich entwickelt, um diesen Mechanismen entgegenzuwirken. Es wurde im Rahmen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs verabschiedet und trat am 25. September 2018 in Kraft.

Das Protokoll sieht insbesondere folgende Massnahmen vor:

- die Erteilung von Lizenzen an die Akteure der Lieferkette;
- die Identifizierung und Überprüfung der Kunden;
- die Verpflichtung zur angemessenen Sorgfaltsprüfung;
- die Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen;
- die Überwachung der gelieferten Mengen, damit diese der legitimen Nachfrage entsprechen;
- die Kontrolle des Internethandels, der Freihandelszonen und des internationalen Transits;
- die Einführung eines weltweiten Systems zur Verfolgung und Rückverfolgbarkeit von Tabakerzeugnissen;
- den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Zoll-, Verwaltungs- und Justizbehörden.

Artikel 8 enthält eine wesentliche Schutzbestimmung: Die den Staaten auferlegten Verpflichtungen im Bereich der Verfolgung und Rückverfolgbarkeit dürfen weder von der Tabakindustrie erfüllt noch an diese delegiert werden. Die notwendigen Kontakte mit den Herstellern müssen zudem mit einem möglichst hohen Mass an Transparenz erfolgen.[lxvii]

Diese Unabhängigkeit ist keine technische Nebensächlichkeit. Sie ergibt sich unmittelbar aus den historischen Erfahrungen. Würde man den Herstellern die Kontrolle über jenes System übertragen, das ihre eigenen Produkte, ihre eigenen Kunden und ihre eigenen Liefermengen

überprüfen soll, würde ein wesentlicher Teil der staatlichen Aufsicht dem Einfluss genau jener Unternehmen unterstellt, die kontrolliert werden müssen.

5.6. Die Schweiz bleibt dem internationalen Regelwerk bewusst fern

Die Situation in der Schweiz ist besonders besorgniserregend. Die Schweiz hat das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs am 25. Juni 2004 unterzeichnet, es jedoch auch 22 Jahre später noch immer nicht ratifiziert. Im März 2026 lehnte der Nationalrat entgegen der Haltung des Bundesrates eine Motion ab, die auf eine endgültige Ratifizierung des Rahmenübereinkommens abzielte. Dieser unter dem Einfluss der Tabaklobby gefällte Entscheid wirft die Frage auf, ob eine Ratifizierung des WHO-Rahmenübereinkommens überhaupt jemals möglich sein wird.[lxviii]

Indem die Schweiz ausserhalb des Rahmenübereinkommens bleibt, nimmt sie sich auch die Möglichkeit, dessen Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen vollständig beizutreten. Sie bleibt damit dem wichtigsten internationalen Regelwerk fern, das darauf abzielt, die Lieferketten abzusichern, ein unabhängiges System zur Verfolgung und Rückverfolgbarkeit aufzubauen und den Informationsaustausch zwischen den Staaten zu organisieren.

Aus rechtlicher Sicht wäre es möglicherweise überzogen zu behaupten, das Parlament habe einen formellen Entscheid getroffen, um das WHO-Rahmenübereinkommen endgültig zu «begraben»: Es gab keine einzelne Abstimmung, mit der dessen Ratifizierung abschliessend verworfen wurde. Das politische Ergebnis ist jedoch dasselbe. Während mehr als zwei Jahrzehnten haben die Bundesbehörden und das Parlament an einer Gesetzgebung festgehalten, die für eine Ratifizierung unzureichend ist – trotz wiederholter Zusagen des Bundesrates. Massnahmen, die die Schweiz den internationalen Standards hätten annähern können, wurden im Verlauf politischer Prozesse verzögert oder abgeschwächt, die von einer intensiven Lobbytätigkeit der Tabakindustrie geprägt waren.

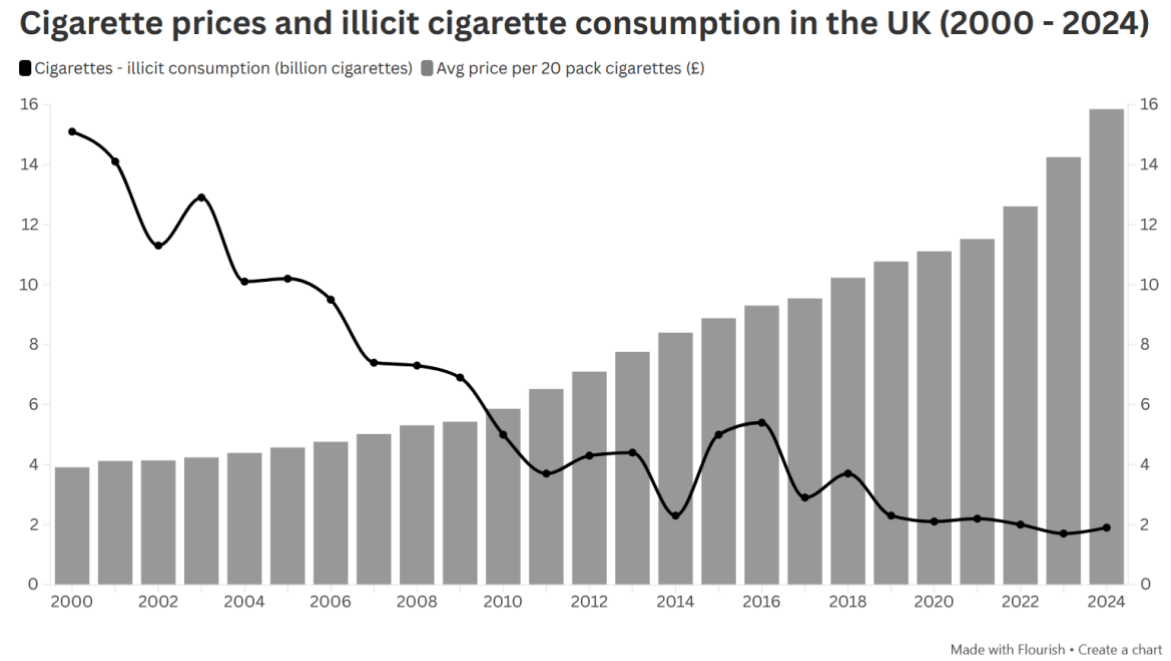
Diese Untätigkeit dient objektiv den Interessen der Hersteller. Sie ermöglicht es der Schweiz, in der mehrere multinationale Tabakkonzerne ihren Hauptsitz haben oder bedeutende

Geschäftstätigkeiten ausüben, ausserhalb eines internationalen Regelwerks zu bleiben, das gerade auf die unabhängige Kontrolle ihrer Lieferketten ausgerichtet ist.

5.7. Eine vollständige Umkehrung der Darstellung

Die Tabakindustrie versucht heute, sich gleichzeitig als Opfer des illegalen Handels, als Urheberin der wichtigsten Schätzungen zu dessen Ausmass, als Expertin für dessen Bekämpfung und als unverzichtbare Partnerin der Behörden darzustellen. Diese Position ermöglicht es ihr, die Art des Problems zu definieren, dessen Ausmass zu beziffern und jene Lösung zu fördern, die ihren Interessen am besten dient: Steuererhöhungen zu begrenzen, statt die unabhängige Kontrolle der Lieferkette zu verstärken.

Diese Strategie beschränkt sich nicht darauf, sich als Akteurin im Kampf gegen den illegalen Handel zu präsentieren. Sie ermöglicht es der Industrie auch, die Bedrohung durch den «Schwarzmarkt» gegen politische Massnahmen ins Feld zu führen, die den Tabakkonsum verringern könnten, insbesondere gegen Steuererhöhungen. Action on Smoking and Health (ASH) weist darauf hin, dass die Hersteller regelmässig das Argument verwenden, höhere Steuern würden zwangsläufig zu einer Zunahme des illegalen Handels führen. Die Entwicklung im Vereinigten Königreich zeigt jedoch, dass ein solcher automatischer Zusammenhang nicht besteht: Nach den offiziellen Schätzungen der britischen Steuer- und Zollbehörde HM Revenue & Customs ging die Zahl illegaler Zigaretten von rund 15 Milliarden im Zeitraum 2000–2001 auf rund 2 Milliarden im Zeitraum 2023–2024 zurück, obwohl die Tabaksteuern und die Zigarettenpreise in dieser Zeit stark gestiegen sind. Das Preisniveau stellt somit höchstens einen von mehreren Einflussfaktoren des illegalen Handels dar. Weitere entscheidende Faktoren sind insbesondere die Wirksamkeit der Kontrollen, die Qualität der staatlichen Steuerung und die Kontrolle der Lieferkette.[lxix]



Source: HMRC. Measuring tax gaps tables. June 2025; ONS. RPI: Ave price - Cigarettes 20 king size filter. June 2025.

Diese Umkehrung der Darstellung darf nicht ohne kritische Prüfung hingenommen werden. Die europäische Geschichte zeigt, dass der Schmuggel nicht nur durch illegale Hersteller oder kriminelle Organisationen begünstigt wurde, die vollständig ausserhalb des legalen Marktes operierten. Er beruhte auch auf der massenhaften Umleitung echter Zigaretten, die über die Vertriebsnetze legaler Hersteller in enormen Mengen verfügbar gemacht wurden.

Dies bedeutet nicht, dass heute jeder Hersteller direkt am illegalen Handel beteiligt ist oder dass jede übermässige Lieferung automatisch eine Straftat darstellt. Es bedeutet vielmehr, dass die Hersteller eine besondere, überprüfbare Verantwortung tragen: Sie müssen ihre Kunden kennen, die gelieferten Mengen kontrollieren, Bestimmungsmärkte mit offensichtlich erhöhtem Risiko identifizieren und jede unverhältnismässige Belieferung einstellen.

Die erste Massnahme zur Bekämpfung des illegalen Handels besteht daher darin, den Hahn bereits am Anfang der Lieferkette zuzudrehen. Solange Milliarden von Zigaretten, heute aber auch erhitzte Tabakprodukte, Snus, Nikotinbeutel und elektronische Zigaretten, an Märkte geliefert werden können, deren Binnennachfrage offensichtlich nicht ausreicht, um diese

Mengen aufzunehmen, bleiben die Erklärungen der Industrie über ihren Willen zur Bekämpfung des Schmuggels zutiefst widersprüchlich.

Die staatlichen Behörden dürfen es nicht zulassen, dass jene Industrie, die historisch zur Entstehung des Problems beigetragen hat, allein die Zahlen, Ursachen und Lösungen definiert. Eine glaubwürdige Politik erfordert unabhängige Daten, ein unter staatlicher Kontrolle stehendes Rückverfolgbarkeitssystem, vollständige Transparenz der Lieferketten und eine Überwachung der in Verkehr gebrachten Mengen. Die Bekämpfung des illegalen Handels darf nicht jenen überlassen werden, die mit jeder produzierten und verkauften Zigarette Einnahmen erzielen – unabhängig davon, wo diese letztlich konsumiert wird.

5.8. International dokumentierte Mechanismen der Einflussnahme durch die Tabakindustrie

Die Kontroversen um die von der Tabakindustrie finanzierten Schätzungen zum illegalen Handel sind keine schweizerische Besonderheit. Das Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC) beschreibt in einer Analyse der Darstellungen der Tabakindustrie zum illegalen Handel ein Muster, das in mehreren Ländern zu beobachten ist: Die Industrie beteiligt sich an der Erstellung oder Finanzierung von Schätzungen zum illegalen Markt, präsentiert sich gleichzeitig als Partnerin der Behörden bei der Bekämpfung dieses Phänomens und nutzt das Schmuggelrisiko, um Einfluss auf die Debatten über die Tabakbesteuerung zu nehmen.[lxx]

Das GGTC weist insbesondere darauf hin, dass die von der Industrie in Auftrag gegebenen Schätzungen, vor allem jene von KPMG, wegen mangelnder methodischer Transparenz und möglicher Verzerrungen bei der Klassifizierung kritisiert wurden. Es empfiehlt daher, dass diese Schätzungen weder als wichtigste Quelle noch als alleinige Referenz für steuerpolitische Entscheidungen der Regierungen dienen und einer unabhängigen Überprüfung unterzogen werden.

Diese internationale Analyse ist für die Schweiz besonders relevant. Sie legt nahe, nicht nur die methodische Aussagekraft der zum illegalen Handel vorgelegten Zahlen zu untersuchen, sondern auch deren politische Funktion: Wer erstellt diese Zahlen, wer finanziert sie, wie

gelangen sie in die öffentliche Debatte und in welchem Ausmass werden sie anschliessend dazu verwendet, Steuererhöhungen als Massnahmen darzustellen, die zu einer Ausweitung des Schwarzmarktes führen könnten? Die Frage des illegalen Handels lässt sich somit nicht von der Frage trennen, welchen Einfluss die Tabakindustrie auf die Definition des Problems selbst und auf die vorgeschlagenen Lösungen ausübt.

Diese Bedenken finden auch in einer aktuellen institutionellen Untersuchung ihren Niederschlag. Im Jahr 2026 untersuchte der Europäische Rechnungshof die zwischen nationalen Behörden und Tabakherstellern geschlossenen Kooperationsvereinbarungen. Er stellt fest, dass es diesen häufig an Transparenz mangelt, und äussert Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Artikel 5.3 des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Insbesondere betont er, dass diese Vereinbarungen den Herstellern einen formalisierten Kanal für die Zusammenarbeit mit den Behörden eröffnen. Fehlen ausreichende dokumentierte Schutzvorkehrungen, besteht das Risiko, dass sich die Kontrollprioritäten an den von den Herstellern hervorgehobenen Fragen orientieren, anstatt unabhängig von deren wirtschaftlichen Interessen festgelegt zu werden.[lxxi]

6. Ein weitgehend ignoriertes reales Problem: Parallelmärkte und Duty-free-Verkäufe

Die Kritik an den Schätzungen zum illegalen Handel bedeutet nicht, dass die Existenz von Vertriebskanälen bestritten wird, über die Tabakprodukte ausserhalb des regulär besteuerten Schweizer Marktes erworben werden können. Im Gegenteil: Eine kohärente Politik müsste sich mit sämtlichen dieser Parallelmärkte befassen, unabhängig davon, ob sie illegal oder vollkommen legal sind.

Unter diesen verdienen die Zigarettenverkäufe in Duty-free-Geschäften besondere Aufmerksamkeit. Sie schaffen eine paradoxe Situation: Während die Tabakbesteuerung eines der wichtigsten Instrumente zur Verringerung des Konsums darstellt, erhalten die staatlichen Behörden gleichzeitig Regelungen aufrecht, die es ermöglichen, Zigaretten unter Befreiung von bestimmten Steuern legal zu verkaufen oder einzuführen.

6.1. Duty-free-Verkäufe: legale Steuervermeidung

Die Unterscheidung zum Schmuggel ist grundlegend. Der Kauf von Zigaretten in einem Duty-free-Geschäft unter den gesetzlich vorgesehenen Bedingungen stellt keine illegale Handlung dar. Es handelt sich vielmehr um eine von den staatlichen Behörden geschaffene und zugelassene Regelung. Aus steuer- und gesundheitspolitischer Sicht verdient das Ergebnis jedoch eine genauere Betrachtung: Tabakprodukte können erworben werden, ohne dass die gesamte Steuerbelastung anfällt, die normalerweise für ihren Konsum gilt.

Die Weltgesundheitsorganisation betrachtet Einkäufe in Duty-free-Geschäften ausdrücklich als eine Form der legalen Steuervermeidung (tax avoidance). In den Indikatoren, die sie für das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) entwickelt hat, empfiehlt sie den Staaten, das Gesamtvolumen der Duty-free-Verkäufe von Tabakprodukten zu erfassen. Sie betont, dass diese Einkäufe erhebliche Mengen ausmachen können, die Wirksamkeit der Steuerpolitik verringern und unter bestimmten Umständen auch den illegalen Handel begünstigen können.

Die Leitlinien zur Umsetzung von Artikel 6 des WHO-Rahmenübereinkommens gehen in dieselbe Richtung: Steuerfreie Verkäufe machen Tabakprodukte günstiger und leichter zugänglich und schwächen damit das gesundheitspolitische Ziel der Besteuerung selbst.[lxxii] Die Frage der Duty-free-Verkäufe ist somit keineswegs ein technisches Detail der Zollgesetzgebung, sondern ein wesentlicher Bestandteil der Tabakpräventionspolitik.

6.2. Ein bei Zigaretten besonders augenfälliges Steuerparadox

Dieser Mechanismus ist umso bedeutsamer, als die Steuern einen erheblichen Anteil am Preis der regulär in der Schweiz verkauften Zigaretten ausmachen. Bei einer Packung mit 20 Zigaretten der meistverkauften Marke, die

9.40 Franken kostet, beträgt die Tabaksteuer derzeit rund 4.70 Franken pro Packung. Hinzu kommen die Mehrwertsteuer sowie die Beiträge an den Tabakpräventionsfonds und die SOTA. Im Jahr 2024 brachte die Tabaksteuer dem Bund Einnahmen von rund 1,9 Milliarden Franken ein, die zur Finanzierung der AHV und der IV verwendet werden.

Jede Zigarette, die im Rahmen einer steuerlich begünstigten Regelung verkauft wird, stellt somit potenziell ein Produkt dar, das je nach anwendbarem Steuersystem ganz oder teilweise der Besteuerung entgeht, die für reguläre Verkäufe gilt. Bei grossen Mengen können dadurch erhebliche Steuereinnahmen betroffen sein.

Aus methodischer Sicht wäre es allerdings falsch, jede im Duty-free-Handel verkaufte Zigarette automatisch als «Steuerausfall» für die Schweiz zu betrachten. Dazu müsste insbesondere ermittelt werden, wie viele dieser Zigaretten ohne die Möglichkeit des Duty-free-Einkaufs tatsächlich auf dem Schweizer Markt gekauft worden wären, wie viele von in der Schweiz wohnhaften Personen und wie viele von ausländischen Reisenden erworben werden und welche Steuern in den jeweiligen Situationen angefallen wären.

Hervorzuheben ist allerdings, dass es an Schweizer Flughäfen Duty-free-Geschäfte nicht nur beim Abflug, sondern auch bei der Einreise in die Schweiz gibt. Dort werden Verpackungen, Produkte und Preise angeboten, die ganz gezielt auf Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten ausgerichtet sind.

Eine seriöse Schätzung setzt daher voraus, dass sowohl die Verkaufsmengen als auch die Kundenströme bekannt sind.

6.3. Das Paradox der Zollfreimengen für Reisende

Die Problematik geht über die Duty-free-Geschäfte an Flughäfen hinaus. Die Schweiz erlaubt auch Reisenden, die ins Land einreisen, bestimmte Mengen an Tabakprodukten für den privaten Konsum einzuführen, ohne die normalerweise anfallenden Abgaben entrichten zu müssen. Die geltende Freimenge beträgt insbesondere 250 Zigaretten pro Person und Tag. Über diese Menge hinaus wird für jede zusätzliche Zigarette eine Abgabe von 25 Rappen erhoben.

Neben dem regulär besteuerten Binnenmarkt und dem tatsächlich illegalen Handel besteht somit eine dritte, weit weniger diskutierte Kategorie: ein legaler Parallelmarkt, der sich aus erlaubten grenzüberschreitenden Einkäufen, den für Reisende geltenden Zollfreimengen und den Duty-free-Verkäufen zusammensetzt.

Diese Unterscheidung ist für die Interpretation der Empty Pack Surveys besonders wichtig. Eine ausländische Zigarettenpackung, die auf einer Schweizer Strasse gefunden wird, kann aus dem Schmuggel stammen. Sie kann aber ebenso gut legal im Ausland oder in einem Duty-free-Geschäft gekauft worden sein. Die WHO selbst betont, dass Duty-free-Einkäufe zu den legalen Formen der Steuervermeidung gehören. Würden solche Packungen unterschiedslos dem illegalen Markt zugerechnet, hätte dies folglich eine Überschätzung seines Ausmasses zur Folge.

6.4. Messen, was messbar ist

In der Schweizer Debatte zeigt sich letztlich ein Paradox. Es werden sehr präzise Schätzungen zur Zahl der angeblich geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten vorgelegt, obwohl diese auf indirekten und methodisch fragwürdigen Verfahren beruhen. Gleichzeitig wird vollkommen legalen und organisierten Vertriebskanälen wie dem Duty-free-Handel deutlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl deren Verkaufsmengen grundsätzlich wesentlich direkter messbar sein müssten.

Bevor einem hypothetischen illegalen Markt Steuerausfälle in Höhe von Hunderten Millionen Franken zugeschrieben werden, wäre es daher sinnvoll, dass der Bund transparent veröffentlicht, wie viele Zigaretten und andere Tabakprodukte jährlich in Schweizer Duty-free-Geschäften verkauft werden, welchen Wert diese Verkäufe haben, wohin die Produkte gelangen und auf welche Steuereinnahmen aufgrund dieser gesetzlichen Ausnahmeregelungen – soweit dies ermittelt werden kann – verzichtet wird.

Es geht somit nicht nur um die Frage, wie viele Zigaretten illegal in die Schweiz gelangen. Ebenso muss untersucht werden, wie viele Tabakprodukte mit staatlicher Genehmigung legal der ordentlichen Besteuerung entgehen. Eine kohärente Steuerpolitik müsste beide Phänomene getrennt betrachten, statt die Debatte nahezu ausschliesslich auf den Schwarzmarkt zu konzentrieren.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Analyse der verfügbaren Daten führt zu einer differenzierteren Schlussfolgerung, als es die öffentliche Debatte über den «Schwarzmarkt» für Tabakprodukte in der Schweiz vermuten lässt. Zollvergehen, nicht deklarierte Einfuhren und Schmuggelaktivitäten existieren zweifellos. Die derzeit verfügbaren Informationen erlauben jedoch nicht den Schluss, dass ein grosser, organisierter illegaler Markt besteht, über den der Schweizer Konsum in erheblichem Umfang versorgt wird. Die beschlagnahmten Zigarettenmengen sind im Verhältnis zur Grösse des legalen Marktes äusserst gering. Ein bedeutender Teil der an Flughäfen abgefangenen Waren dürfte für Frankreich bestimmt gewesen sein. Unter den vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) in den Jahren 2023–2024 untersuchten Zigaretten wurden keine Fälschungen festgestellt. Zudem wurde bislang kein grosses landesweites Netzwerk zur illegalen Herstellung oder zum illegalen Vertrieb von Zigaretten öffentlich bekannt.

Die erste Schlussfolgerung des vorliegenden Berichts betrifft somit den Stand der verfügbaren Erkenntnisse: **Die Schweiz verfügt heute über kein statistisches System, mit dem sich das Ausmass und die Entwicklung des illegalen Tabakhandels zuverlässig messen lassen.** Die Daten des BAZG sind zu stark aggregiert und erlauben keine ausreichende Unterscheidung zwischen den verschiedenen Produktkategorien oder Formen von Rechtsverstössen. Zudem werden bei bestimmten Indikatoren Fälle, die innerhalb eines bestimmten Jahres abgeschlossen wurden, mit Verstössen vermischt, die möglicherweise bereits mehrere Jahre zuvor festgestellt worden waren. Unter diesen Umständen wäre es ebenso unbegründet, die Existenz des illegalen Handels zu bestreiten, wie zu behaupten, sein Umfang lasse sich präzise beziffern.

Diese Unsicherheit steht in deutlichem Gegensatz zur scheinbaren Genauigkeit der von KPMG im Auftrag von Philip Morris International veröffentlichten Schätzungen. Die von PMI finanzierten Jahresberichte gehen für die Schweiz von mehreren Hundert Millionen illegal gehandelten Zigaretten aus, obwohl die zur Reproduktion dieser Ergebnisse erforderlichen Daten nicht öffentlich zugänglich sind. Die Rohdaten der Empty Pack Surveys, die genauen Sammelorte, die individuelle Klassifizierung der Zigarettenpackungen, bestimmte

kommerzielle Informationen sowie mehrere Berechnungsschritte können von unabhängigen Beobachtern nicht überprüft werden. Diese Schätzungen können eine Informationsquelle unter anderen darstellen, sollten jedoch ohne unabhängige Validierung nicht als gesicherte Tatsachen behandelt werden.

Besonders deutlich wird diese Problematik, wenn solche Zahlen in offizielle Dokumente übernommen werden. Der Bericht des Bundesrates vom Dezember 2025 stellt eine Schätzung von 300 Millionen geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten, verbunden mit einem Steuerausfall von 76 Millionen Franken, einer weiteren Schätzung gegenüber, wonach 12,5 % der in der Schweiz konsumierten Zigaretten nicht im Inland versteuert worden seien, was einem Steuerausfall von über 240 Millionen Franken entsprechen würde. Der Bericht erläutert nicht hinreichend, wie diese beiden Kategorien voneinander abzugrenzen sind beziehungsweise in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Dabei können in der Schweiz nicht versteuerte Zigaretten auch aus legalen grenzüberschreitenden Einkäufen, aus Einfuhren im Rahmen der Zollfreimengen, aus Duty-free-Verkäufen oder aus dem Konsum durch Personen mit Wohnsitz im Ausland stammen. Die Gleichsetzung einer geografischen oder steuerlichen Kategorie mit einer Kategorie des illegalen Handels verwischt somit die Grenze zwischen legalem Parallelhandel und illegalem Handel.

Die Analyse zeigt ausserdem einen wichtigen Unterschied zwischen herkömmlichen Zigaretten und neuartigen Produkten auf. Bei elektronischen Zigaretten besteht das in der Schweiz beobachtete Hauptproblem nicht in einem grossen, unsichtbaren illegalen Markt, sondern in der Präsenz zahlreicher nicht konformer Produkte in den regulären Vertriebskanälen. Kantonale Kontrollen, Meldungen sowie Testkäufe im Internet zeigen, dass Produkte, die gegen die Vorschriften bezüglich Füllvolumen, Nikotingehalt, Zusammensetzung oder Kennzeichnung verstossen, weiterhin leicht erhältlich sind. Die Herausforderung liegt somit ebenso in der Überwachung des Binnenmarktes wie in der Kontrolle der Landesgrenzen.

Schliesslich lässt sich die Debatte über den illegalen Handel nicht von der Frage der Lieferketten und der Rolle der Tabakindustrie trennen. Die europäische Geschichte zeigt, dass der Parallelhandel auch auf der Umleitung echter, von legalen Herstellern produzierter

Zigaretten in nicht vorgesehene Vertriebskanäle beruhte. Dies veranlasste die Europäische Union dazu, den grossen multinationalen Tabakkonzernen strengere Verpflichtungen zur Kontrolle ihrer Kunden, ihrer Absatzmengen und ihrer Vertriebswege aufzuerlegen. Das WHO-Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen beruht genau auf diesem Ansatz: die Lieferkette absichern, unabhängige Systeme zur Überwachung und Rückverfolgbarkeit entwickeln und sicherstellen, dass die Kontrollsysteme nicht der Tabakindustrie überlassen werden.

Die Schweiz sollte sich daher von einer Debatte lösen, die sich im Wesentlichen auf die Frage konzentriert, ob eine Erhöhung der Tabaksteuern zu einer Zunahme des Schwarzmarktes führen würde. Eine glaubwürdige Politik muss zunächst die bestehenden Phänomene zuverlässig erfassen, zwischen den verschiedenen Formen des Parallelhandels unterscheiden und die Kontrollen dort verstärken, wo tatsächlich erkennbare Risiken bestehen.

Empfehlungen

1. Eine aussagekräftige nationale Statistik zum illegalen Handel schaffen.

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sollte jährlich detaillierte Daten über Beschlagnahmungen und Rechtsverstösse im Zusammenhang mit Tabak- und Nikotinprodukten veröffentlichen. Diese Daten sollten mindestens nach Produkttyp, Stückzahl und Gewicht, tatsächlichem Datum der Beschlagnahmung, Ort und Einfuhrweg, Art des Verstosses, mutmasslichem Bestimmungsort der Waren sowie Anzahl der betroffenen Vorgänge aufgeschlüsselt werden. Dabei sollte klar zwischen Beschlagnahmungen, die im jeweiligen Berichtsjahr erfolgten, und Verwaltungs- oder Strafverfahren, die im selben Jahr abgeschlossen wurden, unterschieden werden.

2. Den illegalen Handel in der Schweiz regelmässig durch unabhängige Untersuchungen erfassen lassen.

Der Bund sollte eine akademische Institution oder ein unabhängiges Forschungskonsortium damit beauftragen, das Ausmass des illegalen Handels anhand einer öffentlich zugänglichen, transparenten und reproduzierbaren Methodik zu untersuchen. Die anonymisierten Rohdaten, die Stichprobenverfahren, die Klassifizierungskriterien und die den Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen sollten einer wissenschaftlichen Überprüfung zugänglich sein. Studien, die direkt oder indirekt von der Tabakindustrie finanziert werden, sollten nicht als wichtigste Grundlage für politische Entscheidungen dienen.

3. Systematisch zwischen den verschiedenen Kategorien von Warenströmen unterscheiden.

Offizielle Statistiken und Berichte sollten klar zwischen legalen grenzüberschreitenden Einkäufen, Duty-free-Verkäufen, individuellen Überschreitungen der Zollfreimengen, nicht deklarierten Einfuhren zum Weiterverkauf, organisiertem Schmuggel, aus offiziellen Vertriebskanälen abgezweigten Originalprodukten und Produktfälschungen unterscheiden. Die Kategorie «Non-domestic» beziehungsweise «nicht in der Schweiz versteuert» sollte ohne zusätzliche Begründung niemals mit illegalem Handel gleichgesetzt werden.

4. Die Verkaufsmengen von Tabakprodukten im Duty-free-Handel veröffentlichen.

Der zollfreie Verkauf stellt einen legalen Parallelmarkt dar, dessen Umfang sich wesentlich direkter erfassen lassen sollte als jener des Schmuggels. Der Bund sollte jährlich die Mengen an Zigaretten und anderen Tabakprodukten veröffentlichen, die in Schweizer Duty-free-Geschäften verkauft werden. Dabei sollte soweit möglich zwischen Verkäufen an ausreisende und an einreisende Reisende unterschieden werden. Dies würde es ermöglichen, die steuerliche und gesundheitspolitische Bedeutung dieser Sonderregelungen transparent abzuschätzen.

5. Die Marktüberwachung von elektronischen Zigaretten und neuartigen Produkten im Inland verstärken.

Die kantonalen und eidgenössischen Behörden sollten die Probenahmen sowie die Kontrollen bei Importeuren und auf Online-Plattformen intensivieren, die Einhaltung der Selbstkontrollpflichten systematisch überprüfen und einen nationalen Mechanismus zur raschen Meldung, Entfernung vom Markt und zum Rückruf nicht konformer Produkte entwickeln. Die Statistiken sollten nicht nur die Beschlagnahmungen durch die Zollbehörden erfassen, sondern auch die im stationären Handel und im Internet festgestellten Rechtsverstösse dokumentieren.

6. Die unabhängige Kontrolle der Lieferketten verstärken.

Hersteller und Importeure sollten verpflichtet werden, ihre Kunden zu kennen, die gelieferten Mengen zu überwachen und Märkte oder Zwischenhändler zu identifizieren, die im Verhältnis zur legitimen Nachfrage unverhältnismässig grosse Mengen erhalten. Die für die Kontrolle erforderlichen Informationen sollten den Behörden zugänglich sein. Die Systeme zur Überwachung und Rückverfolgbarkeit sollten unter öffentlicher Kontrolle bleiben, entsprechend den Grundsätzen des WHO-Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen, das die Schweiz umsetzen sollte.

7. Die Transparenz der Kontakte mit der Tabakindustrie gewährleisten.

Die Kontakte zwischen den Tabakherstellern, ihren Interessenvertretern und den für Steuer-, Zoll- oder Strafverfolgungsfragen zuständigen Behörden sollten dokumentiert und transparent gemacht werden. Die Behörden sollten vermeiden, bei der Einschätzung des Problemausmasses, der Erhebung der wichtigsten Daten oder der Entwicklung von Instrumenten zur Kontrolle der Tabakprodukte von der Industrie selbst abhängig zu sein.

8. Das Risiko des illegalen Handels nicht pauschal als Argument gegen Tabaksteuererhöhungen verwenden.

Preisunterschiede können bestimmte grenzüberschreitende Warenströme beeinflussen, bestimmen jedoch nicht allein das Ausmass des illegalen Handels. Dieses hängt ebenso von der Qualität der Regierungsführung, den Kontrollen, der Korruption, den Sanktionen, der Überwachung der Lieferketten sowie der Fähigkeit der Behörden ab, illegale Netzwerke aufzudecken und zu zerschlagen. Eine Steuerpolitik muss daher unter Berücksichtigung all dieser Faktoren beurteilt werden und darf nicht auf der Annahme beruhen, dass eine Steuererhöhung zwangsläufig zu einem massiven Anstieg des Schmuggels führen würde.

Gesamtschlussfolgerung

Die wichtigste Erkenntnis dieses Berichts ist letztlich einfach: Unsicherheit muss als solche anerkannt werden. Die derzeit verfügbaren Daten erlauben es weder, jegliche Form des illegalen Handels in der Schweiz zu bestreiten, noch zu behaupten, dass ein illegaler Markt mit mehreren Hundert Millionen Zigaretten das Land jedes Jahr versorgt. Sie zeigen vor allem, dass die staatlichen Instrumente zur Erfassung dieses Phänomens unzureichend sind, während von der Tabakindustrie finanzierte Schätzungen mit einer Genauigkeit verbreitet werden, die weit über das hinausgeht, was sich anhand der öffentlich zugänglichen Daten überprüfen lässt.

Die Priorität sollte daher nicht darin bestehen, endlos über Zahlen zu debattieren, deren Berechnungsgrundlagen sich nicht reproduzieren lassen, sondern endlich die Voraussetzungen für eine verlässliche Erfassung des Phänomens zu schaffen. Dazu braucht es öffentliche, unabhängige und differenziert aufgeschlüsselte Daten, eine wirksame Überwachung des Binnenmarktes, eine Kontrolle der Lieferketten sowie eine konsequente Unterscheidung zwischen Schmuggel, legalen grenzüberschreitenden Einkäufen und anderen Formen des Parallelhandels.

Der illegale Handel stellt ein reales gesundheitspolitisches und gesellschaftliches Problem dar, sofern er durch ausreichende Daten belegt ist. Die blosse Berufung auf den illegalen Handel kann jedoch den Nachweis seiner tatsächlichen Existenz und seines Ausmasses nicht ersetzen. Solange die Existenz und das Ausmass eines grossen Schwarzmarktes in der Schweiz nicht

durch transparente, unabhängige und reproduzierbare Daten nachgewiesen sind, sollte diese Bedrohung nicht als ausschlaggebendes Argument herangezogen werden, um eine an den Zielen der öffentlichen Gesundheit ausgerichtete Tabaksteuerpolitik zu bremsen.

Luciano Ruggia, Geschäftsführer, Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz

[i] Dutta, Sheila (2019) Confronting Illicit Tobacco Trade. A Global Review of Country Experiences. World Bank Group. Washington (DC). Online verfügbar unter: http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135.

[ii] Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2013). Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Online verfügbar unter: https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/2ee19f58-9e41-46e4-837e-7c4e61b42591/content.

[iii] Prabhat Jha, Frank Chaloupka, éds. (2000) Tobacco control in developing countries. World Bank/WHO : Oxford University Press (OUP). Online verfügbar unter: https://academic.oup.com/book/54079.

[iv] National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2015) Understanding the U.S. Illicit Tobacco Market: Characteristics, Policy Context, and Lessons from International Experiences. Washington (DC). Online verfügbar unter: https://www.nationalacademies.org/read/19016/chapter/4.

[v] Europäische Kommission (2013). Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: Intensivierung der Bekämpfung des Zigarettenschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie. Online verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013DC0324.

[vi] https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/revenue-programme.aspx (zuletzt abgerufen am 31.08.2026)

[vii] Zollverordnung (ZV; SR 631.01), Art. 65. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/de/freimengen-lebensmittel-alkohol-tabak

[viii] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (2026). Fakten und Zahlen 2025 des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/dam/de/sd-web/ywDsTHlFGGn7/BAZG_Jahreszahlen_2025_d.pdf

[ix] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.

[x] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.

[xi] Forte hausse des saisies de cigarettes de contrebande en Suisse en 2024 (2025). In : RTS Online, 1 mars 2025. En ligne : https://www.rts.ch/info/suisse/2025/article/saisies-record-de-cigarettes-de-contrebande-dans-les-aeroports-suisses-en-2024-28802877.html.

[xii] Les douaniers trouvent 600'000 cigarettes non déclarées (2026). In : Blick.ch, 3 septembre 2026. En ligne : https://www.blick.ch/fr/suisse/douane-600000-cigarettes-non-declarees-trouvees-a-zurich/4s3lxpn.

[xiii] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.

[xiv] Contrebande de cigarettes en forte hausse aux frontières suisses (2026). In : Agefi, 18 mars 2026.

[xv] Menichini, Marc (2024) Le trafic illicite de cigarettes est en plein essor. In : Swissinfo, 16 juillet 2024. En ligne : https://www.swissinfo.ch/fre/various/le-trafic-illicite-de-cigarettes-est-en-plein-essor/83834824.

[xvi] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). Bekämpfung von Schmuggel und Kriminalität. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/de/fakten-zahlen-strafverfolgung

[xvii] Antwort des BAZG an die Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz, E-Mail vom 3. August 2026.

[xviii] Europäischer Rechnungshof (2026). Sonderbericht 23/2026: Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in der EU. Fragmentierte Anstrengungen und anhaltende Lücken. Online verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-23/SR-2026-23_EN.pdf.

[xix] AT Schweiz. Illegale Vapes: Behörden bleiben seit halbem Jahr untätig, 06.09.2024: https://www.at-schweiz.ch/de/news-medien/news/illegale-vapes-behoerden-untaetig/

[xx] AT Schweiz, Nikotinbeutel, die als «nikotinfrei» dargestellt werden: AT Schweiz meldet Verstösse dem BAG und dem SECO, 31.03.2026, https://www.at-schweiz.ch/de/news-medien/news/nikotinbeutel-die-als-nikotinfrei-dargestellt-werden-at-schweiz-meldet-verst%C3%B6sse-dem-bag-und-dem-seco/
[xxi] AT Schweiz, 6-Methylnikotin (6-MN): Die Schweiz darf nicht erneut beim Jugendschutz versagen, 14.03.2025, https://www.at-schweiz.ch/de/news-medien/news/medienmitteilung-6-methylnikotin/
[xxii] AT Schweiz, Illegale Vapes: Behörden bleiben seit halbem Jahr untätig, 06.09.2024, https://www.at-schweiz.ch/de/news-medien/news/illegale-vapes-behoerden-untaetig/
[xxiii] AT Schweiz, Kantonslabor spricht für jede zweite E-Zigarette Verkaufsverbot aus, 10.12.2025, https://www.at-schweiz.ch/de/news-medien/news/kantonslabor-spricht-verkaufsverbot-aus/
[xxiv] Kantonales Laboratorium / Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2023). Jahresbericht 2023. Online verfügbar unter: https://media.bs.ch/original_file/2df84b51d789c9cb0cf420d68eb639a1b4376c12/klbs-jahresbericht-2023.pdf.
[xxv] Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG); Bundesamt für Gesundheit (BAG). FAQ zur Umsetzung des Tabakproduktegesetzes. Online verfügbar unter: https://www.bag.admin.ch/de/faq-zur-umsetzung-des-tabakproduktegesetzes
[xxvi] Europäische Union (3. April 2014). Richtlinie 2014/40/EU.
[xxvii] Bundesgericht, Urteil vom 14. April 2026, 2C_353/2025. Online verfügbar unter: https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F14-04-2026-2C_353-2025&lang=fr&type=show_document&zoom=&utm_source
[xxviii] https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/mvXebsjihp2E/20241022-mm-morgins-eviter-de-dedouaner-ses-cartouches-pour-vapoteuses.pdf?utm_source=chatgpt.com
[xxix] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (13/04/2026) Des cigarettes jetables à la broyeuse. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/fr/communiques-de-presse-regionaux.
[xxx] https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-134_en.htm
[xxxi] https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ressort-ostschweiz/fehlende-regulierung-es-lebe-die-schweiz-tabaktouristen-decken-sich-in-der-ostschweiz-mit-snus-ein-in-der-eu-ist-der-verkauf-illegal-ld.2602609
[xxxii] https://www.zeit.de/2024/28/snus-nikotin-tabak-steuer-verkaufszahlen-zoll
[xxxiii] "No Counterfeit heated tobacco flows were identified", p. 34, KPMG/Philip Morris Products SA (2026) Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results. Online verfügbar unter: https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf.
[xxxiv] Fooks, Gary Jonas; Peeters, Silvy; Evans-Reeves, Karen (2014) Illicit trade, tobacco industry-funded studies and policy influence in the EU and UK. In : Tobacco Control, vol. 23, n° 1, p. 81–83. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050788.
[xxxv] KPMG/Philip Morris Products SA (2026) Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results. Online verfügbar unter: https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf
[xxxvi] Philip Morris International (PMI), 2025 Annual Report, 2026 ; Philip Morris International, 2025 Fourth-Quarter & Full-Year Results, 10. Februar 2026. Nach Angaben von PMI erzielten die sogenannten «rauchfreien» Produkte («smoke-free»), zu denen insbesondere erhitzte Tabakprodukte und orale Nikotinprodukte gehören, im Jahr 2025 einen Umsatz von 16,9 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht 41,5 % des gesamten Nettoumsatzes des Konzerns. PMI gibt zudem an, seit 2008 mehr als 16 Milliarden US-Dollar in die Entwicklung, wissenschaftliche Validierung und Vermarktung dieser Produkte investiert zu haben. https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/investor_relation/pmi-2025-annual-report.pdf
[xxxvii] https://www.pmi.com/our-business/illicit-trade-prevention/illicit-trade-in-europe (abgerufen am 06.08.2026)
[xxxviii] Schweizerischer Bundesrat (2025). Überblick über den Markt für Tabakprodukte und Tabakersatzprodukte. Bericht in Erfüllung der Postulate 23.3588 WAK-N und 24.4229 Gugger. Online verfügbar unter: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2023/20233588/Bericht%20BR%20F.pdf.

[xxxix] Joossens, Luk (2011) Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions. Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE). Online verfügbar unter: https://www.tri.ie/uploads/3/1/3/6/31366051/industry_and_market_response_ppacte_wp5.pdf
[xl] Fooks, Gary Jonas; Peeters, Silvy; Evans-Reeves, Karen (2014) Illicit trade, tobacco industry-funded studies and policy influence in the EU and UK. In : Tobacco Control, vol. 23, n° 1, p. 81–83. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050788.
[xli] Gilmore, Anna B.; Rowell, Andy; Gallus, Silvano; Lugo, Alessandra; Joossens, Luk; Sims, Michelle (2014) Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. In : Tobacco Control, vol. 23, n° e1, e51-61. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2013-051240.
[xlii] Gallagher, Allen W. A.; Evans-Reeves, Karen A.; Hatchard, Jenny L.; Gilmore, Anna B. (2019) Tobacco industry data on illicit tobacco trade: a systematic review of existing assessments. In : Tobacco Control, vol. 28, n° 3, p. 334–345. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054295.
[xliii] Gallagher, Allen W. A.; Evans-Reeves, Karen A.; Hatchard, Jenny L.; Gilmore, Anna B. (2019) Tobacco industry data on illicit tobacco trade: a systematic review of existing assessments. In : Tobacco Control, vol. 28, n° 3, p. 334–345. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054295.
[xliv] Europäischer Rechnungshof (2026) Special report 23/2026: Combating the illicit trade in tobacco in the EU. Fragmented efforts and persistent gaps. Luxembourg. Online verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-23/SR-2026-23_EN.pdf.
[xlv] KPMG/Philip Morris Products SA (2026) Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results. Online verfügbar unter: https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf.
[xlvi] Bundesamt für Gesundheit (BAG). Tabaksteuer: hohe Preise senken den Konsum. Online verfügbar unter: https://www.bag.admin.ch/de/tabaksteuer-hohe-preise-senken-den-konsum
[xlvii] Gilmore, Anna B.; Rowell, Andy; Gallus, Silvano; Lugo, Alessandra; Joossens, Luk; Sims, Michelle (2014) Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. In : Tobacco Control, vol. 23, n° e1, e51-61. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2013-051240.
[xlviii] KPMG, Illicit Cigarette Consumption in the EU, UK, Norway and Switzerland — 2021 Results**,** Tabellen mit den EPS-Ergebnissen für die Schweiz, 2018–2021.
[xlix] Schweizer Parlament. Geschäft 23.3588, Gesamtschau des Markts für Tabak- und Tabakersatzprodukte . Online verfügbar unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233588
[l] Schweizer Parlament. Geschäft 24.4229, Eine starke Schweiz dank moderaten Tabaksteuern. Online verfügbar unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20244229
[li] Schweizerischer Bundesrat (2025). Überblick über den Markt für Tabakprodukte und Tabakersatzprodukte. Bericht in Erfüllung der Postulate 23.3588 WAK-N und 24.4229 Gugger. Online verfügbar unter: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2023/20233588/Bericht%20BR%20F.pdf
[lii] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Page 30. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
[liii] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
[liv] Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Online verfügbar unter: https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
[lv] Comité National Contre le Tabagisme (CNCT) (2026) Marchés parallèles du tabac : le rapport KPMG au service du narratif de l'industrie. Online verfügbar unter: https://www.generationsanstabac.org/fr/decryptages/marches-paralleles-du-tabac-le-rapport-kpmg-au-service-du-narratif-de-lindustrie/.
[lvi] Demain sera non-fumeur (DNF) (2026) Marché parallèle du tabac : anatomie d'une désinformation organisée. Online verfügbar unter: https://dnf.asso.fr/marche-parallele-tabac-desinformation/.

[lvii] AT Schweiz, Die Wahrheit über Zigarettenpreise, Juni 2025, https://www.at-schweiz.ch/documents/1059/Infoblatt_Zigarettenpreise_DE_final__touched_up_final.pdf
[lviii] AT Schweiz, 2026: Europa erhöht die Tabak- und Nikotinsteuern, die Schweiz schaut zu, 23.01.2026, https://www.at-schweiz.ch/de/at-blog/2026-europa-erhoht-die-tabak--und-nikotinsteuern/
[lix] Joossens, L.; Raw, M. (1998) Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? In : Tobacco Control, vol. 7, n° 1, p. 66–71. DOI: 10.1136/tc.7.1.66.
[lx] Skafida, Valeria; Silver, Karin E.; Rechel, Boika P. D.; Gilmore, Anna B. (2014) Change in tobacco excise policy in Bulgaria: the role of tobacco industry lobbying and smuggling. In : Tobacco Control, vol. 23, n° e1, e75-84. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050600.
[lxi] Gilmore, A. B.; McKee, M. (2004) Moving East: how the transnational tobacco industry gained entry to the emerging markets of the former Soviet Union-part I: establishing cigarette imports. In : Tobacco Control, vol. 13, n° 2, p. 143–150. DOI: 10.1136/tc.2003.005108.
[lxii] European Parliament. (09/03/2016) Cigarettes: MEPs oppose renewing EU anti-smuggling deals with tobacco firms. Online verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160303IPR16929/cigarettes-meps-oppose-renewing-eu-anti-smuggling-deals-with-tobacco-firms. ; Joossens, Luk; Gilmore, Anna B.; Stoklosa, Michal; Ross, Hana (2016) Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies. In : Tobacco control, vol. 25, n° 3, p. 254–260. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2014-052218.
[lxiii] https://www.7sur7.be/belgique/un-milliard-de-cigarettes-de-contrefacon-ont-ete-saisies-en-belgique-en-cinq-ans~a8a73390/ (abgerufen am 18.08.2026)
[lxiv] https://finances.belgium.be/sites/default/files/Customs/Over-de-AADA/Persberichten/2024/21032024_4.38_millions_cigarettes.pdf (abgerufen am 18.08.2026)
[lxv] European Anti-Fraud Office OLAF, « GZA VAPE: OLAF und internationale Zollbehörden bekämpfen illegalen Handel mit E-Zigaretten», 17.04.2026. https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/jco-vape-olaf-and-international-customs-authorities-crack-down-illegal-trade-e-cigarettes-2026-04-17_en
[lxvi] Assemblée nationale française, « Mise en œuvre du Protocole de l'OMS pour lutter contre le commerce illicite de tabac », résolution adoptée le 26 novembre 2025 ; compte rendu des débats. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17t0181_texte-adopte-seance
[lxvii] Secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS, « Five years on: the value of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products », 25 septembre 2023. https://fctc.who.int/newsroom/news/item/25-09-2023-five-years-on-value-of-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products
[lxviii] AT Schweiz, Nationalrat blockiert Ratifikation der WHO-Tabakkonvention - Sieg für die Tabakindustrie, 18.03.2026, https://www.at-schweiz.ch/de/news-medien/news/nationalrat-blockiert-ratifikation-der-who-tabakkonvention---sieg-f%C3%BCr-die-tabakindustrie/
[lxix] Waldron, John (2025) From smuggling to spin: how tobacco giants hijacked the illicit trade debate. Blog. ASH UK. Online verfügbar unter: https://ash.org.uk/media-centre/news/blog/from-smuggling-to-spin-how-tobacco-giants-hijacked-the-illicit-trade-debate.
[lxx] Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC) A Response to Tobacco Industry's Illicit Trade Narratives to Interfere with Policy Making: The Triple Fiscal Loss. Series Brief. Online verfügbar unter: https://globaltobaccoindex.org/brief-factsheets.
[lxxi] European Court of Auditors (2026) Special report 23/2026: Combating the illicit trade in tobacco in the EU. Fragmented efforts and persistent gaps. Luxembourg. Online verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-23/SR-2026-23_EN.pdf.
[lxxii] WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (2013). Leitlinien zur Umsetzung von Artikel 6. https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/price-and-tax-measures-to-reduce-the-demand-for-tobacco