Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 19. Dezember 2025

Gesamtschau des Tabak- und Tabakersatzmarkts

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate

23.3588 WAK-N vom 23. Mai 2023 und 24.4229 Gugger vom 27. September 2024

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **4**

Abbildungen **5**

Tabellen **5**

Zusammenfassung **6**

23.3588 Postulat WAK-N «Gesamtschau des Markts für Tabak- und Tabakersatzprodukte» **8**

1 Produkte gemäss Tabaksteuergesetz bzw. Tabakproduktegesetz **9**

2 Entwicklung der Verkäufe in den letzten 10 Jahren inklusive Prognosen **10**

3 Steuerliche Behandlung von Tabak- und Tabakersatzprodukten inkl. Vergleich mit dem benachbarten Ausland **13**

3.1 Steuertarif für Zigaretten (Anhang I) 14

3.2 Steuertarif für Zigarren und Zigarillos (Anhang II) 15

3.3 Steuertarif für Feinschnitttabak und Wasserpfeifentabak (Anhang III) 17

3.4 Steuertarif für anderen Rauchtabak als Feinschnitttabak und übrige Tabakfabrikate (Rollentabak, Zigarrenabschnitte und andere) und Kau- und Schnupftabak (Anhang IV) 20

3.4.1 Anderer Rauchtabak als Feinschnitttabak und übrige Tabakfabrikate (Rollentabak, Zigarrenabschnitte und andere) 20

3.4.2 Kau- und Schnupftabak 21

3.5 Steuertarif für Ersatzprodukte (Anhang V) 22

3.5.1 Elektronische Zigaretten 22

3.5.2 Andere Ersatzprodukte 24

3.6 Weitere Abgaben auf Tabakprodukte in der Schweiz 25

3.6.1 Abgabe zur Mitfinanzierung des Inlandtabaks (SOTA-Abgabe) 25

3.6.2 Tabakpräventionsabgabe 25

3.7 Résumé ..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

4 Flexible Gestaltung der Mindeststeuer und Orientierung am Durchschnitt des Marktpreises **26**

5 Zeitgemässe Produktekategorisierung **27**

6 Auswirkungen einer Erhöhung der Tabaksteuer **28**

6.1 Allgemeine Auswirkungen 28

6.2 Auswirkungen auf den Schwarzmarkt und den Einkaufstourismus 29

7 Limitierte Kompetenz des Bundesrates zur Erhöhung der Tabaksteuer **32**

8 Ausweitung der Abgabe in den Tabakpräventionsfonds auf alle Produkte **34**

9 Aktuelle Entwicklungen in der EU **37**

9.1 Kategorisierung der Produkte 37

9.2 Systematik der Besteuerung 37

9.3 Steuersätze ... 38

10 Exkurs gesundheitspolitische Aspekte ... 38

10.1 Berücksichtigung gesundheitspolitischer Aspekte bei der Ausgestaltung der Tabaksteuer ... 39

10.2 Reduktion der Konsumprävalenz ... 39

10.3 Besteuerung alternativer Nikotinprodukte ... 41

24.4229 Postulat Gugger «Eine starke Schweiz dank moderaten Tabaksteuern» ... 44

A Erhöhung der Steuerbelastung gemäss Postulat ... 46

A.1 Erhöhung der Steuerbelastung für Zigaretten um 10 Prozentpunkte ... 46

A.2 Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung für Zigaretten auf mindestens 75 Prozent ... 47

B Erhöhung der Steuerbelastung weitere Szenarien ... 48

B.1 Steuerpreisschritt für Zigaretten um 50 Rappen ... 48

B.2 Steuerpreisschritt für Zigaretten um einen Franken ... 49

C Anpassung der zurzeit angewandten Kategorisierung gemäss Tabaksteuergesetz ... 49

D Mehreinnahmen für die AHV dank der erhöhten Tabaksteuer ... 50

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BV	Bundesverfassung
CBD	Cannabidiol
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EKSN	Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
KHP	Kleinhandelspreis
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu; nationalen Instituts für Gesundheit und Umwelt der Niederlande
TabPG	Tabakproduktegesetz vom 1. Oktober 2021 (SR *818.32*)
THC	Tetrahydrocannabinol
TPF	Tabakpräventionsfonds
TStG	Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969 (SR *641.31*)
TStV	Tabaksteuerverordnung vom 14. Oktober 2009 (SR *641.311*)
SOTA	Société coopérative pour l'achat du tabac indigène ; Einkaufsgenossenschaft für Inlandtabak
WAK	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben
WHO	World Health Organization; Weltgesundheitsorganisation

Abbildungen

Abbildung 1 Versteuerte Mengen Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen (Quelle Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG) 11

Abbildung 2 Versteuerte Mengen Feinschnitttabak, Wasserpfeifentabak und Kautabak, Snus und Nikotinbeutel (Quelle Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG) 12

Abbildung 3 Vergleich Verkaufspreise von Zigaretten, Feinschnitttabak und Tabakprodukten zum Erhitzen mit den Nachbarländern 32

Tabellen

Tabelle 1 Übersicht der auf dem Markt erhältlichen Tabakfabrikate und Ersatzprodukte 9

Tabelle 2 Übersicht Steuertarife gemäss Tabaksteuergesetz 14

Tabelle 3 Vergleich steuerliche Belastung je 20 Zigaretten 15

Tabelle 4 Vergleich steuerliche Belastung je Zigarre 16

Tabelle 5 Vergleich steuerliche Belastung je 20 Zigarillos 17

Tabelle 6 Vergleich steuerliche Belastung je Packung à 30 Gramm Feinschnitttabak 18

Tabelle 7 Vergleich steuerliche Belastung je Dose à 250 Gramm Wasserpfeifentabak 19

Tabelle 8 Vergleich steuerliche Belastung je 20 Tabak-Sticks zum Erhitzen 20

Tabelle 9 Vergleich steuerliche Belastung je Dose Snus 21

Tabelle 10 Vergleich steuerliche Belastung je Dose tabakfreie Nikotinbeutel 22

Tabelle 11 Vergleich steuerliche Belastung nikotinhaltiger Erzeugnisse, die mittels nachfüllbarer elektronischer Zigarette konsumiert werden können, je Milliliter ... 23

Tabelle 12 Vergleich steuerliche Belastung von Erzeugnissen, die mittels elektronischer Einwegzigarette konsumiert werden können, je Milliliter 24

Tabelle 13 Berechnung Erhöhung Tabaksteuerbelastung um 10 Prozentpunkte (Preisanstieg von +33%) 46

Tabelle 14 Berechnung Erhöhung Steuerbelastung auf mindestens 75 Prozent (Preisanstieg von +66%) 47

Tabelle 15 Berechnung Steuerpreisschritt um 50 Rappen 48

Tabelle 16 Berechnung Steuerpreisschritt um einen Franken 49

Zusammenfassung

Der Bundesrat wurde mit dem Postulat der WAK-N vom 23. Mai 2023 (23.3588 «Gesamtschau des Markts für Tabak- und Tabakersatzprodukte») und dem Postulat Gugger vom 27. September 2024 (24.4229 «Eine starke Schweiz dank moderaten Tabaksteuern») beauftragt, eine umfassende Übersicht über den Markt für Tabak- und Tabakersatzprodukte in der Schweiz zu erstellen sowie Fragen im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Tabaksteuerbelastung zu prüfen. Ziel ist eine fundierte Darstellung der Produktlandschaft, ihrer Besteuerung sowie der wirtschaftlichen und gesundheitspolitischen Auswirkungen, auch im Vergleich zum benachbarten Ausland.

Der Schweizer Markt umfasst nebst klassischen Tabakprodukten wie Zigaretten, Zigarren, Feinschnitt- und Pfeifentabak eine wachsende Vielfalt an neuartigen Tabakprodukten (Tabakprodukte zum Erhitzen, Snus etc.) und nikotinhaltigen Konsumprodukten (E-Zigaretten und Nikotinbeutel). Die letzten zehn Jahre waren geprägt von einem Rückgang bei den traditionellen Produkten (v. a. Zigaretten) und einer starken Zunahme alternativer Konsumformen. Die bestehenden Produktkategorien orientieren sich an der EU-Systematik. Eine differenziertere Kategorisierung erscheint für neuartige Produkte sinnvoll, um eine einfachere Rechtsanwendung zu gewährleisten und gezielter auf Marktveränderungen reagieren zu können.

Die Tabaksteuer kombiniert spezifische und ad-valorem-Komponenten, welche einzeln oder zusammen angewendet werden. Die Belastung variiert stark nach Produktart. Die Steuereinnahmen tragen zur Mitfinanzierung des Anteils des Bundes an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) bei. Die Einnahmen der Tabaksteuer fliessen primär in die allgemeine Bundeskasse. Steigen die Einnahmen aus der Tabaksteuer, erhöht sich lediglich ihr Beitrag innerhalb des bestehenden Anteils, ohne dass der AHV insgesamt mehr Mittel zur Verfügung stehen. Soll die AHV zusätzliche Mittel erhalten, müsste der prozentuale Bundesanteil erhöht werden oder es wäre eine direkte Zweckbindung erforderlich. Letzteres würde eine Verfassungsänderung erfordern.

Ein Vergleich mit den Nachbarstaaten zeigt deutlich tiefere Verkaufspreise in Deutschland, Österreich und Italien, was den Einkaufstourismus und Schmuggel in die Schweiz begünstigt. Eine Steuererhöhung um 10 Prozentpunkte bzw. eine anzustrebende Gesamtbelastung von 75 Prozent des Endpreises würde zu markanten Preisanstiegen führen (z. B. Zigarettenpreis bis Fr. 15.30) und diese Effekte verstärken. Weltweit gehören Zigaretten zu den Produkten, die besonders häufig geschmuggelt werden. Neben Handelsbeschränkungen und Verboten sind insbesondere hohe Preise Ursache für den Zigarettenschmuggel. Seit einigen Jahren steigen Anteil nicht versteuerter Zigaretten – teils über 20 Prozent in Grenzregionen – und Schmuggel in die Schweiz stetig an. Weitere Steuererhöhungen könnten diese Tendenzen verstärken und letztlich die fiskalischen Ziele konterkarieren. In Frankreich, wo die Verkaufspreise u. a. massiv höher sind als in der Schweiz, zeigt sich ebendiese Situation.

Im Gegensatz zur Alkoholsteuer ist weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe festgehalten, dass mit der Tabaksteuer gesundheitspolitische Ziele verfolgt werden sollen. Dennoch können solche Überlegungen bei der Festlegung der Steuersätze einfliessen. Im Jahr 2008 wurden vom Bundesrat auch gesundheitspolitische Aspekte bei der Festlegung der Steuersätze berücksichtigt. Gemäss WHO zählen hohe Tabaksteuern und -preise zu den sechs kosteneffizientesten Massnahmen der Tabakprävention. Diese Erkenntnis basiert auf empirischen Studien, die belegen, dass Steuer- und Preiserhöhungen auf Zigaretten den Konsum von Rauchenden, insbesondere von preissensiblen Jugendlichen, reduzieren.

Die geltenden Erhöhungskompetenzen des Bundesrates zur Tabaksteuer sind weitgehend ausgeschöpft. Für neue Produktarten (z. B. nikotinhaltige Flüssigkeiten) besteht derzeit keine Erhöhungskompetenz. Eine Orientierung der Mindeststeuer am Marktpreis ist grundsätzlich möglich, aber administrativ aufwändig und anfällig für Manipulationen durch die Marktteilnehmenden. Alternativ könnte eine erneute Erhöhungskompetenz für den Bundesrat als flexiblere Lösung ins Auge gefasst werden. Er könnte damit gezielt auf Marktveränderungen reagieren.

Die derzeitige Finanzierung des Tabakpräventionsfonds beschränkt sich auf Zigaretten und Feinschnitttabak. Eine Ausweitung auf alle Produktgruppen wäre möglich, bedürfte jedoch einer Anpassung der rechtlichen Grundlagen und einer Prüfung der Verfassungsgrundlage.

Kernaussagen

- Die Produktekategorien im Tabaksteuergesetz sind veraltet. Eine differenziertere Kategorisierung für neuartige Produkte erscheint grundsätzlich sinnvoll.
- Steuererhöhungen gelten aus gesundheitspolitischer Sicht als wirksamste Präventionsmassnahme. Bei einer Preiserhöhung von 10 Prozent reduziert sich der Konsum schätzungsweise um 4 Prozent. Bei Jugendlichen ist der Effekt stärker.
- Grosse Steuerschritte können aufgrund von Einkaufstourismus und Schmuggel zu spürbaren Mindereinnahmen führen.
- Die Steuererhöhungskompetenz des Bundesrates hat sich in der Vergangenheit bewährt und diente gleichermassen fiskal- wie auch gesundheitspolitischen Zwecken.
- Die gemäss Postulat Gugger geforderte Prüfung einer Erhöhung der Steuerbelastung um 10 Prozentpunkte könnte zu einer Reduktion des Zigarettenkonsums um 13 Prozent und Mehreinnahmen von 500 Millionen Franken führen.
- Eine Ausweitung des Tabakpräventionsfonds erfordert eine weitergehende Prüfung.

23.3588 Postulat WAK-N «Gesamtschau des Markts für Tabak- und Tabakersatzprodukte»

Am 23. Mai 2023 wurde das Postulat WAK-N 23.3588 «Gesamtschau des Markts für Tabak- und Tabakersatzprodukte» eingereicht. Der Bundesrat hat das Postulat am 16. August 2023 zur Annahme empfohlen. Am 19. September 2023 wurde es im Nationalrat angenommen, eine Minderheit beantragte die Ablehnung. Der eingereichte Text[1] des Postulates lautet wie folgt:

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen,

- welche Produkte, die unter das Tabakproduktegesetz bzw. das Tabaksteuergesetz fallen, es heute gibt;
- wie sich die Verkäufe dieser Tabakprodukte in den letzten 10 Jahren entwickelt haben und welche Entwicklungen zukünftig zu erwarten sind;
- wie diese Produkte heute im Inland, wie auch im umliegenden Ausland steuerlich behandelt werden;
- ob die heutige Kategorisierung noch zeitgemäss ist oder ob, insbesondere mit Blick auf neuere Produkte, eine Neukategorisierung angebracht wäre;
- wie die Mindeststeuer flexibilisiert und beispielsweise am Durchschnitt des Marktpreises orientieren kann;
- welche Auswirkungen die Steuern auf den Schwarzmarkt sowie auf den Einkaufstourismus haben können;
- ob der Bundesrat mit einer limitierten Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer besser und gezielter auf Marktveränderungen reagieren könnte;
- wie die Steuer zugunsten des Tabakpräventionsfonds auf alle Tabakprodukte sowie auf elektronische Zigaretten ausgeweitet werden kann.

Der vorliegende Bericht zielt darauf ab, die im Postulat gestellten Fragen sachlich zu beantworten und einen wirtschaftlichen Überblick über den Tabakmarkt in der Schweiz zu vermitteln. Der Bericht spricht keine Empfehlungen zur Anpassung der Tabaksteuer, zur Einführung einer begrenzten Kompetenz des Bundesrates für Steuererhöhungen oder zur Ausweitung der Tabakpräventionsabgabe auf weitere nikotinhaltige Produkte aus. Er zeigt jedoch die entsprechenden Handlungsoptionen sowie deren mögliche Auswirkungen auf.

Verfassungsrechtlich verfolgt die Tabaksteuer primär das Ziel, Einnahmen für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV / IV) zu generieren.[2] Die Höhe der Steuer beeinflusst den Preis und dadurch auch das Konsumverhalten und kann dadurch eine präventive Wirkung entfalten. Diese Thematik wird im Kapitel 10 «Exkurs gesundheitspolitische Aspekte» ausführlicher behandelt.

[1] www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 23.3588 | Gesamtschau des Markts für Tabak- und Tabakersatzprodukte | Geschäft | Das Schweizer Parlament

[2] Art. 131 As 1 Bst a i.V.m. Art. 112 Abs. 5 der Bundesverfassung (BV; SR **101**)

1 Produkte gemäss Tabaksteuergesetz bzw. Tabakproduktegesetz

Der Tabaksteuergesetzgebung unterliegen sämtliche Tabakprodukte und die Tabakersatzprodukte. Sie enthält Bestimmungen zu Fertigfabrikaten aber auch zu Produkten, die nicht für Endverbraucherinnen und Endverbraucher bestimmt sind. So sind dem Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969[3] (TStG) im Gegensatz zum Tabakproduktegesetz vom 1. Oktober 2021[4] (TabPG) auch Rohtabak und Halbfabrikate zur Herstellung von Tabakfabrikaten unterstellt. Dies dient sowohl der Kontrolle bei der Einfuhr, im Handel, der Verwendung als auch der Verhinderung der illegalen Herstellung von Tabakfabrikaten im Inland.

Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die auf dem Markt erhältlichen verbrauchsfertigen Produkte (Tabakfabrikate und Ersatzprodukte), die unter das Tabaksteuergesetz fallen. Die im Tabaksteuergesetz enthaltenen Anhänge entsprechen dabei jeweils einer Produktekategorie.

Anhang gemäss TStG	Produkte je Produktekategorie
Anhang I	Zigaretten
Anhang II	Zigarren, Zigarillos, Stumpen, Kiele, Toscani, Beedi (Zigarillo ähnliches Tabakfabrikat aus Indien)
Anhang III	Feinschnitttabak zum Selberdrehen von Zigaretten Wasserpfeifentabak
Anhang IV	Pfeifentabak und Zigarrenabschnitte zur Verwendung in Pfeifen Tabakprodukte zum Erhitzen Kautabak, Snus Schnupftabak
Anhang V	Wasserpfeifentabak ohne Tabak, Dampfsteine, Molasse Produkte zum Erhitzen ohne Tabak Nikotinbeutel aus Cellulose (Ersatzprodukt Snus) Schnupf ohne Tabak Nikotinhaltige Erzeugnisse zur Verwendung in elektronischen Zigaretten (E-Liquids) Elektronische Einwegzigaretten (mit und ohne Nikotin)

Tabelle 1 Übersicht der auf dem Markt erhältlichen Tabakfabrikate und Ersatzprodukte

[3] SR **641**.31

[4] SR **818**.32

Die Begriffsumschreibungen der Produkte finden sich in der Tabaksteuerverordnung vom 14. Oktober 2009[5] (TStV). Während Tabakfabrikate darin ausführlich beschrieben sind, ist der Begriff «Ersatzprodukte» bewusst offen formuliert. Produkte ohne Tabak, die denselben Bedürfnissen dienen wie Tabakfabrikate, unterliegen daher denselben rechtlichen Bestimmungen wie Tabakprodukte. Diesem Umstand wird im TabPG und der zugehörigen Verordnung mit den sogenannten «gleichartigen Produkten» begegnet. Damit können neue Produkte vom Bundesrat in eine vergleichbare bestehende Kategorie eingeteilt werden. Dem TStG und dem TabPG sind daher grundsätzlich dieselben verbrauchsfertigen Produkte unterstellt.

Eine Ausnahme ergibt sich aufgrund des Bundesgerichtsentscheides vom 29. Januar 2020[6], wonach Hanf mit geringem Tetrahydrocannabinol-Gehalt zum Rauchen (unter 1 % THC, sog. CBD-Hanf, CBD-Blüten) nicht als Ersatzprodukt im Sinne der Tabaksteuergesetzgebung gilt und deshalb seither nicht mehr besteuert wird. Das Bundesgericht begründet den Entscheid damit, dass aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten CBD-Produkte zum Rauchen keinen Ersatz für herkömmliche Tabakfabrikate darstellen, sondern ein anderes Bedürfnis befriedigen. Nach dem TabPG gelten diese Produkte aber als pflanzliches Rauchprodukt und somit weiterhin als Tabakersatzprodukt beziehungsweise als gleichartige Produkte, die bezüglich Inhalt oder Konsumweise mit einem Tabakprodukt oder einer elektronischen Zigarette vergleichbar sind (Art. 4 TabPG).

2 Entwicklung der Verkäufe in den letzten 10 Jahren inklusive Prognosen

In den vergangenen zehn Jahren hat sich der Markt für Tabakprodukte in der Schweiz erheblich gewandelt. Obwohl über die Verkaufszahlen und Konsummengen keine Statistik geführt wird, geben die versteuerten Mengen einen Überblick über die Entwicklung des Tabakmarktes. In den letzten Jahren betrug der jährliche Rückgang rund 2 Prozent.

Tabakfreie Nikotinbeutel und Tabakprodukte zum Erhitzen haben in den letzten Jahren einen Aufschwung erlebt. Ein Grossteil der heutigen Konsumentinnen und Konsumenten solcher Produkte ist aus gesundheitlichen Überlegungen von herkömmlichen Zigaretten auf die neuen Produkte umgestiegen (vgl. Erhebung Gesundheit und Lifestyle 2023: Analyse des Tabak- und Nikotinkonsums 2023[7]). Dies, obwohl deren Schadenspotenzial noch nicht abschliessend geklärt ist.

Im Gegensatz dazu verzeichnen traditionelle Tabakprodukte einen Rückgang in der versteuerten Menge. Durch die vorhandenen Alternativprodukte zur klassischen Zigarette, insbesondere durch Tabakprodukte zum Erhitzen, konnten die Steuerrückgänge jedoch zumindest teilweise kompensiert werden. Insgesamt führt dies dennoch zu sinkenden Steuereinnahmen, da die Steuersätze für Alternativprodukte tiefer sind (vgl. Kap. 3).

[5] SR **641**.311

[6] BGer 2C_348/2019; E. 4.7

[7] www.bag.admin.ch > Forschung > Forschung im BAG > Forschung Nichtübertragbare Krankheiten (NCD) > MonAM: Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten > Erhebung Gesundheit und Lifestyle > Erhebung 2023

Folgende Grafik zeigt die Entwicklung der versteuerten Mengen von herkömmlichen Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen in der Schweiz von 2016 bis 2024 sowie eine Prognose bis 2028.

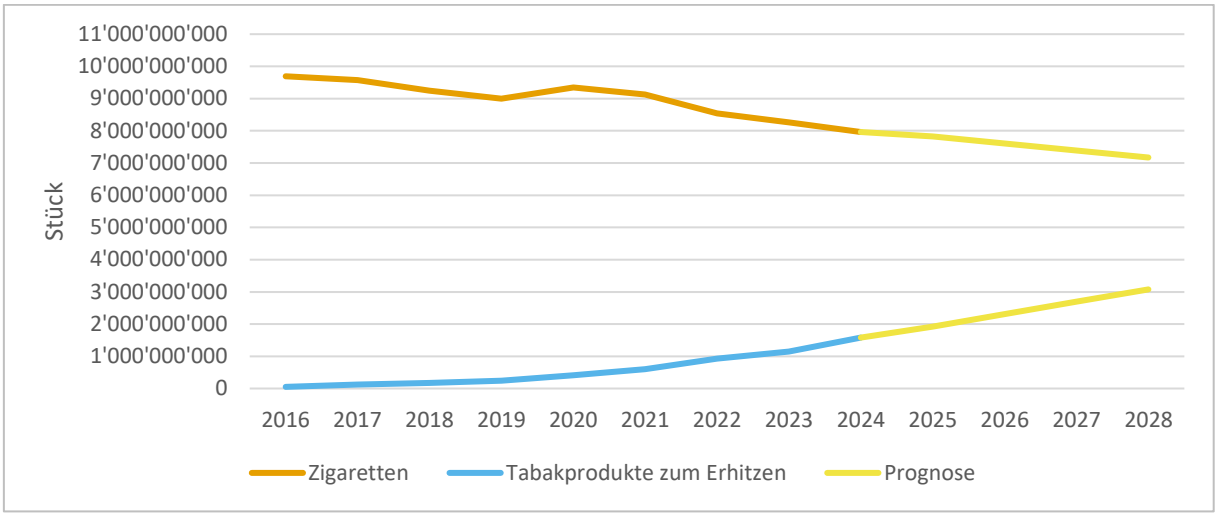


Abbildung 1 Versteuerte Mengen Zigaretten und Tabakprodukte zum Erhitzen (Quelle Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG)

Während der Absatz von Zigaretten in der Schweiz kontinuierlich rückläufig ist – die versteuerte Menge sank von knapp zehn Milliarden Stück im Jahr 2016 auf acht Milliarden im Jahr 2024 – ist bei Tabakprodukten zum Erhitzen seit der Markteinführung eine signifikante Zunahme der Versteuerungen zu verzeichnen. So stieg die Anzahl versteuerter Tabaksticks von 13 Millionen Stück im Jahr 2016 auf 413 Millionen im Jahr 2020 und verzeichnete im Jahr 2024 mit rund 1.6 Milliarden Stück einen neuen Höchstwert. Der Marktanteil von Tabakprodukten zum Erhitzen ist weiterhin stark steigend und hat seit der Markteinführung im Durchschnitt jährlich um rund 50 Prozent zugenommen.

Für die kommenden Jahre ist eine Fortsetzung dieses Trends zu erwarten, während die Nachfrage nach herkömmlichen Tabakprodukten weiter abnehmen wird. Es ist jedoch zu beachten, dass mögliche Änderungen in der Steuerpolitik oder neue regulatorische Massnahmen die Marktbedingungen beeinflussen können.

Folgende Grafik zeigt die Entwicklung der versteuerten Mengen von Feinschnitttabak, Wasserpfeifentabak und Kautabak, Snus und Nikotinbeuteln in der Schweiz von 2016 bis 2024 sowie eine Prognose bis 2028.

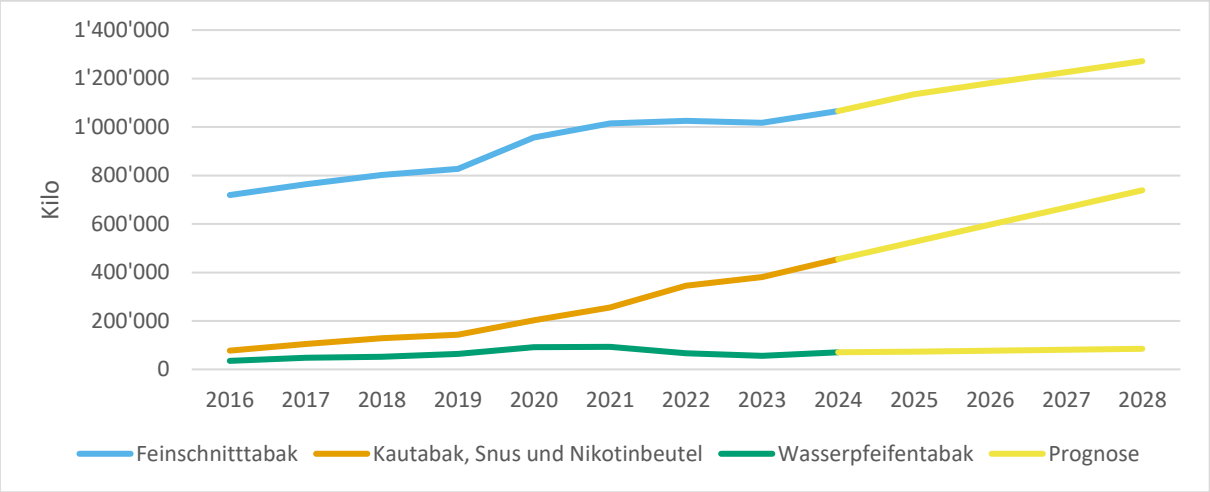


Abbildung 2 Versteuerte Mengen Feinschnitttabak, Wasserpfeifentabak und Kautabak, Snus und Nikotinbeutel (Quelle Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG)

Während der Absatz von Feinschnitttabak stetig ansteigt, bleibt die versteuerte Menge von Wasserpfeifentabak auf relativ tiefem Niveau und zeigt keine nennenswerte Veränderung. Kautabak, Snus und Nikotinbeutel erleben dafür ein deutliches Wachstum. Diese Entwicklung weist auf eine zunehmende Verlagerung des Konsums von herkömmlichen Zigaretten zu diesen Produkten hin. Die versteuerte Menge Snus und Nikotinbeutel hat sich von knapp 80 000 Kilo im Jahr 2015 auf 455 000 Kilo im Jahr 2024 gut vervierfacht. Laut Prognose wird dieser Trend anhalten.

Künftige steuerliche und regulatorische Massnahmen, wie beispielsweise weitere oder neue Produktekategorien für Tabak- und Tabakersatzprodukte, sollten daher differenziert und auf die tatsächlichen Konsumtrends abgestimmt werden. Der Bundesrat hat dies bereits bei der Wiedereinführung der Besteuerung von elektronischen Zigaretten berücksichtigt.

Weiter zu berücksichtigen ist der Aspekt der Besteuerung von elektronischen Zigaretten seit dem 1. Oktober 2024. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung lagen noch keine aussagekräftigen Daten zu den versteuerten Mengen vor. Gestützt auf die Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung[8] weist die Entwicklung des Konsums elektronischer Zigaretten aber auf eine deutliche Zunahme sowohl der Nutzung als auch des Absatzes dieser Produkte hin.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Entwicklung der Tabakverkäufe in der Schweiz in den letzten Jahren von einem Rückgang traditioneller Produkte sowie einem Anstieg von Snus und Tabakprodukten zum Erhitzen geprägt ist (bei den elektronischen Zigaretten lässt sich die Entwicklung noch nicht abschätzen, da die Besteuerung erst 2024 erneut eingeführt wurde. Die Konsumprävalenzdaten deuten aber auch da auf eine deutliche Zunahme der Verkäufe hin). Der zunehmende Marktanteil und die tiefere Steuerbelastung dieser Produkte führten zu einem Rückgang an Tabaksteuereinnahmen in der Schweiz.

Bei einem Zuwachs von 100 Millionen versteuerten Tabaksticks zulasten von herkömmlichen Zigaretten ergibt sich ein Einnahmerückgang von rund 17.7 Millionen Franken bei der

[8] www.bag.admin.ch > Forschung > Forschung im BAG > Forschung Nichtübertragbare Krankheiten (NCD) > MonAM: Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten > Erhebung Gesundheit und Lifestyle > Erhebung 2024

Tabaksteuer. Die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen wird massgeblich von den regulatorischen Rahmenbedingungen sowie der Akzeptanz neuer Produkte am Markt abhängen.

3 Steuerliche Behandlung von Tabak- und Tabakersatzprodukten inkl. Vergleich mit dem benachbarten Ausland

Die Tabaksteuer in der Schweiz setzt sich aus zwei Komponenten zusammen und wird je nach Art des Tabakfabrikats respektive des Ersatzprodukts unterschiedlich berechnet.

Eine Steuerkomponente basiert auf der Menge des Produkts (spezifische Steuer), während die zweite Komponente als prozentualer Anteil des Kleinhandelspreises (KHP) erhoben wird (ad-valorem-Steuer). Diese beiden Steuerkomponenten werden entweder in Kombination oder separat angewendet.

Dazu kommt bei den Zigaretten sowie dem Feinschnitt- und Wasserpfeifentabak ein Mindeststeuersatz. Die Mindeststeuer hat die Funktion, zu verhindern, dass besonders günstige Produkte zu gering besteuert werden. Liegt also die Summe der spezifischen Steuer und der ad-valorem-Steuer unter dem festgelegten Mindeststeuersatz, kommt dieser zum Tragen. Dies macht den Verkauf von Billigprodukten unattraktiv.

Bei der Festlegung der Tabaksteuer standen ursprünglich insbesondere fiskalische Überlegungen im Vordergrund, aber auch wirtschaftliche und sozialpolitische Faktoren spielten eine Rolle. Im Jahr 2008 wurden zudem auch gesundheitspolitische Aspekte bei der Besteuerung berücksichtigt. So wurde im Rahmen der Gesetzesrevision die Steuer auf Feinschnitttabak deutlich erhöht und zusätzlich eine Abgabe zugunsten des Tabakpräventionsfonds darauf eingeführt.[9]

Die Anhänge I–V des TStG enthalten die Steuertarife der entsprechenden Tabakproduktekategorie.

Anhang TStG		spezifisch	% des KHP	Mindeststeuersatz
I	Steuertarif für Zigaretten	Rp. 11.832 je Stk	25 %	Rp. 21.210 je Stk
II	Steuertarif für Zigarren und Zigarillos	Rp. 0.76 je Stk	1 %	–
III	Steuertarif für Feinschnitttabak und Wasserpfeifentabak	Fr. 46.– je kg	25 %	Fr. 90.– je kg
IV	Steuertarif für anderen Rauchtabak als Feinschnitttabak und übrige Tabakfabrikate (Rollentabak, Zigarrenabschnitte und andere)	–	16 %	–

[9] BBl **2008** 533

	Steuertarif für Kau- und Schnupftabak	–	10 %	–
V	Steuertarif für Ersatzprodukte (nikotinhaltige Erzeugnisse, die mittels nachfüllbarer elektronischer Zigaretten konsumiert werden können)	Fr. –.20 je ml	–	–
	Steuertarif für Ersatzprodukte (Erzeugnisse, die mittels elektronischer Einwegzigaretten konsumiert werden können)	Fr. 1.– je ml	–	–
	Für andere Ersatzprodukte wird die Steuer nach dem Steuertarif für die Tabakfabrikate, die sie ersetzen, berechnet.			

Tabelle 2 Übersicht Steuertarife gemäss Tabaksteuergesetz

In den folgenden Unterkapiteln werden die fünf Steuertarife des TStG mit den geltenden Steuertarifen in den Nachbarländern Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien verglichen. Der Vergleich stützt sich ausschliesslich auf absolute Zahlen. Unterschiede in der Kaufkraft zwischen den Ländern sind bekannt (höhere Kaufkraft in der Schweiz erhöht die Erschwinglichkeit der Produkte), werden jedoch im Rahmen dieser Analyse nicht berücksichtigt, da der Fokus auf der direkten Steuerbelastung der betrachteten Tabakprodukte liegt. Dafür wurden die Daten der Europäischen Kommission verwendet.[10] Ein Euro entspricht 0,94 Franken[11].

Derzeit profitieren Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten im grenznahen Ausland von vergleichsweise günstigen Preisen. Grund dafür ist der aktuell vorteilhafte Wechselkurs des Euro gegenüber dem Schweizer Franken. Einkäufe und Dienstleistungen in Euro-Ländern fallen dadurch für Personen aus der Schweiz preislich attraktiv aus. In absehbarer Zeit ist nicht mit einer spürbaren Abschwächung des Schweizer Frankens zu rechnen. Folglich ist davon auszugehen, dass sich an der derzeit günstigen Preissituation im Ausland vorerst wenig ändern wird.

3.1 Steuertarif für Zigaretten (Anhang I)[12]

Die nachstehende Tabelle vergleicht die Besteuerung einer der meistverkauften Zigarettenmarken in der Schweiz mit Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien. Sie zeigt den Verkaufspreis einer 20er-Packung sowie die zentralen steuerlichen Komponenten (spezifische Steuer pro Stück, prozentualer Anteil am KHP, Mindeststeuer und effektive Steuerlast pro Packung). Der Steuertarif für Zigaretten setzt sich in der Schweiz wie auch in unseren Nachbarländern aus der spezifischen und der ad-valorem Steuerkomponente zusammen.

[10] www.commission.europa.eu > Topics > Taxation > Excise Taxes > Excise Duties on Tobacco > Taxes in Europe Database zuletzt aufgerufen am 1. Juli 2025

[11] Die Währungsumrechnung erfolgte zum Tageskurs vom 25. November 2025; siehe: www.rates.bazg.admin.ch/home

[12] Art. 10 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a und Anhang I TStG

Zigaretten (am Beispiel Marlboro Red Box, Packung à 20 Stück)

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Preis je 20 Zigaretten	Fr. 9.20	Fr. 7.52	Fr. 6.02	Fr. 10.81	Fr. 5.83
spezifisch (je Stück)	Rp. 11.83	Rp. 11.00	Rp. 7.85	Rp. 6.83	Rp. 2.77
% des KHP	25%	19,84%	32%	55%	49,5%
Mindest-steuersatz (je Stück)	Rp. 21.21	Rp. 17.49	Rp. 16.81	Rp. 35.60	Rp. 15.00
Tabaksteuer je 20 Zigaretten	Fr. 4.67	Fr. 3.69	Fr. 3.49	Fr. 7.31	Fr. 3.44

Tabelle 3 Vergleich steuerliche Belastung je 20 Zigaretten

Mit einem Preis von 9.20 Franken je 20 Zigaretten liegt die Schweiz verglichen mit den Nachbarländern im höheren Preissegment. Günstiger sind Zigaretten in Deutschland, Italien und Österreich, deutlich teurer in Frankreich. Die spezifische Steuer je Stück beträgt in der Schweiz 11,83 Rappen, ergänzt durch einen proportionalen Satz von 25 Prozent des KHP. Dieser liegt deutlich unter dem Satz von Frankreich (55 %) oder Italien (49.5 %).

Zur Sicherstellung einer Mindestbelastung wird in der Schweiz ein Mindeststeuerbetrag von 21,21 Rappen pro Zigarette erhoben. Die Tabaksteuer beträgt 4.67 Franken pro Packung. Sie ist damit höher als in Deutschland, Österreich und Italien, liegt aber unter dem Niveau Frankreichs (Fr. 7.31).

Insgesamt zeigt sich, dass die Schweiz steuerlich im höheren Bereich liegt, mit tiefer prozentualer Belastung, aber relativ hoher spezifischer Besteuerung und Mindeststeuer.

3.2 Steuertarif für Zigarren und Zigarillos (Anhang II)[13]

Der Steuertarif für Zigarren und Zigarillos setzt sich in der Schweiz aus der spezifischen und der ad-valorem-Steuerkomponente zusammen.

Bei Zigarren besteht eine grosse Preisspanne, die von günstigen Shortfillern bis hin zu exklusiven Premiumzigarren reicht. Daher ist der Durchschnittspreis wenig aussagekräftig. Während die Preise bei anderen Tabakprodukten relativ einheitlich sind, variiert der Preis bei Zigarren je nach Herkunft, Verarbeitung und Qualität stark. Um die steuerliche Belastung auf Zigarren zwischen der Schweiz und dem Ausland vergleichen zu können, empfiehlt es sich, eine der meistverkauften Zigarren resp. einen der meistverkauften Zigarillos gegenüberzustellen.

[13] Art. 10 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a und Anhang II TStG

Zigarren (am Beispiel Partagas Serie D No. 4 Robusto, 1 Stück)

Der nachstehende Vergleich zeigt die steuerliche Belastung einer der beliebtesten Zigarren in der Schweiz, in Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien. Dargestellt werden der Stückpreis sowie die zentralen steuerlichen Parameter: spezifische Steuer pro Stück, prozentualer Anteil am KHP, allfälliger Mindeststeuerbetrag und die resultierende Tabaksteuer pro Stück.

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Preis je Stück	Fr. 25.30	Fr. 19.27	Fr. 21.53	Fr. 20.68	Fr. 18.80
spezifisch (je Stück)	Rp. 0.76	Rp. 1.32	–	Rp. 5.24	–
% des KHP	1%	1,47%	13%	36,3%	23,5%
Mindest-steuersatz (je Stück)	–	Rp. 7.05	Rp. 10.81	Rp. 28.44	Rp. 16.45
Tabaksteuer je Zigarre	Fr. 0.26	Fr. 0.30	Fr. 2.80	Fr. 7.56	Fr. 4.42

Tabelle 4 Vergleich steuerliche Belastung je Zigarre

In der Schweiz beträgt der Verkaufspreis für diese Zigarre 25.30 Franken. Damit liegt die Schweiz preislich über den Nachbarländern, wo die Preise zwischen 18.80 Franken (Italien) und 21.53 Franken (Österreich) variieren. Die steuerliche Belastung in der Schweiz ist im Vergleich zu Frankreich, Italien und Österreich jedoch sehr tief, die spezifische Steuer beträgt lediglich 0,76 Rappen und der prozentuale Anteil am KHP liegt bei 1 Prozent. In anderen Ländern beträgt dieser Anteil deutlich mehr – etwa 36,3 Prozent in Frankreich und 23,5 Prozent in Italien.

Alle Nachbarländer erheben zusätzlich eine Mindeststeuer. So liegt der Mindeststeuerbetrag pro Stück in Deutschland bei 7.05 Rappen, in Frankreich bei 28.44 Rappen, in Österreich bei 10.81 Rappen und in Italien bei 16.45 Rappen.

Die Besteuerung pro Zigarre fällt in Frankreich mit 7.56 Franken am höchsten aus, während sie in der Schweiz mit 0.26 Franken am tiefsten ist.

Insgesamt zeigt der Vergleich, dass das betrachtete Tabakprodukt in der Schweiz einen höheren Verkaufspreis aufweist, steuerlich im internationalen Vergleich allerdings deutlich geringer belastet wird – sowohl hinsichtlich der spezifischen wie auch der proportionalen Besteuerung.

Zigarillos (am Beispiel Moods Filter, Packung à 20 Stück)

Die nachstehende Tabelle vergleicht die steuerliche Belastung eines beliebten Zigarillo-Produkts in der Schweiz mit Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien. Neben dem Verkaufspreis werden die wichtigsten steuerlichen Komponenten dargestellt: spezifische Steuer pro Stück, prozentualer Steueranteil am KHP, Mindeststeuer sowie die effektive Tabaksteuer pro 20-Stück-Einheit.

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Preis je 20 Stück	Fr. 13.60	Fr. 7.99	Fr. 9.59	Fr. 7.71	Fr. 8.09
spezifisch (je Stück)	Rp. 0.76	Rp. 1.32	–	Rp. 5.24	–
% des KHP	1 %	1,47 %	13 %	36,3 %	24 %
Mindest-steuersatz (je Stück)	–	Rp. 7.05	Rp. 10.81	Rp. 28.44	Rp. 8.70
Tabaksteuer je 20 Zigaril-los	Fr. 0.29	Fr. 1.41[14]	Fr. 2.16[15]	Fr. 5.69[16]	Fr. 1.94

Tabelle 5 Vergleich steuerliche Belastung je 20 Zigarillos

In der Schweiz liegt der Verkaufspreis für 20 Zigarillos bei 13.60 Franken. Damit ist das Produkt deutlich teurer als in den umliegenden Ländern. Die spezifische Steuer beträgt in der Schweiz 0,76 Rappen pro Stück und wird durch einen sehr tiefen proportionalen Steuersatz von 1 Prozent ergänzt. Zum Vergleich: In Frankreich beträgt der Anteil am KHP 36,3 Prozent, in Italien 24 Prozent.

Alle Nachbarländer erheben zusätzlich eine Mindeststeuer. Diese beträgt in Frankreich 28.44 Rappen pro Stück, in Österreich 10.81 Rappen und in Italien 8.70 Rappen. Daraus ergibt sich eine deutlich höhere effektive Tabaksteuer pro 20 Zigarillos: Frankreich erhebt 5.69 Franken, Italien 1.94 Franken und Österreich 2.16 Franken – im Vergleich zu 0.29 Franken in der Schweiz.

Der Vergleich zeigt, dass das betrachtete Zigarillo-Produkt in der Schweiz sowohl beim proportionalen Steueranteil als auch bei der absoluten Steuerlast deutlich niedriger belastet wird als in den Nachbarländern. Dies, obwohl der Verkaufspreis insgesamt über dem europäischen Durchschnitt liegt.

3.3 Steuertarif für Feinschnitttabak und Wasserpfeifentabak (Anhang III)[17]

Der Steuertarif für Feinschnitt- und Wasserpfeifentabak beinhaltet in der Schweiz eine spezifische und eine ad-valorem-Steuerkomponente.

Feinschnitttabak[18] (American Spirit Original Blue, Packung à 30 Gramm)

[14] Die effektive Tabaksteuer beträgt (Fr. 7.99 x 1.47 % + 20 x Fr. 0.0132 =) Fr. 0.38. Dies ist jedoch weniger als die Mindeststeuer. Deshalb kommt diese zum Tragen.

[15] Die effektive Tabaksteuer beträgt (Fr. 9.50 x 13 % =) Fr. 1.24. Dies ist jedoch weniger als die Mindeststeuer. Deshalb kommt diese zum Tragen.

[16] Die effektive Tabaksteuer beträgt (Fr. 7.71 x 36.3 % + 20 x Fr. 0.0524 =) Fr. 3.85. Dies ist jedoch weniger als die Mindeststeuer. Deshalb kommt diese zum Tragen.

[17] Art. 10 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a und Anhang III TStG

[18] Das Drehen einer Zigarette benötigt ca. 0,8 bis 1 Gramm Feinschnitttabak.

Die nachstehende Tabelle stellt die steuerliche Belastung von Feinschnitttabak in der Schweiz derjenigen in Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien gegenüber.

Der Vergleich stellt die jeweiligen Verkaufspreise sowie die zentralen Steuerkomponenten dar: spezifische Steuer pro Kilogramm, prozentualer Anteil am KHP, Mindeststeuer und die daraus resultierende effektive Steuerlast je 30 Gramm.

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Preis Packung à 30 Gramm	Fr. 9.50	Fr. 5.92	Fr. 8.18	Fr. 17.16	Fr. 7.52
spezifisch (je Kilo)	Fr. 46.–	Fr. 54.38	–	Fr. 97.95	–
% des KHP	25 %	17,2 %	56 %	49,1 %	60 %
Mindest-steuersatz (je Kilo)	Fr. 90.–	Fr. 85.40	Fr. 144.76	Fr. 334.45	Fr. 139.59
Tabaksteuer Packung à 30 Gramm	Fr. 3.76	Fr. 2.65	Fr. 4.58	Fr. 11.36	Fr. 4.51

Tabelle 6 Vergleich steuerliche Belastung je Packung à 30 Gramm Feinschnitttabak

Mit einem Preis von 9.50 Franken pro Dose liegt der Schweizer Produktpreis im Mittelfeld. Günstiger ist der Feinschnitt insbesondere in Deutschland (Fr. 5.92) und Italien (Fr. 7.52), während er in Frankreich mit 17.16 Franken deutlich teurer ist. Die Schweiz erhebt eine spezifische Steuer von 46 Franken pro Kilogramm sowie einen proportionalen Steuersatz von 25 Prozent des KHP. Im Vergleich dazu sind die proportionalen Anteile in den Nachbarländern deutlich höher – etwa in Österreich mit 56 Prozent, in Frankreich mit 49,1 Prozent und in Italien mit 60 Prozent.

Ein Mindeststeuerbetrag pro Kilogramm wird in allen Vergleichsländern erhoben. In der Schweiz ist dieser mit 90 Franken ähnlich wie in Deutschland mit 85.40 Franken, jedoch einiges tiefer als in Frankreich mit 334.45 Franken. Daraus ergibt sich eine deutlich höhere effektive Steuerlast in Frankreich (Fr. 11.36), Italien (Fr. 4.51) und Österreich (Fr. 4.58), während sie in der Schweiz mit 3.76 Franken deutlich tiefer ausfällt.

Der Vergleich zeigt, dass der in der Schweiz erhobene Steuerbetrag auf Feinschnitttabak im internationalen Vergleich tief ist. Der Verkaufspreis ist verhältnismässig hoch, wobei die steuerliche Belastung im Verhältnis deutlich tiefer ausfällt als in den meisten Nachbarstaaten.

Wasserpfeifentabak (am Beispiel Al Fakher Tabak; Dose à 250 Gramm)

Die nachstehende Tabelle vergleicht die steuerliche Belastung eines in der Schweiz beliebten Wasserpfeifentabakprodukts mit Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien. Gegenübergestellt werden das Preisniveau und die steuerlichen Eckwerte: spezifische Steuer pro Kilogramm, prozentualer Anteil am KHP, allfällige Mindeststeuer und die daraus resultierende effektive Steuerbelastung pro Kilogramm.

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Preis Dose à 250 Gramm	Fr. 42.–	Fr. 30.46	Fr. 23.50	Fr. 51.70	Fr. 23.50
spezifisch (je Kilo)	Fr. 46.–	Fr. 34.46	–	Fr. 33.75	–
% des KHP	25 %	13,13 %	34 %	51,4 %	56,5 %
Mindest-steuersatz (je Kilo)	Fr. 90.–	–	–	Fr. 143.26	–
Tabaksteuer Dose à 250 Gramm	Fr. 22.50[19]	Fr. 12.61	Fr. 7.99	Fr. 35.82[20]	Fr. 13.30

Tabelle 7 Vergleich steuerliche Belastung je Dose à 250 Gramm Wasserpfeifentabak

Der Verkaufspreis einer 250-Gramm-Dose Wasserpfeifentabak liegt in der Schweiz bei 42 Franken, was über dem Preisniveau in fast allen Vergleichsländern liegt. In Österreich und Italien beträgt der Preis 23.50 Franken, in Deutschland 30.46 Franken. Einzig in Frankreich liegt der Verkaufspreis mit 51.70 Franken über dem Schweizer Niveau.

Die Schweiz erhebt eine spezifische Steuer von 46 Franken pro Kilogramm sowie einen proportionalen Steueranteil von 25 Prozent des KHP. In den Nachbarländern liegt der proportionale Steuersatz deutlich höher: bei 51,4 Prozent in Frankreich, 56,5 Prozent in Italien und 34 Prozent in Österreich.

Weiter wird in der Schweiz ein Mindeststeuerbetrag in der Höhe von 90 Franken erhoben. Von den Nachbarländern kennt einzig Frankreich ebenfalls eine Mindeststeuer (Fr. 143.26), in den übrigen Vergleichsländern gibt es keine. Die daraus resultierende effektive Tabaksteuer beträgt in der Schweiz 22.50 Franken je Dose à 250 Gramm. Im Vergleich dazu ist die Steuerbelastung in Frankreich mit 35.82 Franken am höchsten, gefolgt von Italien (Fr. 13.30), Deutschland (Fr. 12.61) und Österreich (Fr. 7.99).

Insgesamt zeigt sich, dass die steuerliche Belastung von Wasserpfeifentabak in der Schweiz höher ist als in den meisten Nachbarstaaten, insbesondere aufgrund des Mindeststeuerbetrags. Einzig in Frankreich liegt die Gesamtbelastung deutlich höher.

[19] Die effektive Tabaksteuer beträgt (Fr. 42.– x 25 % + Fr. 46.– / 4 =) Fr. 22.–. Dies ist jedoch weniger als die Mindeststeuer. Deshalb kommt diese zum Tragen.

[20] Die effektive Tabaksteuer beträgt (Fr. 51.70 x 51.4 % + Fr. 33.75 / 4 =) Fr. 35.01. Dies ist jedoch weniger als die Mindeststeuer. Deshalb kommt diese zum Tragen.

3.4 Steuertarif für anderen Rauchtabak als Feinschnitttabak und übrige Tabakfabrikate (Rollentabak, Zigarrenabschnitte und andere) und Kau- und Schnupftabak (Anhang IV)

3.4.1 Anderer Rauchtabak als Feinschnitttabak und übrige Tabakfabrikate (Rollentabak, Zigarrenabschnitte und andere)[21]

Der Steuertarif für anderen Rauchtabak als Feinschnitttabak und übrige Tabakfabrikate basiert in der Schweiz nur auf der ad-Valorem-Komponente.

Tabakprodukte zum Erhitzen (am Beispiel Terea Teak; Packung à 20 Stück)[22]

Die nachstehende Tabelle stellt die steuerliche Belastung von Tabakprodukten zum Erhitzen in der Schweiz und den Nachbarländern dar. Verglichen werden die Verkaufspreise, die spezifischen Steuerkomponenten (je 1 000 Stück bzw. je Kilo), die prozentuale Besteuerung am KHP, eine allfällige Mindestbesteuerung sowie die effektive Steuerlast pro 20 Stück.

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Preis je 20 Sticks	Fr. 8.50	Fr. 5.76	Fr. 5.36	Fr. 9.87	Fr. 4.87
spezifisch (je 1'000 Stück)	–	Fr. 88.06	–	–	Fr. 10.95
spezifisch (je Kilo)	–	–	Fr. 318.66	Fr. 33.75	–
% des KHP	16 %	15,87%	–	51,4 %	19,55%
Mindest-steuersatz (je Kilo)	–	–	–	Fr. 143.26	–
Tabaksteuer je 20 Stück	Fr. 1.36	Fr. 2.68	Fr. 1.98	Fr. 5.28	Fr. 1.17

Tabelle 8 Vergleich steuerliche Belastung je 20 Tabak-Sticks zum Erhitzen

Mit einem Preis von 8.50 Franken pro 20er-Packung liegt das Produkt in der Schweiz preislich über jenem in Deutschland, Österreich und Italien. Frankreich verzeichnet mit 9.87 Franken den höchsten Preis. In der Schweiz beträgt der proportional erhobene Steueranteil 16 Prozent des KHP. Im Vergleich dazu erheben Deutschland (15,87 %) und Italien (19,55 %) vergleichbare oder leicht höhere Anteile, während die Belastung in Frankreich mit 51,4 Prozent deutlich höher liegt.

Alle Nachbarstaaten der Schweiz wenden eine spezifische Steuer an, wobei Österreich mit 318.66 Franken je Kilo die mit Abstand höchste spezifische Belastung erhebt. Eine Mindestbesteuerung existiert in der Schweiz nicht, in Frankreich beträgt sie 143.26 Franken je Kilogramm.

[21] Art. 10 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a und Anhang IV Bst. a TStG

[22] Ein Stick enthält 0,31 Gramm Tabak (www.iqos.com > Support > FAQ)

Die daraus resultierende effektive Tabaksteuer je 20-Stück-Packung liegt in der Schweiz bei 1.36 Franken. In Frankreich ist diese mit 5.28 Franken deutlich höher, während Deutschland (Fr. 2.68) und Österreich (Fr. 1.98) zwischen der Schweiz und Frankreich liegen.

Der Vergleich zeigt, dass die steuerliche Belastung von Tabakprodukten zum Erhitzen in der Schweiz im unteren Bereich liegt. Die Schweiz erhebt im Gegensatz zu den Nachbarstaaten keine spezifische Steuer pro Stück oder Gewichtseinheit, was zur vergleichsweise tiefen Gesamtsteuerbelastung beiträgt.

3.4.2 Kau- und Schnupftabak[23]

Der Steuertarif für Kau- und Schnupftabak besteht ebenfalls nur aus einer ad-Valorem-Komponente. Unter diesen Steuertarif fallen u. a. Snus und tabakfreie Nikotinbeutel (Ersatzprodukt Snus). Während die Schweiz diese beiden Produkte in der Besteuerung nicht unterscheidet, hat die EU, mit Ausnahme von Schweden, den Verkauf von Snus verboten. In der EU sind tabakfreie Nikotinbeutel nur teilweise erhältlich.

Snus (am Beispiel SIBERIA RED; Dose à 16g Inhalt)

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Preis je Dose	Fr. 5.20	Der Verkauf von Snus ist nicht erlaubt.			
% des KHP	10 %				
Tabaksteuer je Dose	Fr. –.52				

Tabelle 9 Vergleich steuerliche Belastung je Dose Snus

In der Schweiz beträgt der Verkaufspreis pro Dose 5.20 Franken. Snus unterliegt einer ad-valorem-Besteuerung von 10 Prozent des KHP, was einer Tabaksteuer von 0.52 Franken pro Dose entspricht.

In Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien ist der Verkauf von Snus verboten. Dieses Verkaufsverbot basiert auf der EU-Tabakrichtlinie, die den Vertrieb von oralem, nicht rauchbarem Tabak (wie Snus) mit Ausnahme von Schweden untersagt. Da die Schweiz nicht EU-Mitglied ist, kann sie Snus im eigenen Markt zulassen und besteuern.

Aus europäischer Perspektive nimmt die Schweiz eine Sonderrolle ein. Sie erlaubt den Verkauf von Snus, während der Verkauf in allen umliegenden Ländern untersagt ist.

Tabakfreie Nikotinbeutel (am Beispiel VELO Crispy Peppermint; Dose à 14.2 g Inhalt)

Die nachstehende Tabelle vergleicht die steuerliche Behandlung eines beliebten Produkts aus der Kategorie der tabakfreien Nikotinbeutel in der Schweiz und ihren Nachbarländern.

[23] Art. 10 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a und Anhang IV Bst. b TStG

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich[24]	Italien
Preis je Dose	Fr. 5.20	Verkauf nicht erlaubt	Fr. 4.50	Fr. 4.70	Fr. 5.13
% des KHP	10 %		Wird nicht besteuert	Wird nicht besteuert	–
spezifisch (je Kilo)	–				Fr. 20.68
Tabaksteuer je Dose	Fr. –.52				Fr. –.29

Tabelle 10 Vergleich steuerliche Belastung je Dose tabakfreie Nikotinbeutel

In der Schweiz beträgt der Verkaufspreis pro Dose 5.20 Franken. Es wird eine ad-valorem-Besteuerung von 10 Prozent des KHP erhoben, was in diesem Fall zu einer Tabaksteuer von 0.52 Franken pro Dose führt. Eine spezifische Steuer pro Gewichtseinheit wird nicht erhoben.

In Deutschland gelten tabakfreie Nikotinbeutel rechtlich nicht als Tabakerzeugnisse, sondern werden als Lebensmittel eingestuft. Der Verkauf ist in Deutschland derzeit jedoch untersagt, da die Nikotinkonzentration als zu hoch bewertet wird.

In Österreich und Frankreich werden Nikotinbeutel derzeit nicht besteuert. In Italien unterliegen sie einer spezifischen Besteuerung von 20.68 Franken pro Kilogramm. Was bei diesem Produkt zu einer Steuerbelastung von 29 Rappen führt.

Der Vergleich macht deutlich: Während die Schweiz eine moderate Besteuerung eingeführt hat, ist das Regelungsumfeld in Europa sehr uneinheitlich. Derweil Deutschland oder Frankreich den Verkauf über andere Rechtsgrundlagen regeln oder auf eine Besteuerung verzichten, setzt Italien auf eine spezifische Steuer je Gewichtseinheit. Damit positioniert sich die Schweiz im europäischen Vergleich als Land mit einer zurückhaltenden, aber strukturierten Besteuerung von tabakfreien Nikotinbeuteln.

3.5 Steuertarif für Ersatzprodukte (Anhang V)

3.5.1 Elektronische Zigaretten[25]

Die Steuer für elektronische Zigaretten besteht aus einer spezifischen Komponente. Sie wird seit dem 1. Oktober 2024 auf nikotinhaltigen Erzeugnissen, die mittels nachfüllbarer elektronischer Zigaretten konsumiert werden, und auf elektronischen Einwegzigaretten, unabhängig davon, ob sie Nikotin erhalten oder nicht, erhoben.[26]

[24] Ab dem 1. April 2026 sind tabakfreie Nikotinbeutel in Frankreich verboten. Vgl. https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A18450, zuletzt aufgerufen am 16.10.2025.

[25] Art. 10 Abs. 1bis Bst. a und b i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. b und Anhang V Ziff. 1 und 2 TStG

[26] AS 2024 453; BBl 2022 2752.

Nikotinhaltige Erzeugnisse, die mittels nachfüllbarer elektronischer Zigaretten konsumiert werden können

Die nachstehende Tabelle zeigt die steuerliche Belastung je Milliliter Liquids für elektronische Zigaretten in der Schweiz und in den Nachbarländern. Dabei werden die Durchschnittspreise, die spezifische Besteuerung und die daraus resultierende effektive Steuerlast verglichen.

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien[27]
Ø-Preis je Milliliter	Fr. 4.43	Fr. 5.15	Fr. 2.02	Fr. 2.01	Fr. 2.12
spezifisch (je Milliliter)	Fr. –.20	Fr. 0.24	Wird nicht besteuert	Wird nicht besteuert	Fr. –.12
Tabaksteuer je Milliliter	Fr. –.20	Fr. 0.24	–	–	Fr. –.12

Tabelle 11 Vergleich steuerliche Belastung nikotinhaltiger Erzeugnisse, die mittels nachfüllbarer elektronischer Zigarette konsumiert werden können, je Milliliter

Mit einem durchschnittlichen Preis von 4.43 Franken pro Milliliter liegt die Schweiz preislich im Mittelfeld und somit höher als Österreich (Fr. 2.02), Frankreich (Fr. 2.01) und Italien (Fr. 2.12), jedoch unter Deutschland (Fr. 5.15). In der Schweiz wird seit dem 1. Oktober 2024 eine Steuer von 20 Rappen je Milliliter auf nikotinhaltigen Liquids erhoben, wenn diese mittels nachfüllbarer elektronischer Zigarette konsumiert werden können. Deutschland (0.24 Franken pro ml) und Italien (Fr. 0,12 pro ml) nehmen ebenfalls eine spezifische Besteuerung vor, Österreich und Frankreich hingegen verzichten derzeit gänzlich auf eine Besteuerung dieser Produkte.

Der internationale Vergleich zeigt, dass die Steuer auf nikotinhaltigen Liquids für nachfüllbare elektronische Zigaretten in der Schweiz ähnlich hoch ist wie in Deutschland und höher als in Italien. In Frankreich und Österreich werden die Liquids nicht besteuert. Der Preis je Milliliter ist in der Schweiz und in Deutschland fast doppelt so hoch wie in den anderen drei Nachbarländern.

[27] In Italien werden auch Flüssigkeiten ohne Nikotin besteuert. Hier beträgt die Steuer Fr. –.083 / EUR –.088222.

Erzeugnisse, die mittels elektronischer Einwegzigaretten konsumiert werden können[28]

Die nachstehende Tabelle vergleicht die steuerliche Behandlung einer elektronischen Einwegzigarette in der Schweiz und ihren Nachbarländern.

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien[29]
Ø-Preis je Milliliter	Fr. 4.43	Fr. 5.15	Fr. 2.02	Seit Februar 2025 verboten	Fr. 2.12
spezifisch (je Milliliter)	Fr. 1.–	Fr. 0.24	Wird nicht besteuert		Fr. –.12
Tabaksteuer je Milliliter	Fr. 1.–	Fr. 0.24			Fr. –.12

Tabelle 12 Vergleich steuerliche Belastung von Erzeugnissen, die mittels elektronischer Einwegzigarette konsumiert werden können, je Milliliter

Der durchschnittliche Verkaufspreis pro Milliliter beträgt in der Schweiz Fr. 4.43 und liegt damit über dem Preisniveau von Österreich (Fr. 2.02) und Italien (Fr. 2.12), jedoch unter jenem von Deutschland (Fr. 5.15).

In der Schweiz wird auf elektronischen Einwegzigaretten eine Tabaksteuer in Höhe von einem Franken pro Milliliter erhoben, was dem spezifischen Steuersatz entspricht. Deutschland erhebt eine spezifische Steuer in der Höhe von Fr. 0.24 pro Milliliter, Italien von 0,12 Franken pro Milliliter. Österreich verzichtet auf eine Besteuerung, während Frankreich elektronische Einwegzigaretten seit Februar 2025 vollständig verboten hat.[30] Mit der angenommenen 23.3109 Motion Clivaz[31] «Für ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten (Puff Bars)» sollen elektronische Einwegzigaretten auch in der Schweiz verboten werden. Die Motion wurde dem Bundesrat zur Umsetzung überwiesen.

Der Vergleich zeigt, dass die Steuern für elektronische Einwegzigaretten in der Schweiz vergleichsweise hoch sind. Während Österreich auf eine Steuererhebung verzichtet, geht Frankreich mit einem Verbot einen anderen Weg. Deutschland und Italien wiederum setzen auf tiefe Besteuerungsansätze.

3.5.2 Andere Ersatzprodukte[32]

Für andere Ersatzprodukte[33] gilt der gleiche Steuertarif wie für die Tabakfabrikate, die sie ersetzen.

[28] Dies unabhängig davon, ob diese Flüssigkeiten Nikotin enthalten oder nicht.

[29] In Italien werden auch Flüssigkeiten ohne Nikotin besteuert. Hier beträgt die Steuer Fr. –.083 / EUR –.088222.

[30] Entsprechende Bestrebungen lassen sich auch in der Schweiz beobachten. Deren Entwicklung und Umsetzung bleiben abzuwarten. Vgl Motion Clivaz: www.parlament.ch > > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 23.3109 | Für ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten (Puff Bars) | Geschäft | Das Schweizer Parlament

[31] www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 23.3109 | Für ein Verbot von elektronischen Einwegzigaretten (Puff Bars) | Geschäft | Das Schweizer Parlament

[32] Art. 10 Abs. 1bis Bst. c i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. b und Anhang V Ziff. 3 TStG

[33] Im TabPG werden Ersatzprodukte als «gleichartige Produkte, die bezüglich Inhalt oder Konsumweise mit einem Tabakprodukt oder einer elektronischen Zigarette vergleichbar sind» definiert (vgl. Art. 4 TabPG).

3.6 Weitere Abgaben auf Tabakprodukte in der Schweiz

Zusätzlich zu der Tabaksteuer werden auf Zigaretten und Feinschnitttabak zwei weitere Abgaben erhoben.

3.6.1 Abgabe zur Mitfinanzierung des Inlandtabaks (SOTA-Abgabe)[34]

In der Schweiz wird der inländische Tabakanbau unterstützt, indem die Einkaufsgenossenschaft Inlandtabak (SOTA) den Bauern zu festgelegten Preisen die gesamte Ernte abkauft.

Die Abgabe an den Finanzierungsfonds der SOTA beträgt 0,13 Rappen je Zigarette oder 1.73 Franken je Kilogramm Feinschnitttabak. So wurden im Jahr 2024 insgesamt rund 12 Millionen Franken zugunsten der SOTA eingenommen. Durch diese Massnahme wird ein kostendeckender Anbau von Tabak in der Schweiz ermöglicht.

3.6.2 Tabakpräventionsabgabe

Ferner entrichten die Hersteller und Importeure eine Abgabe in gleicher Höhe wie die SOTA-Abgabe in den Tabakpräventionsfonds (TPF). Der TPF stellt finanzielle Mittel für die Umsetzung wirksamer und nachhaltiger Massnahmen zur Reduktion des Tabakkonsums bereit. Die Verantwortung für die Verwaltung des Fonds liegt bei einer Fachstelle, die administrativ dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) zugeordnet ist. Im Kapitel 8 wird auf diese Abgabe beziehungsweise den Tabakpräventionsfonds näher eingegangen.

3.7 Zusammenfassung

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Steuerbelastung unter den Nachbarländern der Schweiz stark variiert, dies sowohl bei der Höhe als auch in der Art der Besteuerung (spezifisch, ad-valorem oder Mindeststeuer). Einige Länder setzen stark auf Mindeststeuern oder spezifische Abgaben pro Einheit, andere besteuern abhängig vom Verkaufspreis und manche Produkte sind in bestimmten Ländern gar nicht zugelassen (z. B. Snus oder elektronische Einweg Zigaretten).

Im Vergleich zeigt sich, dass die Schweiz Tabak- und Nikotinprodukte insgesamt tiefer besteuert als die umliegenden Länder. Während bei klassischen Zigaretten ein gewisser Gleichstand mit Deutschland oder Österreich besteht, sind Zigarillos, Feinschnitttabak oder gewisse neuartige Produkte (z. B. Tabakprodukte zum Erhitzen) in der Schweiz weniger stark besteuert als in den meisten Nachbarländern.

Bei Zigarren erhebt die Schweiz tiefe Steuern, während Frankreich und Italien hohe Taksteuern erheben. Bei Feinschnitt liegt die steuerliche Belastung in der Schweiz weit unter jener von Frankreich, Italien und Österreich. Bei Tabakprodukten zum Erhitzen verzichten alle Länder bis auf Frankreich auf eine Mindeststeuer, was in Frankreich zu deutlich höheren Endpreisen führt. Produkte wie Snus oder tabakfreie Nikotinbeutel, die in der Schweiz mit einer tiefen Steuer belegt sind, sind in vielen EU-Staaten entweder verboten oder nicht regulär im Handel erhältlich.

Im Vergleich zum benachbarten Ausland zeigt sich in der Schweiz eine höhere Differenz zwischen dem Detailverkaufspreis und der darauf entfallenden Steuerbelastung. Zwar sind die

[34] Art. 28 Abs. 2 Bst. b TStG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 TStV

höheren Produktions- und Vertriebskosten im Inland als relevante Faktoren zu berücksichtigen, dennoch lässt die verbleibende Differenz auf vergleichsweise höhere Handelsmargen innerhalb der inländischen Wertschöpfungskette schliessen.

Für den Entscheid, ob eine Konsumentin oder ein Konsument die Zigaretten im kostengünstigeren Ausland kauft, ist jedoch nicht die Höhe der Besteuerung, sondern der effektive Detailverkaufspreis massgebend. Dieser ist in der Schweiz bei den meisten Tabak- und Nikotinprodukten höher als im Ausland.

4 Flexible Gestaltung der Mindeststeuer und Orientierung am Durchschnitt des Marktpreises

Derzeit ist die Mindeststeuer als fixer Wert festgelegt und wurde bei jeder Steuererhöhung entsprechend angepasst. Mit einer Mindeststeuer soll verhindert werden, dass besonders günstige Produkte zu gering besteuert werden. Das Postulat der WAK-N (23.3588) beauftragt den Bundesrat, aufzuzeigen, wie eine Mindeststeuer flexibilisiert werden könnte, beispielsweise mittels deren Orientierung am Marktpreis. Wie dies in die Systematik integriert werden könnte, wird nachstehend erläutert.

Zur Orientierung am Marktpreis wäre die Indexierung der Mindeststeuer auf Basis des durchschnittlichen gewichteten Marktpreises (z. B. mit einem Referenzwert Ende 2025 gleich 100 %) möglich. Die Mindeststeuer würde somit jährlich durch das BAZG entsprechend der Preisentwicklung um einen bestimmten Prozentsatz angepasst werden. Bei einer solchen Indexierung sind jedoch die damit verbundenen Risiken mitzuberücksichtigen. Da die Berechnungen des durchschnittlich gewichteten Marktpreises jeweils erst nach Abschluss eines Jahres möglich sind, würde die jeweilige Anpassung der Mindeststeuer erst mit rund einem Jahr Verzögerung wirksam werden, womit die Methode wenig flexibel und zeitlich verzögert auf Marktentwicklungen reagiert. Da die Steuersätze im TStG geregelt sind, würde diese Methode eine jährliche Anpassung der gesetzlichen Grundlagen voraussetzen.

Ein wesentlich grösserer Risikofaktor der Anbindung der Mindeststeuer an den Marktpreis ist die potenzielle Einflussnahme durch einzelne Marktteilnehmende. In der Schweiz herrscht ein Marktumfeld mit wenigen, dafür sehr grossen Tabakherstellern. Durch gezielte Preisanpassungen auf Seiten der Unternehmen kann der Durchschnittspreis beeinflusst werden. Die Marktteilnehmenden könnten so die Höhe der Mindeststeuer mitbestimmen. Ein solcher Mechanismus wäre anfällig für strategische Manipulationen. Weiter würde ein sinkender Marktpreis eine sinkende Mindeststeuer bewirken, was dem Zweck einer Mindeststeuer als absolutes Minimum widersprechen würde. Damit ginge der steuerliche Lenkungseffekt verloren.

Der Bundesrat hat gemäss Artikel 11 Absatz 2 TStG eine limitierte Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuersätze, inklusive der Mindeststeuern. Diese Kompetenz schöpfte er weitgehend aus (vgl. Kap. 7).

Eine flexiblere Lösung zur Gestaltung der Mindeststeuer wäre die erneute Erteilung einer limitierten Kompetenz zur Tabaksteuererhöhung an den Bundesrat, wobei die Kompetenz zur Erhöhung der Mindeststeuer entsprechend höher ausfallen müsste. Dieser könnte damit im Bedarfsfall schnell reagieren und die Mindeststeuer sowie die anderen Steuerkomponenten situationsgerecht anpassen. Zudem könnte auf diese Weise eine Verringerung der Preisdifferenz zwischen den preisgünstigsten und den bekannten Markenprodukten erreicht werden.

Die Mindeststeuer ist heute ein fixer Betrag, der bei Steuererhöhungen angepasst wird, um zu verhindern, dass sehr günstige Produkte zu niedrig besteuert werden. Die Flexibilisierung der Mindeststeuer durch eine Orientierung am Marktpreis wäre möglich, hätte allerdings verschiedene Nachteile: Sie würde zeitlich verzögert wirken, jährliche Gesetzesanpassungen erfordern und könnte von grossen Marktteilnehmenden durch Preisstrategien beeinflusst werden. Zudem würde ein sinkender Marktpreis die Mindeststeuer senken und damit ihren Lenkungseffekt schwächen.

Sinnvoller wäre es, dem Bundesrat erneut eine begrenzte Kompetenz zur Erhöhung der Tabak- und Mindeststeuer zu geben. Angesichts des dynamischen Marktes und veränderter Konsumgewohnheiten könnte der Bundesrat so schneller und gezielter auf Entwicklungen reagieren.

5 Zeitgemässe Produktekategorisierung

Der vorliegende Bericht bezieht sich bei der Beurteilung der Produktekategorisierung ausschliesslich auf die Kategorien gemäss TStG.[35]

Die bestehenden Produktekategorien orientieren sich grundsätzlich an den Kategorien der Europäischen Union (EU)[36] und sind mit deren Steuerstruktur kompatibel (vgl. Kap. 9.1), was der Ausrichtung gemäss der Botschaft zur Anpassung des Tabaksteuergesetzes im Jahr 2008[37] entspricht. Bereits bei dieser Anpassung wurden die Steuerstrukturen auf klassische Tabakfabrikate vereinfacht und die Grundlage für eine schrittweise Angleichung an das europäische Recht gelegt. Es ist sinnvoll, diese Praxis beizubehalten, sie gewährleistet denn auch eine Kohärenz im internationalen Vergleich.

Neuere Produkte wie Tabakprodukte zum Erhitzen oder Snus (unterteilt in klassische Varianten, Nikotinbeutel und weitere Formen) werden in der Schweiz zurzeit in einen der bestehenden Steuertarife gemäss TStG eingereiht. Diese Produkte zeigen allerdings ein kontinuierliches Marktwachstum und unterscheiden sich hinsichtlich Konsumart sowie Präsentation deutlich von klassischen Tabakwaren. Eine präzisere Systematik würde die rechtliche Einordnung solcher Produkte erleichtern, die Transparenz der Besteuerung fördern und eine konsistente Behandlung neuartiger oder zukünftiger Produkte erlauben. Eine separate Kategorisierung für jede dieser Produktgruppen könnte diesen Entwicklungen Rechnung tragen.[38] So könnten eigene Produktekategorien für Tabakprodukte zum Erhitzen oder Snus und tabakfreie Nikotinbeutel geschaffen werden. Dies würde einer gezielteren Besteuerung eher gerecht werden. So könnten durch moderate Steuererhöhungen auf einzelne Produkte mögliche Verbote verhindert werden.

[35] Art. 10 Abs. 1 und 1bis i.V.m. Art. 11 Abs. 1 und Anhänge I–V TStG

[36] Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, ABl. L 176 vom 5.7.2011, S. 24

[37] BBl **2008** 533

[38] Auch seitens des Parlaments gibt es Bestrebungen, Produkte anders zu Kategorisieren. Die Entwicklung und Umsetzung der diesbezüglich eingereichten Motionen bleiben abzuwarten. Vgl Motion Fonio: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 25.4277 | Tabakprodukte zum Erhitzen: Steuerprivileg für ein schädliches Produkt streichen | Geschäft | Das Schweizer Parlament und Motion Hässig: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 25.4295 | Jugendschutz bei Snus und Nikotinpouches stärken: Normalsteuersatz für Boom-Produkte | Geschäft | Das Schweizer Parlament

Die aktuelle Produktekategorisierung im Tabaksteuergesetz orientiert sich an der EU und gewährleistet damit eine internationale Kohärenz. Neuere Produkte wie Tabakprodukte zum Erhitzen, Snus und tabakfreie Nikotinbeutel werden derzeit in bestehende Kategorien eingeordnet, obwohl sie sich deutlich von klassischen Tabakwaren unterscheiden und einen wachsenden Marktanteil aufweisen. Eine zeitgemässe Systematik, etwa durch eigene Kategorien für diese Produktgruppen, würde die rechtliche Einordnung erleichtern, die Transparenz der Besteuerung erhöhen und eine gezieltere Besteuerung ermöglichen.

6 Auswirkungen einer Erhöhung der Tabaksteuer

Wie in den vorherigen Kapiteln sowie in Kapitel 10 «Exkurs gesundheitspolitische Aspekte» dargelegt, wirken sich Tabaksteuern auf die Bundeseinnahmen und das Konsumverhalten aus. Gegenüber diesen wünschenswerten Effekten sind auch negative Auswirkungen zu verzeichnen.

6.1 Allgemeine Auswirkungen

Eine Steuererhöhung auf Tabakprodukte hat weitreichende Auswirkungen, die über die fiskalischen Effekte hinausgehen. Sie betrifft einerseits das Konsumverhalten und damit die öffentliche Gesundheit, andererseits die Wirtschaft – die volkswirtschaftlichen Kosten, welche mit dem Tabakkonsum einhergehen (vgl. Kap. 10), aber auch Arbeitsplätze entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Aus gesundheitspolitischer Sicht ist eine Steuererhöhung das effektivste Instrument, um den Tabakkonsum zu senken. Gerade bei Jugendlichen oder preissensiblen Gruppen kann ein höherer Verkaufspreis die Einstiegshürde erhöhen oder einen Rückgang des Konsums bewirken.[39] Dieser Effekt wirkt jedoch nicht bei allen Konsumentengruppen gleich stark. Langjährige Raucherinnen und Raucher oder Nutzerinnen und Nutzer alternativer Produkte reagieren häufig weniger sensibel auf Preisänderungen. Zudem besteht bei starken Steuererhöhungen die Gefahr, dass Konsumenten auf andere, weniger stark besteuerte Produkte oder Kanäle ausweichen – etwa durch den Einkauf im Ausland, im Internet oder auf dem Schwarzmarkt. Zwar werden von staatlicher Seite konsequent Massnahmen gegen den Schwarzmarkt ergriffen, um diesen einzudämmen und die Steuereinnahmen zu schützen. Dennoch können solche Ausweichbewegungen die erhofften positiven Effekte im Bereich der Gesundheit mindern und die nationalen Steuereinnahmen gefährden. Es gibt jedoch auch erwünschte Ausweichbewegungen, etwa indem durch gezielte risikobasierte Abstufungen der Besteuerung verschiedener Produktkategorien der Umstieg auf risikoärmere Produkte begünstigt wird.[40]

Die Tabaksteuern in der Schweiz sind im internationalen Vergleich tief, die Verkaufspreise im oberen Mittelfeld (vgl. Kap. 3). Die vergleichsweise hohe Handelsmarge der Industrie und des Handels trifft jedoch auch bei vielen anderen Gütern zu und ist auf die höheren Herstellungskosten (Löhne, Mietpreise, Distributionskosten) sowie Investitionen in die Forschung und Innovation zurückzuführen. Eine Steuererhöhung würde sehr wahrscheinlich zu einem

[39] Jaffri, M., & Le, T. (2022). The association between smoking behaviors and prices and taxes per cigarette pack in the United States from 2000 through 2019. BMC Public Health, 22, Article number: 856

weiteren Anstieg der Endverkaufspreise führen. Die daraus resultierenden negativen Effekte, wie ein Rückgang der Absatzmengen, verminderte Erträge aus der Gewinnbesteuerung, potenzieller Verlust von Arbeitsplätzen sowie eine Schwächung des Produktions- und Vertriebsstandortes Schweiz, wären sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus standortpolitischer Sicht mitzuberücksichtigen.

In der Schweiz sind rund 11 500 Arbeitsplätze[41] direkt oder indirekt mit der Tabakbranche verbunden – vom Anbau über die Verarbeitung bis hin zum Verkauf in Kiosken, im Detailhandel oder im Gastgewerbe. Eine spürbare Konsumverlagerung oder ein Rückgang der Verkaufszahlen kann insbesondere kleinere Betriebe treffen. Dies zeigt sich beispielhaft bei der angespannten wirtschaftlichen Lage der einheimischen Zigarrenindustrie: waren es im Jahr 1976 noch 23 Produktionsbetriebe, sind es heute noch deren zwei.[42]

Auf der anderen Seite sind die hohen volkswirtschaftlichen Kosten zu beachten, die durch den Tabakkonsum verursacht werden. In der Schweiz belaufen sich die Kosten für die medizinische Behandlung von Krankheiten im Zusammenhang mit Tabakkonsum auf 3 Milliarden Franken pro Jahr. Diese Kosten entstehen durch medizinische Leistungen, Medikamente und Krankenhausaufenthalte. Hinzu kommen Kosten von 0,8 bis 2 Milliarden Franken pro Jahr aufgrund der kurz- oder langfristigen Arbeitsunfähigkeit von Rauchenden, die erkrankt sind.[43,44] Diese Produktivitätsverluste belasten die Wirtschaft und können durch eine Konsumreduktion verringert werden.

Eine Steuererhöhung auf Tabakprodukte erhöht die Schwelle für den Einstieg in den Konsum, besonders bei Jugendlichen und preissensiblen Gruppen, wirkt aber unterschiedlich bei langjährigen Konsumenten. Hohe Steuern können zu Ausweichkäufen im Ausland oder Schwarzmarkt führen, wodurch gesundheitliche Effekte und Steuereinnahmen gemindert werden. Gleichzeitig würden steigende Endverkaufspreise den Absatz und Arbeitsplätze in der Schweiz belasten. Eine Reduktion der durch den Konsum von Tabakprodukten verursachten gesundheits- und volkswirtschaftlichen Kosten durch Steuererhöhung wäre hingegen ein erwünschter Effekt.

6.2 Auswirkungen auf den Schwarzmarkt und den Einkaufstourismus

Steuererhöhungen auf Tabakfabrikaten bergen das Risiko, dass legale Märkte unter Druck geraten und der illegale Handel oder der Einkaufstourismus zunimmt. Gerade wenn die Preisdifferenzen zu den Nachbarländern gross sind, können Schmuggel oder der Verkauf nicht deklarierter Ware zunehmen – mit negativen Folgen für den Bundeshaushalt, die Wirtschaft und die Glaubwürdigkeit der Regulierung.

[41] KPMG-Studie «Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft 2017», im Auftrag von Philipp Morris International, Oktober 2017, https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/switzerland-files/kpmg_study_2017_de_final.pdf?sfvrsn=c0866fb4_6 und Factsheet «JTI Switzerland 2024», https://www.jti.com/assets/f/266538/x/58fc5cc614/jti-ch-factsheet-2024-en.pdf, zuletzt aufgerufen 20.10.2025

[42] Dieser Rückgang hängt jedoch primär mit veränderten Konsumpräferenzen (Schweizer Zigarren werden heute weniger nachgefragt unabhängig vom Preis).

[43] Fischer, B; Mäder, B; & Telser, H. (2020). Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht. Olten: Polynomics AG. www.suchtschweiz.ch > Publikationen > Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht

[44] Farcher, R., Syleouni, M.E., Vinci, L. et al. (2023). Burden of smoking on disease-specific mortality, DALYs, costs: the case of a high-income European country. BMC Public Health 23, 698. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37060054/ PMID: 37060054; PMCID: PMC10103371.

Die Mitarbeitenden des BAZG stellen regelmässig Fälle von geschmuggelten Zigaretten fest, sei dies im Reiseverkehr oder im Bereich der organisierten Kriminalität. So machte das BAZG im Jahr 2024 allein an den drei grossen Landesflughäfen Aufdeckungen von rund 880 000 geschmuggelten Zigaretten.[45] Konkrete Angaben zur Anzahl illegal eingeführter Tabakprodukte kann das BAZG nicht machen, da nicht gesetzeskonform eingeführte Produkte weder erfasst noch statistisch ausgewiesen werden können. Aufgrund vermehrter Aufgriffe illegal eingeführter Tabakwaren in den letzten Jahren ist davon auszugehen, dass der Schmuggel zugenommen hat. Laut dem jährlichen Bericht von KPMG[46] sind von den im Jahr 2024 insgesamt 8.6 Milliarden in der Schweiz konsumierten Zigaretten bereits rund 3,5 Prozent – das entspricht etwa 300 Millionen Stück – geschmuggelt oder gefälscht eingeführt worden. Dadurch sind dem Staat Tabaksteuereinnahmen in Höhe von rund 76 Millionen Franken entgangen.

Nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit gehören Zigaretten zu den Produkten, die besonders häufig geschmuggelt werden. Gemäss dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) beschlagnahmten EU-Behörden im Jahr 2023 über 616 Millionen geschmuggelte Zigaretten, 140 Tonnen Rohtabak und 6 Tonnen Wasserpfeifentabak.[47]

Schmuggel hat verschiedene Ursachen, nicht nur hohe Steuern. Auch strenge Handelsbeschränkungen oder Verbote führen dazu, dass Waren ausserhalb offizieller Kanäle transportiert werden, um Kosten zu sparen oder verbotene Märkte zu erschliessen. Aktuelle Leerschachteluntersuchungen bestätigen die Ausweitung des illegalen Marktes. In grenznahen Städten wie Lugano und Basel wurden rund 22 Prozent der konsumierten Zigaretten nicht in der Schweiz versteuert, in Schaffhausen und Genf etwa 17 Prozent.[48] Gesamtschweizerisch ist aufgrund der Leerschachteluntersuchungen von einer unversteuerten Menge von 12,5 Prozent im Jahr 2024 auszugehen, was einen Steuerausfall bei Zigaretten von über 240 Millionen Franken bedeutet.

Am Beispiel von Frankreich zeigt sich, was eine Steuererhöhung für Auswirkungen haben kann. Durch die massive Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten in den letzten Jahren stieg der Preis für eine Schachtel Zigaretten von 8 Euro im Jahr 2018 auf 12.50 Euro im Jahr 2024. Die von KPMG durchgeführte Studie über den Konsum illegaler Zigaretten in Europa zeigt, dass in diesem Zeitraum der Konsum von unversteuerten Zigaretten von 14 auf 37,6 Prozent beziehungsweise von 7.8 auf 18.7 Milliarden Stück Zigaretten stieg.[49] Damit weist Frankreich mittlerweile den höchsten Anteil an gefälschten und geschmuggelten Zigaretten in Europa aus.

Innerhalb Europas bestehen erhebliche Unterschiede bei der Höhe der Steuersätze, was zu Preisabweichungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU aber auch zu Drittstaaten führt. Teilweise betragen die Differenzen bis zu rund 200 Euro pro 1 000 Stück. Diese Preisunterschiede schaffen neben Schmuggel auch Anreize für den grenzüberschreitenden legalen Einkauf, wo-

[45] Jahreszahlen BAZG 2024, Februar 2025.

[46] KPMG-Bericht 2024 «Illicit cigarette consumption in Europe», im Auftrag von Philipp Morris International, www.pmi.com > Media Center > Illicit Cigarettes in European Union at Highest Level Since 2015, KPMG Study Shows > Study, Juni 2025

[47] OLAF-Bericht 2023. https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/executive-summary_de.html, Juli 2024.

[48] EMPTY PACK SURVEY Q3 2024: SWITZERLAND, WSPM GROUP, u. a. im Auftrag der Tabakindustrie Dezember 2024.

[49] KPMG-Bericht 2024 «Illicit cigarette consumption in Europe», im Auftrag von Philipp Morris International, www.pmi.com > Media Center > Illicit Cigarettes in European Union at Highest Level Since 2015, KPMG Study Shows > Study, Juni 2025

bei die Produkte im kostengünstigeren Ausland eingekauft und innerhalb der Abgabenfreigrenze eingeführt werden (Einkaufstourismus).[50] Ebenfalls kaufen im Ausland wohnhafte Personen ihre Tabakprodukte bei zu hohen Preisen nicht mehr in der Schweiz ein.

Dabei ist für Konsumentinnen und Konsumenten primär der Kaufpreis entscheidend – nicht die Höhe der enthaltenen Steuer. Der Schmuggel entsteht somit nicht aufgrund des Steuersatzes an sich, sondern durch den Preisunterschied zwischen den Ländern.

Dies lässt sich exemplarisch am Fall der Niederlande verdeutlichen. Eine dort durchgeführte Studie[51] erforschte mögliche Auswirkungen von Steuererhöhungen. Der im Jahr 2025 veröffentlichte Bericht des niederländischen nationalen Instituts für Gesundheit und Umwelt (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu; RIVM) zeigte jedoch, dass die prognostizierten Entwicklungen nicht in allen Bereichen den tatsächlichen Effekten entsprechen. Nach der im Jahr 2024 vorgenommenen Erhöhung der Verkaufspreise in den Niederlanden – um 24 Prozent für Zigaretten – belegt der Bericht, dass ein erheblicher Teil der Rauchenden ihren Tabak vermehrt im Ausland bezogen: Nach Einführung der Steuermassnahmen wurden schätzungsweise 60 Prozent der Tabakprodukte ausserhalb der Niederlande erworben, gegenüber 30 Prozent im Jahr 2020.

Gleichzeitig hatte die Steuererhöhung in Bezug auf die Gesundheit bewirkt, dass 7 Prozent der Rauchenden mit dem Rauchen aufgehört hatten und 18 Prozent einen Versuch unternahmen das Rauchen aufzugeben. 22 Prozent gaben an, weniger zu rauchen. Viele der Rauchenden, die aufgehört haben, einen Versuch unternommen haben oder weniger rauchen, geben an, dass die Erhöhung der Verbrauchsteuer eine Rolle bei ihrer Entscheidung gespielt hat. Trotz dieser positiven Ansätze war die Diskrepanz zwischen Absicht und tatsächlichem Verhalten gross. Die Mehrheit der Menschen, die sich vorgenommen hatten, ihr Verhalten anzupassen, hat dies nicht getan. Dies gilt für das Aufhören mit dem Rauchen, das Reduzieren des Rauchens und den Wechsel zu einem anderen Produkt. Nur beim Kauf im Ausland gab es eine starke Übereinstimmung zwischen der Absicht, nach der Erhöhung der Tabaksteuer häufiger im Ausland einzukaufen, und dem tatsächlichen häufigeren Kauf im Ausland.[52]

Nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Preisunterschiede zum benachbarten Ausland jeweils für eine Packung einer der meistverkauften Sorte Zigaretten, Feinschnitttabak und Tabak-Sticks zum Erhitzen. Ein Euro entspricht 0,94 Franken.[53]

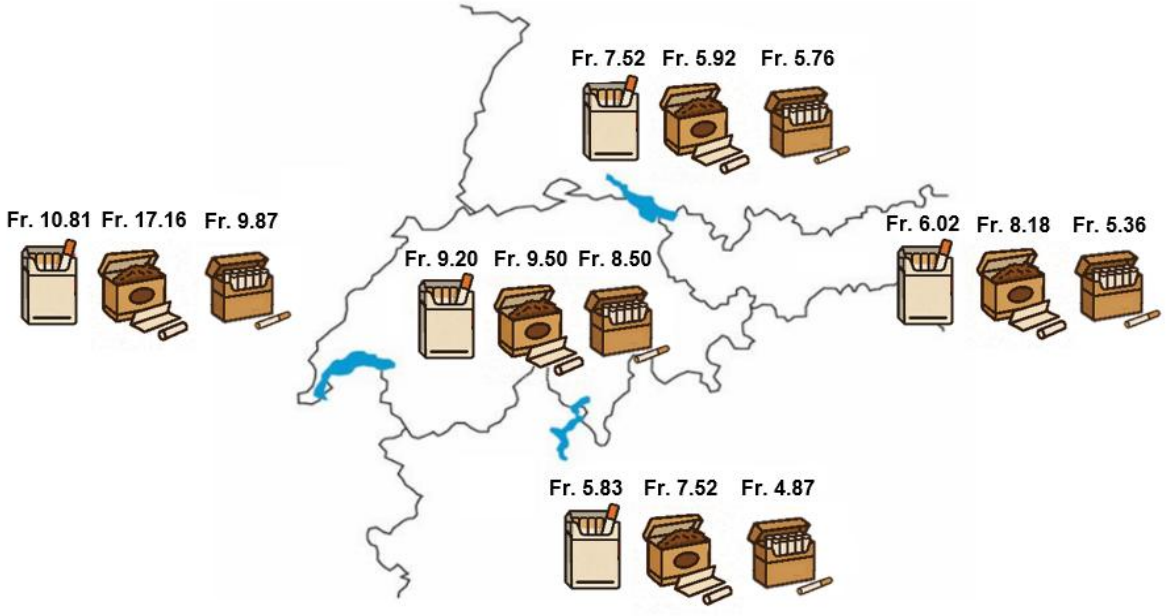
[50] Cho A, Lim C, Sun T, Chan G, Gartner C. The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis. Addiction. 2024 Nov;119(11):1923-1936. doi: 10.1111/add.16618. Epub 2024 Jul 15. PMID: 39009013.

[51] Visscher K, Everaars B, Suijkerbuijk AW, Lambooij M, de Wit GA. Intended changes in smoking behaviour of Dutch young adults after an increase in excise tax: a cross-sectional survey. BMJ Open. 2023.

[52] www.rivm.nl > Publicaties > Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering. Schrittweise Erhöhung der Steuer auf Zigaretten von rund 7,5 € auf über 11 € innert 4 Jahren.

[53] Die Währungsumrechnung erfolgte zum Tageskurs vom 25. November 2025, siehe: www.rates.bazg.admin.ch/home

Vergleich Verkaufspreise mit den Nachbarländern



Legende:

Zigaretten	Feinschnitttabak	Tabakprodukt zum Erhitzen
		
Marlboro Rot (Schachtel à 20 Zigaretten)	American Spirit Original Blue 30 Gramm	Terea Teak (Schachtel à 20 Sticks)

Abbildung 3 Vergleich Verkaufspreise von Zigaretten, Feinschnitttabak und Tabakprodukten zum Erhitzen mit den Nachbarländern

Steuererhöhungen auf Tabakprodukte können den Einkaufstourismus und Schmuggel begünstigen sowie den legalen Markt unter Druck setzen, insbesondere bei grossen Preisunterschieden zu den Nachbarländern. Massgeblich ist dabei, dass für die Konsumierenden nicht die Steuerhöhe als solche, sondern der effektive Kaufpreis entscheidend ist. In der Schweiz stammten im Jahr 2024 schätzungsweise 12,5 Prozent der konsumierten Zigaretten aus unversteuerten Quellen, was zu Steuerausfällen von über 240 Millionen Franken führt. Dies wird ebenfalls durch eine Untersuchung aus den Niederlanden bestätigt, wonach sich der Einkaufstourismus infolge einer massiven Steuererhöhung um 100 Prozent erhöht hat. Ähnliche Effekte zeigen sich auch in Frankreich, wo steigende Steuern den Anteil illegaler Zigaretten deutlich erhöht haben.

7 Limitierte Kompetenz des Bundesrates zur Erhöhung der Tabaksteuer

Gestützt auf Artikel 11 Absatz 2 TStG kann der Bundesrat grundsätzlich die Steuersätze für Tabakfabrikate anpassen («limitierte Kompetenz zur Erhöhung der Tabaksteuer»). Ziel der

vom Parlament erteilten Erhöhungskompetenz war es, zur Finanzierung der AHV und der IV sowie der Ergänzungsleistungen beizutragen und eine steuerliche Annäherung an die EU zu fördern. In der Vergangenheit hat der Bundesrat diese Kompetenz mit Zurückhaltung und im Sinne einer Politik der «kleinen Schritte» ausgeübt. Dabei wurden neben fiskalischen Zielen auch die Preisentwicklung in den Nachbarländern, die EU-Tabakbesteuerung sowie Aspekte wie Reduktion des Tabakkonsums, Schmuggel und grenzüberschreitender Handel berücksichtigt. Dieses Vorgehen führte bis zur Ausschöpfung der Kompetenz auf Zigaretten im Jahr 2013 zu stetig steigenden Tabaksteuereinnahmen.

Seit dem 1. April 2013 ist die Erhöhungskompetenz des Bundesrates für Zigaretten vollständig ausgeschöpft[54], seit dem 1. Januar 2025 auch für Kau- und Schnupftabak[55]. Weiterhin bestehen Restkompetenzen für Steuererhöhungen bei Zigarren und Zigarillos, Feinschnitt- und Wasserpfeifentabak sowie anderem Rauchtabak.

Bei Zigarren und Zigarillos beträgt die verbleibende Restkompetenz beim spezifischen Ansatz 6.80 Franken je 1 000 Stück. Damit sind noch Steuererhöhungen beim spezifischen Ansatz von 7.60 Franken auf 14.40 Franken je 1 000 Stück möglich.

Die verbleibende Restkompetenz beim Feinschnitt- und Wasserpfeifentabak beträgt 8 Franken je Kilo für die spezifische Steuerkomponente, die Kompetenz bei der Mindeststeuer wurde mit der Tabaksteuererhöhung per 1. Januar 2025 vollständig ausgeschöpft (Fr. 90.– je kg). Eine Steuererhöhung wäre somit noch von 46 auf 54 Franken je Kilo möglich.

Die verbleibende Restkompetenz bei anderem Rauchtabak lässt noch Steuererhöhungen von 4 Prozent, also von 16 auf 20 Prozent des KHP zu. Die Restkompetenz der im gleichen Anhang geregelten Steuer für Kau- und Schnupftabak wurde ebenfalls mit der letzten Steuererhöhung per 1. Januar 2025 vollständig ausgeschöpft.

Für nikotinhaltige Flüssigkeiten für elektronische Zigaretten sowie elektronische Einwegzigaretten besteht gemäss geltendem Recht keine Erhöhungskompetenz des Bundesrats.

Nach der vollständigen Ausschöpfung der Erhöhungskompetenz auf Zigaretten wurde im Jahr 2013 eine Vernehmlassung zur Erneuerung der Erhöhungskompetenz durch den Bundesrat durchgeführt.[56] Aufgrund der wirtschaftlichen Lage (Aufgabe des Euro-Mindestkurses, Preisdifferenzen zum Ausland) verzichtete der Bundesrat im Jahr 2016 darauf, dem Parlament eine Kompetenzerhöhung zu beantragen.[57] Gleichzeitig sprach er sich dafür aus, Steuererhöhungen künftig nur noch durch den Gesetzgeber beschliessen zu lassen. Diesem Grundsatzentscheid folgte das Parlament.[58]

In der Vergangenheit hat sich die Erhöhungskompetenz durch den Bundesrat bewährt, da sie eine schrittweise Anpassung an die wirtschaftlichen Entwicklungen ermöglichte. Sie gewährleistete eine grosse Flexibilität, da Steuersätze schnell und gezielt an Marktentwicklungen angepasst werden konnten. Zudem wurde die Effizienz gesteigert, da eine rasche Umsetzung

[54] AS **2012** 6085

[55] AS **2024** 580

[56] www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2013 > Vernehmlassung 2013/88 «Änderung des Tabaksteuergesetzes (Tabaksteuergesetz; TStG)»

[57] BBl **2016** 5153

[58] www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 16.051 | Tabaksteuergesetz. Änderung | Geschäft | Das Schweizer Parlament

von Steuermassnahmen unerwünschte Marktreaktionen wie Hamsterkäufe, verstärkte Importe oder eine übermässige Vorratsproduktion verhinderte. Darüber hinaus ermöglichte eine massvolle Steuerpolitik eine gezielte wirtschaftliche Steuerung, indem sie Steuerumgehungen sowie einen übermässigen grenzüberschreitenden Handel reduzierte.

In den letzten Jahren war der Markt für Tabak- und Nikotinprodukte besonders dynamisch. Einerseits wurden neue Produkte auf den Markt gebracht, andererseits haben sich die Konsumgewohnheiten verändert. Ein Beispiel hierfür ist der Konsum von elektronischen Zigaretten, insbesondere bei jungen Menschen. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, dass der Exekutive ein angemessener Spielraum für etwaige Steueranpassungen auf Tabak- und Nikotinprodukte zur Verfügung steht, um auf dynamische Entwicklungen des Marktes sowie auf Veränderungen im Konsumverhalten in geeigneter Weise reagieren zu können.

Auch die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN) empfiehlt in ihrer Stellungnahme zur Reform der Tabakbesteuerung zugunsten der öffentlichen Gesundheit die Erteilung einer erneuten Kompetenz zur Tabaksteuererhöhung an den Bundesrat.[59] Sie schlägt zudem vor, die Steuer dynamisch an die Inflation anzupassen.

Der Bundesrat verfügt gemäss Art. 11 Abs. 2 TStG über eine begrenzte Kompetenz, um die Tabaksteuersätze zu erhöhen. Diese Kompetenz wurde bislang zurückhaltend genutzt, unter Berücksichtigung von Preisentwicklung, Schmuggel, Konsumverhalten und Marktentwicklungen. Seit 2013 ist die Erhöhungskompetenz bei Zigaretten ausgeschöpft, für Kau- und Schnupftabak seit 2025; bei Zigarren, Zigarillos, Feinschnitt- und Wasserpfeifentabak sowie anderem Rauchtabak bestehen noch begrenzte Restkompetenzen. Die frühere Praxis der Erhöhung in kleinen Schritten bewährte sich, da sie flexible, schnelle Anpassungen ermöglichte. Angesichts des dynamischen Marktes, neuer Produkte und veränderter Konsumgewohnheiten, sowie entsprechend der Empfehlung der EKSN, erscheint es sinnvoll, dem Bundesrat erneut eine Erhöhungskompetenz zu erteilen.

8 Ausweitung der Abgabe in den Tabakpräventionsfonds auf alle Produkte

Der durch die eidgenössischen Räte im Jahr 2003 verabschiedete und seit 2004 in Kraft getretene Tabakpräventionsfonds (TPF) dient der Bereitstellung finanzieller Mittel zur Umsetzung von Präventionsmassnahmen, die eine effiziente und nachhaltige Reduktion des Tabakkonsums zum Ziel haben.[60] Die Verwaltung des Fonds obliegt einer Fachstelle, welche administrativ dem BAG angegliedert ist.

[59] «Reform der Tabakbesteuerung zugunsten der öffentlichen Gesundheit: Empfehlungen der EKSN», 2. Oktober 2025, www.bag.admin.ch > Das BAG > Organisation > Ausserparlamentarische Kommissionen > Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN > Stellungnahmen und Publikationen der EKSN > Tabak und Nikotin

[60] BBl **2003** 2854

Ursprünglich beschränkte sich die Erhebung der Tabakpräventionsabgabe auf Zigaretten. Mit der Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 21. Dezember 2007[61] wurde die Abgabe in den Tabakpräventionsfonds auf Feinschnitttabak zum Selberdrehen ausgeweitet.

Tabakprodukte zum Erhitzen, Snus, Nikotinbeutel und elektronische Zigaretten unterliegen derzeit keiner Abgabe für den Tabakpräventionsfonds. Ihr Konsum hat in den letzten Jahren stark zugenommen, besonders unter Jugendlichen, die diese Produkte als vermeintlich harmlose Einstiegsprodukte nutzen. Diese Produkte haben aufgrund des Nikotins ein sehr hohes Suchtpotenzial und bergen Gesundheitsrisiken. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die EKSN in ihrer Stellungnahme[62], die Tabakpräventionsabgabe auf alle tabak- und nikotinhaltigen Produkte auszuweiten. Ziel ist es, den steigenden gesellschaftlichen Gesundheitskosten Rechnung zu tragen und wirksame Präventionsprogramme zur Förderung der öffentlichen Gesundheit zu finanzieren.

Die Finanzierung des Tabakpräventionsfonds ist in Artikel 28 TStG geregelt und erfolgt gegenwärtig durch eine Abgabe in Höhe von 2,6 Rappen pro verkaufter Zigarettenpackung sowie 1.73 Franken pro Kilogramm Feinschnitttabak.

Im Jahr 2024 beliefen sich die Einnahmen aus diesen Abgaben auf rund 12 Millionen Franken. Zusätzlich stellen einzelne Kantone Mittel aus dem Alkoholzehntel (10 % des Reinertrags aus der Spirituosenbesteuerung) zur Verfügung, um Massnahmen der Tabakprävention zu unterstützen. Diese Mittel sind in den letzten Jahren stark zurückgegangen (Jahr 2010: 16 Millionen). Dadurch stehen der Prävention wesentlich weniger Mittel zur Verfügung.

Eine erneute Ausweitung der Abgabe in den Tabakpräventionsfonds auf andere Tabakprodukte wurde während der Behandlung der Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 26. Oktober 2022[63] (Besteuerung von elektronischen Zigaretten) im Nationalrat beantragt.[64] Der entsprechende Minderheitsantrag lautete wie folgt:

Art. 28 Abs. 2 Bst. c

Aufgehoben

Art. 28 a

[1] Der Bundesrat kann die Hersteller und Importeure von Tabak- und Nikotinprodukten sowie von elektronischen Zigaretten verpflichten, höchstens 0,13 Rappen je Zigarette oder Fr. 1,73 je Kilogramm Tabak und nikotinhaltige Füllstoffe oder 0,8667 Rappen je Milliliter Flüssigkeit in einen Tabakpräventionsfonds einzuzahlen.

[2] Der Tabakpräventionsfonds nach Absatz 1 wird von einer Präventionsorganisation verwaltet und steht unter der Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport.

[61] BBl **2008** 533

[62] «Reform der Tabakbesteuerung zugunsten der öffentlichen Gesundheit: Empfehlungen der EKSN», 2. Oktober 2025, www.bag.admin.ch > Das BAG > Organisation > Ausserparlamentarische Kommissionen > Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN > Stellungnahmen und Publikationen der EKSN > Tabak und Nikotin

[63] BBl **2022** 2752

[64] Minderheitsantrag Bendahan, Baumann, Birrer-Heimo, Glättli, Michaud Gigon, Ryser, Wermuth

Im Unterschied zur derzeitigen Gesetzgebung sah der Minderheitsantrag zwei Änderungen vor. Zum einen sollte die Abgabe in den Fonds auf Produkte ausgedehnt werden, die ein geringeres Gesundheitsrisiko aufweisen als Zigaretten und Feinschnitttabak (Art. 28*a*). Zum anderen hätte die Streichung von Absatz 2 Buchstabe c die bisherige Beschränkung aufgehoben, wonach die Abgabe ausschliesslich von Herstellern und Importeuren von Zigaretten sowie Feinschnitttabak zu leisten ist. In der Folge hätte sich die Abgabe auf Importeure von Nikotinprodukten und elektronischen Zigaretten ausgedehnt

Die Mehrheit sowie der Bundesrat beantragten die Ablehnung dieses Minderheitsantrages. Unter anderem deswegen, weil die Ausweitung der Tabakpräventionsabgabe auf weitere Produkte, wie beispielsweise elektronische Zigaretten oder andere Tabak- und Nikotinprodukte nicht Teil der entsprechenden Motion[65] und deshalb auch nicht Gegenstand der Vernehmlassung war. Zudem sei der Zweck des Fonds, insbesondere den Ausstieg aus dem Tabakkonsum zu unterstützen. Elektronische Zigaretten werden in verschiedenen Fachkreisen, insbesondere im Bereich der Suchtprävention, als potenzielles Ausstiegsmittel betrachtet und gefördert. Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, ob es im Sinne der Zielsetzung des Fonds sachgerecht sei, ein anerkanntes Instrument zur Raucherentwöhnung zusätzlich durch eine Tabakpräventionsabgabe zu belasten. Diesem Ansinnen folgte der Ständerat und lehnte den Minderheitsantrag ab.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass bei der Einführung der Abgabe zugunsten des Tabakpräventionsfonds die Frage der Verfassungsmässigkeit im Parlament eingehend diskutiert, jedoch nicht abschliessend beantwortet wurde. Die Frage der Verfassungsmässigkeit einer Ausweitung der Abgabe für den Tabakpräventionsfonds auf andere Produkte wird im vorliegenden Bericht nicht geprüft. Diese Prüfung wird jedoch in Umsetzung der Aufträge aus dem Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner vorgesehen (vgl. Massnahme 11, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4078).[66]

Der Tabakpräventionsfonds finanziert Präventionsmassnahmen zur Reduktion des Tabakkonsums. Die Abgabe zur Finanzierung beschränkt sich aktuell auf Zigaretten und Feinschnitttabak, während Produkte wie Tabak zum Erhitzen, Snus, Nikotinbeutel oder elektronische Zigaretten nicht abgabepflichtig sind, obwohl ihr Konsum insbesondere bei Jugendlichen stark zunimmt. Die EKSN empfiehlt daher, die Abgabe auf alle tabak- und nikotinhaltigen Produkte auszudehnen, um Präventionsprogramme wirksam zu finanzieren. Ein Minderheitsantrag zur Ausweitung wurde vom Parlament abgelehnt, u. a. weil elektronische Zigaretten als Ausstiegshilfe betrachtet werden und nicht zusätzlich belastet werden sollten. Die Einnahmen des Fonds sind in den letzten Jahren um einen Viertel gesunken. Die Frage der Verfassungsmässigkeit einer Ausweitung der Abgabe für den Tabakpräventionsfonds auf andere Produkte wird in Umsetzung der Aufträge aus dem Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechtsteiner (vgl. Massnahme 11, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4076) erörtert.

[65] www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche > 22.069 | Tabaksteuergesetz. Änderung (Besteuerung von E-Zigaretten) | Geschäft | Das Schweizer Parlament

[66] www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche > 17.4076 | Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik | Geschäft | Das Schweizer Parlament

9 Aktuelle Entwicklungen in der EU

Die Europäische Kommission (EU-Kommission) hat am 16. Juli 2025 einen Vorschlag zur Aktualisierung der Richtlinie 2011/64/EU über die Struktur und Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (Tabaksteuerrichtlinie) veröffentlicht.[67] Ziel ist es, die Besteuerung zwischen den Mitgliedstaaten zu harmonisieren, die Mindeststeuersätze deutlich zu erhöhen und auf neue Produkte wie elektronische Zigaretten, Nikotinbeutel und erhitzten Tabak zu reagieren. Die Revision ist Teil des «Beating Cancer Plan», des europäischen Plans zur Krebsbekämpfung. Die Revision verfolgt ein dreifaches Ziel: Das Rauchen eindämmen, den illegalen Handel bekämpfen und die Einnahmen steigern.

Der Vorschlag der EU-Kommission muss nun im Europäischen Parlament und im Rat der Mitgliedstaaten behandelt werden. Ziel der EU-Kommission ist eine Inkraftsetzung per 2028, mit einer vierjährigen Übergangsfrist.

9.1 Kategorisierung der Produkte

Die geplante Revision soll zu einer feineren Kategorisierung der Produkte führen. Die bisher zusammengefasste Produktekategorie «Zigarren und Zigarillos» soll aufgeteilt werden. Neu eingeführt werden Kategorien für Wasserpfeifentabak, erhitzten Tabak, Liquids für elektronische Zigaretten und Nikotinbeutel sowie eine offene Kategorie «andere Nikotinprodukte». Diese Erweiterung schliesst bestehende Lücken und umfasst den gesamten Markt von Tabak- und Ersatzprodukten. Mit der geplanten Neukategorisierung bewegt sich die EU in eine ähnliche Richtung, wie sie für die Schweiz in Kapitel 5 des vorliegenden Berichts erwähnt wird.

9.2 Systematik der Besteuerung

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht weiterhin Mindeststeuersätze vor, die für die EU-Länder bindend sind. Die Länder können die Steuer aber individuell ausgestalten, solange sie die Mindeststeuern einhalten. Zwei Drittel der Mindeststeuer sind nominell festgelegt, während das letzte Drittel an die Kaufkraft des Mitgliedsstaates geknüpft wird. Grundlage ist der Price Level Indices-Index[68], der jährlich aktualisiert wird. Die Anpassung der Mindeststeuer erfolgt gemäss dem Kommissionsvorschlag in einem Dreijahres-Rhythmus. Während osteuropäische Länder wie Bulgarien, Polen und Ungarn bei einem Index von 53-74 liegen, kommen die hochpreisigen Länder wie Luxemburg (133), Irland (138) und Dänemark (143) auf deutlich höhere Werte. Als Vergleich wird die Schweiz in der Statistik ebenfalls bewertet und erreicht einen Index von 174[69].

[67] European Commission modernises Tobacco Taxation Directive, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/european-commission-modernises-tobacco-taxation-directive-2025-07-16_en, 16. Juli 2025

[68] European Commission modernises Tobacco Taxation Directive, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/european-commission-modernises-tobacco-taxation-directive-2025-07-16_en, 16. Juli 2025, Proposal 2025/580, Seite 13, Fussnote 32

[69] https://ec.europa.eu/eurostat/en/ > Database > Economy and finance > Prices > Purchasing power parities, August 2025

9.3 Steuersätze

Die EU-Kommission schlägt vor, die Mindeststeuern bei allen Produktkategorien deutlich anzuheben. Dies, insbesondere um die Unterschiede zwischen den von den Mitgliedstaaten angewandten Sätzen zu verringern. Zudem sollen auch neue Produkte, wie elektronische Zigaretten oder Tabak-Sticks zum Erhitzen, mit einem Mindeststeuersatz belegt.

Die EU-Kommission hat im Juli 2025 einen Vorschlag zur Revision der Tabaksteuerrichtlinie veröffentlicht, mit dem Ziel, die Besteuerung innerhalb der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, Mindeststeuersätze deutlich zu erhöhen und neue Produkte wie elektronische Zigaretten, Nikotinbeutel und erhitzten Tabak einzubeziehen. Die Revision ist Teil des europäischen «Beating Cancer Plan» und verfolgt die Ziele, Rauchen einzudämmen, illegalen Handel zu bekämpfen und Einnahmen zu steigern. Die Produkte sollen künftig genauer eingeteilt werden, um Kategorien zu trennen und Lücken zu schliessen. Die Mindeststeuern sollen für alle Produkte deutlich erhöht werden. Sollte dieser Vorschlag durch den Ministerrat der EU und das Europäische Parlament angenommen werden, würde auch in der Schweiz der fiskalpolitische Handlungsspielraum für Tabaksteuererhöhungen im Hinblick auf die Problematik des Schmuggels und des Einkaufstourismus vergrössert werden.

10 Exkurs gesundheitspolitische Aspekte

Zahlreiche Literaturreviews und Meta-Analysen lassen darauf schliessen, dass Steuererhöhungen auf Zigaretten zu einem Rückgang des Tabakkonsums führen und bei entsprechender Ausgestaltung auch die Raucherprävalenz senken können.[70] Sie zählen zu den sechs kosteneffizientesten Massnahmen der Tabakprävention (sog. WHO-best buys).[71,72] Fiskalische Massnahmen sind zudem vergleichsweise schnell umsetzbar (sog. quick buys).[73]

Tabakrauchen gilt als wichtigste Einzelursache für den Verlust an Lebensqualität und Lebensjahren und als wichtigster Risikofaktor für nicht übertragbare Krankheiten wie Krebs oder Herz-Kreislauf-Krankheiten. In der Schweiz verursacht der Tabakkonsum jährlich 9 500 Todesfälle. Rauchende sterben am häufigsten an Herz-Kreislauf-Erkrankungen (34 %), gefolgt von Lungenkrebs (29 %), Erkrankungen der Atemwege (17 %) und anderen Krebsarten (16 %).[74] Die durch Rauchen verursachten Gesundheitskosten und Produktivitätsverluste in der Wirtschaft betragen rund 4 bis 5 Milliarden Franken (vgl. Kapitel 6.1). Dabei ist zu beachten, dass im Bereich der Krebserkrankungen mitunter der stärkste Kostenanstieg im Gesundheitsbereich

[70] z. B. Burton et al. (2024): The relationship between the price and demand of alcohol, tobacco, unhealthy food, sugar-sweetened beverages, and gambling: an umbrella review of systematic reviews www.link.springer.com/article/10.1186/s12889-024-18599-3

[71] *The economics of tobacco and tobacco control*. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization 2016 (https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/monograph-21, accessed 3 July 2021). Zitiert in WHO-M-Power-Report, Seite 86. Weltgesundheitsorganisation (WHO). (o. D.). Raising taxes on tobacco. https://www.who.int/activities/raising-taxes-on-tobacco. Abgerufen am 19.8.2025.

[72] WHO 76. Weltgesundheitsversammlung, Dokumente verfügbar unter: www.who.int > About > Governance > World Health Assembly > 76 World Health Assembly

[73] Galea, G., Ekberg, A., Ciobanu, A., et al. (2025). Quick buys for prevention and control of non-communicable diseases. *The Lancet Regional Health – Europe*, Article 101281. https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2025.101281.

[74] Mattli, R. et al. (2019). *Die Krankheitslast des Tabakkonsums in der Schweiz: Schätzung für 2015 und Prognose bis 2050*. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Winterthur.

e-parl 19.12.2025 14:58

verzeichnet wird.[75] Aufgrund der Entwicklung neuer Therapien ist zu erwarten, dass die Kosten im Bereich onkologischer Behandlung und Pflege auch in den kommenden Jahren massiv weiter zunehmen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass eine konsequente Besteuerung von Tabakprodukten auch einen wesentlichen Beitrag zur Dämpfung des Kostenwachstums im Gesundheitswesen leisten kann.

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit kann die Besteuerung von Tabak- und Tabakersatzprodukten drei Funktionen erfüllen: Sie kann einerseits den Einstieg in den Konsum weniger attraktiv machen. Andererseits kann sie für Konsumierende Anreize zum Ausstieg aus dem Tabakkonsum schaffen[76]. Und drittens kann sie bei Konsumierenden, die ihren Konsum nicht stoppen können oder wollen, Anreize zum Umstieg auf potenziell weniger schädliche Produkte setzen.

10.1 Berücksichtigung gesundheitspolitischer Aspekte bei der Ausgestaltung der Tabaksteuer

Weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe werden betreffend die Tabaksteuer gesundheitspolitische Ziele festgehalten. Der Reinertrag dient zur Deckung der Leistungen des Bundes für die AHV / IV.[77] Dies schliesst jedoch nicht aus, dass gesundheitspolitische Zielsetzungen bei der konkreten Ausgestaltung der Tabaksteuer mitberücksichtigt werden können, sofern diese dem verfassungsmässigen Steuerzweck nicht zuwiderlaufen. So hat der Bundesrat in seiner Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 21. Dezember 2007[78] in Kapitel 2.2, Seite 538 «Gesundheitspolitische Ziele» festgehalten: «*Bei der leichten Steuererhöhung auf Zigarren und Zigarillos und der neuen Steuererhöhungskompetenz des Bundesrates stehen gesundheitspolitische Ziele im Vordergrund. Das Gleiche gilt für die markante Steuererhöhung auf Feinschnitttabak, mit der das zunehmende Selberdrehen von Zigaretten eingedämmt werden soll.»*. Auch betreffend die Besteuerung von elektronischen Zigaretten hat der Bundesrat in seiner Antwort auf die 11.3178 Motion Zanetti Roberto («Befreiung der elektronischen Zigaretten von der Tabaksteuer») der Tabaksteuer eine präventive Wirkung zugesprochen. Und in der Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 26. Oktober 2022[79] hält der Bundesrat fest: «*Auch wenn die Tabaksteuer hauptsächlich zum Ziel hat, die Sozialwerke zu finanzieren, entfaltet sie dennoch auch eine präventive Wirkung. Eine Steuer auf E-Zigaretten ist daher im Sinne der Tabakpräventionspolitik des Bundes.»* (S. 7).

10.2 Reduktion der Konsumprävalenz

Um eine relevante Wirkung auf die Konsumprävalenz zu haben, muss die Steuerbelastung genügend hoch sein. Daten aus 27 europäischen Ländern legen nahe, dass eine Preiserhöhung für Zigaretten um 10 Prozent infolge von Steuern den Konsum um 4 Prozent reduziert

[75] Stucki, M., et al. (2025). *Kosten der übertragbaren und nichtübertragbaren Krankheiten sowie Kosten der Risikofaktoren Übergewicht/Adipositas und Bewegungsmangel in der Schweiz* [Schlussbericht]. Bundesamt für Gesundheit

[76] Steuererhöhungen werden mit höheren Aufhörquoten und mehr Aufhörversuchen in Verbindung gebracht, insbesondere nach erheblichen Steuererhöhungen z. B: Jaffri, M., & Le, T. (2022). The association between smoking behaviors and prices and taxes per cigarette pack in the United States from 2000 through 2019. BMC Public Health, 22. www.link.springer.com/article/10.1186/s12889-022-13242-5

[77] Art. 105, Art. 131 As 1 Bst a i.V.m. Art. 112 Abs. 5 BV

[78] BBl 2008 533

[79] BBl 2022 2752

e-parl 19.12.2025 14:58

(relativ niedrige Preiselastizität). Ein ähnlich moderater Steuereffekt auf den Konsum ist auch für die Schweiz anzunehmen.[80] Das hängt einerseits damit zusammen, dass Konsumentinnen und Konsumenten auch bei Preiserhöhungen aufgrund der Abhängigkeit von den Produkten den Konsum nicht wesentlich verändern. Hinzu kommt, dass in Hochlohnländern wie der Schweiz erst bei grösseren Preiserhöhungen eine wesentliche Verhaltensänderung im Konsum einsetzt.[81] Entsprechende Steuererhöhungen müssten zudem regelmässig erfolgen, um das Einkommenswachstum zu übertreffen. Zudem wirken sich Steuererhöhungen nicht notwendigerweise direkt auf die Preise aus. Die Tabakindustrie nutzt verschiedene Preisstrategien, um auf Steuererhöhungen zu reagieren und den Konsum aufrecht zu erhalten.[82]

Wenn die Steuererhöhungen zu gering ausfallen, verringern Rauchende zwar ihren Konsum, hören aber nicht auf. Dabei ist zu beachten, dass auch bei einem geringen Zigarettenkonsum etwa das Risiko einer Herz-Kreislauf-Erkrankung deutlich erhöht ist (nicht lineare Beziehung zwischen Dosis und Wirkung).[83] Die WHO empfiehlt deshalb Tabakprodukte mit mindestens 75 Prozent am Verkaufspreis zu besteuern[84], ein Schwellenwert, der sich für eine relevante Senkung der Konsumprävalenz als wirksam erwiesen hat.[85] [86] Im Jahr 2022 hatten bereits 28 europäische Länder diesen Zielwert erreicht.[87] In der Schweiz ist die wichtigste Produktekategorie der Zigaretten mit aktuell durchschnittlich 50,1 Prozent Tabaksteuer im europäischen Vergleich deutlich tiefer besteuert.[88] Auch eine Gegenüberstellung der ZHAW zeigt, dass die Schweiz eine vergleichsweise tiefe Gesamtsteuerbelastung für Zigaretten und ein tiefes kaufkraftbereinigtes Zigarettenpreisniveau aufweist.[89] Für die Schweiz empfehlen des-

[80] Kohler, A., Vinci, L. & Mattli, R. (2023). Cross-country and panel data estimates of the price elasticity of demand for cigarettes in Europe *BMJ Open*;**13:**e069970. doi: 10.1136/bmjopen-2022-069970.

[81] Decicca, P., Kenkel, D., & Lovenheim, M. (2020). The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review. *IO: Regulation*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26923/w26923.pdf

[82] Cho A, Lim C, Sun T, Chan G, Gartner C. The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis. *Addiction*. 2024; 119(11): 1923–1936. https://doi.org/10.1111/add.16618; Sheikh ZD, Branston JR, Gilmore AB Tobacco industry pricing strategies in response to excise tax policies: a systematic review. *Tobacco Control* 2023; 32: 239-250.

[83] Schane RE, Ling PM, Glantz SA. Health effects of light and intermittent smoking: a review. Circulation. 2010 Apr 6;121(13):1518-22. doi: 10.1161/CIRCULATIONAHA.109.904235. PMID: 20368531; PMCID: PMC2865193.

[84] WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO www.who.int > Publications > Overview > WHO technical manual on tobacco tax policy and administration

[85] Drope, J., Oo, S., Lee, H., Dorokhina, M., Guerrero-López, C., Rodriguez-Iglesias, G., Mugosa, A., Mirza, M., Bontu, A., & Chaloupka, F. (2024). Tobacconomics Cigarette Tax Scorecard (3rd edition). Baltimore, MD: Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University. https://www.tobacconomics.org

[86] Marquez, P. V., Irwin, A., Jha, P., et al. (2017). Tobacco tax reform at the crossroads of health and development (World Bank Group Global Tobacco Control Program). World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/491661505803109617/pdf/119792-REVISED-v2-OctFINALWBGTobaccoTaxReformFullReportweb.pdf

[87] World Health Organization. (2024). WHO Framework Convention on Tobacco Control: Implementation through MPOWER in the WHO European Region in 2022 (Advocacy brief). WHO Regional Office for Europe. www.who.int > Publications > Overview > WHO Framework Convention on Tobacco Control: Implementation through MPOWER in the WHO European Region in 2022

[88] Drope, J., Oo, S., Lee, H., Dorokhina, M., Guerrero-López, C., Rodriguez-Iglesias, G., Mugosa, A., Mirza, M., Bontu, A., & Chaloupka, F. (2024). Tobacconomics Cigarette Tax Scorecard (3rd edition). Baltimore, MD: Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University. https://www.tobacconomics.org

[89] ZHAW (2021). Die Wirkung von Tabaksteuern. Executive Summary, Seite 6. Verfügbar unter: https://www.lungenliga.ch/sites/default/files/documents/wirkung_von_tabaksteuern_schlussbericht.pdf

e-parl 19.12.2025 14:58

wegen Public-Health-Experten, die Zigarettenpreise auf ein Niveau anzuheben, das mit demjenigen des Vereinigten Königreichs vergleichbar ist (Fr. 20.– pro Packung), um eine spürbare Reduktion der Raucherraten zu erreichen.[90]

Einen grösseren Effekt der Besteuerung auf den Konsum ist bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (unter 25 Jahren) zu beobachten, die deutlich preissensibler sind.[91] Entsprechend sind sie eher bereit, bei Steuererhöhungen ihren Konsum einzuschränken oder aufzuhören. Für diese Altersgruppe gibt es auch Hinweise, dass höhere Steuern im Hinblick auf einen Konsumeinstieg abschreckend wirken können.[92]

10.3 Besteuerung alternativer Nikotinprodukte

Während das Rauchen von herkömmlichen Zigaretten zurückgeht, erfreuen sich alternative Nikotinprodukte wie elektronische Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen, Snus und Nikotinbeutel zunehmender Nachfrage. Diese neuartigen Tabakersatzprodukte werden oft als weniger gesundheitsschädlich angepriesen. Dies konnte bislang wissenschaftlich aber nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden, da Langzeitstudien fehlen. Aufgrund der Schadstoffemissionen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass gerauchte Produkte die grössten Gesundheitsrisiken aufweisen, gefolgt von den erhitzbaren Tabakprodukten. Geringere Risiken weisen elektronische Zigaretten und Produkte zur oralen Verwendung mit Nikotin auf.

Eine Besteuerung aus Sicht der öffentlichen Gesundheit könnte bei abhängigen Rauchenden, die nicht aussteigen können oder wollen, finanzielle Anreize für einen Umstieg auf weniger schädliche Produkte setzen. Dazu müssten die einzelnen Produktekategorien nach deren spezifischen Risiken differenziert besteuert werden. Entsprechend empfiehlt die EKSN: «*Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit sollten Zigaretten stärker besteuert werden. Eine differenzierte Besteuerung ist hingegen für Produkte gerechtfertigt, die nachweislich das Gesundheitsrisiko verringern und zur Raucherentwöhnung beitragen. Wirtschaftliche Studien zeigen, dass der Preis der verschiedenen Produkte ihren Konsum beeinflusst, insbesondere durch Substitutionseffekte. Beispielsweise kann eine geringere Besteuerung von elektronischen Zigaretten den Konsum von Tabakzigaretten reduzieren, was im Zusammenhang mit der Unterstützung bei der Rauchentwöhnung von Vorteil ist. Es ist jedoch eine strenge Überwachung erforderlich, um zu verhindern, dass diese Produkte den Einstieg in den Tabakkonsum bei jungen Nichtrauchern begünstigen.*»[93] In der gleichen Stellungnahme empfiehlt die EKSN zudem, Tabakprodukte zum Rauchen, darunter Zigarren, Zigarillos, Tabak zum Selbstdrehen, Shisha-Tabak und Tabakprodukte zum Erhitzen, mit dem gleichen Steuersatz wie herkömmliche Zigaretten zu besteuern.

[90] Merz, L., & Puhan, M. (2021). Taxation options for nicotine and tobacco products in Switzerland - a review of tax poli-cies.. Swiss medical weekly, 151, w30083. https://doi.org/10.4414/smw.2021.w30083

[91] Bader, P., Boisclair, D., & Ferrence, R. (2011). Effects of tobacco taxation and pricing on smoking behavior in high risk populations: a knowledge synthesis. Int J Environ Res Public Health, 8(11), 4118-4139. 10.3390/ijerph8114118

[92] Bafunno, D., Catino, A., Lamorgese, V., et al. (2020). Impact of tobacco control interventions on smoking initiation, cessation, and prevalence: A systematic review. Journal of Thoracic Disease, 12(7), 3844-3856. http://dx.doi.org/10.21037/jtd.2020.02.23

[93].«Reform der Tabakbesteuerung zugunsten der öffentlichen Gesundheit: Empfehlungen der EKSN», 2. Oktober 2025, www.bag.admin.ch > Das BAG > Organisation > Ausserparlamentarische Kommissionen > Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN > Stellungnahmen und Publikationen der EKSN > Tabak und Nikotin

Meta-Analysen zu alternativen Nikotinprodukten zeigen, das Konsumierende auf Preisanpassungen sensibler reagieren als bei Zigaretten (z. B. Preiselastizität bei elektronischen Zigaretten in EU: bei Erhöhung des Preises um 10 % sinkt die Nachfrage um rund 8 %).[94] Dies ist bei der Besteuerung auch zu berücksichtigen. Nicht sinnvoll ist aus Sicht der öffentlichen Gesundheit, alternative Produkte gar nicht zu besteuern, wie dies von April 2012 bis September 2024 bei elektronischen Zigaretten der Fall war. Denn eine ausschliessliche Besteuerung von Zigaretten kann zu einer Verlagerung hin zu geringer besteuerten Produkten führen und so gesundheitspolitische Fortschritte untergraben.[95] Alternative Produkte wie elektronische Zigaretten zum Einmalgebrauch («Puff-Bars») oder auch Snus erfreuen sich insbesondere bei Minderjährigen oder jungen Erwachsenen zunehmender Beliebtheit.[96] Um junge Menschen vom Einstieg in den Nikotinkonsum abzuhalten, sollten deshalb aus Sicht der öffentlichen Gesundheit sämtliche Tabak- und Nikotinprodukte mit einer ausreichend hohen Steuer in Bezug auf diese Altersgruppe belastet werden.[97] Das Steuermodell sollte zudem flexibel genug sein, um bei starken Änderungen der Nachfrage reagieren zu können.

In einer Studie von 2021 wurden drei Steuermodelle für die Schweiz analysiert, wovon zwei eine risikobasierte Besteuerung vorsehen.[98] Diese Analyse kam zum Schluss, dass die Steuer auf risikoärmere Produkte wie elektronische Zigaretten nicht zu tief sein darf, damit sie nicht zu attraktiv für Jugendliche als Einstiegsprodukte sind. Damit der Umstiegseffekt von Rauchenden auf alternative Produkte gewährleistet ist, müssen Produkte zum Rauchen jedoch noch einmal deutlich höher belastet werden. Bei der Anwendung dieser Steuermodelle auf die aktuellen Verkaufspreise dieser Produkte stellen die Autoren fest, dass kein Ziel der öffentlichen Gesundheit, wie der Jugendschutz und die Verringerung der tabakbedingten Morbidität und Mortalität, erreicht werden kann, da die aktuellen Preise für Tabakprodukte zu tief sind, um eine ausreichende Preisdifferenzierung zu erreichen, die die unterschiedlichen Risiken berücksichtigt.

Das rasche Wachstum des Marktes für alternative Tabak- und Nikotinprodukte in der Schweiz hat zu einer komplexen Marktsituation geführt, die eine gezielte Besteuerung unter Gesichtspunkten der öffentlichen Gesundheit erschwert. Zu beachten ist, dass auch Alternativprodukte gesundheitsgefährdende Stoffe beinhalten.[99] Die möglichen Umstiegseffekte auf risikoärmere Produkte (erwünscht) und Ausweichseffekte auf günstigere nicht wesentlich risikoärmere Produkte (unerwünscht) müssen berücksichtigt werden.

Um auch hinsichtlich neuer Produkte regulierend eingreifen zu können, müssten diese laufend beurteilt und kategorisiert werden. Die Erteilung einer erneuten Kompetenz zur Tabaksteuererhöhung an den Bundesrat wäre somit auch aus gesundheitspolitischen Überlegungen zu

---

[94] Stoklosa, M., Drope, J., & Chaloupka, F. J. (2016). Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union. *Nicotine & Tobacco Research, 18*(10), 1973-1980. https://doi.org/10.1093/ntr/ntw109

[95] Cheng, K., Shang, C., Zhang, Z., He, Y., Yang, Q., & Park, H. (2024). The effect of smokeless tobacco (SLT) excise taxes on SLT use among youth. The International journal on drug policy, 135, 104664. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2024.104664

[96] Schweizer Monitoring-System Sucht. Konsum von E-Zigaretten (Alter 15+). BAG 2024. https://ind.obsan.admin.ch/indicator/monam/konsum-von-e-zigaretten-alter-15

[97] WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

[98] Merz, L., & Puhan, M. (2021). Taxation options for nicotine and tobacco products in Switzerland - a review of tax policies. Swiss medical weekly, 151, w30083. https://doi.org/10.4414/smw.2021.w30083

[99] «Heat-Not-Burn Tobacco Cigarettes - Smoke by Any Other Name» JAMA Intern Med Published Online: July 2017; 2017;177;(7):1050-1052. doi:10.1001/jamainternmed.2017.1419

prüfen, damit er zielgerichtet auf etwaige Entwicklungen reagieren kann. Auch seitens des Schweizer Parlaments gibt es Bestrebungen, Produkte anders zu kategorisieren respektive anders zu besteuern.[100] Das Postulat 25.4022 Rechsteiner Thomas[101], das vom Bundesrat zur Annahme empfohlen wird, kann eine Grundlage für eine bessere Berücksichtigung der Risiken verschiedener Produktekategorien liefern. Wie hoch die einzelnen Steuersätze auf die Produktekategorien aus der Perspektive der öffentlichen Gesundheit genau auszugestalten wären, könnte mit einer ökonomischen Modellierungsstudie ermittelt werden, die auch das unerwünschte Ausweichverhalten (Entwicklung Einkaufstourismus, Schwarzmarkt) berücksichtigt.

Die Besteuerung von Tabakerzeugnissen ist ein wirksames Instrument der Tabakprävention, indem es Tabakprodukte verteuert. Es kann den Einstieg bei Jugendlichen verhindern und den Ausstieg aus dem Tabakkonsum von Erwachsenen begünstigen. Ebenfalls kann die Besteuerung potenziell den Umstieg auf risikoärmere Produkte bei abhängigen Konsumierenden fördern. Eine stärker auf die Lenkungswirkung ausgerichtete Tabakbesteuerung hat das Potenzial die jährlichen Kosten des Tabakkonsums in der Schweiz von rund 4 bis 5 Milliarden Franken erheblich zu senken.

Die Tabaksteuern und -preise in der Schweiz sind im Verhältnis zur Kaufkraft niedrig. Die Wirkung von Steuererhöhungen bleibt begrenzt, sofern die Steuern nicht erheblich angehoben, regelmässig angepasst und über verschiedene Nikotinprodukte hinweg abgestimmt werden. Um einen spürbaren Lenkungseffekt zu erzielen, müssten sämtliche Tabakprodukte in der Schweiz insgesamt deutlich stärker besteuert werden, als dies heute der Fall ist.

Für einen nachweisbaren Effekt auf das Konsumverhalten von Jugendlichen können wegen deren höheren Preissensibilität auch geringere Steuererhöhungen erwünschte Wirkungen im Sinne der öffentlichen Gesundheit zeigen. Dies v. a., wenn solche Schritte mit anderen Jugendschutzmassnahmen wie den vom Parlament beschlossenen Werbeeinschränkungen einhergehen.

[100] Vgl Motion Fonio: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 25.4277 | Tabakprodukte zum Erhitzen: Steuerprivileg für ein schädliches Produkt streichen | Geschäft | Das Schweizer Parlament und Motion Hässig: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 25.4295 | Jugendschutz bei Snus und Nikotinpouches stärken: Normalsteuersatz für Boom-Produkte | Geschäft | Das Schweizer Parlament

[101] www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 25.4022 | Für eine risikobasierte Regulierung von Tabak- und Nikotinprodukten | Geschäft | Das Schweizer Parlament

24.4229 Postulat Gugger «Eine starke Schweiz dank moderaten Tabaksteuern»

Am 27. September 2024 wurde das Postulat Gugger 24.4229 «Eine starke Schweiz dank moderaten Tabaksteuern» eingereicht. Am 20. November 2024 hat der Bundesrat das Postulat zur Annahme empfohlen. Im Nationalrat wurde es am 8. September 2025 angenommen. Der eingereichte Text[102] des Postulats lautet wie folgt:

Der Bundesrat wird beauftragt, angesichts des Zustands des Bundeshaushaltes und AHV-Fonds, folgende Punkte zu prüfen:

1. Erhöhung der Tabaksteuerbelastung für Zigaretten und andere Tabak- und Nikotinprodukte um 10 Prozent[sic] [Prozentpunkte], als Beispiel Zigaretten von circa 51 Prozent auf circa 61 Prozent.
2. Längerfristige Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung für Zigaretten und andere Tabak- und Nikotinprodukte auf mindestens 75 Prozent, entsprechend der Empfehlung der WHO. Die Schweiz hat derzeit die niedrigste Gesamtsteuerbelastung für Zigaretten in Europa.
3. Die grundsätzliche Anpassung der Tabaksteuerkategorien, welche auf die neuen Tabak- und Nikotinprodukte derzeit angewendet werden.
4. Die erwarteten Mehreinnahmen für den AHV-Fonds dank der erhöhten Tabaksteuer.

Die Auswirkungen von Steuererhöhungen auf die Steuereinnahmen und auf die gesundheitlichen- und volkswirtschaftlichen Kosten im Zusammenhang mit den Tabakkonsum hängen von verschiedenen Faktoren ab, die interagieren.

Wie in Kapitel 10 ausgeführt, können Konsumierende auf Preisanpassungen im Zusammenhang mit Steuererhöhungen unterschiedlich reagieren: Sie können ihren Konsum reduzieren oder gar mit dem Rauchen aufhören. Sie können auf billigere Marken[103,104] oder günstigere alternative Nikotinprodukte umsteigen. Sie können aber auch im Ausland einkaufen gehen (Einkaufstourismus) oder Tabakprodukte, die geschmuggelt wurden, auf dem Schwarzmarkt beziehen. Welche Verhaltensweisen zum Tragen kommen, hängt einerseits von individuellen Faktoren (sozioökonomischer Status, Alter) ab. Andererseits werden sie dadurch beeinflusst, welche Massnahmen die Industrie ergreift (u. a. Reduktion von Gewinnmargen, Lancieren von billigeren Produktealternativen), wie der Schwarzmarkt reagiert und welche behördlichen Massnahmen greifen. Das Konsumverhalten im Zusammenhang mit preislichen Anpassungen kann auch durch begleitende Public Health Strategien wie die Förderung von Rauchausstiegangeboten, Informationskampagnen etc. beeinflusst werden. All diese Faktoren beeinflussen grundsätzlich die Preiselastizität, d. h. die Bereitschaft der Konsumierenden, Preiserhöhungen zu akzeptieren oder ihr Verhalten anzupassen (Substitution, Ausstieg etc.).

---

[102] www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 24.4229 | Eine starke Schweiz dank moderaten Tabaksteuern | Geschäft | Das Schweizer Parlament (2024)

[103] Golden, S. D., Smith, M. H., Feighery, E. C., Roeseler, A., Rogers, T., & Ribisl, K. M. (2016). Beyond excise taxes: A systematic review of literature on non-tax policy approaches to raising tobacco product prices. *Tobacco Control: An International Journal, 25*(4), 377-385. http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052294.

[104] Krishnamoorthy, Y., Majella, M. G., & Murali, S. (2020). Impact of tobacco industry pricing and marketing strategy on brand choice, loyalty and cessation in global south countries: A systematic review. *International Journal of Public Health, 65*(7), 1057-1066. http://dx.doi.org/10.1007/s00038-020-01422-2.

Die Auswirkungen der im Postulat erwähnten Steueranpassungen wurden isoliert auf Zigaretten betrachtet und andere Produkte ausgeklammert. Für die folgenden Berechnungen wird angenommen, dass die Steuererhöhungen vollständig auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzt werden. Erwünschte Substitutionseffekte auf risikoärmere alternative Nikotinprodukte werden nicht betrachtet. In Bezug auf das Ausweichverhalten der Konsumierenden zu unversteuerten Produkten wird auf die erwähnte niederländische Studie abgestellt.[105] Von dieser ausgehend bedeuten 10 Prozent Preiserhöhung eine Zunahme von 15 Prozent unversteuerter Produkte. Dies wurde für die nachfolgenden Schätzungen so übernommen. Zu beachten gilt hierbei, dass die Preisunterschiede zum benachbarten Ausland in den vom Postulat vorgeschlagenen Szenarien wesentlich höher ausfallen als in den Niederlanden. Die tatsächlichen Auswirkungen auf den Anteil der unversteuerten Produkte könnten demnach in der Schweiz deutlich stärker ausfallen als in vorliegendem Bericht geschätzt.

Für die Preiselastizität, also den Effekt auf den Konsum durch Preiserhöhungen, wird wie in Kapitel 10.2 ausgeführt bei einer 10 Prozent-Preiserhöhung von einem Rückgang des Tabakkonsums von 4 Prozent ausgegangen (Annahme eines linearen Effekts). Für das Szenario einer Erhöhung der Steuerbelastung auf 75 Prozent (vgl. A.2) wurden mittels des Cost Recovery and Revenue Estimators des Tobacco Atlas der Johns Hopkins University auch der Rückgang in der Raucherprävalenz und der erwartbaren Einsparungen bei den volkswirtschaftlichen Kosten des Zigarettenkonsums geschätzt.[106] Zu beachten ist dabei, dass die dem Modell zugrundeliegenden Basisprävalenzdaten, Kostenschätzungen und Preiselastizitäten auf Daten beruhen, die nicht in jedem Fall ganz aktuell und präzise sind. Für die Szenarien mit geringeren Steuererhöhungen ist aufgrund der Grössenordnung ein Effekt auf die Raucherprävalenz und die volkswirtschaftlichen Kosten eher unwahrscheinlich (vgl. Kapitel 10).

[105] Bericht des nationalen Instituts für Gesundheit und Umwelt der Niederlande: www.rivm.nl > Publicaties > Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daad-werkelijke gedragsverandering

[106] Nargis N, Oo SMT, Drope J. 2025. Cost Recovery and Revenue Estimator. In Drope J, Hamill S, editors, *Tobacco Atlas*. New York: Vital Strategies and Johns Hopkins University. Verfügbar unter: https://tobaccoatladev.wpengine.com/

A Erhöhung der Steuerbelastung gemäss Postulat

A.1 Erhöhung der Steuerbelastung für Zigaretten um 10 Prozentpunkte

Eine Erhöhung der Tabaksteuerbelastung um 10 Prozentpunkte würde den Preis für eine Schachtel der meistverkauften Sorten Zigaretten (Marlboro Red Box) um 3 Franken (+33 %) ansteigen lassen. Dies zeigt folgende Berechnung:

	Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten heute		**Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten Erhöhung Tabaksteuerbelastung Zigaretten von 51 auf 61 %**	
	in Fr.	in %	in Fr.	in %
Tabaksteuer	4.667	50.73	7.442	61.00
SOTA	0.026	0.28	0.026	0.21
Tabakpräventionsfonds	0.026	0.28	0.026	0.21
MWST	0.689	7.49	0.914	7.49
Marge Industrie und Handel	3.792	41.21	3.792	31.08
Total	**9.20**	**100.00**	**12.20**	**100.00**

Tabelle 13 Berechnung Erhöhung Tabaksteuerbelastung um 10 Prozentpunkte (Preisanstieg von +33%)

Eine derartige Steuererhöhung würde die bereits bestehenden Preisunterschiede zum benachbarten Ausland weiter verstärken – vorausgesetzt, die Preise in diesen Ländern würden nicht ebenfalls steigen. Mit zunehmendem Preisgefälle steigt der Anreiz, dass in der Schweiz wohnhafte Personen ihre Tabakfabrikate im kostengünstigeren Ausland einkaufen und im Rahmen der Abgabefreigrenze einführen. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass die Verkäufe an im Ausland wohnhafte Personen zurückgehen würden. Auch der Schwarzmarkthandel und der organisierte Schmuggel könnten zunehmen (vgl. Kap. 6).

Unter der Annahme, dass der Konsum bei einer Preiserhöhung von 10 Prozent um 4 Prozent zurückgeht, würde der Tabakkonsum demnach insgesamt um 13 Prozent abnehmen[107]. Auf Basis der im Jahr 2024 versteuerten Menge von 8 Milliarden Stück Zigaretten sowie einer Steigerung des Konsums von unversteuerten Zigaretten von 12,5 auf 18 Prozent, würden die Einnahmen der Tabaksteuer dadurch insgesamt um rund 500 Millionen Franken steigen[108].

[107] Berechnung 3,3 * 0,04 (4% Konsumreduktion pro 10-prozentiger Preissteigerung)

[108] Berechnung: Differenz der Steuereinnahmen 2024 (Basis 8 Mia. Stück Zigaretten) und der Steuereinnahmen aufgrund der Steuererhöhung (Basis 2024, abzüglich 2 % jährlichem Konsumrückgang, abzüglich Konsumrückgang aufgrund der Steuererhöhung, abzüglich Zunahme des Einkauftourismus)

A.2 Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung für Zigaretten auf mindestens 75 Prozent

Unter der gleichen Voraussetzung wie in Kapitel A.1 (gleichbleibende Marge der Industrie respektive des Handels) würde eine Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung (Tabaksteuer zuzüglich MWST, SOTA und Tabakpräventionsfonds) auf mindestens 75 Prozent am Beispiel einer Schachtel Zigaretten eine Preiserhöhung auf 15.30 Franken (+66 %) bedeuten:

	Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten heute		**Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten Erhöhung Gesamtsteuerbelastung Zigaretten auf 75 %**	
	in Fr.	in %	in Fr.	in %
Tabaksteuer	4.667	50.73	10.310	67.39
SOTA	0.026	0.28	0.026	0.17
Tabakpräventionsfonds	0.026	0.28	0.026	0.17
MWST	0.689	7.49	1.146	7.49
Marge Industrie und Handel	3.792	41.21	3.792	24.78
Total	**9.20**	**100.00**	**15.30**	**100.00**

Tabelle 14 Berechnung Erhöhung Steuerbelastung auf mindestens 75 Prozent (Preisanstieg von +66%)

Diese Steuererhöhung, welche sich an der Empfehlung der WHO orientiert (vgl. Kap. 10), hätte grundsätzlich dieselben Auswirkungen wie unter Kapitel A.1 aufgeführt, jedoch in einem höheren Ausmass. In einem solchen Fall wäre es noch wahrscheinlicher, dass Zigaretten im preisgünstigeren Ausland eingekauft würden – vorausgesetzt, die Preise in diesen Ländern würden nicht ebenfalls steigen. Es ist zwar anzunehmen, dass unter diesen Voraussetzungen bedeutende Mehreinnahmen erzielt werden können, die zu erwartenden negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Zunahme von Einkaufstourismus, Schmuggel und Schwarzmarkt dürfen dabei aber nicht vernachlässigt werden.

Im Falle einer Steuerbelastung von 75 Prozent auf dem Verkaufspreis ist mit einem Rückgang des Zigarettenkonsums von rund 26 Prozent zu rechnen[109]. Auf Basis der im 2024 versteuerten Menge von 8 Milliarden Stück Zigaretten sowie einer Steigerung des Konsums von unversteuerten Zigaretten von 12.5 auf 25 Prozent wäre entsprechend mit Mehreinnahmen bei der

[109] Berechnung 6,6 * 0,04 (4% Konsumreduktion pro 10-prozentiger Preissteigerung)

Tabaksteuer von rund 645 Millionen Franken zu rechnen.[110][111] Der Cost Recovery and Revenue Estimator[112] schätzt den Rückgang der Prävalenz des Rauchens bei einer Steuerbelastung dieser Grössenordnung auf 3 Prozentpunkte. Es könnten volkswirtschaftliche Kosten von 960 Millionen Franken pro Jahr vermieden werden.

B Erhöhung der Steuerbelastung weitere Szenarien

In den nachfolgenden Kapiteln werden weitere Szenarien zu möglichen Steuererhöhungen dargestellt.

B.1 Steuerpreisschritt für Zigaretten um 50 Rappen

Unter der gleichen Voraussetzung wie in Kapitel A.1 (gleichbleibender Marge der Industrie respektive des Handels) würde ein Steuerpreisschritt von 50 Rappen den Preis für eine Schachtel einer der meistverkauften Sorten Zigaretten (Marlboro Red Box) um 5.4 Prozent ansteigen lassen:

	Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten (20 Stück) heute		**Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten (20 Stück) Erhöhung Steuerbelastung Zigaretten um 50 Rappen**	
	in Fr.	in %	in Fr.	in %
Tabaksteuer	4.667	50.73	5.130	52.89
SOTA	0.026	0.28	0.026	0.21
Tabakpräventionsfonds	0.026	0.28	0.026	0.21
MWST	0.689	7.49	0.727	7.49
Marge Industrie und Handel	3.792	41.21	3.792	39.2
Total	**9.20**	**100.00**	**9.70**	**100.00**

Tabelle 15 Berechnung Steuerpreisschritt um 50 Rappen

Bei vorliegendem Beispiel ist von einem Rückgang des Tabakkonsums von rund 2 Prozent auszugehen. Auf Basis der im Jahr 2024 versteuerten Menge von 8 Milliarden Stück Zigaretten

[110] Berechnung der Prävalenz und des Konsums von unversteuerten Zigaretten abgeschätzt auf Basis des Berichts nationalen Instituts für Gesundheit und Umwelt der Niederlande: www.rivm.nl > Publicaties > Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daad-werkelijke gedragsverandering

[111] Berechnung: Differenz der Steuereinnahmen 2024 (Basis 8 Mia. Stück Zigaretten) und der Steuereinnahmen aufgrund der Steuererhöhung (Basis 2024, abzüglich 2 % jährlichem Konsumrückgang, abzüglich Konsumrückgang aufgrund Steuererhöhung, abzüglich Zunahme Einkauftourismus)

[112] Nargis N, Oo SMT, Drope J. 2025. Cost Recovery and Revenue Estimator. In Drope J, Hamill S, editors, Tobacco At-las. New York: Vital Strategies and Johns Hopkins University. Verfügbar unter: https://tobaccoatladev.wpengine.com/

sowie einem dadurch kaum beeinflussten Konsum von unversteuerten Zigaretten von 12,5 Prozent[113], würden die Einnahmen der Tabaksteuer um rund 100 Millionen Franken steigen[114].

B.2 Steuerpreisschritt für Zigaretten um einen Franken

Davon ausgehend, dass die Handelsmarge gleichbleibt, würde ein Steuerpreisschritt von einem Franken den Preis für eine Schachtel einer der meistverkauften Sorten Zigaretten (Marlboro Red Box) um 10,9 Prozent ansteigen lassen:

	Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten (20 Stück) heute		**Preis Marlboro Red Box je Schachtel Zigaretten (20 Stück) Erhöhung Tabaksteuerbelastung Zigaretten um 1 Franken**	
	in Fr.	in %	in Fr.	in %
Tabaksteuer	4.667	50.73	5.592	54.83
SOTA	0.026	0.28	0.026	0.25
Tabakpräventionsfonds	0.026	0.28	0.026	0.25
MWST	0.689	7.49	0.764	7.49
Marge Industrie und Handel	3.792	41.21	3.792	37.18
Total	**9.20**	**100.00**	**10.20**	**100.00**

Tabelle 16 Berechnung Steuerpreisschritt um einen Franken

In diesem Fall würde der Tabakkonsum um etwas mehr als 4 Prozent abnehmen. Auf Basis der im 2024 versteuerten Menge von 8 Milliarden Stück Zigaretten sowie einer leichten Steigerung des Konsums von unversteuerten Zigaretten von 12,5 auf 15 Prozent würden die Einnahmen der Tabaksteuer um rund 180 Millionen Franken steigen[115]. Mittel- bis langfristig hätte diese Massnahme auch einen entsprechenden Einfluss auf die Gesundheitskosten.

C Anpassung der zurzeit angewandten Kategorisierung gemäss Tabaksteuergesetz

Wie in Kapitel 5 des vorliegenden Berichts erläutert, orientieren sich die bestehenden Produktkategorien gemäss Tabaksteuergesetz an den Vorgaben der EU.

Angesichts des Marktwachstums von Alternativprodukten (u. a. elektronische Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen oder Snus) erscheint eine differenzierte Betrachtung dieser Kategorien grundsätzlich sinnvoll. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Konsumarten wäre eine präzisere Kategorisierung folgerichtig, um den neuen Marktbedingungen gerecht zu werden.

[113] Preiserhöhung wahrscheinlich zu klein, um einen Effekt auf die unversteuerte Menge zu bewirken.

[114] Berechnung: Differenz der Steuereinnahmen 2024 (Basis 8 Mia. Stück Zigaretten) und der Steuereinnahmen aufgrund der Steuererhöhung (Basis 2024, abzüglich 2 % jährlichem Konsumrückgang, abzüglich Konsumrückgang aufgrund Steuererhöhung, abzüglich Zunahme des Einkauftourismus)

[115] Berechnung: Differenz der Steuereinnahmen 2024 (Basis 8 Mia. Stück Zigaretten) und der Steuereinnahmen aufgrund der Steuererhöhung (Basis 2024, minus 2 % jährlichem Konsumrückgang, minus Konsumrückgang aufgrund Steuererhöhung, minus Zunahme Einkauftourismus)

Eine Neukategorisierung könnte die gesetzliche Grundlage für eine faire Besteuerung verbessern und die Zuordnung neuer Produkte erleichtern. Dabei müssten auch die spezifischen Gesundheitsrisiken der Produkte berücksichtigt werden, um risikobasierte Steuersätze zu ermöglichen. Zudem empfiehlt auch die EU im Rahmen der Anpassung ihrer Richtlinien eine entsprechende Weiterentwicklung und Präzisierung der Produktkategorien (vgl. Kap. 9).

D Mehreinnahmen für die AHV dank der erhöhten Tabaksteuer

Höhere Einnahmen aus der Tabaksteuer führen nicht zu höheren Beiträgen des Bundes für die Finanzierung der AHV. Die AHV wird durch verschiedene Beitragsformen finanziert, unter anderem durch einen prozentual festgelegten Beitragssatz des Bundes.[116] Dieser Beitrag setzt sich aus dem Reingewinn der Tabaksteuer und der Steuer auf gebrannten Wassern zusammen.[117] Die Einnahmen der Tabaksteuer werden somit nicht direkt an die AHV überwiesen, sondern fliessen primär in die allgemeine Bundeskasse.

Allfällige Mehreinnahmen der Tabaksteuer würden also weiterhin ausschliesslich in die allgemeine Bundeskasse fliessen. Steigen die Einnahmen aus der Tabaksteuer, erhöht sich lediglich ihr Beitrag innerhalb des bestehenden Anteils, ohne dass der AHV insgesamt mehr Mittel zur Verfügung stehen. Soll die AHV tatsächlich zusätzliche Mittel erhalten, müsste der prozentuale Bundesanteil erhöht werden.

Eine andere Möglichkeit, zusätzliche finanzielle Mittel für die AHV zu generieren, bestünde darin, einen festgelegten Protzentsatz oder einen Anteil der Tabaksteuer direkt der AHV zuzuweisen, anstatt sie ausschliesslich für die Finanzierung des Bundesanteils zu verwenden. Diese Variante würde eine Verfassungsänderung erfordern.

Mehreinnahmen aus einer Tabaksteuererhöhung fliessen derzeit nicht direkt in die AHV, sondern in die allgemeine Bundeskasse. Eine direkte Zuweisung eines Anteils der Tabaksteuer an die AHV wäre möglich, würde jedoch eine Verfassungsänderung erfordern.

[116] Art. 102 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 103 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR **831**.10)

[117] Art. 131 As 1 Bst a i.V.m. Art. 112 Abs. 5 BV und Art. 45 Abs. 1 Alkoholgesetz (AlkG; SR **680**)