

~~PROHIBITION~~
DOES NOT WORK

**PROHIBITION
FUNKTIONIERT NICHT:
REGELUNGEN FÜR
NIKOTINBEUTEL IN
DEUTSCHLAND**

EXECUTIVE SUMMARY

Das Rauchen von Tabakzigaretten bleibt die Hauptursache vermeidbarer Todesfälle in der Bundesrepublik Deutschland und ist jährlich für 100.000 Todesfälle verantwortlich. Mit über 17 Millionen Rauchern – mehr als in jedem anderen europäischen Land¹ – sollte die Senkung der Raucherquote eine Priorität im Bereich der öffentlichen Gesundheit sein. Anstatt jedoch Maßnahmen zur Unterstützung von Rauchern bei der Entwöhnung zu priorisieren, hindert der derzeitige deutsche Rechts- und Regulierungsrahmen Millionen von Rauchern aktiv daran, mit dem Rauchen aufzuhören.

Im Bereich der öffentlichen Gesundheit besteht allgemeiner Konsens darüber, dass die Umstellung vom Konsum tödlicher Tabakprodukte auf weniger schädliche Formen der Nikotinaufnahme eine gesundheitspolitische Priorität sein sollte. Nikotinersatztherapien wie Nikotinkaugummi stehen in Deutschland seit Jahrzehnten zur Verfügung, um Menschen bei der Raucherentwöhnung zu unterstützen, und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat orale Nikotinersatztherapien seit 2009 in die Liste der unentbehrlichen Arzneimittel² aufgenommen.

In den letzten Jahren ermöglichte die technologische Innovation die Markteinführung neuerer oraler Nikotinprodukte wie tabakfreie Nikotinbeutel, die die öffentliche Gesundheit revolutionierten, indem sie Rauchern zusätzliche Mittel zur Raucherentwöhnung bieten. Diese rauchfreien Nikotinbeutel sind nicht nur eine sicherere Alternative für Raucher, sondern gelten auch als die sicherste Form des Nikotinkonsums^{3,4}. Infolgedessen haben weltweit Millionen von Rauchern mithilfe dieser Produkte erfolgreich mit dem Rauchen aufgehört oder ihren Konsum erheblich reduziert, obwohl sie dies mit früheren Produkten nicht geschafft hatten.

Trotz des bemerkenswerten Fortschritts im Bereich der öffentlichen Gesundheit wurde in Deutschland 2021 ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, der Nikotinbeutel als „Lebensmittel“ einstuft, wodurch der Verkauf dieser Produkte seit 2021 faktisch verboten ist und damit erwachsenen Rauchern eine entscheidende legale und regulierte Möglichkeit zur Entwöhnung nimmt.

Die Daten und Belege zu den Folgen dieses Verbots zeigen klar das Scheitern der Prohibition und ihre verheerenden Konsequenzen. Um es auf den Punkt zu bringen: **Prohibition funktioniert nicht.**

Anstatt die Nachfrage nach Nikotinbeuteln zu beseitigen, hat die Prohibition viele Konsumenten auf den unregulierten Schwarzmarkt gedrängt, wo die Qualität und Sicherheit der Produkte sowie an wen diese verkauft werden, nicht kontrolliert werden können. Gleichzeitig setzen Millionen von Deutschen, die andernfalls vielleicht aufgehört hätten zu rauchen, ihren Tabakkonsum fort, sodass der Rückgang der Raucherquoten stagniert. Im Vergleich zu anderen Ländern, die fortschrittliche, wissenschaftlich fundierte Maßnahmen zur Unterstützung von Rauchern bei der Entwöhnung ergriffen haben, ist die Raucherquote in Deutschland unverändert geblieben.

Wie diese Analyse zeigt, demonstriert der Vergleich zwischen einem verbotsorientierten Ansatz und einem progressiven, evidenzbasierten Vorgehen deutlich, **dass Prohibition nicht funktioniert und für die Regierung keine Lösung sein sollte.** Stattdessen sollte die neu gewählte Bundesregierung diese Gelegenheit nutzen, um Regelungen zu verabschieden, die den Rauchern den Umstieg auf weniger schädliche Produkte ermöglichen. Sämtliche verfügbaren Nachweise deuten darauf hin, dass Nikotinbeutel eine entscheidende Rolle spielen können, um nicht nur den Rückgang der Tabakkonsumraten in Deutschland zu beschleunigen, sondern auch den Weg Deutschlands zu einem rauchfreien Land zu ebnen.

¹ Number calculated using data from [Eurobarometer 2024](#), which estimated that 24% of Germans aged 15 and over were regular smokers in 2023.

² [World Health Organization \(WHO\): 16th WHO Model List of Essential Medicines](#)

³ [Updated discussion paper on the bioavailability of nicotine and other ingredients from the use of oral nicotine pouches and assessment of risk to users, UK Committee on Toxicity, 2022](#)

⁴ [Health risk assessment of nicotine pouches, German Federal Institute for Risk Assessment, 2022](#)

NIKOTINBEUTEL IM INTERNATIONALEN VERGLEICH- EIN ÜBERBLICK

„FÜR RAUCHER KÖNNTE DER UMSTIEG AUF WENIGER SCHÄDLICHE NIKOTINPRODUKTE WIE NIKOTINBEUTEL IM VERGLEICH ZUM FORTGESETZTEN ZIGARETTENKONSUM DAS GESUNDHEITSRISIKO VERRINGERN.“

Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Die negativen Auswirkungen von Tabak auf die Gesundheit sind auf die beim Verbrennungsprozess entstehenden Chemikalien zurückzuführen, nicht auf das Nikotin. Obwohl Nikotin stark abhängig macht, ist es eine relativ harmlose Substanz vergleichbar mit Koffein, wobei der Konsum von Nikotin „weder kurz- noch langfristig klinisch signifikante Schäden verursacht“⁵. Infolgedessen besteht in der Medizin und im Gesundheitswesen nahezu Einigkeit darüber, dass Raucher, denen es nicht gelingt, vollständig auf Nikotin zu verzichten, auf weniger schädliche Konsumformen umsteigen sollten.

Nikotinbeutel, das sind kleine, teebeutelähnliche Produkte, die Nikotin über das Zahnfleisch abgeben, wenn sie zwischen Oberlippe und Zahnfleisch platziert werden, erfreuen sich in letzter Zeit zunehmender Beliebtheit bei Rauchern, die mit dem Rauchen aufhören möchten. Sie sind eine rauch- und spuckfreie Alternative zu herkömmlichen Tabakprodukten und enthalten Nikotin, Aromastoffe und Füllstoffe, jedoch keinen Tabak. Alle toxikologischen Analysen zeigen, dass sie für Raucher nicht nur eine sicherere Alternative darstellen, sondern auch eine der sichersten Möglichkeiten darstellen, um Nikotin zu konsumieren^{6,7} – mit dem Potenzial, die Raucherquote erheblich zu senken und die öffentliche Gesundheit zu verbessern.

Ein konkretes Beispiel für den Erfolg von Nikotinbeuteln bei der Raucherentwöhnung ist Schweden, wo die Raucherquote unter Frauen vor der Markteinführung von Nikotinbeuteln unverändert hoch war und danach so drastisch zurückging, dass Schweden die niedrigste Raucherquote in Europa erreichte. Basierend auf aktuellen Statistiken, die im November 2024 veröffentlicht wurden, ist Schweden das erste Land der Welt, das „rauchfrei“ wird, d. h. eine Raucherquote von weniger als 5 % erreichen wird, was vor allem auf den Erfolg oraler Produkte, darunter Nikotinbeutel, zurückzuführen ist.

Auch die US-amerikanische Food and Drug Administration (FDA) erkennt die entscheidende Rolle von Nikotinbeuteln bei der Raucherentwöhnung an, um schädliche Tabakzigaretten aufzugeben, und bestätigt ihre Verwendung als angemessen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit⁸. Die Agentur erkannte an, dass Beutel, da sie wesentlich geringere Mengen an schädlichen Inhaltsstoffen enthalten als Zigaretten und die meisten anderen rauchfreien Tabakprodukte, „ein geringeres Risiko für Krebs und andere schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen darstellen“. „Die FDA muss über ausreichende Nachweise verfügen, um zu bestätigen, dass die neuen Produkte einen größeren Nutzen als Risiko für die Gesundheit der Bevölkerung darstellen. In diesem Fall zeigen die Daten, dass diese Nikotinbeutelprodukte diese Anforderungen erfüllen“, sagte Matthew Farrelly, Ph. D., Direktor des Office of Science im Center for Tobacco Products der FDA.⁹

⁵ Nicotine Without Smoke, Royal College of Physicians, 2016

⁶ Updated discussion paper on the bioavailability of nicotine and other ingredients from the use of oral nicotine pouches and assessment of risk to users, UK Committee on Toxicity, 2022

⁷ Health risk assessment of nicotine pouches, German Federal Institute for Risk Assessment, 2022

⁸ FDA Authorizes Marketing of 20 ZYN Nicotine Pouch Products after Extensive Scientific Review, U.S. Food and Drug Administration, 2025

⁹ FDA Authorizes Marketing of 20 ZYN Nicotine Pouch Products after Extensive Scientific Review, U.S. Food and Drug Administration, 2025

Trotz der nachgewiesenen Vorteile für die öffentliche Gesundheit haben einige europäische Länder wie Belgien¹⁰ und die Niederlande¹¹ den Verkauf von Nikotinbeuteln bereits vollständig verboten, während andere, darunter Frankreich,¹² Spanien¹³ und Luxemburg,¹⁴ entweder ein Verbot von Nikotinbeuteln oder die Einführung drastischer Beschränkungen erwägen, die de facto einem Verbot gleichkommen würden.

Eine von der Tholos Foundation in Auftrag gegebene Umfrage zeigt deutlich die Gefahren und Risiken solcher Verbote:

- Zwei Drittel der Konsumenten von Nikotinbeuteln in Spanien verwenden diese aus gesundheitlichen Gründen, in erster Linie, um den Tabakkonsum zu reduzieren oder ganz aufzugeben. Im Falle eines Verbots gaben nur 6 % an, dass sie den Konsum von Nikotin vollständig einstellen würden – die überwiegende Mehrheit würde entweder auf dem Schwarzmarkt oder im Ausland kaufen oder wieder zu tödlichen Tabakzigaretten greifen.¹⁵
- In Dänemark erklärten 75 % der Konsumenten, Nikotinbeutel aus gesundheitlichen Gründen zu nutzen. Bei einem Verbot würden 50 % alternative Beschaffungswege wie Online-Shops oder den grenzüberschreitenden Kauf wählen, 18 % würden zum Rauchen zurückkehren. Der geschätzte Steuerausfall würde 2025 rund 296 Millionen DKK betragen und bis 2030 auf 435 Millionen DKK ansteigen.¹⁶
- Laut einer in Polen durchgeführten Umfrage geben 85 % an, dass Aromen, deren Verbot von den lokalen Behörden angestrebt wird, ein entscheidender Faktor für ihre Entscheidung sind, Nikotinbeutel als Alternative zum Rauchen zu verwenden, wobei 9 von 10 Nutzern von Nikotinbeuteln ein Aromenverbot für diese Produkte ablehnen.¹⁷

Solche Maßnahmen gleichen einer gesundheitspolitischen Zeitbombe: Sie fördern illegalen Konsum, treiben den Schwarzmarkt an und verlangsamen die Senkung der Raucherquoten, insbesondere im Vergleich zu Ländern, die auf permissive und evidenzbasierte Regulierung setzen, wie etwa Schweden – das erste „rauchfreie“ EU-Land.

¹⁰ [Royal Decree concerning the prohibition of the marketing of certain similar products, Belgian Official Gazette, 2023](#)

¹¹ [Act of 2 October 2024 amending the Tobacco and Tobacco Products Act, regulating nicotine products without tobacco and nicotine devices, Dutch parliament, 2024](#)

¹² [Health Minister wants to force through a ban on nicotine pouches, the World of Tobacco, 2025](#)

¹³ [Health authorities regulate nicotine pouches and vapes with and without nicotine, including restrictions on flavours, Ministry of Health, 2024](#)

¹⁴ [Draft law amending the amended Law of 11 August 2006 on tobacco control, Government of Luxembourg, 2024](#)

¹⁵ [Spain's Proposed Nicotine Pouch Ban Faces Overwhelming Consumer Backlash](#)

¹⁶ [The Impact of Nicotine Limits in Denmark](#)

¹⁷ [Recommendation for a Resolution and Report of the Committee on Food and Agriculture, German Parliament, 2020](#)

NIKOTINBEUTEL IN DEUTSCHLAND: SO ENTSTAND DAS FAKTISCHE VERBOT

Nikotinbeutel wurden Ende 2010 in Deutschland auf den Markt gebracht, wobei dieser Fall sich von allen anderen in der EU unterscheidet. Da es sich um eine relativ neue Technologie handelte, forderte eine parlamentarische EntschlieÙung im Juli 2020 die Regierung auf, eine Untersuchung der gesundheitlichen Auswirkungen von Nikotinbeuteln in Auftrag zu geben, um die künftige Regulierung zu unterstützen.¹⁷

SPÄTE 2010ER	2020	2021	2022	2025
Nikotinbeutel wurden nach ihrer Einführung in Deutschland rasch als Alternative zum Tabakrauchen angenommen.	Nikotinbeutel werden als Lebensmittel eingestuft . Die Regierung wird gebeten, eine Überprüfung der gesundheitlichen Auswirkungen in Auftrag zu geben.	Rechtsmittel gegen die Einstufung als Lebensmittel scheitern . Verbraucherschutzminister erklären, dass Nikotinbeutel als tabakbezogene Erzeugnisse einzustufen sind.	Das Federal Risk Institute kommt zu dem Schluss, dass Nikotinbeutel deutlich sicherer sind als Zigaretten .	Obwohl sie faktisch verboten sind, sind Nikotinbeutel weiterhin beliebt, und der Schwarzmarkt wächst .

Doch während die staatliche Prüfung lief, nahm die Nutzung von Nikotinbeuteln unter Rauchern, die mit dem Rauchen aufhören wollten, weiter zu. Das führte dazu, dass die Gesundheitsbehörden der Bundesländer Sachsen-Anhalt¹⁹ und Bayern²⁰ im Jahr 2020 eigene Untersuchungen zu diesen Produkten einleiteten.

Aufgrund des fehlenden Tabakanteils in Nikotinbeuteln sowie deren oraler Anwendungsweise kamen die lokalen Behörden zu der ungewöhnlichen Schlussfolgerung, dass die Produkte als Lebensmittel²¹ einzustufen seien. Aufgrund des fehlenden Tabakanteils in Nikotinbeuteln sowie deren oraler Anwendungsweise kamen die lokalen Behörden zu der ungewöhnlichen Schlussfolgerung, dass die Produkte als Lebensmittel einzustufen seien – obwohl Nikotinbeutel nicht dafür bestimmt sind, gegessen, getrunken oder durch den Mund aufgenommen zu werden, wie es die Definition der Europäischen Kommission für Lebensmittel vorsieht.“^{22 23}

¹⁷ [Recommendation for a Resolution and Report of the Committee on Food and Agriculture, German Parliament, 2020](#)

¹⁸ [Food Safety Studies 2020, State Office for Consumer Protection of Saxony-Anhalt, 2021](#)

¹⁹ [New product trend: Oral products in sachets, Bavarian State Office for Health and Food Safety, 2020](#)

²⁰ [See paragraph 4 of the Court's reasoning in Prohibition of placing on the market so-called nicotine pouches \(tobacco-free nicotine pouches\), Administrative Court of Munich, 2021 for a detailed account of the organisations' original analyses.](#)

²¹ [European Commission Glossary of Legal Terms, European Commission Scientific Committee, Date Unknown](#)

²² [EU General Food Law Regulation, European Parliament, 2002](#)

²³ [Statement on the revised targeted risk assessment for certain maximum residue levels for nicotine, European Food Safety Authority, 2023](#)

Diese Einstufung hatte zur Folge, dass die Produkte praktisch vom Markt verschwanden, da sie nun den Anforderungen des Lebensmittelrechts unterlagen – insbesondere der akuten Referenzdosis der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die bei maximal 0,0008 mg Nikotin pro Kilogramm Körpergewicht liegt²⁴, was deutlich unter dem Nikotingehalt aller derzeit auf dem europäischen Markt erhältlichen Nikotinbeutel liegt. In Anbetracht des Fehlens einer nationalen Regelung für diese Produkte entschieden die Gerichte später, dass die Behörden vorläufig so vorgehen dürfen.

Bemerkenswert ist, dass diese rechtliche Einordnung im Widerspruch zu der Praxis in den meisten anderen EU-Ländern sowie international steht, wo Nikotinbeutel typischerweise im Rahmen eines eigenen Regelwerks oder als „tabakverwandte Produkte“ reguliert werden

Nachdem juristische Einsprüche gegen diese Einstufung in Hamburg und München gescheitert waren, wurde die restriktive Klassifizierung als Lebensmittel bundesweit zum Standard. Diese Entscheidung stößt jedoch keineswegs überall in Deutschland auf Zustimmung:

- Bei ihrer Konferenz im Jahr 2021 kamen die **Verbraucherschutzminister** der deutschen Bundesländer zu dem Schluss, dass „Nikotinbeutel zum oralen Gebrauch als tabakverwandtes Erzeugnis einzustufen sind und daher dem Tabakrecht unterliegen sollten“.²⁷
- Das **Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)**, das im Jahr 2020 von der Bundesregierung mit der Bewertung der gesundheitlichen Auswirkungen dieser Produkte beauftragt wurde, kam 2022 zu dem Schluss, dass **Nikotinbeutel im Vergleich zu Zigaretten als weniger gesundheitsschädlich einzustufen** sind: „Der Umstieg von Zigaretten auf Nikotinbeutel könnte für eine rauchende Person eine Verringerung der Gesundheitsrisiken darstellen.“ Das BfR empfahl außerdem: „Qualitätskontrollen im Rahmen von Standardisierung und regulatorischen Maßnahmen erscheinen sinnvoll, um die mit Nikotinbeuteln verbundenen Risiken zu minimieren.“²⁸

Trotz zunehmender Forderungen nach einem harmonisierten, gesundheitsorientierten Rechtsrahmen wurde die Chance auf eine bundesweite Neuregelung nicht genutzt – stattdessen verfestigte sich die restriktive Sichtweise aus Sachsen-Anhalt und Bayern. Dies hat Deutschland in eine kontraproduktive Lage gebracht, mit zwei gravierenden Folgen, die erneut zeigen, dass Prohibition nicht funktioniert:

- Ein schnell wachsender Schwarzmarkt ist entstanden, der die unterdrückte Nachfrage bedient. Dadurch werden Konsumenten unregulierten Produkten ausgesetzt, Minderjährige erhalten Zugang zu Nikotinbeuteln und es entstehen Kosten durch entgangene Verbrauchsteuereinnahmen sowie aufwendige Kontrollen.
- Die restriktiven Verkaufsbedingungen sowie negative öffentliche Kommunikation von Behördenvertretern²⁹ haben Raucher davon abgehalten, auf Nikotinbeutel umzusteigen, wodurch deren gesundheitliches Potenzial nicht ausgeschöpft wurde und der Rückgang der Raucherquote stagniert weiter, mit allen bekannten Risiken

²³ [Statement on the revised targeted risk assessment for certain maximum residue levels for nicotine, European Food Safety Authority, 2023](#)

²⁴ For example, an adult consumer weighing 70 kilograms consuming a nicotine pouch containing 4 mg of nicotine would exceed the EFSA's nicotine food safety limit by over 71 times.

²⁵ [“Nicotine pouches” as foodstuffs within the meaning of Article 2 \(1\) of EC Regulation 178/2002; harmful to health, Hamburg Higher Administrative Court 5th Senate, 2021](#)

²⁶ [Prohibition of placing on the market so-called nicotine pouches \(tobacco-free nicotine pouches\), Administrative Court of Munich, 2021](#)

²⁷ [Report of the 17th Conference, Conference of Consumer Protection Ministers, 2021](#)

²⁸ [Health risk assessment of nicotine pouches, German Federal Institute for Risk Assessment, 2022](#)

²⁹ [Drug Commissioner Maintains Ban on Nicotine Pouches, Deutsches Ärzteblatt, 2024](#)

DAS EXPONENTIELLE WACHSTUM DES SCHWARZMARKTS FÜR NIKOTINBEUTEL

Trotz der faktischen Prohibition von Nikotinbeuteln in Deutschland ist die Nachfrage der Deutschen nach weniger schädlichen Alternativen zu Zigaretten ungebrochen. Infolgedessen hat sich ein florierender Schwarzmarkt gebildet, um diese unterdrückte Nachfrage zu bedienen. Konsumenten erwerben weiterhin die von ihnen gefragten Produkte. Daten belegen dies für das Jahr 2022³⁰:

- **Der Markt für Nikotinbeutel in Deutschland ist seit 2018 exponentiell gewachsen**
- Obwohl Nikotinbeutel ab 2020 nicht mehr legal verkauft werden durften, stieg der Konsum dennoch um 800 % – von 0,1 % der erwachsenen Bevölkerung zum Zeitpunkt des faktischen Verbots auf über 0,8 % im Jahr 2024.
- In absoluten Zahlen entspricht das einem Anstieg von Zehntausenden auf über eine Million Deutsche, die diese Produkte derzeit nutzen.
- Aufgrund des Verkaufsverbots in Deutschland waren im Jahr 2024 etwa **1,4 Millionen Menschen dem Konsum von Produkten ohne jegliche Qualitäts- oder Sicherheitskontrollen ausgesetzt**.
- Nikotinbeutel konnten über **mehr als 1.300 Online-Kanäle** erworben werden, darunter spezielle Websites, digitale Marktplätze und soziale Medien, was aus gesetzlicher Sicht aufgrund der Einstufung als „Lebensmittel“ nicht verboten ist.
- Ein **erheblicher Teil der Online-Anbieter agiert dabei aus dem Ausland** und entzieht sich somit der Kontrolle deutscher Behörden.
- Obwohl viele Käufe online getätigt werden, wurden laut Tamarind Intelligence, dem weltweit führenden Unternehmen für Tabakdatenanalysen, im Jahr 2020 mehr als 60 % der Verkäufe von Nikotinbeuteln über Offline-Vertriebskanäle abgewickelt, wobei dieser Anteil im Jahr 2025 auf 63 % steigen wird³¹.
- Viele dieser Produkte **überschreiten den vom BfR empfohlenen Nikotingehalt von 16,6 mg pro Beutel³², wobei einige Produkte bis zu 150 mg Nikotin pro Beutel enthalten**.
- **Die Online-Kommunikation für illegale Nikotinbeutel ist weitverbreitet**, und da illegale Anbieter keine Kommunikationsstandards einhalten, gaben nur 4 % der gesponserten Social-Media-Beiträge an, dass die Produkte ausschließlich für Erwachsene bestimmt sind.

³⁰ German Nicotine Pouch Market Estimates, Tamarind Intelligence, 2024

³¹ German Nicotine Pouch Market Estimates, Tamarind Intelligence, 2024

³² [Health risk assessment of nicotine pouches](#), German Federal Institute for Risk Assessment, 2022

- **Der illegale Markt hält sich nicht an Altersbeschränkungen für den Verkauf** – Untersuchungen zeigen, dass im Jahr 2023 etwa 5,4 % der minderjährigen Deutschen Nikotinbeutel ausprobiert haben. In der Altersgruppe der 16- bis 17-Jährigen stieg dieser Anteil auf 15,2 % bei Jungen und 10,3 % bei Mädchen.³³
- Ebenso wiesen zwar 63 % der deutschen Websites in irgendeiner Form einen Altershinweis auf, aber **keine der Websites verfügte über allgemein anerkannte Altersverifizierungssysteme** bei Kauf oder Lieferung.



Viele der verfügbaren Produkte präsentierten sich mit **Namen und Markenzeichen, die offenbar darauf abzielten, Minderjährige anzusprechen**, beispielsweise durch Verweise auf Süßigkeiten und Comicfiguren.

Eine Untersuchung von Tamarind Intelligence³⁴ deckte das enorme Ausmaß des illegalen Handels auf. Dabei wurde Folgendes festgestellt:

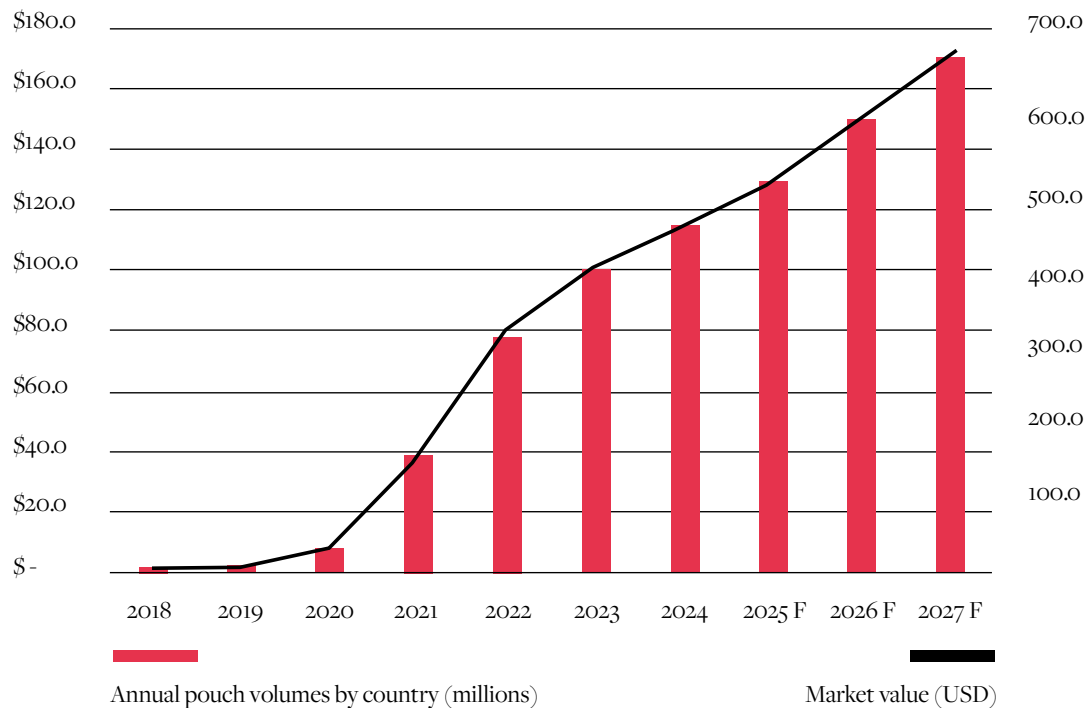
- Im Jahr 2024 waren **0,7 % der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland regelmäßige Konsumenten von Nikotinbeuteln**. Diese Schätzung ist zwar bereits signifikant, dürfte jedoch konservativ sein, wenn man bedenkt, dass eine Umfrage des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) aus dem Jahr 2022 ergab, dass 2 % der Deutschen regelmäßige Konsumenten von Nikotinbeuteln waren,³⁵ was etwa 1,375 Millionen Menschen entspricht.
- Im Jahr 2024 beliefen sich die illegalen Verkäufe auf etwa 444 Millionen Nikotinbeutel mit einem geschätzten Wert von **mehr als 114 Millionen USD**.
- Umfangreiche illegale Online-Importe zwingen die Behörden dazu, erhebliche Ressourcen für die Überwachung internationaler Sendungen von Nikotinbeuteln aufzuwenden – Ressourcen, die besser für vorrangige Durchsetzungsmaßnahmen und Initiativen im Bereich der öffentlichen Gesundheit eingesetzt werden könnten.
- Wenn sich die aktuellen Trends fortsetzen, wird der Markt voraussichtlich **weiterhin jährlich um zweistellige Prozentsätze wachsen** und einen Wertzuwachs in Höhe von mehreren zehn Millionen

³³ DAK Prevention Radar, DAK Health, 2024

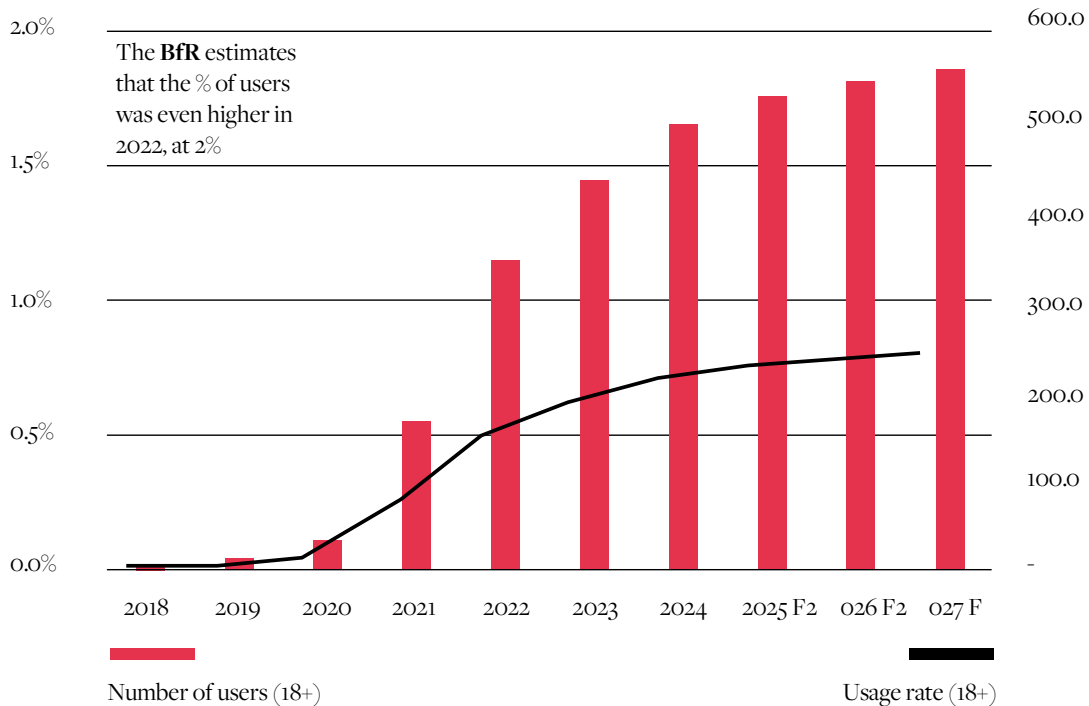
³⁴ German Nicotine Pouch Market Estimates, Tamarind Intelligence, 2024

³⁵ BfR2GO, German Federal Institute for Risk Assessment, 2023

Marktvolumen für Nikotinbeutel (in Millionen USD) in Deutschland gemäß Daten von ECigIntelligence



Verbreitung von Nikotinbeuteln im Laufe der Zeit in Deutschland gemäß Daten von ECigIntelligence



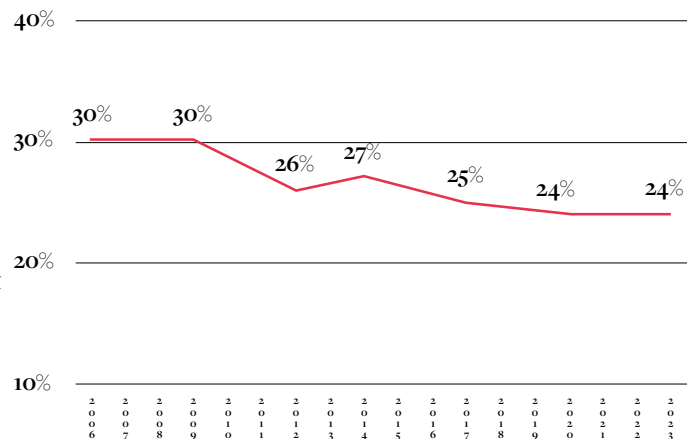
Dies beweist, dass das faktische Verbot die Nachfrage nicht beseitigt und darüber hinaus mehr als eine Million Verbraucher in einen sehr riskanten und unregulierten Bereich drängt. Nur ein fortschrittlicher Regulierungsansatz kann diesen gefährlichen Trend umkehren und eine solche „Zeitbombe“ aus gesundheitlicher Sicht entschärfen.

RAUCHERQUOTE STAGNIERT: NIKOTINBEUTEL KÖNNEN EINE WENDE BEWIRKEN

Neben den negativen Auswirkungen der Entstehung eines unregulierten Schwarzmarktes hat die Prohibition von Nikotinbeuteln in Deutschland auch zu katastrophalen Folgen für die öffentliche Gesundheit geführt, da sie Raucher daran hindert, mit dem Rauchen aufzuhören

Die aktuelle Raucherquote in **Deutschland** ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern weiterhin hoch.³⁶ Mit einer Raucherquote von 24 % im Jahr 2023 liegt Deutschland gleichauf mit Italien, Slowenien und Spanien. Darüber hinaus hat das Land mit rund 17,2 Millionen Rauchern weiterhin die größte Raucherpopulation in der EU – das entspricht einem Fünftel aller Raucher in der Union³⁷ und verzeichnet jährlich etwa 140.000 rauchbedingte Todesfälle.³⁸

Smoking prevalence over time: Germany



Darüber hinaus verzeichnete das Land nur einen leichten Rückgang des Tabakkonsums von 30 % im Jahr 2006 sowie keine Fortschritte seit 2017. **In den letzten fünf Jahren seit Einführung des faktischen Verbots ist der Rückgang der Raucherquoten vollständig zum Stillstand gekommen.**

Diese Stagnation des Rückgangs der Raucherquoten ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Zum einen sind viele Konsumenten, die am meisten von einem Umstieg oder einer vollständigen Raucherentwöhnung profitieren könnten, gesetzestreue, gesundheitsbewusste Personen. Diese Konsumenten werden durch die Illegalität der Produkte abgeschreckt. Diese Einstellung könnte insbesondere bei Frauen vorherrschen, da Daten aus anderen Ländern zeigen, dass Frauen in der Regel hauptsächlich von Nikotinbeuteln zur Raucherentwöhnung profitieren. Ohne legale Verfügbarkeit und Regulierung mangelt es Nikotinbeuteln an Glaubwürdigkeit und Sicherheitsgarantien. Aufgrund der fehlenden Regulierung könnten Raucher den Vorteil von Nikotinbeuteln als sicherere Alternative aus den Augen verlieren. Infolgedessen ist es unwahrscheinlich, dass diese Personen auf unregulierte Produkte zurückgreifen, stattdessen rauchen sie aufgrund ihrer Gewohnheit, der wahrgenommenen Risiken oder des Mangels an vertrauenswürdigen legalen Alternativen weiter.

Unterdessen werden Schwarzmarkt-Beutel häufiger von Personen verwendet, die sich zu riskantem oder grenzüberschreitendem Verhalten hingezogen fühlen, wie beispielsweise Jugendliche oder Personen, die den Nervenkitzel suchen. Ihr Konsum illegaler Nikotinprodukte trägt daher kaum zur Senkung der Gesamtraucherquote bei. Tatsächlich hat das Verbot unbeabsichtigt den Zugang zu einer der sichersten Methoden der Nikotinabgabe eingeschränkt und damit dessen potenziellen Nutzen für die öffentliche Gesundheit limitiert.

³⁶ "Current smoking" is defined by the European Commission, Statistics Sweden and the UK's Office for National Statistics as having smoked at least once over the past month.

³⁷ [Attitudes of Europeans towards tobacco and related products, European Commission, 2006-2023](#)

³⁸ [Saving Lives like Sweden, Smokefree Sweden, 2023](#)

INTERNATIONALE NACHWEISE DAFÜR, WIE EINE PROGRESSIVE REGULIERUNG DEUTSCHLANDS RAUCHERQUOTE SENKEN KANN

Deutschland steht im starken Kontrast zu zahlreichen Beispielen weltweit, in denen der breite Zugang zu sichereren Nikotinprodukten dazu beigetragen hat, die Raucherquoten rasch und deutlich zu senken.

Wie bereits dargelegt, machte Deutschland nur begrenzt Fortschritte bei der Reduzierung der Raucherquote. Im Gegensatz dazu ist Schweden auf dem besten Weg, als erstes Land der Welt offiziell als „rauchfrei“ zu gelten. Dieser Erfolg ist weitgehend auf Schwedens Politik zurückzuführen, die den Zugang zu risikoärmeren Nikotinprodukten wie Snus³⁹ und seit Kurzem auch tabakfreie Nikotinbeutel fördert.

„DIE GESUNDHEITLICHEN AUSWIRKUNGEN UNTERSCHIEDEN SICH ERHEBLICH ZWISCHEN SNUS UND BEISPIELSGEWISSE ZIGARETTEN. VOR DIESEM HINTERGRUND IST ES VÖLLIG VERNÜNFTIG, DIESEN UNTERSCHIED AUCH IN DER STEUERPOLITIK ZU BERÜCKSICHTIGEN – SODASS DIE GESÜNDERE ALTERNATIVE ... GÜNSTIGER IST.“

Oscar Sjöstedt, Schwedischer Abgeordneter

Während Snus maßgeblich dazu beitrug, die Raucherquote bei schwedischen Männern zu senken, war es die Verfügbarkeit von Nikotinbeuteln, die einen deutlichen Rückgang bei Frauen bewirkte. Diese Beutel boten eine saubere und sozial akzeptierte Alternative, die gerade bei jenem Anklang fand, bei denen andere Methoden zuvor gescheitert waren. Zudem gelten Nikotinbeutel als die umweltneutralste Option unter den Nikotinprodukten – sie erfordern weder Verbrennung noch Batterien oder Geräte. Infolge dieser Entwicklungen berichtet Schweden:

- Die niedrigste tägliche Raucherquote in Europa (5,3 %),⁴⁰ und nahezu „rauchfrei“, Jahre vor dem Ziel der Europäischen Union für 2040.⁴¹
- Die niedrigste Inzidenz von rauchbedingten Erkrankungen, darunter Lungenkrebs, Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen.⁴²
- Die geringste Zahl rauchbedingter Todesfälle pro Kopf.⁴³

³⁹ A type of smokeless tobacco product made from ground tobacco leaves, used by being placed under the lip. Long popular in Sweden, the country is also the only EU Member State to permit its sale.

⁴⁰ [Use of Tobacco and Nicotine Products by Age, Sex and Year, Statistics Sweden, 2024](#)

⁴¹ [Europe's Beating Cancer Plan, European Commission, 2021](#)

⁴² [Global Burden of Disease study, Institute for Health Metrics and Evaluation, 2021](#)

⁴³ [Cancer Statistics – Specific Cancers, Eurostat, 2019](#)

Ermöglicht wurde dies durch Schwedens **progressiven Ansatz** in Bezug auf Nikotinbeutel und sinnvolle Regulierungen, darunter strenge Kontrollen der Produktqualität und -sicherheit sowie Maßnahmen zur Altersüberprüfung, um den Zugang für Minderjährige zu verhindern. Die Erfahrungen Schwedens zeigen, dass ein progressiver Regulierungsrahmen erhebliche Vorteile für die öffentliche Gesundheit mit sich bringen kann und damit als Blaupause für Deutschland dienen könnte.

Ein weiteres positives Beispiel ist **Tschechien**, das 2022 einen dedizierten und verhältnismäßigen Regulierungsrahmen für Nikotinbeutel eingeführt hat. Zwischen 2006 und 2020 stieg die tschechische Raucherquote zunächst von 29 % auf 30 %. Doch zwischen 2020 und 2023 verzeichnete das Land den stärksten Rückgang unter den europäischen Ländern, von 30 % auf 23 %. Zwar bleibt die Quote weiterhin relativ hoch, doch Tschechien übertrifft nun Deutschland – ein Hinweis darauf, dass der progressive Ansatz erste positive Effekte zeigt.

Auch in **Großbritannien** sank die Raucherquote deutlich – um fast ein Viertel: von 15,8 % im Jahr 2016 auf 11,9 % im Jahr 2023.⁴⁴ Ausschlaggebend dafür war der zunehmende Gebrauch von **E-Zigaretten und Nikotinbeuteln**. Darüber hinaus stellte der **Ausschuss für Toxizität chemischer Stoffe in Lebensmitteln, Konsumgütern und Umwelt (COT)** der britischen Regierung in seiner Stellungnahme zur Bioverfügbarkeit von Nikotin aus oralen Nikotinbeuteln fest, dass deren Verwendung „voraussichtlich mit einem geringeren Gesamtrisiko gesundheitlicher Schäden verbunden ist“, sofern sie als Ersatz für Tabakrauch dienen.⁴⁵

Das faktische Verbot von Nikotinbeuteln in Deutschland hat seine angestrebten Ziele nicht erreicht und damit gezeigt: **Prohibition funktioniert nicht**. Anstatt die öffentliche Gesundheit zu schützen, fördert das Verbot den Schwarzmarkt, auf dem Konsumenten – sowohl Erwachsene als auch Minderjährige – unregulierten Produkten ausgesetzt sind. Der Tabakkonsum bleibt weiterhin auf einem hohen Niveau und verursacht jährlich etwa 140.000 Todesfälle.⁴⁶

Deutschland hat jetzt die Chance, seine öffentliche Gesundheitspolitik an **wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen und internationalen Best Practices** auszurichten, indem es einen kontrollierten, legalen Markt für Nikotinbeutel etabliert.

Die Gelegenheit zu handeln ist jetzt. Durch die Aufhebung des faktischen Verbots und die Einführung eines risikobasierten, progressiv regulierten Marktes für Nikotinbeutel kann Deutschland wieder Kontrolle erlangen, die öffentliche Gesundheit schützen und der größten Raucherbevölkerung Europas den Zugang zu sichereren Produkten ermöglichen.

⁴⁴ [Adult Smoking Habits in the UK, Office for National Statistics, 2024](#)

⁴⁵ [Updated discussion paper on the bioavailability of nicotine and other ingredients from the use of oral nicotine pouches and assessment of risk to users, UK Committee on Toxicity, 2022](#)

⁴⁶ [Saving Lives like Sweden, Smokefree Sweden, 2023](#)

Wie diese Evidenzübersicht zeigt, hat das faktische Verbot von Nikotinbeuteln in Deutschland lediglich zur Entstehung eines gefährlichen Schwarzmarktes sowie zu einer Stagnation bei der Eindämmung der Raucherquoten geführt.

Trotz des Verbots steigt die Nachfrage der Konsumenten nach weniger schädlichen Alternativen zum Rauchen weiter an, wobei die Zahl der Nutzer von Nikotinbeuteln in Deutschland dank eines florierenden Schwarzmarktes weiter zunimmt.

Die deutschen Behörden haben damit effektiv die Kontrolle über einen Markt mit bis zu 1,4 Millionen Konsumenten aufgegeben⁴⁷ und sie ungeprüften und potenziell unsicheren Produkten ausgesetzt, die bis zu zwölfmal mehr Nikotin enthalten als in gut regulierten Märkten wie Schweden oder Tschechien⁴⁸. Darüber hinaus verwenden illegale Produkte häufig Markennamen und Werbung, die Minderjährige ansprechen, zumal Schwarzmarkthändler Altersbeschränkungen nicht beachten. Folglich wurde im Jahr 2023 schätzungsweise 5,4 % der deutschen Jugendlichen bereits einmal Nikotinbeutel konsumiert.⁴⁹

Zudem hat die Verlagerung des Marktes in die Illegalität dazu geführt, dass der Staat bedeutende Steuereinnahmen verliert und illegale Händler unterstützt, von denen viele Verbindungen zur organisierten Kriminalität haben. Dies geschieht, obwohl das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) – das unabhängige wissenschaftliche Risikobewertungsgremium Deutschlands – bestätigt hat, dass **Nikotinbeutel in einem gut regulierten Markt wesentlich sicherer sind als Zigaretten und potenzielle Vorteile für die öffentliche Gesundheit bieten**⁵⁰

Darüber hinaus ist aufgrund des fehlenden legalen Zugangs zu sichereren Alternativen wie Nikotinbeuteln die **Raucherquote in Deutschland unverändert hoch geblieben und von 25 % im Jahr 2017, kurz vor der Einführung von Nikotinbeuteln, nur geringfügig auf 24 % im Jahr 2023 gesunken**,⁵¹ wobei jährlich etwa 140.000 vermeidbare Todesfälle zu beklagen sind.⁵³

Schätzungen zufolge hätten in Deutschland bis zu 450.000 tabakbedingte Todesfälle zwischen 2000 und 2019 verhindert werden können, wenn das Land – ähnlich wie Schweden – eine entsprechend niedrige rauchbedingte Sterbe- und Krankheitsrate erreicht hätte.

Die Beweise sind eindeutig: Prohibition funktioniert nicht. Der beste Zeitpunkt für Deutschland, evidenzbasierte Maßnahmen zur Senkung der Raucherquote zu ergreifen, wäre bereits vor Jahren gewesen, der zweitbeste Zeitpunkt ist jetzt. Die Einführung progressiver, wirksamer Maßnahmen sollte für die neu gewählte deutsche Regierung oberste Priorität haben. Millionen von Menschenleben hängen davon ab.

⁴⁷ Number calculated using data from the [BfR2GO 2023 report](#), which estimated that 2% of German adults in 2022 were regular nicotine pouch users.

⁴⁸ [Collection of Laws of the Czech Republic, May 31 2023](#).

⁴⁹ [DAK Prevention Radar, DAK Health, 2024](#).

⁵⁰ [Health risk assessment of nicotine pouches, German Federal Institute for Risk Assessment, 2022](#).

⁵¹ [Attitudes of Europeans towards tobacco and related products 2017-2023, European Commission, 2023](#).

⁵² [Saving Lives like Sweden, Smokefree Sweden, 2023](#).

⁵³ [Saving Lives like Sweden, Smokefree Sweden, 2023](#).