

Nikotinhaltige Produkte aus Herstellersicht

Tammo Koerner

Director Fiscal Affairs und Illicit Trade Prevention, Philip Morris GmbH

Tammo.koerner@pmi.com

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, heute die Perspektive eines Herstellers in diese Diskussion einzubringen.

Mein Name ist Tammo Koerner. Mein Team und ich beschäftigen uns jeden Tag mit steuerpolitischen Fragen rund um Tabak- und Nikotinprodukte sowie mit der Bekämpfung des illegalen Handels.

Genau an dieser Schnittstelle zwischen Regulierung, Markt und Vollzug setzt mein heutiger Beitrag an. Dabei möchte ich Ihnen aus Herstellersicht eine zusätzliche Perspektive aufzeigen. Der heutige Nikotinmarkt ist komplex – nicht nur wegen der Vielzahl unterschiedlicher Produkte, sondern weil verschiedene regulatorische Ausgangslagen, Vertriebswege und Marktdynamiken aufeinandertreffen. Einen Eindruck von dieser Komplexität vermittelt bereits die Zahl der derzeit in Deutschland gemeldeten E-Zigarettenprodukte einschließlich der entsprechenden Nachfüllprodukte und Liquids.

Aktuell sind es knapp über 514.000.ⁱ Diese Zahl verdeutlicht die Größenordnung und Dynamik dieser Produktkategorie – und damit die Herausforderung, relevante Auffälligkeiten in einem sehr breiten Markt gezielt zu erkennen.

In diesem Markt verfolgen Marktüberwachung und verantwortungsvolle Hersteller ein gemeinsames Interesse: Regeln müssen in der Realität greifen und praktisch umsetzbar sein. Zugleich darf die Unübersichtlichkeit nicht zum Einfallstor für illegalen Handel werden.

Aus dieser gemeinsamen Verantwortung für einen kontrollierbaren Nikotinmarkt ergeben sich drei zentrale Fragen:

Funktionieren Regeln in der Praxis? Wer profitiert, wenn Kontrolllücken entstehen? Und was brauchen wir, um diese Lücken wirksam zu schließen?

Die erste Frage lautet: Funktionieren Regeln in der Praxis?

Regulierung und Besteuerung sind Instrumente, mit denen gesundheits-, Verbraucherschutzpolitische und fiskalische Ziele erreicht werden sollen. Ob sie erfolgreich sind, entscheidet sich deshalb nicht allein auf dem Papier, sondern an ihrer Wirkung im tatsächlichen Markt. Eine Regel muss dort eindeutig überprüfbar und gegenüber einem erreichbaren Verantwortlichen durchsetzbar sein.

Ein aktuelles Produkt, das vor kurzer Zeit im deutschen Markt gekauft wurde, veranschaulicht die Herausforderung: Auf seiner Verpackung werden 15.000 bis 20.000 Züge angegeben.

Bei diesem Produkt fällt zunächst die ungewöhnlich hohe angegebene Zahl an Zügen ins Auge. Sie gibt Anlass, genauer hinzusehen und die für die Verkehrsfähigkeit maßgeblichen Merkmale des konkreten Produkts zu prüfen.

Dabei stellen sich weitere Fragen: Welche Füllmenge enthält das Produkt tatsächlich? Welche Inhaltsstoffe wurden verwendet? Wurde es ordnungsgemäß gemeldet und versteuert? Wer hat es nach Deutschland gebracht? Und ist der verantwortliche Wirtschaftsakteur für die zuständigen Behörden erreichbar?

Dieses Produkt ist nur eines von vielen neuen Angeboten, die in kurzer Folge auf den Markt kommen und über unterschiedliche Vertriebswege verbreitet werden – häufig grenzüberschreitend und teilweise außerhalb legaler Strukturen. Was auf den ersten Blick wie ein einzelnes auffälliges Produkt wirkt, führt damit zu Fragen, die weit über die sichtbare Zugzahl hinausreichen.

Die Regeln sind vorhanden. Ihre Einhaltung lässt sich am Produkt jedoch häufig nicht unmittelbar erkennen. Das gilt besonders bei Merkmalen wie der tatsächlichen Füllmenge oder den verwendeten Inhaltsstoffen.

Dieses Beispiel stammt aus dem Nikotinmarkt. Die dahinterliegende Herausforderung ist jedoch auch aus vielen anderen Produktbereichen bekannt: Entscheidend ist nicht allein, wie viele Regeln bestehen, sondern ob sie in der Marktrealität wirksam vollzogen werden können.

Die zweite Frage lautet: Wer profitiert, wenn Kontrolllücken entstehen?

Ein weiteres aktuelles Produkt, das im deutschen Markt gekauft wurde, verdeutlicht diese Frage. Auf der Dose mit besonders hoch dosierten Nikotinbeuteln wird ein Nikotingehalt von 40 mg pro Beutel ausgewiesen.

Zur Einordnung: Das Bundesinstitut für Risikobewertung empfiehlt für Nikotinbeutel einen Nikotinhöchstgehalt von 16,6 mg pro Beutel.ⁱⁱ

Die rechtliche Ausgangslage ist hier eine andere als bei der E-Zigarette: Nikotinbeutel sind in Deutschland derzeit nicht verkehrsfähig, weil sie in Gerichtsurteilen als nicht zugelassene neuartige Lebensmittel eingestuft werden und damit außerhalb eines produktspezifischen Regulierungsrahmens stehen. Dennoch gibt es eine relevante Nachfrage und einen nicht unbeträchtlichen Grau- und Schwarzmarkt – ohne verbindliche Nikotinhöchstmengen oder andere produktspezifische Vorgaben.

Nach Angaben des Bundesinstituts für Risikobewertung nutzen schätzungsweise rund zwei Prozent der Bevölkerung in Deutschland regelmäßig Nikotinbeutel; das entspricht etwa 1,5 Millionen Personen.ⁱⁱⁱ Dabei sind die Produkte stationär und online erhältlich: Nach einer Erhebung von IPSOS bietet etwa jeder sechste untersuchte Shop Nikotinbeutel an. Rund 33 Prozent der forensisch untersuchten Produkte waren demnach nachweislich gefälscht.^{iv} Obwohl ein faktischer Markt besteht und die Produkte verkauft, gekauft und konsumiert werden, werden daraus in Deutschland derzeit keine Steuereinnahmen erzielt.

Dieses Beispiel führt zurück zur zweiten Frage: Wer profitiert, wenn Kontrolllücken entstehen? Die Antwort lautet zunächst: illegale Anbieter. Wo Produktion, Beschaffung, Transport, Vertrieb und Zahlungsabwicklung professionell und arbeitsteilig organisiert werden, entwickelt sich organisierte Kriminalität.

Wie das Beispiel der Nikotinbeutel deutlich macht, beseitigt ein reines Verbot weder die Nachfrage noch das Angebot. Der Markt besteht weiter – aber außerhalb kontrollierter und kontrollierbarer legaler Strukturen. Dort verlieren Produktstandards, Alterskontrollen und steuerliche Regeln ihre Wirkung. Für die Marktüberwachung bedeutet das: Sie hat kaum

Kontrolle über Produkte, Anbieter und Vertriebswege. Genau dieser Kontrollverlust macht den Markt für professionelle illegale Akteure profitabel.

Aus dem Kontrollverlust entsteht ein wirtschaftlicher Anreiz: Wer sich den geltenden Anforderungen und der Versteuerung entzieht, kann günstiger anbieten und hohe Gewinne erzielen. Je größer die Nachfrage und je geringer das Entdeckungsrisiko, desto attraktiver wird dieses Geschäft – und desto eher entwickelt sich aus einzelnen illegalen Angeboten ein professionell organisiertes Geschäftsmodell.

Wie weit solche Strukturen bereits grenzüberschreitend reichen, macht ein aktueller Fall aus Litauen deutlich. Dort wurde eine vollständig betriebsfähige illegale Produktionsstätte für gefälschte Nikotinbeutel aufgedeckt. Sichergestellt wurden mehr als 330.000 Packungen, unverpackte Fertigprodukte und große Mengen an Rohstoffen. Dabei war die Infrastruktur der Produktion darauf ausgerichtet, Produkte für mehrere Märkte herzustellen.^v

Daran wird zugleich die Reichweite des Geschäftsmodells deutlich: Produktion, Transport und Vertrieb können sich über verschiedene Länder und Zuständigkeiten verteilen. Dadurch wird es schwieriger, Warenströme vollständig nachzuvollziehen und Verantwortliche zu erreichen.

Das Beispiel der Nikotinbeutel zeigt: Ein Verbot lässt einen Markt nicht automatisch verschwinden, solange Nachfrage besteht. Das Angebot verlagert sich vielmehr in Strukturen, in denen staatliche Kontrolle kaum greift. Davon profitieren illegale Anbieter – und bei professionell und arbeitsteilig organisierten Strukturen möglicherweise auch die organisierte Kriminalität.

Beim illegalen Zigarettenmarkt erreichen solche Geschäftsmodelle eine industrielle Dimension. Eine gefälschte Zigarettenpackung ist das sichtbare Endprodukt genau solcher Strukturen.

Laut der KPMG-Studie zum Konsum illegaler Zigaretten in Europa 2025 werden in Deutschland rund 1,9 Milliarden illegal konsumierte Zigaretten geschätzt. Das entspricht etwa 2,5 Prozent des Konsums und einem Verlust an Steuereinnahmen von rund 486 Millionen Euro. Von den geschätzten 1,9 Milliarden illegal konsumierten Zigaretten soll inzwischen etwa jede dritte eine Fälschung sein.^{vi} Diese Zahlen zeigen, dass der illegale Markt trotz seines im Gesamtmarkt begrenzten Anteils eine erhebliche wirtschaftliche Größenordnung erreicht. Zugleich belegen illegale Produktionsstätten und Sicherstellungen, dass es nicht nur um einzelne private Käufe geht, sondern um hochprofessionell organisierte kriminelle Strukturen, die Produktion und Vertrieb in industrieller Größenordnung betreiben.

Was industrielle Größenordnung bedeutet, zeigt ein Fall aus Hundisburg in Sachsen-Anhalt. Das Zollfahndungsamt Hannover deckte dort im Juli 2026 eine illegale Zigarettenproduktionsstätte auf. Sichergestellt wurden rund acht Millionen Zigaretten, 40 Tonnen Tabak und rund 300 Paletten mit Vormaterialien. Der geschätzte Steuerschaden lag bei 5,3 Millionen Euro.^{vii}

Diese Zahlen sind eindrucksvoll. Entscheidend ist jedoch, was hinter ihnen steht: keine einzelne Kiste im Kofferraum, sondern Produktionsstätten mit Maschinen und großen Mengen an Vormaterialien bis hin zu ganzen industriellen Lagerhallen. Dazu gehören Beschaffung, Anlieferung und Lagerung, die Beschäftigten in der Produktion, Verpackungen und möglicherweise gefälschte Kennzeichnungen sowie Transporte, Zwischenlager, Abnehmer und

Zahlungswege. Hinzu kommt ein Vertriebsnetz, das dafür sorgt, dass die Ware die Verbraucher erreicht.

An einem solchen Fall wird sichtbar, warum die Betrachtung des einzelnen Produkts allein nicht ausreicht. Eine aufgefundene Packung kann zunächst wie ein einzelner Verstoß erscheinen. Tatsächlich kann sie aber das letzte Glied einer langen, arbeitsteiligen Kette sein. Je professioneller diese Kette organisiert ist, desto leichter lassen sich Herkunft, Verantwortlichkeit, Warenströme und wirtschaftliche Hintergründe verschleiern.

Genau hier kommen unterschiedliche Informationen und Zuständigkeiten zusammen: Die Marktüberwachungsbehörden prüfen die Konformität der Produkte. Der Zoll überwacht die steuerrechtlichen Vorgaben und ermittelt gemeinsam mit den Staatsanwaltschaften bei Verdacht auf illegale Produktion und illegalen Handel. Dabei entstehen Erkenntnisse zu Produkten und Vormaterialien, Produktionsanlagen und Warenbewegungen, zum möglichen Steuerschaden sowie zu beteiligten Personen und Netzwerken. Jeder dieser Ausschnitte ist wichtig. Die industrielle Dimension eines solchen Geschäftsmodells wird aber erst in der Zusammenschau erkennbar.

Für die Marktüberwachung ist entscheidend, mögliche Hinweise auf ein größeres Geschäftsmodell frühzeitig zu erkennen und weiterzugeben.

Hundisburg ist deshalb mehr als ein besonders großer Sicherstellungsfall. Der Fall macht sichtbar, wie aus einer Kontrollücke ein professionell organisiertes Geschäftsmodell mit erheblichen fiskalischen Folgen entstehen kann. Eine schnelle und starke Erhöhung der Tabaksteuer würde diese Folgen eher noch verstärken: Je größer der Preisabstand zu legal versteuerten Produkten wird, desto eher weichen Verbraucher auf illegale Angebote aus und desto mehr Steuereinnahmen gehen verloren.

Ein Beispiel dafür ist Frankreich. Dort wurde die Tabaksteuer in den vergangenen Jahren massiv erhöht, und trotzdem sind die Steuereinnahmen gesunken. Laut KPMG-Studie werden inzwischen über 40 Prozent aller in Frankreich konsumierten Zigaretten außerhalb des legalen Marktes gekauft.^{vi}

Der Fall zeigt, warum die Bekämpfung illegaler Märkte nicht an Produkt- oder Zuständigkeitsgrenzen enden darf.

Wir haben als verantwortungsvoller Hersteller kein Interesse an einem Markt, der sich der Kontrolle entzieht. Außerhalb legaler Strukturen verlieren der Staat und alle, die sich an die Regeln halten. Illegale Anbieter dagegen profitieren. Unser Interesse ist deshalb klar: Der Markt muss kontrollierbar bleiben und illegale Geschäftsmodelle müssen wirksam zurückgedrängt werden.

Die Antwort auf die zweite Frage lautet damit: Von Kontrollücken profitieren illegale Anbieter. Für Hersteller legaler Produkte ist entscheidend, dass dadurch kein Markt verschwindet. Er verlagert sich vielmehr in Strukturen, in denen regelkonforme Unternehmen nicht konkurrieren können und staatliche Kontrolle zunehmend verloren geht.

Damit stellt sich die dritte Frage: Wie können Behörden und verantwortungsvolle Hersteller ihre jeweiligen Erkenntnisse so zusammenbringen, dass Kontrolle wirksamer wird? Entscheidend sind ein verlässlicher fachlicher Austausch und der jeweilige Beitrag zu einem gemeinsamen Lagebild.

Mit dem Zoll arbeiten wir bereits eng und vertrauensvoll zusammen und stehen in einem regelmäßigen fachlichen Austausch. Als verantwortungsvoller Hersteller versuchen wir, mit unserem Produkt- und Marktwissen sowie konkreten Hinweisen unseren Beitrag zu einem sicheren und kontrollierbaren Markt zu leisten.

Diesen bewährten Dialog möchten wir fortführen. Zugleich wollen wir den fachlichen Austausch auch mit weiteren zuständigen Behörden fördern, damit relevante Erkenntnisse dort zusammenkommen, wo sie für die Bekämpfung illegaler Geschäftsmodelle benötigt werden.

Behörden und verantwortungsvolle Hersteller verbindet dabei ein gemeinsames Interesse: Regeln sollen nicht nur bestehen, sondern im Markt wirken. Verbraucher und Jugendliche sollen tatsächlich geschützt werden. Steuern sollen dort entrichtet werden, wo Produkte konsumiert werden. Und illegale Anbieter dürfen keinen Vorteil daraus ziehen, dass sie sich den Regeln entziehen.

Entscheidend ist deshalb nicht allein, wie Vorgaben formuliert sind, sondern ob sie im Markt tatsächlich greifen. Entscheidend ist, ob nichtkonforme Produkte erkannt, Verantwortliche erreicht und illegale Geschäftsmodelle wirksam unterbrochen werden. Dazu wollen wir mit unserem Produktwissen, konkreten Hinweisen und einem offenen fachlichen Austausch beitragen.

ⁱ **Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL):** *Liste der mitgeteilten E-Zigaretten und Nachfüllbehälter*, online unter: https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/03_Verbraucherprodukte/Tabak/DE-ECigarette_sortiert.html (abgerufen am 15. Oktober 2026).

ⁱⁱ **Bundesinstitut für Risikobewertung (2022):** *Gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeuteln*, URL: <https://www.bfr.bund.de/cm/343/gesundheitliche-bewertung-von-nikotinbeuteln-nikotinpouches.pdf>

ⁱⁱⁱ **Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) (2023):** „’ne dicke Lippe riskieren? – Nikotinbeutel“, BfR2GO, Ausgabe 1/2023, S. 32–35.

^{iv} **Ipsos (2025):** *Bundesweite Handelsanalyse zu tabakfreien Nikotinbeuteln in Deutschland*, im Auftrag der Philip Morris GmbH, URL: <https://www.pmi.com/markets/germany/de/presse/schwarzmarkt-fur-nikotinbeutel-floriert>

^v **European Anti-Fraud Office (OLAF), 7. August 2026:** “OLAF helps dismantle major counterfeit nicotine pouch factory in Lithuania.”

^{vi} **KPMG LLP (2026):** *Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe – 2025 results*, 20th annual report, 3 June 2026.

^{vii} **Zollfahndungsamt Hannover (2026):** „Zoll deckt illegale Zigarettenproduktion auf“, Pressemitteilung vom 27. Juli 2026