

1. Ausgangssituation: Raucherquote stagniert seit Jahren – niedrige Rauchstoppmotivation

Die Raucherquote in Deutschland liegt laut der Deutschen Befragung zum Rauchverhalten („DEBRA“) an der Universität Düsseldorf noch immer bei 28,3 % – ein Wert, der trotz jahrelanger Präventionsarbeit seit Aufnahme der Studie im Jahr 2016 kaum gesunken ist.¹ Konventionelle Regulierungsmaßnahmen wie Warnhinweise, Steuererhöhungen oder Werbeverbote scheinen bei erwachsenen (langfristigen) Rauchern demnach ihre Wirkungsgrenzen erreicht zu haben.

Noch deutlicher wird die große Herausforderung beim Blick auf Rauchstoppversuche: 2024 haben nur 8 % der Raucherinnen und Raucher einen ernsthaften Versuch unternommen.² Die meisten rauchen weiter – oft aus Gewohnheit, trotz Kenntnis der Risiken.

Angesichts dieser Realität sollten bestehende Präventionsangebote um pragmatische Lösungen für diejenigen ergänzt werden, die (noch) nicht aussteigen. Auch wenn der vollständige Verzicht auf Nikotin aus gesundheitlicher Perspektive selbstverständlich immer die beste Entscheidung ist, sollten für erwachsene Raucher in solchen Fällen Möglichkeiten geschaffen werden, die Risiken ihres Nikotinkonsums bestmöglich zu reduzieren.

2. Nicht risikofrei – aber risikoreduziert: Einordnung verbrennungsfreier Nikotinprodukte

Während die Raucherquote in Deutschland seit Jahren stagniert, entwickelt sich der Markt für nikotinhaltige Produkte dynamisch weiter. Mit Tabakerhitzern, E-Zigaretten und tabakfreien Nikotinbeuteln stehen heute Alternativen zur klassischen Zigarette bereit, die auf eine Verbrennung verzichten – und damit deutlich weniger Schadstoffe freisetzen.³ Dieses veränderte Produktangebot macht ein gesundheitspolitisches Umdenken erforderlich.

Zugleich setzt sich in der Forschung und Regulierung zunehmend das Konzept des Schadensminderungskontinuums durch. Es beschreibt die wissenschaftlich belegten Unterschiede in der relativen Schädlichkeit verschiedener Nikotinprodukte. Entscheidend ist nicht allein der Nikotingehalt, sondern die Art der Aufnahme und insbesondere, ob Tabak verbrannt wird. Produkte mit Verbrennungsprozess – wie Zigaretten – stehen dabei am oberen Ende des Risikospektrums. Rauchfreie Alternativen wie E-Zigaretten, Tabakerhitzer und insbesondere auch tabakfreie Nikotinbeutel weisen ein signifikant geringeres Schadenspotenzial auf.^{4,5}

Tabakfreie Nikotinbeutel („Pouches“) stellen eine weitere Alternative dar, deren Potenzial bislang weitgehend ungenutzt bleibt. In Deutschland sind sie derzeit nicht marktfähig, da eine rechtliche Einordnung im Tabakrecht fehlt. Dabei hat das BfR bereits 2022 festgestellt, dass Pouches – bei entsprechender Regulierung – eine deutlich weniger schädliche Alternative zur Zigarette darstellen könnten.⁶ Darüber hinaus belegen Studien, dass insbesondere mit oralen Produkten wie Pouches der Ausstieg aus dem Konsum von Zigaretten deutlich häufiger und nachhaltiger gelingt – ohne dass es gleichzeitig zu einem verstärkten Einstieg ins Rauchen kommt.⁷

Wenn gesundheitspolitisch anerkannt wird, dass nicht alle Nikotinprodukte dasselbe Risiko bergen, dann sollte sich diese Unterscheidung auch regulatorisch widerspiegeln. Für die öffentliche Gesundheit liegt hier eine Chance: durch eine differenzierte Regulierung, die risikoärmere Produkte nicht ausbremst, sondern gezielt lenkt.

3. Förderung der Wechselabsicht durch regulatorische Differenzierung

Ziel einer modernen Tabakkontrollpolitik muss es sein, nicht nur das Rauchen zu reduzieren, sondern auch gezielt Anreize für den Umstieg auf weniger schädliche Alternativen zu setzen – für jene, die mit dem Rauchen nicht aufhören.

Ein zentraler Hebel dafür ist die Differenzierung in der Regulierung: Wenn Produkte unterschiedlich risikobehaftet sind, sollten sie auch unterschiedlich behandelt werden. Eine solche risikobasierte Steuerung könnte etwa durch differenzierte Besteuerung, abgestufte Warnhinweise oder durch

sachliche Produktkommunikation erfolgen. Die Faustregel sollte lauten: Je schädlicher ein Produkt, desto strenger die Regulierung.

Ein Blick nach Schweden zeigt, wie effektiv ein solcher Ansatz sein kann. Dort werden verbrennungsfreie, orale Nikotinprodukte wie Snus und Pouches regulatorisch klar von Raucherzeugnissen abgegrenzt. Das Ergebnis: Schweden hat nicht nur die niedrigste Raucherquote Europas, sondern auch eine der niedrigsten Raten rauchbedingter Krebserkrankungen.^{8,9}

Zugleich zeigt das Beispiel Tabakerhitzer, dass eine differenzierte Regulierung mit klarem Fokus auf Erwachsene nicht mit einer erhöhten Jugendattraktivität einhergeht. Laut aktueller BIÖG-Daten (vormals BZgA) liegt die regelmäßige Nutzungsrate unter Jugendlichen bei lediglich 0,3%¹⁰ – ein Beleg dafür, dass risikoreduzierte Produkte regulierbar sind, ohne den Jugendschutz zu gefährden.

Umgekehrt würde eine pauschale Gleichbehandlung aller Nikotinprodukte – unabhängig von ihrem Risikoprofil – gerade jene Produkte benachteiligen, die eine Schadensminderung ermöglichen. Damit würde ausgerechnet der Marktzugang der weniger schädlichen Alternativen erschwert, während die Stellung der Zigarette als mit Abstand gesundheitsschädlichstes Produkt faktisch zementiert bliebe.

4. Aktuelle Tabakregulierung: zwei Handlungsfelder

Während klassische Tabakprodukte bereits umfassend im Sinne des Jugendschutzes reguliert sind – etwa durch Altersgrenzen und Einschränkungen bei Aromen – gilt dies für tabakfreie, aber nikotinhaltige Produkte bislang nicht im gleichen Maße.

1. Aromenregulierung bei E-Zigaretten

Die Zahlen sprechen eine klare Sprache: Laut BZgA/BIÖG (2024) liegt die Jugendnutzungsrate bei E-Zigaretten auf einem ähnlichen Niveau wie bei klassischen Zigaretten (Zigaretten: 7,4 %, Einweg-E-Zigaretten: 6,7 %, Mehrweg-E-Zigaretten: 3,9 %).¹¹ Besonders Einwegprodukte sind durch ihre auffälligen Aromen, die wie gänige Süßigkeiten oder Limonaden schmecken, für Jugendliche interessant.

Eine nationale Einschränkung der Aromenvielfalt wäre nicht nur rechtlich möglich, sondern gesundheitspolitisch zielführend. Ziel sollte sein, jugendaffine Geschmacksrichtungen zu begrenzen und den Markt auf Mehrwegprodukte zu lenken – die weniger von Jugendlichen genutzt werden und auch ökologisch sinnvoller sind.

2. Aufnahme von Nikotinbeuteln ins Tabakerzeugnis- und Tabaksteuergesetz

Nikotinbeutel sind eine neue, dynamisch wachsende Produktkategorie – und zugleich gegenwärtig in einer regulatorischen Grauzone. Sie unterliegen heute weder der EU-Tabakerzeugnisrichtlinie noch dem deutschen Tabakerzeugnisgesetz. In Deutschland gelten sie über eine lebensmittelrechtliche Hilfskonstruktion als nicht verkehrsfähig – und werden dennoch laut BfR (2023) bereits von rund 2 % der Bevölkerung genutzt.¹² Damit ist Deutschland faktisch der größte Markt in Europa. In vielen unserer Nachbarländer (Österreich, Dänemark, Tschechien, Polen etc.) wird dieses Produkt jedoch legal als Nikotinprodukt vertrieben. Auch das fördert natürlich die Versorgung des deutschen Marktes – ohne Kontrollmöglichkeiten und unter Verzicht auf Steuereinnahmen.

Die Verbraucherschutzministerkonferenz hat bereits 2021 eine Regulierung im Tabakrecht gefordert. Die Bundesregierung verwies auf eine europäische Lösung im Rahmen der Überarbeitung der EU-TPD – ein Vorschlag ist realistisch jedoch frühestens 2027 zu erwarten, mit Wirkung nicht vor 2029/2030. Österreich, Dänemark, Tschechien und Polen sind bereits vorangegangen – weitere Länder dürften folgen.

Parallel dazu arbeitet das Bundesministerium der Finanzen an der Überarbeitung der EU-Tabaksteuerrichtlinie (EU-TED), in der Nikotinbeutel als steuerpflichtige Produkte vorgesehen sind.

Eine nationale Regulierung erscheint daher nicht nur sinnvoll, sondern dringend notwendig. Sie sollte folgende Elemente umfassen:

- Festlegung von Nikotinobergrenzen
- Verbindliche Warnhinweise
- Anforderungen an Reinheit und Qualität der Inhaltsstoffe
- Einbindung in das Tabaksteuergesetz

Die frühen Erfahrungen mit E-Zigaretten zeigen: Ein unregulierter Markt findet schnell den Weg in jugendliche Zielgruppen. Bei tabakfreien Nikotinbeuteln sehen wir aktuell dieselbe Dynamik – nur ohne die Schutzmechanismen, die bei anderen Produkten greifen. Eine vorausschauende Regulierung ist daher möglich und zugleich notwendig. Denn sie ist immer besser, als einem risikobehafteten Markt unreguliert zuzusehen.

Quellenverzeichnis

¹ **Deutsche Befragung zum Rauchverhalten [DEBRA]:** Tabakrauchen, URL: <https://www.debra-study.info/>.

² **Deutsche Befragung zum Rauchverhalten [DEBRA]:** Rauchstoppversuche, URL: <https://www.debra-study.info/>.

³ **Royal College of Physicians (2016):** Nicotine without smoke. Tobacco Harm Reduction, URL: https://www.rcp.ac.uk/media/xcfa4ed/nicotine-without-smoke_0.pdf.

⁴ **Nutt, David J. (2014):** Estimating the Harms of Nicotine-Containing Products Using the MCDA Approach, Eur Addict Res 2024;20, S. 218-225.

⁵ **Murkett, Rachel et al. (2022):** Nicotine products relative risk assessment: an updated systematic review and meta-analysis, Version 2, ursprünglich publiziert in F1000Research, 9:1225, URL: <https://f1000research.com/articles/9-1225/v2>.

⁶ **BfR (2022):** Gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeuteln (Nikotinpouches). Aktualisierte Stellungnahme Nr. 023/2022 vom 07. Oktober 2022.

⁷ **Ramström, L et al. (2016):** Patterns of Smoking and Snus Use in Sweden: Implications for Public Health. Int J Environ Res Public Health, 13(11), URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27834883/>.

⁸ **Tagesspiegel (2025):** 2025 ohne Zigaretten: So will Schweden als erstes Land der Welt rauchfrei werden, URL: <https://www.tagesspiegel.de/internationales/2025-ohne-zigaretten-schweden-will-als-erstes-land-der-welt-rauchfrei-werden-12942928.html>.

⁹ **European Cancer Inequalities Registry:** EU Country Cancer Profiles Synthesis Report 2025, URL: <https://cancer-inequalities.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/docs/ccp2025/ec-oecd-synthesis-report-250124-1422.pdf>.

¹⁰ **Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit (2024):** „Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2023, Ergebnisse zum Rauchen, URL: https://www.bioeg.de/fileadmin/user_upload/PDF/pressemitteilungen/daten_und_fakten/Infoblatt_Drogenaffinit%C3%A4tsstudie_2023_Rauchverhalten.pdf.

¹¹ Ebd.

¹² **BfR (2023):** „ne dicke Lippe riskieren?“ – Nikotinbeutel, in: BfR2GO, 1/2023, S. 32-35.