

FAKTENREPORT

Jugendschutz & Schwarzmarkt

UPDATE 2026

Daten, Zahlen und Fakten

Berlin, September 2026

Ein wachsendes Problem

Als wir im Jahr 2024 unsere Sonderausgabe zum Thema Jugendschutz und Schwarzmarkt veröffentlichten, war die Entwicklung bereits klar erkennbar.

Illegale und unversteuerte E-Zigaretten waren längst kein Randphänomen mehr. Vor allem außerhalb des etablierten Fachhandels wurden zunehmend Produkte angeboten, die nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprachen und damit nicht verkehrsfähig waren.

Zugleich wurde immer deutlicher, wie eng Schwarzmarkt und Verstöße gegen den Jugendschutz miteinander verbunden sind.

Zwei Jahre später hat sich die Situation nicht entspannt. Im Gegenteil. Der Schwarzmarkt ist weiter gewachsen und hat inzwischen eine Größenordnung erreicht, die den legalen Handel erheblich unter Druck setzt. Hinzu kommen Steuerausfälle in Milliardenhöhe, fehlende Alterskontrollen und ein unzureichender Verbraucherschutz.

Unsere damalige Einschätzung hat sich damit nicht nur bestätigt. Die Entwicklung ist in vielen Bereichen schneller und deutlicher vorangeschritten, als noch 2024 absehbar war.

Seit unserer ersten Sonderausgabe sind zahlreiche neue Erkenntnisse hinzugekommen. Sie zeigen, dass sich viele der damals beschriebenen Entwicklungen weiter verfestigt haben. Dieses Update soll deshalb einen aktuellen Überblick über die Lage geben und zeigen, wo aus Sicht des VdeH weiterhin besonderer Handlungsbedarf besteht.

„Das Problem ist nicht, dass es zu wenige Regeln gibt. Das Problem ist, dass sich ein großer Teil des Marktes überhaupt nicht an diese Regeln hält.“

Der Schwarzmarkt explodiert

Bereits 2024 gingen wir davon aus, dass ein erheblicher Teil der in Deutschland angebotenen E-Zigaretten nicht aus dem regulären Handel stammt.

Inzwischen schätzt der VdeH, dass über die Hälfte der konsumierten E-Zigaretten aus dem Schwarzmarkt stammt. In einzelnen Marktbereichen liegt der illegale Anteil nach unseren Erkenntnissen sogar bei über 70 Prozent.

Der Umsatz auf dem Schwarzmarkt nimmt besorgniserregende Dimensionen an:

Jahr	Schwarzmarktvolumen, geschätzt
2022	30 - 60 Mio. €
2023	250 - 400 Mio. €
2024	850 Mio. – 1,1 Mrd. €
2025	mehr als 1,5 Mrd. €
2026	mehr als 2,2 Mrd. €

Innerhalb weniger Jahre ist aus einem vergleichsweise kleinen illegalen Markt ein Milliardenmarkt geworden. Selbst gegenüber dem oberen Schätzwert für 2022 hat sich das Schwarzmarktvolumen innerhalb von nur vier Jahren mehr als verdreißigfacht.

Ein solcher Anstieg lässt sich längst nicht mehr mit einzelnen Verstößen oder vereinzelt illegalen Verkäufen erklären. Er spricht vielmehr für einen zunehmend professionell organisierten und dauerhaft etablierten Parallelmarkt.

Dass es sich dabei nicht nur um eine Einschätzung des VdeH handelt, wird inzwischen auch von unabhängiger Seite bestätigt. Eine aktuelle Untersuchung des Fraunhofer IIS kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der irreguläre Markt für E-Zigaretten in Deutschland und Europa inzwischen erhebliche Ausmaße erreicht hat.

Für illegale Anbieter entsteht dabei ein erheblicher Wettbewerbsvorteil. Sie sparen nicht nur die Tabaksteuer, sondern auch Kosten, die durch Notifizierung, Produktsicherheit, Kennzeichnung und die Einhaltung weiterer gesetzlicher Vorgaben entstehen.

Während der legale Handel Tabaksteuer abführt, Produkte notifiziert, Kennzeichnungspflichten erfüllt, gesetzliche Grenzwerte einhält und den Jugendschutz sicherstellt, entzieht sich der Schwarzmarkt diesen Anforderungen vollständig.

> 2,2 Mrd. €

geschätztes Schwarzmarktvolumen 2026

Mit dem wachsenden Schwarzmarkt steigen auch die Verluste für den Staat

Für das Jahr 2025 geht der VdeH auf Grundlage interner Hochrechnungen der Branche von einem Steuerausfall von mindestens 1,2 Milliarden Euro aus. Für 2026 wird inzwischen mit einem Ausfall von rund 2,2 Milliarden Euro gerechnet.

Ein Grund für die Größenordnung des Schadens liegt darin, dass der Schwarzmarktanteil nach Stückzahlen allein das tatsächliche steuerliche Volumen nur unzureichend abbildet.

Legale nikotinhaltige Einweg-E-Zigaretten dürfen maximal 2 ml Liquid enthalten. Auf dem illegalen Markt sind dagegen Geräte mit 10 ml und mehr weit verbreitet. Ein einziges illegales Produkt kann damit die fünf- oder mehrfache Liquidmenge einer legalen Einweg-E-Zigarette enthalten.

Der fiskalische Schaden ist deshalb erheblich größer, als es ein bloßer Vergleich der Stückzahlen vermuten lässt. Wenn etwa jede zweite konsumierte E-Zigarette aus dem illegalen Markt stammt, bedeutet dies nicht, dass lediglich die Steuer auf jede zweite Geräteeinheit verloren geht. Entscheidend ist die darin enthaltene, eigentlich steuerpflichtige Liquidmenge.

Die Entwicklung hat sich trotz einer gestiegenen Kontrolldichte und zahlreicher Einsätze der zuständigen Behörden nicht grundlegend verbessert. Es haben sich professionelle Liefer- und Vertriebsstrukturen etabliert mit erheblichen Warenströmen aus China nach Europa.

Der illegale E-Zigarettenmarkt ist damit längst auch ein fiskalisches Problem von erheblicher volkswirtschaftlicher Größenordnung. Denn illegale Händler hinterziehen nicht nur Tabaksteuer. In aller Regel entfallen auch Umsatzsteuer, Gewerbesteuer sowie Einkommen- beziehungsweise Körperschaftsteuer.

Bereits im Faktenreport 2024 hatten wir vor einem Steuerschaden in hoher dreistelliger Millionenhöhe gewarnt. Zwei Jahre später bewegen wir uns bereits in einer anderen Größenordnung.

Gleichzeitig ist die Steuer auf Substitute für Tabakwaren weiter gestiegen. Die Steuerbelastung des legalen Marktes hat sich seit der Einführung der Steuer im Jahr 2022 verdoppelt. Weitere Steuererhöhungen werden aktuell diskutiert.

Steuereinnahmen geringer als erwartet

Parallel zu den wachsenden Steuerausfällen durch den illegalen Markt zeigt sich ein zweiter auffälliger Befund: Die tatsächlichen Einnahmen aus der Besteuerung von Tabaksubstituten bleiben regelmäßig hinter den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers zurück.

Die Entwicklung seit Einführung der Steuer zeigt dies deutlich:

Jahr	Tatsächliche Einnahmen	Erwartung
2022	40 Mio. €	108 Mio. €
2023	203 Mio. €	248 Mio. €
2024	265 Mio. €	354 Mio. €
2025	403 Mio. €	520 Mio. €
2026	196 Mio. € (nach Q2)	717 Mio. €

Besonders deutlich wird die Diskrepanz im Jahr 2025. Tatsächlich wurden rund 403 Millionen Euro eingenommen. Damit wurde die Erwartung von 520 Millionen Euro um 117 Millionen Euro beziehungsweise 22,5 Prozent verfehlt.

Auch 2026 zeigt sich bislang kein Bild, das eine Entwarnung rechtfertigen würde. Im ersten Halbjahr wurden 196 Millionen Euro vereinnahmt. Die endgültige Jahresbetrachtung bleibt abzuwarten.

Bemerkenswert ist vor allem die Kombination beider Entwicklungen: Während die Einnahmen des Staates aus dem legalen Markt hinter den Erwartungen zurückbleiben, steigt gleichzeitig der geschätzte Steuerverlust durch den illegalen Markt massiv an.

Für 2025 stehen 403 Millionen Euro tatsächlichen Steuereinnahmen einem geschätzten Steuerausfall von mindestens 1,2 Milliarden Euro gegenüber.

mindestens 1,2 Mrd. €

entgangene Steuereinnahmen 2025

Die fiskalische Debatte sollte deshalb nicht allein darauf ausgerichtet werden, den legalen Markt immer stärker zu belasten. Mindestens ebenso wichtig ist die Frage, wie ein immer größerer Teil des tatsächlichen Konsums wieder in den legalen und steuerlich erfassten Markt zurückgeführt werden kann.

Professionell organisierter Schwarzmarkt

Beim illegalen Handel mit Vapes geht es längst nicht mehr um vereinzelte Verstöße. Die Produkte werden in großen Mengen eingeführt, über Zwischenhändler verteilt und anschließend über Kioske, Spätis, Shisha-Shops, soziale Medien, Messenger-Dienste und dubiose Onlineangebote verkauft.

Schon 2024 haben wir beschrieben, wie illegale Ware über Drittstaaten und Zwischenhändler nach Deutschland gelangt und anschließend über soziale Medien und Messenger-Dienste weitervertrieben wird. Diese Strukturen haben sich weiter verfestigt.

Eine inzwischen veröffentlichte Untersuchung des Fraunhofer IIS zum irregulären Markt für E-Zigaretten bestätigt unabhängig davon, dass auch in Deutschland ein erheblicher Teil des Marktes außerhalb der regulären Vertriebswege stattfindet. Für uns ist das vor allem eine unabhängige Bestätigung einer Entwicklung, auf die wir seit Jahren hinweisen.



**Fraunhofer IIS / MRU GmbH,
„Der irreguläre Markt für
E-Zigaretten in Europa“,
2026**

<https://www.scs.fraunhofer.de/de/publikationen/studien/der-irregulaere-markt-fuer-e-zigaretten-in-europa.html>

Keine Alterskontrolle auf dem Schwarzmarkt

Der VdeH setzt sich seit seiner Gründung im Jahr 2011 für einen konsequenten Jugendschutz ein.

Bereits fünf Jahre bevor E-Zigaretten gesetzlich einer Altersbeschränkung unterlagen, verpflichteten sich unsere Mitglieder per Satzung dazu, ihre Produkte ausschließlich an Erwachsene zu verkaufen. Seit 2019 verpflichtet unser Werbekodex zudem dazu, auf Comicfiguren und vergleichbare Motive zu verzichten, die insbesondere Kinder und Jugendliche ansprechen könnten.

**„E-Zigaretten sind Produkte für Erwachsene.
Sie gehören nicht in die Hände von
Kindern und Jugendlichen.“**

Der etablierte Fachhandel prüft das Alter seiner Kunden. Im Onlinehandel erfolgt eine zweistufige Altersverifikation, sowohl bei der Bestellung als auch erneut bei der Auslieferung.

Der Schwarzmarkt hält sich nicht an diese Regeln.

Illegale Vertriebswege kennen weder verlässliche Alterskontrollen noch verbindliche Kontrollmechanismen. Das gilt für den stationären Verkauf ebenso wie für Angebote über soziale Medien, Messenger-Dienste und nicht rechtskonforme Online-Shops. Gerade dort können Produkte teilweise ohne jede wirksame Altersprüfung bestellt oder gekauft werden.

Unsere eigenen Beobachtungen und Testkäufe, aber auch zahlreiche Kontrollen von Behörden zeigen immer wieder, dass Verstöße gegen Produktrecht und Jugendschutz häufig gemeinsam auftreten.

Wer bereits unversteuerte, nicht notifizierte oder anderweitig nicht verkehrsfähige Produkte verkauft, hat wenig Anlass, ausgerechnet bei der Alterskontrolle gesetzestreu zu handeln.

Jugendschutz und Schwarzmarktbekämpfung lassen sich deshalb nicht voneinander trennen. Wer den Zugang Minderjähriger zu E-Zigaretten wirksam begrenzen will, muss vor allem dort ansetzen, wo gesetzliche Vorgaben überhaupt nicht eingehalten werden.

***„Wer den Jugendschutz stärken will,
muss dort ansetzen, wo Produkte ohne
Alterskontrolle verkauft werden.“***

Kontrollen bestätigen das Problem

Unsere eigenen Testkäufe haben den Zusammenhang zwischen Schwarzmarkt und Jugendschutz ebenfalls sichtbar gemacht.

Bereits die Untersuchungen, die wir 2024 in Berlin durchgeführt haben, zeigten einen deutlichen Unterschied zwischen dem E-Zigaretten-Fachhandel und anderen Verkaufsstellen. Während im Fachhandel keine illegalen Produkte festgestellt wurden, waren sie bei Spätis, Kiosken und Shisha-Shops in rund 75 Prozent der Fälle erhältlich. Zusätzlich wurden Verstöße gegen den Jugendschutz dokumentiert. Bei unseren jüngsten Testkäufen wurde sogar **in 100 Prozent der Fälle** gegen die Jugendschutzbestimmungen verstoßen.

Die Testkäufe in Berlin sind dabei lediglich ein Beispiel. Sie zeigen nicht, dass Berlin ein besonderes Problem hat. Sie zeigen vielmehr, was passiert, wenn dort kontrolliert wird, wo illegale Produkte verkauft werden.

Auch Meldungen von Zoll, Polizei und kommunalen Behörden aus anderen Regionen bestätigen regelmäßig vergleichbare Verstöße. Die Größenordnungen sind dabei erheblich: Im November 2024 stellte der Zoll im Rheinland rund 650.000 illegale Vapes sicher; der geschätzte Steuerschaden lag im Millionenbereich. Im April 2025 folgte in Bayern die bis dahin größte Sicherstellung illegaler Vapes im Freistaat: 70 Europaletten mit E-Zigaretten und ein Steuerschaden von rund 1,4 Millionen Euro. Im Juni 2026 fanden Zollfahnder schließlich in einer Lagerhalle im hessischen Heusenstamm mehrere hunderttausend unversteuerte und nicht zugelassene Vapes. Die Ware füllte 56 Europaletten; der Steuerschaden wurde auf mindestens 1,8 Millionen Euro beziffert.

Solche Funde zeigen, dass es längst nicht mehr um einzelne Verstöße oder einige wenige illegale Produkte geht. Hinter dem Schwarzmarkt stehen zunehmend professionelle Lager-, Import- und Vertriebsstrukturen.

Das eigentliche Problem ist deshalb nicht, dass Verstöße schwer zu finden wären. Das Problem ist, dass noch immer zu selten und nicht konsequent genug kontrolliert wird.

mind. 3.564.118

sichergestellte illegale E-Zigaretten und Liquids 2025

Es fehlt nicht an Gesetzen

Deutschland verfügt bereits über ein dichtes Regelwerk für den Verkauf von E-Zigaretten. Die Abgabe an Minderjährige ist verboten, für Nikotin gelten gesetzliche Höchstgrenzen, Produkte müssen notifiziert und ordnungsgemäß gekennzeichnet sein. Hinzu kommen umfangreiche Vorgaben zu Verpackung, Produktsicherheit und Besteuerung. Seit 2022 unterliegen E-Liquids zudem der Tabaksteuer, die seitdem mehrfach angehoben wurde.

Die gesetzlichen Grundlagen sind also vorhanden. Das Problem liegt nicht in fehlenden Vorschriften, sondern in ihrer mangelnden Kontrolle und Durchsetzung.

Bereits 2024 haben wir darauf hingewiesen, dass insbesondere außerhalb des etablierten Fachhandels häufig nur ein geringes Risiko besteht, überhaupt kontrolliert zu werden. Und selbst wenn Verstöße festgestellt werden, stehen mögliche Sanktionen oftmals in keinem Verhältnis zu den Gewinnen, die mit illegaler Ware erzielt werden können.

Für illegale Händler entsteht dadurch ein erheblicher wirtschaftlicher Vorteil: Sie sparen nicht nur Tabaksteuer und andere Abgaben, sondern umgehen zugleich Notifizierungspflichten, Produktsicherheitsvorgaben, Kennzeichnungsvorschriften und Alterskontrollen. So können sie deutlich günstiger anbieten und gleichzeitig höhere Margen erzielen als Händler, die sich an die gesetzlichen Vorgaben halten.

„Solange der illegale Handel profitabel bleibt und das Entdeckungsrisiko gering ist, wird sich am Wachstum des Schwarzmarktes wenig ändern.“

Neue Verbote treffen zuerst den legalen Markt

Trotz des bestehenden Vollzugsdefizits konzentriert sich die politische Diskussion weiterhin häufig auf neue Verbote, zusätzliche Einschränkungen und weitere Belastungen des legalen Marktes.

Aus unserer Sicht setzt das an der falschen Stelle an.

Ein Händler, der bereits heute unversteuerte, nicht notifizierte oder anderweitig nicht verkehrsfähige Produkte verkauft, wird sich auch von einem weiteren Produktverbot oder zusätzlichen gesetzlichen Vorgaben nicht beeindrucken lassen.

Neue Vorschriften entfalten ihre Wirkung deshalb zunächst dort, wo Vorschriften tatsächlich eingehalten werden: im legalen Markt.

Das gilt für Produktverbote ebenso wie für zusätzliche steuerliche Belastungen oder weitere Anforderungen an Handel und Hersteller. Für gesetzestreue Unternehmen steigen dadurch Aufwand und Kosten, während illegale Anbieter diese Vorgaben vollständig umgehen.

Damit vergrößert sich im schlimmsten Fall sogar der wirtschaftliche Abstand zwischen legaler und illegaler Ware. Je teurer und stärker eingeschränkt legale Produkte werden, desto attraktiver können Schwarzmarktangebote für Verbraucher werden.

Regulierung kann deshalb nur funktionieren, wenn gleichzeitig gewährleistet ist, dass illegale Alternativen nicht weiterhin problemlos verfügbar bleiben. Neue Maßnahmen müssen immer auch daraufhin geprüft werden, welche Auswirkungen sie auf den Schwarzmarkt haben und ob ihre Einhaltung überhaupt wirksam kontrolliert werden kann.

Andernfalls entsteht eine Situation, in der legale Anbieter immer stärker reguliert werden, während diejenigen Marktteilnehmer, die sich an keinerlei Regeln halten, zusätzliche Marktanteile gewinnen.

„Wer den Schwarzmarkt bekämpfen will, muss zuerst den Vollzug stärken – nicht immer neue Regeln für diejenigen schaffen, die sich bereits an die bestehenden halten.“

Was getan werden muss

Der Kampf gegen den Schwarzmarkt ist keine Frage immer neuer Gesetze. Entscheidend ist, die bestehenden Regeln endlich konsequent durchzusetzen.

Dazu braucht es vor allem mehr und regelmäßige Kontrollen dort, wo illegale Produkte tatsächlich verkauft werden. Zoll, Ordnungsämter, Marktüberwachungsbehörden und weitere zuständige Stellen müssen personell und organisatorisch in die Lage versetzt werden, Verstöße nicht nur punktuell, sondern dauerhaft zu verfolgen. Kontrollen dürfen nicht die Ausnahme bleiben.

Ebenso wichtig sind Sanktionen, die tatsächlich abschrecken. Wenn mit illegalen Produkten innerhalb kurzer Zeit hohe Gewinne erzielt werden können, darf ein überschaubares Bußgeld nicht zum kalkulierbaren Geschäftsrisiko werden. Bestehende Sanktionsmöglichkeiten müssen konsequent ausgeschöpft und wirtschaftliche Vorteile aus dem illegalen Handel wirksam abgeschöpft werden.

Auch die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden muss verbessert werden. Informationen über auffällige Händler, Vertriebswege, Lagerstätten und Lieferketten dürfen nicht an Zuständigkeitsgrenzen verloren gehen. Gerade bei einem zunehmend professionell organisierten Schwarzmarkt ist ein abgestimmtes Vorgehen von Zoll, Polizei, Kommunen und Marktüberwachung notwendig.

Ein weiterer Schwerpunkt muss auf dem Onlinehandel liegen. Illegale Produkte werden längst nicht mehr nur stationär verkauft, sondern über Webseiten, soziale Medien und Messenger-Dienste angeboten und verbreitet. Angebote, die offensichtlich gegen geltendes Recht verstoßen, müssen schneller entfernt und die dahinterstehenden Anbieter konsequenter verfolgt werden. Auch Plattformbetreiber müssen dabei stärker in die Verantwortung genommen werden.

Gleichzeitig muss der Warenfluss früher kontrolliert werden. Illegale Produkte sollten nach Möglichkeit bereits bei Einfuhr aus dem Verkehr gezogen werden und nicht erst dann, wenn sie bereits flächendeckend im Einzelhandel angekommen sind. Je früher illegale Lieferketten unterbrochen werden, desto größer ist die Wirkung.

Nicht zuletzt muss jede neue regulatorische Maßnahme daraufhin geprüft werden, welche Folgen sie für das Verhältnis zwischen legalem und illegalem Markt hat. Zusätzliche Maßnahmen können ihre beabsichtigte Wirkung nur entfalten, wenn illegale Alternativen nicht weiterhin problemlos verfügbar bleiben.

Der Schwarzmarkt lässt sich nicht durch immer neue Vorschriften für den legalen Handel bekämpfen. Er lässt sich nur eindämmen, wenn Verstöße entdeckt, illegale Ware aus dem Verkehr gezogen und die Verantwortlichen konsequent zur Rechenschaft gezogen werden.

Unsere Position

Der VdeH steht für einen **konsequenten Jugendschutz**, einen sicheren und **kontrollierten Markt** und einen **fairen Wettbewerb**.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt: Jugendschutz, Verbraucherschutz und die Bekämpfung des Schwarzmarktes lassen sich nicht voneinander trennen. Regeln können nur dann wirken, wenn sie nicht nur für den legalen Handel gelten, sondern ihre Einhaltung im gesamten Markt auch konsequent kontrolliert und durchgesetzt wird.

Der VdeH wird deshalb weiterhin Entwicklungen dokumentieren, auf Missstände aufmerksam machen, Behörden unterstützen und sich für einen Markt einsetzen, in dem gesetzestreue Unternehmen nicht gegenüber illegalen Anbietern benachteiligt werden.

*„Unser Ziel ist kein unregulierter Markt.
Unser Ziel ist ein Markt, in dem die bestehenden
Regeln auch tatsächlich für alle gelten.“*