

Mitteilung des Senats vom 7. Oktober 2025**E-Zigaretten: Besteht in Bremen ein Vollzugsdefizit beim Jugendschutz und im Kampf gegen den Schwarzmarkt?**

Die Fraktion der FDP hat unter Drucksache 21/1314 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie bewertet der Senat die aktuelle Situation im Land Bremen in Bezug auf die Verbreitung nicht zugelassener beziehungsweise illegaler E-Zigaretten-Produkte sowie von Snus und Nikotinbeuteln?

Der Senat bewertet die Situation im Land Bremen hinsichtlich der Verbreitung nicht zugelassener beziehungsweise illegaler E-Zigaretten-Produkte sowie von Snus und Nikotinbeuteln als besorgniserregend. Bei nahezu allen Kontrollen im Bereich der Tabakerzeugnisse im Land Bremen werden Verfehlungen festgestellt. Ein Großteil der sichergestellten Produkte überschreitet die gesetzlich zulässige Füllmenge von zwei Milliliter bei Einweg-E-Zigaretten und ist damit nicht verkehrsfähig. Auch der Vertrieb von Snus und Nikotinbeuteln, die nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, trägt zur Problematik bei. Besonders Nikotinbeutel stellen aufgrund ihrer Attraktivität für Jugendliche eine wachsende Herausforderung für den Jugendschutz dar.

2. Welche Kenntnis hat der Senat, wie sich der Schwarzmarkt für E-Zigaretten im Land Bremen seit Einführung der Tabaksteuer im Juli 2022 entwickelt hat?

Seit der Einbeziehung von Liquids für E-Zigaretten in das Tabaksteuergesetz zum 1. Juli 2022 lässt sich bundesweit eine Zunahme des Schwarzmarktes für Einweg-E-Zigaretten beobachten. Eine spezifische Abgrenzung für das Land Bremen ist zwar nicht möglich, jedoch zeigen die Ergebnisse der Kontrollen, dass auch hier eine dynamische Entwicklung stattfindet und der Schwarzmarkt stetig wächst.

3. Wie hoch sind nach Einschätzung des Senats die jährlichen Steuerausfälle durch illegal verkaufte E-Zigaretten im Land Bremen?

Bei der Tabaksteuer handelt es sich um eine Verbrauchsteuer, deren Erhebung und Verwaltung dem Zoll obliegt. Dieser ist Teil der Bundesverwaltung und dem Bundesministerium der Finanzen unterstellt. Nach dem Besteuerungssystem steht das Steueraufkommen aus der Tabaksteuer ausschließlich dem Bund zu.

Die Erfassung von Steuerausfällen erfolgt nicht auf Ebene einzelner Städte oder Bundesländer, sondern wird ausschließlich bundesweit betrachtet. Darüber hinaus enthält die Zolljahresstatistik lediglich Angaben des Zollfahndungsdienstes und bildet nicht die gesamte Tätigkeit der Zollverwaltung ab.

Vor diesem Hintergrund liegen dem Senat keine konkreten Erkenntnisse zur Höhe der jährlichen Steuerausfälle durch illegal verkaufte E-Zigaretten im Land Bremen vor. Eine belastbare Einschätzung ist daher nicht möglich.

4. Aus welchen Gründen finden keine systematischen und regelmäßigen Untersuchungen von Tabakerzeugnissen, E-Liquids und Einweg-E-Zigaretten statt?

Der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen kontrolliert die Verkaufsstellen von Tabakerzeugnissen, E-Liquids und Einweg-E-Zigaretten in Bremen und Bremerhaven systematisch und regelmäßig im Zuge von planmäßigen Routinekontrollen sowie aufgrund von Beschwerden oder Produktrückrufen. Bei einem Verdacht auf Produkt- oder Kennzeichnungsmängel werden amtliche Proben entnommen und in einem amtlichen Labor untersucht. Werden Produkte beanstandet, werden je nach Beanstandungsgrund Korrekturmaßnahmen oder die unschädliche Beseitigung der beanstandeten Erzeugnisse angeordnet. Dem folgend kommt es zu amtlichen Nachkontrollen.

5. Inwiefern werden angesichts der hohen Beanstandungsquote regelmäßige Kontrollen und Untersuchungen für notwendig erachtet, und welche Voraussetzungen müssten gegeben sein, um dies zu gewährleisten und sich stärker zu engagieren?

Die Probenahme in der amtlichen Überwachung erfolgt nach den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung und sieht vor, 0,5 Proben je 1 000 Einwohner im Bereich der Bedarfsgegenstände, Kosmetika und Tabakerzeugnisse pro Jahr zu nehmen. Die Untersuchung der bremischen Proben erfolgt im Rahmen des Laborverbundes der Norddeutschen Kooperation in Hamburg. Eine Ausweitung der Beprobung von Tabakerzeugnissen der Länder, einschließlich Bremens, ist von den Möglichkeiten des Labors in

Hamburg abhängig und kann im Steuerungsgremium der Norddeutschen Kooperation abgestimmt werden.

6. Wie viele Hinweise haben die Kontroll- und Ordnungsbehörden in Bremen und Bremerhaven in den vergangenen drei Jahren jeweils über den Verkauf nicht verkehrsfähiger oder unsteuerter Produkte oder von Plagiaten sowie den Verkauf von Snus und Nikotinbeuteln erhalten?

Der Zoll führt, wie bereits erläutert, keine gesonderte Statistik für die einzelnen Bundesländer oder Städte. Auch beim Ordnungsamt Bremen wird in diesem Zusammenhang keine eigene Statistik erhoben. Das Bürger- und Ordnungsamt Bremerhaven verzeichnete im genannten Zeitraum sieben entsprechende Hinweise.

Dem Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst lagen darüber hinaus für beide Stadtgemeinden keine konkreten Hinweise auf den Verkauf nicht verkehrsfähiger oder unsteuerter Produkte, von Plagiaten sowie von Snus und Nikotinbeuteln vor.

7. Wie häufig und mit welchem Ergebnis wurden Verkaufsstellen von E-Zigaretten in den Stadtgemeinden in den vergangenen zwei Jahren jeweils kontrolliert bezogen auf
- a) den Verkauf unsteuerter Produkte, nicht verkehrsfähiger Produkte sowie von Plagiaten und den Handel mit Snus oder Nikotinbeuteln?

Die Einhaltung der Vorschriften nach dem Tabakgesetz und der Tabakerzeugnisverordnung wird im Land Bremen durch den Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst überwacht. Im genannten Zeitraum wurden gezielt sechs Kontrollen in Tabakfachgeschäften durchgeführt. Da Tabakerzeugnisse jedoch auch in anderen Verkaufsstellen wie Supermärkten oder Tankstellen angeboten werden, erfolgt dort eine risikoorientierte Überprüfung im Rahmen regulärer Betriebskontrollen. Diese werden nicht gesondert erfasst, sodass hierzu keine konkreten Zahlen vorliegen.

Ergänzend führt die Zollverwaltung mehrmals im Monat Kontrollen bei Kiosken und weiteren Verkaufsstellen für Tabak und Tabakerzeugnisse durch. Das Ordnungsamt Bremen hat in den vergangenen zwei Jahren keine gezielten Kontrollen hinsichtlich der genannten Produktgruppen vorgenommen. Etwaige Verstöße, die im Rahmen allgemeiner Gewerbekontrollen festgestellt wurden, werden an die jeweils zuständigen Stellen weitergeleitet.

In Bremerhaven finden entsprechende Kontrollen regelmäßig im Rahmen der personellen Kapazitäten und der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung während des Streifendienstes statt.

- b) Wie häufig und mit welchem Ergebnis wurden Verkaufsstellen von E-Zigaretten in den Stadtgemeinden in den vergangenen zwei Jahren jeweils kontrolliert bezogen auf die Einhaltung der Vorgaben des Jugendschutzes?

Das Ordnungsamt Bremen überprüft bei jeder Kontrolle von Gewerbebetrieben, die Tabak- oder Alkoholprodukte vertreiben, die Einhaltung des Jugendschutzes. Seit dem 1. Januar 2024 wurden insgesamt 255 Kontrollen durchgeführt, bei denen in 54 Fällen Verstöße festgestellt wurden, insbesondere wegen der Abgabe von Alkohol, Tabak oder E-Zigaretten an Minderjährige. Diese Verstöße führten zu Ordnungswidrigkeitenverfahren, zur Sicherstellung von Produkten (vor allem E-Zigaretten) und in Einzelfällen zu Strafanzeigen.

In Bremerhaven erfolgen Kontrollen regelmäßig im Rahmen der personellen und aufgabenbezogenen Möglichkeiten während des Streifendienstes.

- c) Wie viele dieser Kontrollen fanden anlassbezogen und wie viele routinemäßig statt?

Von den insgesamt 255 Kontrollen waren 52 anlassbezogen und 203 routinemäßig. Anlassbezogene Kontrollen erfolgten ausschließlich aufgrund eingegangener Hinweise, etwa von Bürgerinnen und Bürgern, der Polizei, Schulen oder anderen Behörden. Routinemäßige Kontrollen machten den Großteil aus und umfassten planmäßige Gewerbekontrollen, Kontrollstreifen sowie Nach- und Folgekontrollen. Feststellungen zu E-Zigaretten, Snus, Nikotinbeuteln oder Plagiaten erfolgten dabei überwiegend als Nebenfeststellungen.

- d) In wie vielen Fällen kam es zu wiederholten Verstößen in Bezug auf einzelne Gewerbetreibende oder Verkaufsstellen, und welche Verfahren wurden eingeleitet?

Das Ordnungsamt Bremen verzeichnete in mehreren Fällen wiederholt Verstöße bei denselben Gewerbebetrieben, insbesondere im Bereich Jugendschutz sowie beim Verkauf nicht deklarierter E-Zigaretten. Diese Verstöße führten zu erneuten Ordnungswidrigkeitenverfahren mit erhöhten Bußgeldern, zur Sicherstellung von Produkten und zur Weiterleitung der Sachverhalte an Polizei und Zoll.

- e) Inwiefern bestehen Hinweise auf Häufungen in bestimmten Stadtteilen und organisierte Strukturen?

Beim Ordnungsamt Bremen zeigen die ausgewerteten Beschwerdelagen und Kontrollen punktuelle Häufungen in einzelnen Stadtteilen. Betroffen sind vor allem das Bahnhofsquartier und die Altstadt (Gebiet Mitte) sowie Standorte in Woltmershausen (Süd) und Gröpelingen (West). Ein flächendeckendes Muster oder Hinweise auf eindeutig organisierte Strukturen konnten bisher nicht festgestellt werden.

Das Bürger- und Ordnungsamt Bremerhaven beobachtet aktuell den Stadtteil Geestemünde, insbesondere im Zusammenhang mit einem Kiosk.

8. Wie werden die Beschäftigten der Ordnungsbehörden geschult, um nicht verkehrsfähige Produkte, Plagiate oder neue Produkte wie Nikotinbeutel zu erkennen, und welcher behördenseitige Austausch besteht bei Kontrollen, auch mit dem Hauptzollamt?

Die Beschäftigten der Ordnungsbehörden werden im Rahmen ihrer Tätigkeit fortlaufend über aktuelle Entwicklungen und neue Produktgruppen wie Nikotinbeutel informiert. Dies erfolgt über einen regelmäßigen und praxisorientierten Austausch auf Arbeitsebene zwischen dem Bürger- und Ordnungsamt Bremerhaven, dem Ordnungsamt Bremen und dem Hauptzollamt. Dieser enge behördliche Dialog ermöglicht es, Erkenntnisse über nicht verkehrsfähige Produkte, Plagiate sowie Produktneuheiten zeitnah weiterzugeben und gezielt in die Kontrollpraxis zu integrieren. Durch die kontinuierliche Abstimmung können Kontrollmaßnahmen bedarfsgerecht angepasst und die Effektivität der behördlichen Überwachung nachhaltig verbessert werden.

9. Welche Strafen drohen beim Verkauf von E-Zigaretten an Jugendliche, und wie bewertet der Senat die abschreckende Wirkung der Bußgelder?

Der Verkauf von E-Zigaretten an Jugendliche ist gemäß § 10 des Jugendschutzgesetzes verboten. Seit dem 1. April 2016 gelten diese Regelungen ausdrücklich auch für elektronische Verdampfergeräte. Bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen, etwa im Fall eines gewerbsmäßigen Verkaufs ohne Alterskontrollen oder bei Missachtung der Vorschriften im Onlinehandel, können Bußgelder von bis zu 50 000 Euro verhängt werden. Die Höhe des Bußgeldes richtet sich nach dem Grad der Beteiligung: Für Verkäuferinnen und Verkäufer beträgt das Mindestbußgeld 500 Euro, für Gewerbetreibende mindestens 1 000 Euro.

Der Senat bewertet die geltenden Bußgeldregelungen für grundsätzlich geeignet, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Vor allem durch konsequente Ahndung und eine entsprechende öffentliche Wahrnehmung fördern sie die Einhaltung des Jugendschutzes im Handel.

10. Aus welchen Gründen ist Bremen kein Mitglied der Projektgruppe „Überwachungskonzept für Tabakwaren“ der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV)?
- a) Wie wird die länderübergreifende Vernetzung sichergestellt?
 - b) Ist geplant, dass sich Bremen zukünftig beteiligt?

Die Teile a) und b) werden gemeinsam beantwortet.

In der Länderarbeitsgemeinschaft gibt es verschiedene, themenbezogene Projekt- und Arbeitsgruppen, unter anderem eine Gruppe der Tabaksachverständigen. Die Mitwirkung in diesen Arbeitsgruppen ist freiwillig und wird von fachlich kompetenten Kolleginnen und Kollegen der Länder wahrgenommen. Ziel ist es, den Gremien fachlich fundierte Vorschläge zur Umsetzung der geltenden Rechtsetzung oder in Vollzugsfragen zu machen. Die Ergebnisse und Vorschläge werden dann in den Arbeitsgruppen der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz beraten und beschlossen.

Eine länderübergreifende Vernetzung wird derzeit durch die übergeordneten Arbeitsgruppen der Arbeitsgemeinschaft für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände und der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz sichergestellt. Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz ist sich der Bedeutung der Einhaltung der Rechtsvorgaben im Tabakrecht bewusst und wird darum die Bearbeitung des Themas personell stärken. Die Planungen hierzu sind abgeschlossen und das Verfahren eingeleitet. Dadurch wird die fachliche Besetzung der Gremien und der Austausch mit der Überwachungsbehörde zukünftig sichergestellt werden.

11. Welche Meldungen hat das Land Bremen in den vergangenen drei Jahren über die Internetkontrollstelle der Länder G@ZIELT zum Online-Handel mit Tabak- und Nikotinprodukten erhalten, welche Maßnahmen resultierten daraus, und welche Schwerpunkt-recherchen hat die Zentralstelle im Bremer Auftrag in der Vergangenheit ausgeführt?

Bremen hat immer Interesse an Länderaufträgen bei der Internetkontrollstelle G@ZIELT bekundet: Bei den drei Länderaufträgen

zu Tabakerzeugnissen wurden für Bremen keine Anbieter ermittelt.
Dies waren konkret:

- Januar 2023 Recherche zu Tabakfreien Nikotinbeuteln,
- Oktober 2024 Recherche zu Anbietern von HHC- oder CBD-haltigen (Hexahydrocannabinol [HHC]/Cannabidiol [CBD]) E-Zigaretten beziehungsweise Liquid,
- August 2025 Recherche zu Einweg E Zigaretten mit großer Füllmenge und/oder erhöhtem Nikotingehalt.

Bei gezielten Produktrecherchen im Auftrag anderer Länder war Bremen nicht betroffen.

12. Wie bewertet der Senat die aktuelle Rechtslage, wonach der Verkauf von Snus und Nikotinbeuteln verboten ist, und Forderungen angesichts der Online-Verfügbarkeit der Produkte, den Verkauf kontrolliert zuzulassen?

Der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz, und Veterinärdienst unterstützt die bundesweit abgestimmte Einstufung von Nikotinbeuteln als neuartiges Lebensmittel nach der Novelfood-Verordnung. Diese Auffassung ist durch die EU-Kommission bestätigt worden. Der Erlass einer Allgemeinverfügung zum Verkehrsverbot ist veröffentlicht worden. Eine derartige Allgemeinverfügung hat zur Folge, dass die Produkte ohne weitere Verfahrensfragen vom Markt genommen werden können.