



Fachbereich EU 6

Unionsrechtliche Klassifizierung tabakfreier Nikotinbeutel

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Frage, ob und auf welcher Grundlage **Nikotinbeutel als Lebensmittel** den lebensmittelrechtlichen Vorschriften des Unionsrechts unterfallen.

Nikotinbeutel enthalten insbesondere Nikotin und zudem Stärke, Pflanzenfasern und Aromen und werden zum Konsum in den Mund unter die Ober- oder Unterlippe gelegt, sodass das Nikotin über die Mundschleimhäute aufgenommen wird.¹ In Deutschland stufen die **Kontrollbehörden** der Länder Nikotinbeutel derzeit als „Novel Food“ ein,² also als **neuartige Lebensmittel** i. S. d. VO (EU) 2015/2283³. Eine Einstufung als neuartiges Lebensmittel setzt voraus, dass es sich bei Nikotinbeuteln um „**Lebensmittel**“ im Sinne der VO (EG) 178/2002⁴ (nachfolgend: Basis-VO) handelt. Diese Auffassung (Nikotinbeutel als Lebensmittel) wird von mehreren deutschen Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten vertreten.⁵ Die Frage ist **durch die Unionsgerichtsbar-**

-
- 1 Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse, [BVTE-Produkt- und -Werbestandards für Tabakfreie Nikotinbeutel](#) v. 28. Februar 2020, Bekanntmachung im Bundesanzeiger durch das Bundeskartellamt am 28. Juli 2021.
 - 2 Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeuteln (Nikotinpouches), [Stellungnahme](#) v. 7. Oktober 2022.
 - 3 Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission, ABl. L 327 v. 11. Dezember 2015, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung v. 27. März 2021](#)).
 - 4 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 v. 1. Februar 2002, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung v. 1. Januar 2026](#)).
 - 5 Hamburgisches OVG, Beschluss v. 19. August 2021, Az.: 5 Bs 56/21; Niedersächsisches OVG, Beschluss v. 9. Februar 2021, Az.: 13 ME 580/20; VG München, Urteil v. 31. Mai 2023, Az. M 26b K 20.6308. M. w. N. aus

keit, die gem. Art. 19 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) i. V. m Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für die rechtsverbindliche Auslegung des Unionsrechts zuständig ist, hingegen **nicht geklärt**.⁶

Nachfolgend werden der diesbezügliche unionsrechtliche Hintergrund sowie die zur Frage der Klassifizierung von Nikotinbeuteln vertretenen Auffassungen überblicksartig dargestellt.

1. Unionsrechtliche Klassifizierung

Die unionsrechtliche Einordnung von Stoffen und Erzeugnissen als Lebensmittel richtet sich nach **Art. 2 Basis-VO**. Dieser sieht u. a. vor:

„Im Sinne dieser Verordnung sind „Lebensmittel“ alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden.

Zu „Lebensmitteln“ zählen auch Getränke, Kaugummi sowie alle Stoffe — einschließlich Wasser —, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden [...].“

Die Klassifizierung von Nikotinbeuteln als Lebensmittel hängt somit davon ab, ob bei dem Konsum die vorgenannten Kriterien erfüllt werden. Hierzu werden voneinander **abweichende Auffassungen** vertreten.

1.1. Auffassung der Kommission: Keine Anwendbarkeit des EU-Lebensmittelrechts

Der Ständige Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel der **Kommission** (PAFF) hat sich in seiner Sitzung am 16. Oktober 2025 mit der Frage der Klassifizierung von Nikotinbeuteln auseinandergesetzt. Die Kommission vertrat in ihrem Standpunkt zur Einordnung von Nikotinbeuteln als Lebensmittel die Auffassung, **dass Nikotinbeutel nicht dem Lebensmittelbegriff** aus Art. 2 Basis-VO **unterfallen**.⁷ Nikotin sei ein Stoff, der dazu bestimmt sei bzw. von dem nach vernünftigem Ermessen erwartet werden könne, dass er vom Menschen *aufgenommen* („absorbed“) werde.⁸ Die wissenschaftliche Einschätzung der EFSA im Lebensmittelbereich bringe zum Ausdruck, dass Lebensmittel zur gastrointestinalen Aufnahme („ingested“) bestimmt

der Rspr.: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Legalität von tabakfreien Nikotinbeuteln in Deutschland, Kurzinformation v. 9. Oktober 2024, [WD 8 - 3000 - 074/24](#), S. 2.

6 Vgl. Europäische Kommission, Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, Section General Food Law, [Summary Report](#) v. 16. Oktober 2025, S. 2.

7 Europäische Kommission, Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, Section General Food Law, [Summary Report](#) v. 16. Oktober 2025, S. 2.

8 Europäische Kommission, Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, Section General Food Law, [Summary Report](#) v. 16. Oktober 2025, S. 2.

seien. Da Nikotinbeutel folglich nicht dazu bestimmt seien, geschluckt, gekaut oder hinuntergeschluckt zu werden, gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass tabakfreie Nikotinbeutel nicht als Lebensmittel einzustufen seien.⁹ Daher fände weder die VO (EU) 2015/2283 noch das unionale Lebensmittelrecht Anwendung. Vielmehr unterlägen Nikotinbeutel der Allgemeinen Produktsicherheitsverordnung¹⁰, sofern sie nicht als Arzneimittel einzustufen seien. Die **Mitgliedstaaten könnten** das Inverkehrbringen vom Tabakbeuteln daher **regulieren**, solange keine spezifischen Unionsvorschriften vorlägen.¹¹

1.2. Gegenauffassung

Deutsche Gerichte klassifizieren **Nikotinbeutel** hingegen **als Lebensmittel** i. S. v. Art. 2 Basis-VO. Dabei lassen sich **zwei Begründungsstränge** identifizieren.

Zum einen wird teilweise ein **weiter Lebensmittelbegriff** zugrunde gelegt, nach dem nicht erst eine Zuführung des Stoffes in den Magen-Darm-Trakt, sondern bereits die Aufnahme von Nikotin oder anderen Stoffen über die Mundschleimhaut genüge, um das Tatbestandsmerkmal der „Aufnahme“ des Art. 2 S. 1 Basis-VO zu erfüllen.¹² Insofern wird insbesondere darauf rekurriert, dass die Nennung von Kaugummi (in der Vorschrift des Art. 2 Basis-VO) deutlich mache, dass es nicht darauf ankomme, ob das Lebensmittel seiner Bestimmung nach vollständig in den Körper gelange oder ob es nur Stoffe abgebe, die in den Körper gelangten.¹³ Essen, Kauen oder Trinken seien nicht notwendig für die Aufnahme eines Lebensmittels, selbst parenterale Ernährung, d. h. Infusionen, seien umfasst.¹⁴

Zum anderen wird teilweise ein **enger Lebensmittelbegriff** zugrunde gelegt, wonach der Begriff der „Aufnahme“ eine Zuführung des Stoffes in den Magen-Darm-Trakt verlange.¹⁵ Insofern wird

-
- 9 Europäische Kommission, Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, Section General Food Law, Summary Report v. 16. Oktober 2025, S. 2. So auch *Teufer*, Die Regulierung tabakfreier Nikotinbeutel – eine rechtliche Einordnung, ZLR 2020, 602 (613).
 - 10 Verordnung (EU) 2023/988 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über die allgemeine Produktsicherheit, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 87/357/EWG des Rates, ABl. L 135 vom 23. Mai 2023, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung v. 23. Mai 2023](#)).
 - 11 Europäische Kommission, Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, Section General Food Law, Summary Report v. 16. Oktober 2025, S. 2.
 - 12 Statt vieler: Niedersächsisches OVG, Beschluss v. 9. Februar 2021, Az. 13 ME 580/20, Rn. 27 ff. sowie VG Hamburg, Beschluss v. 5. März 2021, Az. 7 E 73/21, Rn. 16 ff. Siehe in diesem Sinne auch *Rathke*, in: Sosnitza/Meisterer, Lebensmittelrecht, Werkstand: 194. EL Dezember 2025, Art. 2 Basis-VO, Rn. 33, welcher auf den „allgemeinen Sprachgebrauch“ verweist.
 - 13 Niedersächsisches OVG, Beschluss v. 9. Februar 2021, Az. 13 ME 580/20, Rn. 29.
 - 14 Niedersächsisches OVG, Beschluss v. 9. Februar 2021, Az. 13 ME 580/20, Rn. 29.
 - 15 Mit umfassender Auslegung des Art. 2 Basis-VO: Hamburgisches OVG, Beschluss vom 19. August 2021, Az. 5 Bs 56/21, Rn. 25 ff. Siehe dazu auch (ebenfalls mit umfassender Auslegung): *Teufer*, Die Regulierung tabakfreier Nikotinbeutel – eine rechtliche Einordnung, ZLR 2020, 602 (607 ff.).

gleichwohl zum Teil vertreten, dass Nikotinbeutel auch nach Maßgabe dieses engen Lebensmittelbegriffs als Lebensmittel im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Basis-VO einzustufen seien. Dies folge daraus, dass bei dem Gebrauch von Nikotinbeuteln erwartet werden könne, dass die Verbraucher im Laufe des vorgesehenen bis zu dreißigminütigen Konsums nicht bloß marginale Mengen an **Speichel bilden und schlucken** würden, in welchem neben (möglicherweise in geringerem Umfang) Nikotin jedenfalls (in erheblichem Umfang) auch Süß- und Aromastoffe etc. enthalten seien.¹⁶ Daher würden Nikotinbeutel bzw. ihr Inhalt dem Magen-Darm-Trakt zugeführt und damit i. S. v. Art. 2 Basis-VO „aufgenommen“.¹⁷

2. Potenzielle Auswirkungen einer Reform der Tabakproduktrichtlinie

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass eine potenzielle Reform der Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU¹⁸ Auswirkungen auf die vorgenannten Divergenzen betreffend die Klassifizierung von Nikotinbeuteln als Lebensmittel i. S. d. Basis-VO haben könnte.

Nach Art. 2 Abs. 3 lit. f) Basis-VO gehören „Tabak und Tabakerzeugnisse im Sinne der Richtlinie 89/622/EWG“ nicht zu den „Lebensmitteln“ i. S. d. Basis-VO.¹⁹ Die derzeit insoweit maßgebliche Tabakproduktrichtlinie erfasst neue Nikotinprodukte wie tabakfreie Nikotinbeutel nicht. Diese Produkte waren bei der Abfassung der Richtlinie noch nicht definiert.

Wie in ihrem Arbeitsprogramm für das zweite Quartal 2026 angekündigt,²⁰ hat die Kommission Anfang April 2026 ihren Evaluierungsbericht zur Tabakproduktrichtlinie und zur Tabakwerberichtlinie veröffentlicht.²¹ Die Evaluation untersucht, ob der derzeitige Rahmen wirksam, relevant und kohärent bleibt. Der Bericht stellt fest, dass die bestehende Regulierung bei klassischem Rauchen Wirkung gezeigt habe, jedoch nicht mit der rasanten Entwicklung des Nikotinmarktes Schritt halte. Dementsprechend werden erhebliche Defizite bei der Regulierung von Produkten wie E-Zigaretten, erhitztem Tabak und Nikotinbeuteln festgestellt.

16 Hamburgisches OVG, Beschluss vom 19. August 2021, Az. 5 Bs 56/21, Rn. 41.

17 Hamburgisches OVG, Beschluss vom 19. August 2021, Az. 5 Bs 56/21, Rn. 41.

18 Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG, ABl. L 127 v. 29. April 2014, S. 1 ([konsolidierte Fassung v. 23. Oktober 2023](#)).

19 Eine weitere Ausnahme gilt gem. Art. 2 Abs. 3 lit. g) Basis-VO für „Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe im Sinne des Einheitsübereinkommens der Vereinten Nationen über Suchtstoffe, 1961, und des Übereinkommens der Vereinten Nationen über psychotrope Stoffe, 1971“. Nikotin erfüllt alle wissenschaftlichen Kriterien eines psychotropen Stoffes, unterliegt jedoch nicht den genannten VN-Abkommen und damit auch nicht der Ausnahmebestimmung des Art. 2 Abs. 3 lit. g) Basis-VO.

20 Mitteilung der Kommission v. 21. Oktober 2025, Arbeitsprogramm der Kommission 2026, [KOM\(2025\) 870 endg.](#) Annex II, Ziff. 11

21 Commission Staff Working Document, Evaluation of the Tobacco Products Directive (2014/40/EU), the Tobacco Advertising Directive (2003/33/EC) and other related tobacco control policies across the EU, [SWD\(2026\) 111 final](#).

Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, dass bei einer Reform der Tabakproduktrichtlinie auch neuartige Produkte wie Nikotinbeutel aufgenommen werden – mit der **Folge, dass der Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 3 lit. f) Basis-VO erfüllt** und damit auch die oben dargestellte **Unklarheit zur Einordnung von Nikotinbeuteln als „Novel Food“ beseitigt** würde. Diese Annahme einer Aufnahme von Nikotinbeuteln in die Tabakproduktrichtlinie wird gestützt durch den Vorschlag der Kommission vom 16. Juli 2025 zur Neufassung der Tabaksteuerrichtlinie,²² der u. a. den Geltungsbereich auf neue Produkte ausweitet. E-Zigaretten, erhitzter Tabak und Nikotinbeutel (s. Art. 10 des Vorschlags) sollen nun nach der Richtlinie mit neuen Mindeststeuersätzen belegt werden.

3. Schlussfolgerung

In Ermangelung unionsgerichtlicher Entscheidungen zu dieser Frage kann vorliegend nicht abschließend beurteilt werden, ob Nikotinbeutel Lebensmittel i. S. v. Art. 2 Basis-VO darstellen. Unter Einbeziehung der Rechtsauffassung der Kommission ist es aber jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass Nikotinbeutel nicht dem unionalen Lebensmittelbegriff unterfallen.²³ Eine finale Entscheidung bleibt gleichwohl dem EuGH vorbehalten. Falls Nikotinbeutel nicht dem unionalen Lebensmittelrecht unterfielen, könnten die Mitgliedstaaten gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV regulatorisch tätig werden, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Dies könnte künftig mit der Aufnahme neuartiger Nikotinprodukte in die Tabakproduktrichtlinie der Fall sein.

* * *

22 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse (Neufassung), [KOM\(2025\) 580 endg.](#)

23 Dies gilt auch aufgrund des Umstands, dass die von Vertretern der Gegenauffassung teilweise angeführte Aufnahme in den Magen-Darm-Trakt aufgrund eines Schluckens kleiner Mengen an Speichel lediglich einen Nebeneffekt darstellen dürfte, vgl. *Teufer*, Die Regulierung tabakfreier Nikotinbeutel – eine rechtliche Einordnung, ZLR 2020, 602 (613 ff.).