



Sachstand

Zulässigkeit des Verkaufs von tabakfreien Nikotinbeuteln („Nikotin-Pouches“) und Lutschtabakprodukten („Snus“) in Deutschland

Zulässigkeit des Verkaufs von tabakfreien Nikotinbeutel („Nikotin-Pouches“) und Lutschtabakprodukten („Snus“) in Deutschland

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 002/23
Abschluss der Arbeit: 16.01.2023
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Tabakfreie Nikotinbeutel („Nikotin-Pouches“)	4
3.	Tabakhaltige Produkte („Snus“)	5

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden nach der rechtlichen Zulässigkeit des Verkaufs von tabakfreien Nikotinbeuteln und Tabakprodukten zum oralen Gebrauch in Deutschland gefragt. Dabei wird hier die europarechtliche Situation als bekannt vorausgesetzt und daher nur gestreift, wo es erforderlich ist.

Zur Beantwortung der Frage muss zwischen tabakhaltigen und tabakfreien Produkten unterschieden werden.

2. Tabakfreie Nikotinbeutel („Nikotin-Pouches“)

Bei tabakfreien Nikotinbeuteln, auch als sogenannte Nikotin-Pouches, Nikotin-Pods, Nicopods oder Nikotinbags bezeichnet, handelt es sich um kleine, durchlässige Zellstoffbeutel, die ein Pulver enthalten, welches unter anderem aus Nikotinsalzen, mikrokristalliner Zellulose sowie Süß- und Aromastoffen besteht. Tabak ist hingegen nicht enthalten.¹ Zur Anwendung werden die Beutel in den Mundraum aufgenommen und nach einer bestimmten Anwendungszeit unzerkaut wieder ausgespuckt. Da die Beutel während der Nutzung Nikotin abgeben, welches über die Mundschleimhäute in den Körper des Konsumenten aufgenommen wird, werden sie als rauchlose Alternative zu Zigaretten beworben.² Diese als neu beschriebenen Produkte sind unter anderem in den USA, Großbritannien und Schweden verbreitet.³

Eine spezielle gesetzliche Regelung für tabakfreie Nikotinbeutel besteht in Deutschland nicht.

Der Bundestag hat die Bundesregierung in einer EntschlieÙung vom 1. Juli 2020 aufgefordert, Studien zu den gesundheitlichen Auswirkungen des Konsums von Nikotinbeuteln in Auftrag zu geben.⁴ Die Verbraucherschutzministerkonferenz hat sich im Mai 2021 dafür ausgesprochen, eine Regelung im Tabakrecht zu entwickeln.⁵ Die „Vorläufige gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeuteln (Nikotinpouches)“ des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) vom 20. September 2021⁶ war Gegenstand kontroverser Stellungnahmen, bei denen es unter anderem um die rechtliche Einordnung dieser Produkte ging.⁷ Eine Studie des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR)

1 Bundesinstitut für Risikobewertung, Gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeuteln (Nikotinpouches), 7. Oktober 2022, <https://www.bfr.bund.de/cm/343/gesundheitsliche-bewertung-von-nikotinbeuteln-nikotinpouches.pdf>, S. 1.

2 Institut für Hygiene und Umwelt Hamburg, <https://www.hamburg.de/hu/lebensmittel-und-zoonosen/15087362/verkaufsverbot-nikotinbeutel/>.

3 Bundesinstitut für Risikobewertung (2022), S. 1.

4 BT-Drs. 19/20667, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/206/1920667.pdf>, S. 5.

5 https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-17-vsmk-am-7-mai-2021-als-videokonferenz-protokoll-vsmk_1621426470.pdf .

6 [vorlaufige-gesundheitliche-bewertung-von-nikotinbeuteln-nikotinpouches.pdf \(bund.de\)](https://www.bfr.bund.de/cm/343/vorlaufige-gesundheitliche-bewertung-von-nikotinbeuteln-nikotinpouches.pdf) .

7 [BMEL - Tabak - Stellungnahmen zu tabakfreien Nikotinbeuteln \(Nikotinpouches\)](https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/05/210517_nikotinbeutel.html) .

vom 7. Oktober 2022 legt dar, dass die tabakfreien Nikotinbeutel von den Überwachungsbehörden nach lebensmittelrechtlichen Vorschriften behandelt werden und bei Anwendung des ARfD-Werts⁸ von 0,0008mg/kg Körpergewicht vom Markt genommen werden, wenn sie diesen Wert überschreiten.⁹ Das Vorgehen, das zum Teil von Gerichten bestätigt wurde¹⁰, ist nicht unumstritten.¹¹

In Beantwortung einer auf der BfR-Studie beruhenden schriftlichen Frage vom 29. November 2022 teilte die Bundesregierung mit, dass sie derzeit keine Spezialregelung zu Nikotinbeuteln plane.¹² Die Bundesregierung sei mit den Bundesländern zu möglichen Regelungen im Austausch.¹³

Die damals amtierende Bundesregierung teilte bereits Anfang 2021 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage zu nationalen Regulierungsvorhaben von Nikotinbeuteln mit, dass es für einen effektiven Verbraucherschutz aufgrund des europäischen Marktes einer europaweit einheitlichen Regelung bedürfe.¹⁴

3. Tabakhaltige Produkte („Snus“)

Neben den tabakfreien Nikotinbeuteln gibt es vergleichbare Produkte, die jedoch Tabak enthalten und deshalb auch als Oraltabak bezeichnet werden.¹⁵ Die Anwendung erfolgt ebenfalls über die temporäre Aufnahme in den Mundraum, welche mit der speichelbedingten Freisetzung von Nikotin und anderen Stoffen einhergeht, ohne dass das Produkt gekaut werden müsste. Derartige

8 ARfD ist die Akute Referenzdosis.

9 Bundesinstitut für Risikobewertung (2022), S. 2, 16.

10 Vgl. etwa VG München, Entscheidung vom 20. Mai 2021, M 26b S 20.6309 (<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2021-N-12923>) und Hamburgisches OVG, Beschluss vom 19. August 2021, 5 Bs 56/21 (<https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/MWRE210003456>).

11 S. z.B. Zechmeister, David, Neues von den Nikotinbeuteln, Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (ZLR) 2021, S. 722 ff, Teufer, Tobias, Die Regulierung tabakfreier Nikotinbeutel – eine rechtliche Einordnung, in: ZLR 2020, S. 602 ff. Der Aufsatz von Teufer basiert auf einem Gutachten für den Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse e. V.

12 BT-Drs. 20/4776, Antwort auf Frage 85, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/047/2004776.pdf>, S. 64.

13 BT-Drs. 20/4209, Antwort auf Frage 100, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/042/2004209.pdf>, S. 69.

14 BT-Drs. 19/26678 vom 12.02.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/266/1926678.pdf>, S. 5.

15 Möllers, Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl. 2018, Snus (Zollrecht).

Produkte sind insbesondere in Schweden unter der Bezeichnung „Snus“ verbreitet.¹⁶ Da sie Tabak enthalten, fallen sie in Deutschland unter die Vorgaben des Tabakerzeugnisgesetzes.¹⁷

Nach § 11 Tabakerzeugnisgesetz¹⁸ ist das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch verboten. Ein Verstoß gegen das Verbot kann mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft werden (§ 34 Absatz 1 Nr. 4 lit. c TabakerzG). Die Regelung des § 11 TabakerzG entspricht Art. 17 der Richtlinie 2014/40/EU¹⁹, wonach die Mitgliedsstaaten das Inverkehrbringen von Tabak zum oralen Gebrauch verbieten müssen. Die Verwendung ist anders als das Inverkehrbringen nicht verboten.²⁰

Von dem Verbot hingegen nicht erfasst ist nach § 1 Abs. 1 TabakerzG i.V.m. Art. 2 Nr. 8 Richtlinie 2014/40/EU Kautabak. Der Begriff des Kautabaks ist jedoch eng auszulegen, sodass die Ausnahme für Kautabak wiederum nicht für „Snus“-Produkte gilt, welche als „Lutschtabak“ gelten.²¹

16 Institut für Hygiene und Umwelt Hamburg, <https://www.hamburg.de/hu/lebensmittel-und-zoonosen/15087362/verkaufsverbot-nikotinbeutel/>.

17 Gesetz über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz – TabakerzG) vom 4. April 2016, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022, <https://www.gesetze-im-internet.de/tabakerzg/BJNR056910016.html>

18 Der Wortlaut heißt „Es ist verboten, Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch in den Verkehr zu bringen.“

19 Konsolidierte Fassung [EUR-Lex - 02014L0040-20150106 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/40/oj/1) .

20 Nomos-BR/Boch TabakerzG/Thomas Boch, 1. Aufl. 2019, TabakerzG § 11 Rn. 4.

21 Nomos-BR/Boch TabakerzG/Thomas Boch, 1. Aufl. 2019, TabakerzG § 1 Rn. 4.