

Tabakfreie Nikotinbeutel – Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für ein Produkt mit großem gesundheitspolitischen Potenzial

Hintergrund: Schadensreduzierung für Raucher und tabakfreie Nikotinbeutel

Tabakfreie Nikotinbeutel („Nicotine Pouches“) sind nikotinhaltige Genussmittel, die hauptsächlich aus Pflanzenfasern, Wasser, Aromen und Nikotin bestehen, aber **keinen Tabak enthalten**. Die Nutzer nehmen das – süchtigmachende, jedoch nicht krebserregende¹ - Nikotin über die Mundschleimhaut auf, indem sie den Portionsbeutel für 20-30 Minuten zwischen Lippe und Zahnfleisch legen und nach Gebrauch im Hausmüll entsorgen.

Diese neuartigen Produkte unterliegen bereits jetzt dem **Jugendschutzgesetz**. Weil die Produkte nicht risikofrei sind, haben sich die großen Hersteller zu einem umfassenden freiwilligen Produkt- und Werbekodex verpflichtet, der neben konkreten Regelungen zum Jugendschutz beispielsweise auch eine Nikotinobergrenze auf 20mg Nikotin/Einheit festlegt.² Die tabakfreien Nikotinbeutel erweitern das Spektrum der potenziell weniger schädlichen Alternativen für erwachsene Raucher: Das Nikotin ist von pharmazeutischer Qualität und die Beutel setzen beim Konsum **weit weniger gesundheitsschädliche Stoffe** als bei herkömmlichen Produkten frei, da kein Tabak verbrannt und somit keine schädlichen Stoffe inhaliert, sowie die Umgebung nicht beeinflusst werden. Eine von Bundesregierung und Bundestag beauftragte **Stellungnahme des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR)** kommt zu dem Schluss: „Bei Berücksichtigung dieses Konzepts der Schadenminimierung könnte der Wechsel von Zigaretten zu Nikotinbeuteln eine Reduktion des gesundheitlichen Risikos für eine rauchende Person darstellen.“³

Schweden zeigt, welche gesundheitspolitischen Erfolge der Umstieg von Zigaretten auf orale Nikotinprodukte in der Praxis erzielen kann: Dort hat die großflächige Verbreitung von oralem Snus (tabakhaltig, ansonsten ähnlich) sowie tabakfreien oralen Nikotinbeuteln dazu geführt, dass **Schweden als erstes Land in der EU** unmittelbar davorsteht, gemäß WHO-Definition **rauchfrei** zu werden. Tabakinduzierte Erkrankungen liegen in Schweden - teilweise weit - unter dem europäischen Durchschnitt. Das BfR schreibt dazu: „[...] eine erneute Auswertung für das Jahr 2020 ergab eine Lungenkrebsmortalität, die für Männer in Deutschland eine 90 % höhere Sterblichkeit ergab als für Männer in Schweden [Erläuterung: In Schweden nutzen vor allem Männer orale Nikotinprodukte].“⁴

Das rechtliche Problem in Deutschland

Bis heute ist die **rechtliche Einstufung von tabakfreien Nikotinbeuteln in Deutschland** **Gegenstand gerichtlicher Klärungen**. Der Tabakregulierung unterfallen sie – anders die ebenfalls tabakfreien E-Zigaretten – derzeit nicht. Die Überwachungsbehörden der Länder haben sich stattdessen auf eine Einordnung als Lebensmittel verständigt, was aufgrund des enthaltenen Nikotins faktisch bedeutet, dass die Produkte vom Markt genommen werden müssen. Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder haben auf Basis dieser Einschätzung Verkaufsverbote verhängt, die seit Jahren bundesweit zahlreiche Gerichte

¹ [WHO International Agency for Research on Cancer, Europäischer Kodex zur Krebsbekämpfung](https://www.who.int/international-agency-for-research-on-cancer-europaeischer-kodex-zur-krebsbekampfung)

² https://www.bvte.de/files/content/themen/werbung/BVTE_WS_tabakfr.Nikotinbeutel_0912_2_final.pdf

³ [Gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeuteln \(Nikotinpouches\) - Aktualisierte Stellungnahme Nr. 023/2022 des BfR vom 7. Oktober 2022 \(bund.de\), S.17](https://www.bfr.bund.de/DE/lebensmittel/gesundheitliche-bewertung/nikotinbeuteln/nikotinbeuteln_node.html)

⁴ ebd.

beschäftigen. Die Klassifizierung als Lebensmittel ist nicht nur offensichtlich abwegig (die Produkte dienen nicht der Nahrungsaufnahme), sie widerspricht auch der jüngsten Rechtsauffassung der Europäischen Kommission zur gemeinsamen EU-Lebensmittelbasisverordnung.⁵

Andere **EU-Mitgliedstaaten** (z.B. Dänemark, Tschechien, Slowakei) gehen einen anderen Weg und **schaffen spezifische Regelungen**. Da tabakfreie Nikotinbeutel nicht unter die geltende EU-Tabakproduktrichtlinie⁶ fallen, haben sie diese umfassend in ihr jeweiliges nationales Tabakrecht aufgenommen. Auch der Deutsche Bundestag diskutiert die Produkte im Kontext des Tabakrechts⁷, ohne bisher jedoch eine entsprechende Gesetzgebung auf den Weg gebracht zu haben.

Trotz des derzeitigen faktischen Verkaufsverbots nutzen nach einer Umfrage des BfR 2% der deutschen Bevölkerung tabakfreie Nikotinbeutel.⁸ Eine Untersuchung von BAT Ende 2022 ermittelte 1.300 Wege für deutsche Verbraucher, sich die Produkte weitestgehend problemlos online zu bestellen und liefern zu lassen. Dabei werden teils inakzeptable **Produkte mit unverantwortlich hohen Nikotingehalten und jugendaffinen Produktaufmachungen und ohne Altersverifizierung beim Kauf** angeboten, außerdem gibt es Medienberichte über weiterhin stattfindende Verkäufe auch im stationären Handel in Deutschland. Weiterhin können tabakfreie Nikotinbeutel auch aus europäischen Nachbarstaaten mitgebracht werden, in denen die Produkte legal zu erwerben sind, wie beispielsweise Dänemark, Polen, Tschechien, Österreich, Schweiz oder Frankreich. Die existierende Nachfrage von deutschen Verbrauchern wird durch diese Angebote weitestgehend ungehindert bedient.

Spezialgesetzliche Regulierung im Tabakrecht erforderlich

Die BfR-Stellungnahme empfiehlt eine Regulierung der Produkte, um eine Gefahrenminimierung für Raucher durch Nikotinbeutel zu erzielen. Für einen effektiven Jugend- und Verbraucherschutz ist die Schaffung eines klaren Rechtsrahmens in Deutschland erforderlich, um Verbrauchern verantwortlich hergestellte und aufgemachte Produkte, in einem durch Behörden kontrollierbaren Umfeld, verfügbar zu machen.

Hierzu sollten der Bund (federführend: das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)) und die Länder schnellstmöglich spezialgesetzliche **Regeln für eine verantwortungsvolle und rechtssichere Herstellung und Vermarktung von tabakfreien nikotinhaltigen Produkten** schaffen. Die Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder hatte bereits 2021 eine Einbeziehung von tabakfreien Nikotinbeuteln in das Tabakerzeugnisgesetz gefordert.⁹ Der Bundesrat bestimmt bei diesem Gesetz mit.

Vorschläge für Eckpunkte einer Regelung, die Verbraucher- und Jugendschutz, wirtschaftliche Interessen und die Entfaltung des gesundheitspolitischen Potenzials durch tabakfreie Nikotinbeutel zusammenbringt, hat der Bundesverband BVTE erarbeitet (Anlage). **Die Länder müssen hier den Bund schnellstmöglich zu einer zeitnahen Regelung bewegen oder stattdessen eigene Gesetzesinitiativen einbringen.**

⁵ Europäische Kommission 2023, Notification 2023/375/SE The Swedish National Food Agency's regulations on snus, snus-like products and chewing tobacco: Delivery of comments pursuant to Article 5(2) of Directive (EU) 2015/1535 of 9 September 2015

⁶ Richtlinie 2014/40/EU

⁷ BT-Drs.:19/20667

⁸ [BfR2GO 01/2023](#)

⁹ [Ergebnisprotokoll 17. VSMK am 07. Mai 2021](#), TOP 47.