Stadt Braunschweig
Der Oberbürgermeister

Allgemeinverfügung zur Untersagung des Inverkehrbringens von nikotinhaltigen Lebensmitteln

Zum vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutz erlässt die Stadt Braunschweig gemäß § 39 Absatz 1 und Absatz 4 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB)[1] in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b und Absatz 2 Satz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2017/625[2] folgende Allgemeinverfügung:

1. Das Inverkehrbringen von Nikotin als Lebensmittel und von Lebensmitteln, denen Nikotin zugesetzt wurde, wird untersagt.

   Hiervon ausgenommen sind von der Europäischen Union zugelassene (neuartige) und in der Unionsliste aufgeführte Lebensmittel gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2283[3].

2. Die Untersagung gilt für alle ansässigen Lebensmittelunternehmen und Betriebsstätten mit Sitz, Niederlassung, Verkaufsstelle sowie vergleichbaren Stellen, auf dem Stadtgebiet Braunschweig, über die ein Inverkehrbringen über den stationären Handel als auch Internet- und Versandhandel der durch diese Allgemeinverfügung betroffenen Produkte erfolgt.

3. Die sofortige Vollziehung dieser Allgemeinverfügung wird gemäß § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)[4] angeordnet.

4. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach ihrer Bekanntgabe in Kraft.

Begründung:

Ermächtigungsgrundlage für die getroffenen Anordnungen sind § 38 Absatz 1 Satz 1 sowie § 39 Absatz 1 und Absatz 4 LFGB i. V. m. Art. 138 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b und Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2017/625 sowie § 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)[5]. Danach kann die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften zu unterbinden, künftige Verstöße zu verhindern sowie Verbraucher*innen vor Gesundheitsgefahren oder Täuschung zu schützen.

Die Zuständigkeit der Stadt Braunschweig für den Erlass dieser Allgemeinverfügung ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Nr. 7 der Verordnung über behördliche Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes (ZustVO-Verbraucherschutz)[6].

Aufgrund der pharmakologischen Wirkung von Nikotin, seiner bekannten Toxizität und der fehlenden Festlegung eines akzeptablen täglichen Aufnahmewertes (ADI) stellt der Verzehr solcher Produkte ein Gesundheitsrisiko dar. Bereits geringe Mengen können unerwünschte Wirkungen hervorrufen.

Die Untersagung des Inverkehrbringens ist daher sowohl zum Schutz der Verbraucher*innen vor nicht ausreichend geprüften gesundheitlichen Risiken als auch zur Sicherstellung der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften erforderlich. Ein milderes, ebenso geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich. Eine Einzelfallregelung würde dem Ziel einer effektiven und flächendeckenden Gefahrenabwehr widersprechen und wäre mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden. Die Maßnahme ist geeignet, erforderlich und auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Sie ist das einzige Mittel, mit dem das Inverkehrbringen nicht zugelassener neuartiger Lebensmittel zuverlässig unterbunden werden kann. Insbesondere ist die Maßnahme angemessen, da sie lediglich dazu dient, ein bereits bestehendes gesetzliches Verbot wirksam durchzusetzen.

Ziffer 1:

Lebensmittel sind gemäß Art. 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002[7] 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. Hierzu zählen auch Produkte, denen Nikotin gezielt als Zutat zugesetzt wurde und die bestimmungsgemäß oral aufgenommen werden sollen – insbesondere sogenannte „Nikotinbeutel“ („Nicotine Pouches“), die zwischen Lippe und Zahnfleisch platziert werden und deren Inhalt über die Mundschleimhaut aufgenommen wird.

Bei der Substanz Nikotin handelt es sich sowohl in isolierter Form pflanzlicher Herkunft (z. B. aus der Tabakpflanze der Gattung Nicotiana) als auch in synthetisch hergestellter Form um ein neuartiges Lebensmittel im Sinne des Art. 3 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer i bzw. iv der Verordnung (EU) 2015/2283. Ein nennenswerter Verzehr innerhalb der Europäischen Union vor dem 15. Mai 1997 ist nicht belegt, weshalb eine verkehrsrechtliche Zulassung erforderlich ist. Der molekulare Aufbau beider Varianten ist identisch, weshalb sie chemisch gleichzusetzen sind.

Eine Zulassung von Nikotin als neuartiges Lebensmittel liegt bislang nicht vor. Auch ein Eintrag im Novel-Food-Katalog der Europäischen Kommission fehlt. Das Fehlen eines solchen Eintrags kann als Indiz für das Nichtvorliegen eines entsprechenden Zulassungsantrags durch die Inverkehrbringer gewertet werden.

Gemäß Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel nach Maßgabe der festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorgaben in den Verkehr gebracht oder in und auf anderen Lebensmitteln verwendet werden.

Diese Vorschriften dienen dem präventiven Gesundheitsschutz der Verbraucher*innen. Im Rahmen eines Zulassungsverfahrens wird unter anderem geprüft, ob ein neuartiges Lebensmittel auf Basis der verfügbaren wissenschaftlichen Daten gesundheitlich unbedenklich ist, Verbraucher*innen nicht irregeführt werden und ein etwaiger Ersatz eines etablierten Lebensmittels keine nachteiligen Auswirkungen auf die Ernährung hat.

Da Nikotin derzeit nicht in der Unionsliste zugelassener neuartiger Lebensmittel enthalten ist, ist es in der Europäischen Union nicht verkehrsfähig. Es ist daher verboten, nikotinhaltige Produkte als Lebensmittel in Verkehr zu bringen oder in bzw. auf Lebensmitteln zu verwenden.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere sogenannte Nikotinbeutel, die als konsumfertige Einzelportionen verkauft werden und Nikotin als wertbestimmende Zutat enthalten. Diese Produkte sind eindeutig zur oralen Aufnahme bestimmt und erfüllen damit die Definition eines Lebensmittels im Sinne von Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Nicht von der Allgemeinverfügung umfasst sind hingegen:

- Lebensmittel, die natürlicherweise in Spuren Nikotin enthalten (z. B. Tomaten, Kartoffeln oder Auberginen aus der Gattung Solanum).
- Arzneimittel wie Nikotinkaugummis oder -pflaster, die im Rahmen einer Nikotinersatztherapie verwendet und gemäß Arzneimittelgesetz (AMG)[8] zugelassen sind.
- etwaige zugelassene (neuartige) Lebensmittel mit Nikotin, sofern sie in der Unionsliste gemäß Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2015/2283 aufgenommen wurden.

Ziffer 2:

Zur Wahrung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, zur Verhütung von Gesundheitsgefährdungen sowie zur wirksamen Durchsetzung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften erstreckt sich die Untersagung des Inverkehrbringens sowohl auf den stationären Handel als auch auf den Versandhandel und den Verkauf über das Internet (sog. Onlinehandel) im Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung. Sie dient ferner dazu, die

menschliche Gesundheit unverzüglich und umfassend innerhalb des gesamten Stadtgebietes der Stadt Braunschweig zu schützen. Dabei wird sichergestellt, dass alle Inverkehrbringer gleichermaßen von der Regelung betroffen sind, um eine einheitliche und sofortige Durchsetzung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu gewährleisten. Dies entspricht dem Gebot des verhältnismäßigen Verwaltungshandelns, da so verhindert wird, dass der angestrebte Zustand erst nach langwierigen und mühsamen Einzelmaßnahmen erreicht wird. Gleichzeitig wird der Schutz der Verbraucher*innen ab sofort und flächendeckend sichergestellt.

Eine Differenzierung nach Art oder Umfang des Vertriebsweges wäre nicht zweckdienlich, da sämtliche Formen des Inverkehrbringens gleichermaßen geeignet sind, nicht verkehrsfähige nikotinhaltige Lebensmittel in den Verkehr zu bringen und damit die Verbraucher*innen potenziellen Risiken auszusetzen. Auch der Internethandel nimmt bei der Vermarktung derartiger Produkte eine zunehmend zentrale Rolle ein.

Dabei ist es unerheblich, ob das Inverkehrbringen entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt. Maßgeblich ist allein, dass das jeweilige Produkt mit dem Ziel abgegeben wird, es einem Dritten zum Verzehr bereitzustellen.

Ziffer 3:

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung stützt sich auf § 80 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die sofortige Vollziehung kann im besonderen öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten angeordnet werden.

Ohne die Anordnung der sofortigen Vollziehung hätte eine Klage gegen diese Allgemeinverfügung gemäß § 80 Absatz 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Das würde bedeuten, dass die Wirkung der Allgemeinverfügung bis zur gerichtlichen Entscheidung ausgesetzt wäre.

Das Inverkehrbringen von Nikotin als Lebensmittel oder von Lebensmitteln, denen Nikotin zugesetzt wurde, ist jedoch bereits gesetzlich untersagt. Die Allgemeinverfügung dient ausschließlich der Durchsetzung bestehender rechtlicher Vorschriften, insbesondere des Verbots nach Art. 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2283.

Ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung ist daher gegeben. Die Maßnahme dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Verbraucher*inneninteressen. Durch die sofortige Vollziehung wird verhindert, dass nicht verkehrsfähige und gesundheitlich bedenkliche Produkte während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens weiterhin in Verkehr gebracht werden können.

Die Anordnung ist erforderlich, weil ohne sie das gesetzlich bestehende Verkehrsverbot faktisch ins Leere laufen würde. Die mit der Verfügung verfolgten Schutzziele würden durch die Dauer eines Hauptsacheverfahrens unterlaufen. Angesichts der hohen Bedeutung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes haben wirtschaftliche Interessen der betroffenen Unternehmen hinter dem Schutzinteresse der Allgemeinheit zurückzustehen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist daher notwendig und angemessen.

Ziffer 4:

Diese Allgemeinverfügung wird gemäß § 41 Absatz 3 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) durch öffentliche Bekanntmachung bekannt gegeben. Sie gilt mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

Die Bekanntgabe erfolgt gemäß § 13 Absatz 3 der Hauptsatzung der Stadt Braunschweig durch einen zweiwöchigen Aushang am Rathaus (Hauptportal, Platz der Deutschen Einheit 1) und durch eine Hinweisbekanntmachung in der Braunschweiger Zeitung.

Die Allgemeinverfügung wird zusätzlich im Internet unter https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/bekanntmachungen/oeffentliche/index.php veröffentlicht.

Die Anordnungen bleiben bestehen, bis diese widerrufen werden.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Braunschweig (Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig) erhoben werden.

Hinweise:

Die Strafbarkeit bzw. Ordnungswidrigkeit von Zuwiderhandlungen gegen diese Allgemeinverfügung ergibt sich insbesondere aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 29 der Verordnung (EU) 2015/2283 und § 3 Abs. 2 und 3 der Verordnung über neuartige Lebensmittel i.V.m. § 59 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe a sowie bei fahrlässigem Handeln § 60 Abs. 1 Nr. 2 des LFGB.

Wegen der Anordnung der sofortigen Vollziehung hat eine Klage keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO). Es kann jedoch beim Verwaltungsgericht Braunschweig ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO gestellt werden.

Braunschweig, den 21. Juli 2026

i.V.
gez.
Dr. Pollmann
Stadtrat

Rechtsgrundlagen

[1] Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB) In der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2021 (BGBl. I S. 4253, ber. 2022 S. 28).

[2] Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) vom 15. März 2017 (ABl. L 95 S. 1, ber. ABl. 2017 L 137 S. 40, ABl. 2018 L 48 S. 44 und ABl. 2018 L 322 S. 85).

[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 S. 1)

[4] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686).

[5] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102)

[6] Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Verbraucherschutzes und der Ernährungssicherstellung und -vorsorge (ZustVO-Verbraucherschutz) vom 13. März 2024 (Nds. GVBl. Nr. 20)

[7] 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 S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2002/178/oj).

[8] Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (Arzneimittelgesetz – AMG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394).