

Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft e. V.
Am Haag 14, 82166 Gräfelfing

Bundesministerium für
Umwelt, Klimaschutz,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Dr. Jean Doumet
Referat C III 2
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

– im Wege der Verbändeanhörung per E-Mail an CIII2@bmukn.bund.de –

Gräfelfing, den 04.08.2026

**Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Gesetzes
zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)**

Sehr geehrter Herr Dr. Doumet,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (im Folgenden: „Referentenentwurf“) und nehmen diese wie folgt wahr.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



Torsten Albig
Geschäftsführer der IGT
Geschäftsführer External Affairs
bei der Philip Morris GmbH
Ministerpräsident a.D.



Minke Wahl
Mitglied der IGT
Director Strategy, Reg. Affairs &
Sustainability bei der Philip
Morris GmbH

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Vorbemerkung

Der Referentenentwurf dient der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht und verfolgt zugleich das Ziel, die Kreislaufwirtschaft zu stärken, die getrennte Sammlung von Abfällen zu verbessern sowie den Zweck des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, um die Förderung von Rohstoffsouveränität und Ressourceneffizienz zu erweitern.

Diese Zielsetzungen werden ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Sie entsprechen sowohl europarechtlichen Vorgaben als auch der industriepolitischen Notwendigkeit, die Versorgung mit strategischen Rohstoffen langfristig zu sichern.

Insbesondere werden die mit dem Entwurf verfolgten Ziele, das Risiko batteriebedingter Brände zu verringern, die Sammelquoten für batteriehaltige Produkte zu verbessern und die Rückgewinnung kritischer Rohstoffe zu maximieren, ausdrücklich geteilt. Aus regulatorischer Sicht stellt sich daher nicht die Frage, ob ein Handeln geboten ist, sondern welche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele am wirksamsten und verhältnismäßigsten sind.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich ausschließlich auf einen Teilaspekt des Referentenentwurfs, zu dem aus regulatorischer Sicht Klärungsbedarf besteht: die vorgesehene Erweiterung der Verordnungsermächtigung des § 24 KrWG sowie die hierzu in der Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich genannte Möglichkeit, Einweg-E-Zigaretten im Wege der Rechtsverordnung mit einem Vertriebsverbot zu belegen. Zu den übrigen Regelungsgegenständen des Referentenentwurfs nimmt diese Stellungnahme nicht Stellung. Wie im Folgenden im Einzelnen dargelegt wird, setzt eine wirksame und verhältnismäßige Ausgestaltung dieser Ermächtigung zunächst ein eindeutiges Kategorienverständnis der betroffenen Produkte voraus; hieran anknüpfend werden die rechtssystematische Einordnung, das der Begründung des Gesetzentwurfs zugrunde liegende Gefahrenmerkmal, die Geeignetheit eines Vertriebsverbots sowie Fragen der Planungssicherheit für die betroffenen Wirtschaftsakteure erörtert. Die nachfolgenden Ausführungen gliedern sich in fünf Argumentationsstränge, denen Handlungsempfehlungen und ein zusammenfassendes Fazit nachgestellt sind.

Eine umfassende **gutachterliche Stellungnahme zur regulatorischen Einordnung von Einweg-E-Zigaretten („Disposables“) vor dem Hintergrund der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes** der Kanzlei Noerr ist als Anlage zu dieser Stellungnahme beigelegt.

1. Kein produktrechtliches Regulierungsdefizit und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Ausgangslage

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 24 KrWG in seiner geltenden Fassung erlauben bereits heute den Erlass produktbezogener Anforderungen zur Abfallvermeidung. Die vorgesehene Erweiterung dient, der Begründung des Gesetzentwurfs zufolge, darüber hinaus ausdrücklich zur Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für ein Vertriebsverbot einzelner Produktkategorien, namentlich für Einweg-E-Zigaretten.

Aus Sicht des weiteren Gesetzgebungsverfahrens ist zunächst festzuhalten, dass Einweg-E-Zigaretten bereits heute einem umfassenden produktrechtlichen Regelungsregime unterliegen. Das Tabakerzeugnisgesetz (TabakerzG), die Tabakerzeugnisverordnung (TabakerzV) sowie die europäische Tabakprodukttrichtlinie (TPD2) enthalten verbindliche Vorgaben unter anderem zu Nikotinkonzentrationen, Füllmengen, zulässigen Inhaltsstoffen, Produktsicherheit, Kennzeichnung sowie Melde- und Informationspflichten. Der bestehende Rechtsrahmen ist zudem fortentwicklungsfähig: Weitergehende Anforderungen, etwa zu Aromastoffen oder Vermarktungsvorgaben, können innerhalb des Produktrechts jederzeit erlassen werden.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Vertriebsverbot als ultima ratio

Ein Vertriebsverbot auf der Grundlage von § 24 KrWG stellt das schärfste verfügbare Regulierungsinstrument dar und ist nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts als ultima ratio zu behandeln. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz darf auf ein solches Instrument erst dann zurückgegriffen werden, wenn mildere, gleich geeignete Mittel nachweislich nicht ausreichen, das angestrebte Schutzziel zu erreichen.

Mit dem Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG), dem Batterierecht Durchführungsgesetz (BattDG), der EU-Batterieverordnung sowie dem TabakerzG stehen bereits mehrere, sachlich einschlägige und deutlich weniger eingriffsintensive Instrumente zur Verfügung, deren Wirkung auch noch nicht vollständig entfaltet oder evaluiert werden konnte. Diese Instrumente sollten nach Auffassung der Unterzeichnenden zunächst wirken können, bevor auf ein Vertriebsverbot zurückgegriffen wird. Der bestehende produktrechtliche Rahmen erlaubt zudem eine kontinuierliche Weiterentwicklung regulatorischer Anforderungen, ohne die mit einem Vertriebsverbot verbundenen Nebenwirkungen auszulösen. Im Ergebnis kann ein Vertriebsverbot als das schärfste verfügbare Regulierungsinstrument allenfalls dann verhältnismäßig sein, wenn mildere, insbesondere produktrechtliche Mittel nachweislich nicht ausreichen; dies ist gegenwärtig nicht belegt.

Ergebnis

Ein produktrechtliches Regulierungsdefizit, das die vorgesehene Erweiterung des § 24 KrWG rechtfertigen würde, ist nach gegenwärtigem Stand nicht erkennbar. Bestehende Instrumente – ElektroG, BattDG, EU-Batterieverordnung und TabakerzG – ermöglichen eine fortlaufende Anpassung und sollten, als mildere Mittel zunächst wirken, bevor auf das schärfere Mittel eines Vertriebsverbots zurückgegriffen wird.

2. Ein eindeutiges Kategorienverständnis als Voraussetzung wirksamer Regulierung

Die Begründung des Gesetzentwurfs differenziert nach Auffassung der Unterzeichnenden nicht hinreichend zwischen unterschiedlichen Produktkategorien innerhalb des Marktsegments der elektronischen Zigaretten. Eine wirksame und verhältnismäßige Regulierung setzt jedoch ein eindeutiges Kategorienverständnis voraus.

Begriffliche Klarstellung

Aus Sicht des weiteren Gesetzgebungsverfahrens sollte der Anwendungsbereich einer möglichen Verordnung eindeutig und trennscharf bestimmt werden. Gerade bei produktbezogenen Verboten kommt der klaren Definition des Regelungsgegenstands besondere Bedeutung zu. Nur eine präzise Begriffsbestimmung gewährleistet Rechtssicherheit, einen einheitlichen Vollzug sowie die zielgerichtete Erreichung der verfolgten Regelungsziele.

Die Begründung des Gesetzentwurfs verwendet den Begriff der Einweg-E-Zigarette, ohne die hierfür maßgeblichen Merkmale näher zu konkretisieren. Für die praktische Anwendung der Regelung erscheint deshalb eine klarere Definition erforderlich. Insbesondere sollte nachvollziehbar festgelegt werden, welche produktspezifischen Eigenschaften für die Einordnung als Einweg-E-Zigarette entscheidend sind. Dies erscheint auch deshalb erforderlich, weil sich verschiedene Produktgruppen hinsichtlich Nutzungsdauer, Nutzungsverhalten und Recyclingfähigkeit strukturell unterscheiden und daher einer eigenständigen regulatorischen Bewertung bedürfen.

Eine solche Konkretisierung trägt dazu bei, den Regelungsgegenstand eindeutig zu bestimmen und sicherzustellen, dass die beabsichtigten regulatorischen Maßnahmen zielgenau auf die Produkte ausgerichtet werden, die Gegenstand der gesetzgeberischen Bewertung sind.

Einordnung in den bestehenden abfall- und rohstoffrechtlichen Rahmen

Der bestehende Rechtsrahmen adressiert die abfall- und rohstoffbezogenen Fragestellungen bereits in erheblichem Umfang. Das ElektroG sowie das BattDG regeln die Rücknahme und Verwertung batteriebetriebener Geräte; die EU-Batterieverordnung wird ab dem 18. Februar 2027 zusätzliche Anforderungen an die Entnehmbarkeit und Austauschbarkeit von Gerätebatterien stellen. Zugleich erweitert der Referentenentwurf den Zweck des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ausdrücklich um die

Stärkung der Rohstoffsouveränität, was auch im Kontext des europäischen Critical Raw Materials Act zu sehen ist. Für die Rückgewinnung strategischer Rohstoffe – etwa Lithium, Kupfer und Aluminium – ist dabei nicht entscheidend, ob ein Produkt in den Verkehr gebracht wird, sondern ob seine Bestandteile nach der Nutzung wieder dem Stoffkreislauf zugeführt werden.

Regulatorischer Exkurs: Produktverbote gehören grundsätzlich in das jeweilige Spezialrecht

Im deutschen und europäischen Regelungsgefüge werden Anforderungen an Herstellung, Inverkehrbringen und Produkteigenschaften systematisch im jeweiligen Spezialrecht geregelt, etwa im Produktsicherheits-, Chemikalien-, Arzneimittel- oder Tabakrecht. Vertriebsbeschränkungen und -verbote für einzelne Produkte werden dort jeweils an produktspezifische Tatbestandsmerkmale geknüpft, etwa an Grenzwerte, Gefahrstoffeigenschaften oder Zulassungsvoraussetzungen, und unterliegen einer auf das jeweilige Produkt zugeschnittenen fachbehördlichen Prüfung. Das Kreislaufwirtschaftsrecht verfolgt demgegenüber einen abfallwirtschaftlichen Regelungszweck; es regelt die Vermeidung, Sammlung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen sowie die Rückführung von Rohstoffen, nicht jedoch die Zulässigkeit des Inverkehrbringens eines Produkts als solche.

Die vorgesehene Erweiterung des § 24 KrWG um eine produktbezogene Verbotsermächtigung stellt vor diesem Hintergrund keinen unzulässigen, wohl aber einen systematisch atypischen regulatorischen Ansatz dar. Nach dem allgemeinen Grundsatz, dass das speziellere Fachrecht grundsätzlich vorgeht (*lex specialis derogat legi generali*), bedarf die Verortung einer Verbotsermächtigung außerhalb des einschlägigen Fachrechts einer besonderen, über die allgemeine Zielsetzung des Referentenentwurfs hinausgehenden Begründung. Diese ist der Begründung des Gesetzentwurfs nach gegenwärtigem Stand nicht in ausreichendem Maße zu entnehmen, zumal mit dem ElektroG und der EU-Batterieverordnung erst kürzlich neue, weniger eingriffsintensive Instrumente geschaffen wurden, deren Wirkung noch nicht vollständig greift und damit auch noch nicht evaluiert werden konnte. Eine umfassende **gutachterliche Stellungnahme zur regulatorischen Einordnung von Einweg-E-Zigaretten („Disposables“) vor dem Hintergrund der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes** der Kanzlei Noerr ist als **Anlage** zu dieser Stellungnahme beigelegt.

Hinzu tritt ein verordnungsrechtlicher Gesichtspunkt: Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt sein. Der Referentenentwurf benennt Einweg-E-Zigaretten in der Begründung des Gesetzentwurfs zwar als möglichen Anwendungsfall; der Gesetzestext des § 24 KrWG selbst enthält jedoch keine materiellen Kriterien, an die ein späteres Verbot anknüpfen müsste – etwa an bestimmte Batteriekonzepte, Recyclingfähigkeit oder Nutzungsdauer. Um dem Bestimmtheitsgebot in vollem Umfang gerecht zu werden, wird angeregt, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im weiteren Gesetzgebungsverfahren weiter zu konkretisieren.

Regulatorische Bewertung

Die Vermeidung steht zwar in der Abfallhierarchie an oberster Stelle (§ 6 KrWG); sie setzt jedoch voraus, dass der Verbrauch tatsächlich unterbleibt. Ein Verbot, das die Nachfrage nicht beseitigt, sondern nur verdrängt, vermeidet den Abfall nicht, sondern verschiebt lediglich den Ort seiner Entstehung. Aus Sicht des weiteren Gesetzgebungsverfahrens erscheint es daher vorzugswürdig, zunächst ein differenziertes Kategorienverständnis zu entwickeln und die bestehenden abfall- und rohstoffrechtlichen Instrumente konsequent anzuwenden. Hinzu kommt, dass pauschale Vertriebsverbote die Nachfrage nach den betroffenen Produkten nicht beseitigen, sondern deren Verlagerung in nicht regulierte Kanäle begünstigen können. Dort entfallen die gesetzlichen Erfassungs- und Jugendschutzmechanismen gleichermaßen. Soweit die Nachfrage auf diese Weise fortbesteht, aber der geordneten Erfassung entzogen wird, leistet das Verbot gerade nicht die vorrangige Vermeidung, sondern verlagert das Aufkommen dorthin, wo es sich jeder Steuerung entzieht.

Ergebnis

Eine wirksame Regulierung setzt eine trennscharfe Differenzierung zwischen Einweg-, Mehrweg-, nachfüllbaren und hybriden Systemen voraus. Produktbezogene Verbotsregelungen sind systematisch dem Fachrecht zugeordnet; ihre Verortung im Kreislaufwirtschaftsrecht bedarf einer über den Referentenentwurf hinausgehenden Begründung. Bei dem erst auszugestaltenden Vertriebsverbot sollte der dort verankerte Katalog daher die erfassten Produkte – Einweg-, Mehrweg-, nachfüllbare und hybride Systeme ebenso wie die davon abzugrenzenden Tabakerhitzer – trennscharf definieren.

Ein nationales Vertriebsverbot erscheint kreislaufwirtschaftlich kontraproduktiv, da es weder die Rückführung wertvoller Rohstoffe sicherstellt noch die Nachfrage beseitigt, sondern vielmehr die Verlagerung der Produkte in nicht regulierte Vertriebswege fördern und damit bestehende Rücknahme-, Recycling- und Kontrollstrukturen unterlaufen würde.

3. Zum Gefahrenmerkmal: Gefahrenpfad statt Produkt

Die Begründung des Gesetzentwurfs des Referentenentwurfs stützt die vorgesehene Erweiterung des § 24 KrWG maßgeblich auf Brandrisiken, die von fest verbauten Lithium-Ionen-Batterien in Abfallbehandlungsanlagen ausgehen sollen.

Einordnung des beschriebenen Gefahrenpfades

Aus regulatorischer Sicht ist zu differenzieren: Ursache der beschriebenen Brandrisiken ist nicht das Produkt als solches, sondern dessen unsachgemäße Entsorgung über den Restmüll, in deren Folge Batterien während Sammlung oder Sortierung mechanisch beschädigt werden können. Ursache und regulatorischer Eingriffspunkt fallen damit auseinander: Der Referentenentwurf knüpft das Verbotsinstrument an das Produkt, während das eigentliche Risiko im Entsorgungsweg begründet liegt. Dieser Gefahrenpfad ist zudem nicht auf Einweg-E-Zigaretten beschränkt, sondern betrifft batteriebetriebene Kleingeräte im Allgemeinen, etwa elektronische Grußkarten, blinkende Turnschuhe, Lichterketten, Werkzeugakkus oder batteriebetriebenes Spielzeug. Eine auf ein einzelnes Produktsegment beschränkte Verbotsregelung adressiert diesen produktübergreifenden Gefahrenpfad daher nur unvollständig und verfehlt damit das eigentliche Regelungsziel: Da der Risikofaktor im Entsorgungsweg und nicht im einzelnen Produkt liegt, wird ein auf Einweg-E-Zigaretten beschränktes Verbot die batteriebedingten Brandrisiken nicht zwangsweise senken, sondern das Problem allenfalls verlagern.

Bereits bestehendes Instrument

Die seit dem 1. Juli 2026 vollständig wirksame Rücknahmeverpflichtung aus dem ElektroG wurde gerade zur Adressierung dieses Gefahrenpfades geschaffen. Sie begründet flächendeckende Rücknahmepflichten für alle Verkaufsstellen von E-Zigaretten, unabhängig ob Einweg oder Mehrweg, und Tabakerhitzern. Dadurch sollen Fehlwürfe in den Hausmüll oder andere falsche Entsorgungswege sowie die daraus resultierenden Brandrisiken in Sammel- und Recyclinganlagen verringert werden. Flankierend wird bereits über die fachgerechte Entsorgung batteriebetriebener Geräte aufgeklärt, um Fehlwürfe unmittelbar am Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher anzusetzen. Da dieses Instrument erst kürzlich in Kraft getreten ist, liegen belastbare Erkenntnisse zu seiner Wirksamkeit noch nicht vor.

Regulatorische Bewertung

Aus Sicht des weiteren Gesetzgebungsverfahrens erscheint es sachgerecht, zunächst den zutreffenden regulatorischen Eingriffspunkt – den Entsorgungsweg – konsequent zu adressieren und die Wirkung des hierfür bereits geschaffenen Rücknahmesystems zu evaluieren, bevor auf Grundlage desselben Gefahrenmerkmals ein zusätzliches, deutlich eingriffsintensiveres Instrument geschaffen wird, das am Produkt statt am Gefahrenpfad ansetzt. Dies entspricht auch dem allgemeinen Grundsatz, wonach an anderer Stelle im Referentenentwurf vorgesehene Evaluierungsmechanismen regulatorischer Maßnahmen konsequent anzuwenden sind.

Ergebnis

Der in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführte Gefahrenpfad – Brandrisiken durch Fehlentsorgung – liegt im Entsorgungsweg, nicht im Produkt selbst, und wird bereits durch die seit Juli 2026 geltende Rücknahmeverpflichtung aus dem ElektroG adressiert. Dessen Wirksamkeit sollte evaluiert werden, bevor ein zusätzliches, produktbezogenes Verbotsinstrument geschaffen wird.

4. Zur Geeignetheit eines Produktverbots und zu den Zielen der Kreislaufwirtschaft

Auch unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit bestehen aus Sicht des weiteren Gesetzgebungsverfahrens Zweifel, ob ein Vertriebsverbot die mit dem Referentenentwurf verfolgten Ziele tatsächlich wirksamer erreicht als die bestehenden Instrumente. Ein Vertriebsverbot beseitigt die bestehende Nachfrage nicht; es besteht vielmehr das Risiko einer Verlagerung in nicht regulierte Vertriebsstrukturen. Für Produkte, die außerhalb regulierter Marktstrukturen in den Verkehr gelangen, bestehen die Rücknahmepflichten nach dem ElektroG, die erweiterte Herstellerverantwortung sowie die Vorgaben zur geordneten Rohstoffrückgewinnung zwar dem Grunde nach fort; ihre Durchsetzung und Einhaltung ist jedoch erheblich erschwert und einer wirksamen behördlichen Kontrolle faktisch entzogen. Zugleich entzieht sich ein solcher Vertrieb der bestehenden Marktaufsicht. Die der Begründung des Gesetzentwurfs zugrunde liegenden Brandrisiken würden hierdurch nicht beseitigt, sondern blieben bei gleichzeitigem Verlust der Steuerungsmöglichkeiten durch Rücknahme- und Aufsichtsinstrumente bestehen.

Bezug zu den Zielen der Kreislaufwirtschaft

Die mit dem Referentenentwurf verfolgten Ziele der Rohstoffsoveränität und Ressourceneffizienz, wie sie auch im europäischen Critical Raw Materials Act angelegt sind, werden durch die Rückgewinnung strategischer Rohstoffe im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung erreicht und damit nur bei Produkten, die innerhalb regulierter Vertriebsstrukturen zurückgenommen, recycelt und hinsichtlich ihrer Rohstoffe erfasst werden können. Zwar steht die Abfallvermeidung in der Abfallhierarchie über dem Recycling (§ 6 KrWG); sie setzt jedoch voraus, dass der Verbrauch tatsächlich unterbleibt. Soweit ein Verbot die fortbestehende Nachfrage lediglich in nicht regulierte Kanäle verlagert, wird der Konsum nicht vermieden, sondern nur der geordneten Erfassung entzogen und dort entfällt jede Kreislaufführung.

Ergebnis

Ein Vertriebsverbot erreicht die mit dem Referentenentwurf verfolgten Ziele der Minimierung batteriebedingter Brandrisiken, Rohstoffsoveränität und Ressourceneffizienz nach gegenwärtigem Erkenntnisstand nicht wirksamer als die bestehenden, spezialgesetzlichen Instrumente in Verbindung mit der erweiterten Herstellerverantwortung.

5. Planungssicherheit und Investitionsschutz während der Transformationsphase

Hersteller, Handel und Entsorgungswirtschaft befinden sich derzeit in einer erheblichen regulatorischen Transformationsphase: Sie setzen die zum 1. Juli 2026 in Kraft getretenen Rücknahmepflichten nach dem ElektroG um und bereiten zugleich die ab Februar 2027 geltenden Anforderungen der EU-Batterieverordnung an Entnehmbarkeit und Austauschbarkeit von Gerätebatterien vor. Beide Vorhaben erfordern erhebliche Investitionen in Sammel-, Rücknahme- und Produktionsstrukturen. Eine zusätzliche, national begrenzte Verbotsermächtigung, die auf dasselbe Gefahrenmerkmal abstellt wie die bereits laufenden Maßnahmen, kann während dieser Umsetzungsphase zu einer erheblichen regulatorischen Unsicherheit führen und Investitionsentscheidungen beeinträchtigen. Aus Sicht einer kohärenten Regulierungspolitik erscheint es sachgerecht, den europäisch bereits vorgezeichneten Anpassungsprozess nicht durch zeitlich vorgelagerte nationale Alleingänge zu überlagern, sondern den Marktakteuren die für die

Umsetzung der EU-Batterieverordnung erforderliche Planungssicherheit zu erhalten.

Ergebnis

Eine zusätzliche nationale Verbotsermächtigung während der laufenden Umsetzung der Rücknahmeverpflichtung aus dem ElektroG und der Vorbereitung auf die EU-Batterieverordnung beeinträchtigt die Planungssicherheit der beteiligten Wirtschaftsakteure, ohne dass hierfür ein zusätzlicher regulatorischer Nutzen belegt wäre.

Ableitungen

Vor diesem Hintergrund werden für das weitere Gesetzgebungsverfahren folgende, konstruktive Maßnahmen angeregt:

- **Trennscharfe Produktdefinition** im Rahmen des jeweils einschlägigen Regelungswerks, die den Anwendungsbereich der Regelung anhand eindeutiger Produktmerkmale bestimmt und den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots genügt. Eine präzise Abgrenzung des Regelungsgegenstands ist Voraussetzung für eine rechtssichere und zielgerichtete Regulierung.
- **Evaluation** der Wirkung der seit Juli 2026 geltenden Rücknahmeverpflichtung für alle Verkaufsstellen von elektronischen Zigaretten und Tabakerhitzern aus dem ElektroG, bevor zusätzliche Verbotsinstrumente geschaffen werden;
- **Berücksichtigung** der im Ressortforschungsplan 2025 des BMUKN vorgesehenen Untersuchung zu Fehlwürfen sowie der Erhebungen der Branchenverbände, um vor weiteren Regelungsschritten eine belastbare Evidenzgrundlage zu schaffen;
- **Umsetzung** der EU-Batterieverordnung und Abwarten der daraus resultierenden Änderungen des Produktdesigns ab Februar 2027;
- **Stärkung** der Marktaufsicht und Bekämpfung nicht regulierter Vertriebswege zur Absicherung regulierter Marktstrukturen;
- **Konsequente Weiterentwicklung** der erweiterten Herstellerverantwortung als Instrument der Rohstoffsouveränität;
- **Weiterentwicklung** gesundheits- und sicherheitsbezogener Anforderungen innerhalb des bestehenden Produktrechts (TabakerzG, TabakerzV, TPD2) anstelle einer Verbotsregelung im Kreislaufwirtschaftsrecht;
- **Zielgerichtete** Aufklärung von Konsumenten und Handel über die fachgerechte Entsorgung, um Fehlwürfe und die daraus resultierenden Brandrisiken zu reduzieren.

Fazit

Die Ziele des Referentenentwurfs – die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie, die Stärkung der Kreislaufwirtschaft sowie die Verbesserung von Rohstoffsouveränität und Ressourceneffizienz – werden ausdrücklich unterstützt. Aus Sicht einer wirksamen, verhältnismäßigen und kohärenten Regulierung sollten jedoch zunächst die bestehenden spezialgesetzlichen Instrumente – insbesondere das Rücknahmesystem nach dem ElektroG, das Batteriegesetz und die EU-Batterieverordnung – umgesetzt und evaluiert werden, bevor auf Grundlage des Kreislaufwirtschaftsrechts ein produktbezogenes Vertriebsverbot geschaffen wird. Sollte der Verordnungsgeber an der vorgesehenen Erweiterung festhalten, wird angeregt, diese um ein trennscharfes Kategorienverständnis zu ergänzen und dabei die Planungssicherheit der von der laufenden Transformation betroffenen Wirtschaftsakteure angemessen zu berücksichtigen. Wir regen an, die vorgesehene Erweiterung des § 24 KrWG im weiteren Gesetzgebungsverfahren vor diesem Hintergrund nochmals zu überprüfen.

Anlage

Gutachterliche Stellungnahme zur regulatorischen Einordnung von Einweg-E-Zigaretten („Disposables“) vor dem Hintergrund der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Gutachterliche Stellungnahme
zur regulatorischen Einordnung von Einweg-E-Zigaretten
(„Disposables“) vor dem Hintergrund der Novelle des
Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Philip Morris GmbH

04.08.2026

Inhaltsverzeichnis

A.	Hintergrund und Prüfungsauftrag	3
B.	Executive Summary.....	3
C.	Rechtliche Würdigung.....	5
I.	Regelungsstandort eines etwaigen Einweg-E-Zigaretten-Verbots.....	5
1.	Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz.....	5
2.	Vorrang des Gesetzes / Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (Art. 20 Abs. 3 GG).....	6
3.	Gebot der Verortung im Stammgesetz.....	7
a)	Verortung des Verbots im Tabakerzeugnisgesetz (TabakerzG).....	8
b)	Keine anderweitige Verortung möglich	9
aa)	Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG).....	9
bb)	Batterie-Durchführungsgesetz (BattDG).....	9
II.	Verfassungswidrigkeit eines Einweg-E-Zigaretten-Verbots	10
1.	Verstoß gegen die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG.....	10
a)	Eingriff in den Schutzbereich	10
b)	Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	10
2.	Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit, Art. 34 AEUV	12
a)	Eingriff in den Schutzbereich	12
b)	Keine Rechtfertigung	13
III.	Auslegung des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F.....	13
1.	Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt, § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F.....	13
2.	Gefahr von schweren Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlage[n] oder -einrichtungen, § 24 Nr. 4 lit. a) bb) KrWG n.F.	15
3.	Gefahr der Freisetzung von Schadstoffen, § 24 Nr. 4 lit. a) cc) KrWG n.F.....	16
4.	Inhaltliche Anforderung an Rechtsverordnungen auf Basis des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F.....	16

A. Hintergrund und Prüfungsauftrag

- (1) Die Philip Morris GmbH („**PM**“) hat uns mit regulatorischen und abfallrechtlichen Fragen zur geplanten Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes („**KrWG**“) beauftragt. Konkret geht es um die regulatorische Einordnung von Einweg-E-Zigaretten („**Disposables**“) im Rahmen der geplanten Erweiterung der Verordnungsermächtigung in § 24 Nr. 4 lit. a KrWG.
- (2) Das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit („**BMUKN**“) hat am 26. Juni 2026 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorgelegt („**Referentenentwurf**“). Der Referentenentwurf wurde den beteiligten Kreisen mit Frist zur Stellungnahme bis zum 7. August 2026 übermittelt. Das Gesetzgebungsverfahren soll bis spätestens 17. Juni 2027 abgeschlossen werden, um die Umsetzungsfrist der Richtlinie (EU) 2025/1892 zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie einzuhalten.
- (3) Der Entwurf selbst spricht kein Verbot von Einweg-E-Zigaretten aus. Er erweitert jedoch die Verordnungsermächtigung in § 24 Nr. 4 lit. a KrWG um zwei neue Gefahrentatbestände: die Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt (lit. aa) sowie die Gefahr von schweren Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen oder -einrichtungen (lit. bb). Der bisherige Tatbestand der Schadstofffreisetzung bleibt als dritte Variante (lit. cc) erhalten. Die Begründung des Referentenentwurfs (zu Nummer 17 lit. b) benennt die Einweg-E-Zigarette ausdrücklich als möglichen Anwendungsfall eines Verbots durch Rechtsverordnung und bezeichnet die Erweiterung als „ersten Schritt“ zur Umsetzung der im Verfahren zur Novelle des ElektroG gefassten Entscheidung (BT-Drs. 21/2635).
- (4) Produktrechtlich ist die Einweg-E-Zigarette bereits dicht reguliert. Das Tabakerzeugnisgesetz („**TabakerzG**“) und die Tabakproduktrichtlinie (EU) 2014/40 („**TPD2**“) begrenzen Nikotinkonzentration und Füllmengen und regeln zulässige Inhaltsstoffe abschließend. Abfall- und elektrorechtlich unterfallen Einweg-E-Zigaretten dem Elektro- und Elektronikgerätegesetz („**ElektroG**“), das weitreichende Bestimmungen zu produktspezifischen Rücknahmesystemen enthält. Unionsrechtlich gilt ferner die EU-Batterieverordnung (EU) 2023/1542 („**BattVO**“). Von besonderer Relevanz ist darin die Pflicht zur Entnehmbarkeit von Gerätebatterien nach Art. 11 BattVO mit Wirkung ab Februar 2027.
- (5) Die Stellungnahme behandelt ein mögliches Verbot von Einweg-E-Zigaretten basierend auf der neuen Verordnungsermächtigung des § 24 Nr. 4 lit. a KrWG n.F. Relevant sind dabei die Frage der Verortung, die Anknüpfung an die Ermächtigungsgrundlagen des Referentenentwurfs sowie die verfassungsrechtliche Bewertung eines auf § 24 Nr. 4 lit. a KrWG n.F. gestützten Verbots.

B. Executive Summary

- (6) Die Novelle des KrWG begegnet insbesondere in Zusammenschau mit einem darauf basierenden Verbot von Einweg-E-Zigaretten durchgreifenden rechtlichen Bedenken:

- Ein Verbot einer gesamten Produktkategorie durch Rechtsverordnung ist mit dem verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Wesentlichkeit** unvereinbar. Die Regelung derart einschneidender Fragen obliegt allein dem parlamentarischen Gesetzgeber.
- § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TabakerzG erlaubt das Inverkehrbringen von Einweg-E-Zigaretten unter bestimmten Voraussetzungen. Ein abfallrechtliches Verbot auf Basis des § 24 Nr. 4 KrWG n.F. würde dieser gesetzlichen Erlaubnis widersprechen. Dieser Normwiderspruch führt wegen des **Vorrangs des Gesetzes** (Art. 20 Abs. 3 GG) zur Rechtswidrigkeit einer möglichen Rechtsverordnung.
- Ein auf § 24 Nr. 4 lit. a KrWG n.F. gestütztes Verbot von Einweg-E-Zigaretten verstößt gegen den **Grundsatz der Verortung im Stammgesetz**. Stammgesetz für die Verkehrsfähigkeit von E-Zigaretten ist das **Tabakerzeugnisgesetz**, nicht das Kreislaufwirtschaftsgesetz. Dafür spricht insbesondere, dass ein Verbot des Inverkehrbringens verfassungsrechtlich keine abfallrechtliche Frage (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), sondern eine Frage des Rechts der Genussmittel (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) darstellt.
- Ein auf § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. gestütztes Verkehrsverbot von Einweg-E-Zigaretten ist darüber hinaus jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt mit hoher Wahrscheinlichkeit **verfassungswidrig**:
 - Als objektive Berufswahlregelung unterliegt ein vollständiges Produktverbot den strengsten Anforderungen der Drei-Stufen-Lehre des BVerfG hinsichtlich **Art. 12 GG**. Die Erforderlichkeit stellt aufgrund zahlreicher milderer Mittel eine wesentliche Schranke dar.
 - Mildere Mittel ergeben sich insbesondere aus dem seit dem 1. Juli 2026 operativen Rücknahmesystem von E-Zigaretten. Diesem ist hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit eines weitreichenden Verbots zunächst eine Wirkungsperiode einzuräumen, bevor ein schärferer Eingriff gewählt werden kann.
 - Auch im Rahmen der Angemessenheit ist ein vollständiges Produktverbot zum jetzigen Zeitpunkt nicht rechtfertigbar. Die erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen stehen angesichts alternativer, weniger intensiver Möglichkeiten außer Verhältnis.
- Ein vollständiges Verbot stellt die schärfste Form der Marktzugangsbeschränkung dar und ist unionsrechtlich als Maßnahme gleicher Wirkung (Art. 34 AEUV) rechtfertigungsbedürftig. Mangels Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit liegt ein **Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit** vor.
- Die Neufassung des § 24 Nr. 4 lit. a KrWG n.F. erweitert die bestehende Verordnungsermächtigung erheblich. Die Grenzen des neu geschaffenen Tatbestands der „Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt“ lassen sich nur

dadurch kaum umreißen. Das ist verfassungsrechtlich mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) sehr bedenklich. Die Anforderungen an ein Verbot auf Basis des § 24 Nr. 4 KrWG sind angesichts des erheblichen Grundrechtseingriffs in jedem Fall hoch anzusetzen.

C. Rechtliche Würdigung

- (7) Zweck des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen. Der Referentenentwurf setzt insoweit unionsrechtliche Vorgaben um und sieht in § 24 Nr. 4 lit. a KrWG n.F. neue Gefahrkategorien vor.
- (8) Die Prüfung gliedert sich in drei Teile: Zunächst wird der verfassungsrechtlich gebotene Regelungsstandort eines etwaigen Verbots untersucht (dazu III.). Sodann wird die Verfassungsmäßigkeit eines Verbots anhand der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) geprüft (dazu I.). Abschließend werden die neuen Gefahrentatbestände des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. ausgelegt (dazu II.).

I. Regelungsstandort eines etwaigen Einweg-E-Zigaretten-Verbots

1. Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz

- (9) Ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten im Wege einer Rechtsverordnung ist mit dem **Wesentlichkeitsgrundsatz unvereinbar**. Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Rechtsfragen selbst regelt. Wesentlich sind zum einen Regelungen, die für die Verwirklichung von Grundrechten erhebliche Bedeutung haben und sie besonders intensiv betreffen;¹ zum anderen Fragen, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.² Die Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin werden durch Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG konkretisiert.³
- (10) Das schließt die Einbindung des Ordnungsgebers nicht schlechthin aus.⁴ Ausnahmen bestehen insbesondere für Rechtsbereiche, die ständig neuen

¹ BVerfGE 139, 19 = NVwZ 2015, 1279 Rn. 52.

² BVerfGE 161, 299 = NJW 2022, 1999 Rn. 125; BVerfGE 150, 1 = NVwZ 2018, 1703 Rn. 190 ff.; BVerfGE 147, 253 (311 f.) = NJW 2018, 361 Rn. 120.

³ BVerfGE 150, 1 = NVwZ 2018, 1703 Rn. 199.

⁴ BVerfGE 161, 299 = NJW 2022, 1999 Rn. 127.

Entwicklungen unterworfen sind und in denen der Grundrechtsschutz ein dynamisches Nachsteuern erfordert.⁵

- (11) Das Verbot von Einweg-E-Zigaretten ist der Delegation an den Verordnungsgeber entzogen. Ein Produktverbot ist der denkbar schärfste regulatorische Eingriff – es wird nicht lediglich ein Bestandteil beschränkt, sondern das gesamte Produkt mit einem absoluten Verbot des In-Verkehr-Bringens belegt. Ein solcher Eingriff erfordert zwingend eine Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers.
- (12) Der Einwand, § 24 KrWG erfasse Fälle, in denen der Verordnungsgeber neuere Entwicklungen rasch umsetzen solle, verfängt nicht. Beim Verbot eines etablierten Produkts geht es nicht um rasches Einschreiten zum Grundrechtsschutz, sondern um eine politische Abwägungsentscheidung. Das belegt auch die Begründung des Gesetzentwurfs selbst: Sie benennt Einweg-E-Zigaretten ausdrücklich als Verbotsadressaten. Der Gesetzgeber bringt damit zum Ausdruck, dass er sich dieser Frage bewusst ist – aber die politisch heikle Debatte im Gesetzgebungsprozess scheut. Durch Delegation an den Verordnungsgeber kann er sich seiner Verantwortung jedoch nicht entziehen.

2. Vorrang des Gesetzes / Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (Art. 20 Abs. 3 GG)

- (13) Ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten durch Rechtsverordnung steht im **Widerspruch zum TabakerzG**. Dieser Normwiderspruch führt aufgrund des **Vorrangs des Gesetzes** (Art. 20 Abs. 3 GG) zur **Rechtswidrigkeit der Verordnung**.
- (14) Das Gebot der Widerspruchsfreiheit ist Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG). Die Rechtsordnung darf keine sich widersprechenden Normbefehle enthalten, die den Normadressaten in eine unauflösbare Pflichtenkollision bringen.⁶ Bei unterschiedlichem Rang der betroffenen Rechtsakte – wie hier – gilt der **Vorrang des Gesetzes**: Untergesetzliche Normen dürfen dem parlamentarischen Gesetz nicht widersprechen.⁷ Eine dem Vorrang nicht genügende Rechtsverordnung ist unwirksam.⁸
- (15) Das Tabakerzeugnisgesetz enthält in § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TabakerzG eine ausdrückliche gesetzliche Erlaubnis, elektronische Einwegzigaretten oder Einwegkartuschen, die Nikotin enthalten, mit einem Volumen von höchstens 2 Millilitern in den Verkehr zu bringen. Diese Regelung statuiert eine bereichsspezifische, an konkrete Produkthanforderungen geknüpfte Verkehrsfähigkeit nikotinhaltiger Einweg-E-

⁵ BVerfGE 161, 299 = NJW 2022, 1999 Rn. 127; vgl. auch BVerfGE 49, 89 (137) = NJW 1979, 359; BVerfGE 157, 30 (174) = NJW 2021, 1723 Rn. 262.

⁶ Vgl. u.a. *Grzeszick* in: Dürig/Herzog/Scholz, 109. EL 2026, GG Art. 20 Rn. 56; Sachs/von Coelln in: Sachs, 10. Auflage 2024, GG Art. 20 Rn. 125.

⁷ *Grzeszick* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL, Art. 20 Rn. 73.

⁸ S. nur BVerwGE 168, 178 = NVwZ 2020, 1520 Rn. 49 mwN.

Zigaretten. Eine auf § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. gestützte Rechtsverordnung, die ein vollständiges Verbot aller Einweg-E-Zigaretten enthält, stünde in direktem Widerspruch zu dieser gesetzlichen Erlaubnis. Der Normadressat sähe sich dadurch in einer Pflichtenkollision: Einerseits wäre das Inverkehrbringen unter Einhaltung des § 14 TabakerzG gestattet; andererseits würde eine abfallrechtliche Verordnung genau dieses Inverkehrbringen untersagen.⁹ Das TabakerzG statuiert lediglich Einschränkungen; das Inverkehrbringen bleibt gesetzlich zulässig. Der untergesetzlichen Rechtsverordnung fehlt die Kraft zur inhaltlichen Änderung dieser gesetzlichen Rechtslage.¹⁰

- (16) Ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten bedarf daher in jedem Fall einer vorherigen Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes, durch die die gesetzliche Erlaubnis des § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TabakerzG aufgehoben oder eingeschränkt wird. **Ohne eine solche Anpassung ist eine auf § 24 Nr. 4 lit. a KrWG n.F. gestützte Verbotsverordnung wegen Verstoßes gegen den Vorrang des Gesetzes rechtswidrig.**

3. Gebot der Verortung im Stammgesetz

- (17) Ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten auf Basis der Verordnungsermächtigung im KrWG würde gegen das **Gebot der Verortung im Stammgesetz verstoßen**. Denn die allgemeinen Grundsätze der Änderungsgesetzgebung verlangen, dass Rechtsänderungen im sachlich einschlägigen Stammrecht erfolgen.
- (18) Stammgesetze sind Rechtsregeln, die einen mehr oder weniger komplexen Sachverhalt eigenständig regeln;¹¹ sie stehen „allein“ und fügen dem Gesetzgebungskörper ein neues, eigenständiges Regelwerk hinzu, ohne bereits bestehende Gesetze zu ändern. Ein Stammgesetz ist mithin das zentrale, grundlegende Gesetz, das einen bestimmten Regelungsbereich umfassend ordnet und auf das sich weitere untergesetzliche Regelungen – wie insbesondere Rechtsverordnungen – oder Spezialgesetze beziehen.
- (19) Der Zweck des Gebots der Regelung im Stammrecht liegt in der Wahrung der Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit der Rechtsordnung. Demnach ist bei Änderungsvorhaben stets dasjenige Stammgesetz zu ändern, das die jeweilige Rechtsmaterie umfassend und zentral regelt. Geplante Änderungen müssen sich ohne Bruch in das vorhandene Stammrecht einfügen. Es ist darauf zu achten, dass das Stammgesetz auch nach einer Änderung den rechtssystematischen und rechtsförmlichen Anforderungen entspricht und verständlich bleibt.

⁹ So auch *Bringmann/Ortega Sawal*, Verbot von Einweg-E-Zigaretten, Viele wollen es – aber wer macht es?, LTO, 30. Juni 2026.

¹⁰ Vgl. hierzu auch BVerfGE 101, 312 = NJW 2000, 349.

¹¹ BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Auflage, 2008, S. 20, Rn. 20

a) Verortung des Verbots im Tabakerzeugnisgesetz (TabakerzG)

- (20) Das Tabakerzeugnisgesetz ist das zentrale Stammgesetz für die Herstellung, Aufmachung und das Inverkehrbringen von Tabak- und verwandten Erzeugnissen, zu denen auch elektronische Zigaretten und deren Einwegvarianten zählen. Das TabakerzG regelt umfassend die Voraussetzungen, unter denen nikotinhaltige Erzeugnisse auf dem deutschen Markt bereitgestellt werden dürfen, und setzt europäische Vorgaben in nationales Recht um.
- (21) Ein etwaiges Verbot von Einweg-E-Zigaretten wäre daher unter Berücksichtigung des Regelungsgehalts des TabakerzG, der Grundsätze zur Änderungsgesetzgebung sowie weiterer systematischer Erwägungen im **TabakerzG als einschlägiges Stammgesetz** zu verorten.¹²
- (22) Das Gesetz enthält bereits in § 14 TabakerzG bereichsspezifische Regelungen für elektronische Einwegzigaretten, die deren Verkehrsfähigkeit an konkrete Voraussetzungen, insbesondere hinsichtlich des maximalen Tankvolumens und des Nikotinsgehalts, knüpfen. Darüber hinaus enthält das TabakerzG bereits weitreichende Verbote des In-Verkehr-Bringens für andere Tabakerzeugnisse, so z.B. hinsichtlich Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen gemäß § 26 TabakerzG. Das TabakerzG kennt somit bereits das Regelungsinstrument des produktbezogenen Verbots des In-Verkehr-Bringens und setzt es für den Bereich der Tabak- und Nikotinerzeugnisse eigenständig um.
- (23) Die rechtsförmliche Verortung im TabakerzG wird durch **kompetenzrechtliche Überlegungen** gestützt. Das Tabakerzeugnisgesetz beruht maßgeblich auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das „**Recht der Genussmittel**“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG.¹³ Ein Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten betrifft primär die Frage, welche nikotinhaltigen Genussmittel verkehrsfähig sein sollen, und damit den sachlichen Kernbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Abfallwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), auf die das KrWG gestützt ist, erfasst die Bewirtschaftung von Abfällen, nicht das produktbezogene Inverkehrbringensrecht für Genussmittel.
- (24) Der abfallrechtliche Anknüpfungspunkt des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. ändert daran nichts. Bei einem vollständigen Verbot des In-Verkehr-Bringens eines Genussmittels **überwiegt der genussmittelrechtliche Regelungscharakter**. Ein solches Verbot ist seinem materiellen Gehalt nach eine Entscheidung über die

¹² So auch *Bringmann/Ortega Sawal*, Verbot von Einweg-E-Zigaretten, Viele wollen es – aber wer macht es?, LTO, 30. Juni 2026; hinsichtlich E-Zigaretten generell: Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Was sind die rechtlichen Grundlagen für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter?, abrufbar unter [BVL - Startseite - Was sind die rechtlichen Grundlagen für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter?](#), abgerufen am 27.07.2026.

¹³ Z.B. *Uhle* in: Dürig/Herzog/Scholz, 109. EL 2026, GG Art. 74 Rn. 475.

Verkehrsfähigkeit eines nikotinhalten Erzeugnisses und gehört systematisch in das TabakerzG.

- (25) Dieses Ergebnis wird durch § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) KrWG bestätigt, der Stoffe, die nach dem Tabakerzeugnisgesetz zu entsorgen sind, aus dem Geltungsbereich des KrWG herausnimmt. Wenngleich sich diese Ausnahme nach ihrem Wortlaut auf die Entsorgung und nicht auf das Inverkehrbringen bezieht, bringt sie die gesetzgeberische Grundentscheidung zum Ausdruck, dass für Tabakerzeugnisse ein spezielles Regelungsregime besteht. Der Gesetzgeber hat damit zu erkennen gegeben, dass er Tabakerzeugnisse einer eigenständigen Normierung zuweist, die nicht durch das allgemeine Kreislaufwirtschaftsrecht überlagert werden soll. Diese Wertung streitet entscheidend gegen die Annahme, ein Verbot des In-Verkehr-Bringens könne auf eine abfallrechtliche Verordnungsermächtigung gestützt werden.
- (26) Das Ergebnis liegt damit auf der Hand: Das Inverkehrbringen von Einweg-E-Zigaretten ist umfassend im TabakerzG geregelt. Dieses Gesetz ist das Stammgesetz für die Verkehrsfähigkeit nikotinhaltiger Erzeugnisse. Ein Verbot betrifft denselben Regelungsgegenstand und muss im TabakerzG verortet werden.
- (27) . Eine auf § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. gestützte Rechtsverordnung wäre der falsche Regelungsstandort.

b) Keine anderweitige Verortung möglich

aa) Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG)

- (28) Das ElektroG scheidet als alternativer Regelungsstandort aus. Sein Regelungskonzept knüpft an die abfallrechtliche Komponente des Produktlebenszyklus an – das Ende der Nutzungsphase und die ordnungsgemäße Entsorgung von Elektroaltgeräten.¹⁴ Eine Verortung eines Verbots des In-Verkehr-Bringens im ElektroG wäre ebenso systemwidrig wie im KrWG.

bb) Batterie-Durchführungsgesetz (BattDG)

- (29) Gleiches gilt für das BattDG. Es dient der Durchführung der Batterieverordnung (EU) 2023/1542 und regelt Nachhaltigkeit, Konformität und Lebenszyklus von Batterien als Komponenten. Es ist nicht darauf gerichtet, Endprodukte wegen ihrer Gebrauchseigenschaften vom Markt auszuschließen.
- (30) Ein produktbezogenes Verbot des In-Verkehr-Bringens für ein Genussmittel würde das BattDG zu einem allgemeinen Produktregulierungsgesetz umfunktionieren. Das Gesetz kennt entsprechende Verbote für Enderzeugnisse nicht.
- (31) Hinzu kommt: Die Lithium-Batterie in einer Einweg-E-Zigarette ist lediglich akzessorischer Bestandteil. Das Produkt ist primär ein Nikotinprodukt; die Batterie ermöglicht

¹⁴ Häberle in: Erbs/Kohlhaas, 261. EL 2026, ElektroG Vor § 1 Rn. 1.

die technische Funktionsfähigkeit, bildet aber nicht den regulatorischen Schwerpunkt. Ein Verbot des In-Verkehr-Bringens, das die Verkehrsfähigkeit eines Genussmittels betrifft, kann nicht auf ein Gesetz gestützt werden, das allein die umweltgerechte Bewirtschaftung einer verbauten Komponente zum Gegenstand hat.

II. Verfassungswidrigkeit eines Einweg-E-Zigaretten-Verbots

1. Verstoß gegen die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

- (32) Ein Einweg-E-Zigaretten-Verbot – egal auf welcher Grundlage – verstößt im Übrigen gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

a) Eingriff in den Schutzbereich

- (33) Herstellung, Einfuhr und Verkauf von Einweg-E-Zigaretten unterfallen dem Schutzbereich der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Die Berufsfreiheit schützt jede auf Dauer angelegte Tätigkeit, die der Schaffung oder dem Erhalt einer Lebensgrundlage dient und nicht schlechthin verboten ist. Herstellung, Einfuhr und Verkauf von Einweg-E-Zigaretten erfüllen diese Voraussetzungen. Es handelt sich um eine dauerhaft ausgeübte wirtschaftliche Tätigkeit, die nach § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TabakerzG ausdrücklich erlaubt ist.

b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung

- (34) Ein vollständiges Verbot von Einweg-E-Zigaretten ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Es scheitert bereits an der **Erforderlichkeit** und der **Angemessenheit**.
- (35) Nach der Drei-Stufen-Theorie des BVerfG handelt es sich um eine objektive Berufswahlregelung.¹⁵ Ein vollständiges Produktverbot ohne Substitutionsmöglichkeit entfaltet berufsverdrängende Wirkung für eine gesamte Branche.¹⁶ An die Rechtfertigung sind daher die strengsten Anforderungen zu stellen: Objektive Berufswahlregelungen sind **nur zur Abwendung einer nachweislichen oder**

¹⁵ BVerfGE 7, 377 (401, 403, 405 ff.) = NJW 1958, 1035.

¹⁶ Der Anteil von Einweg-E-Zigaretten Gesamtmarkt von E-Zigaretten liegt im Jahr 2025 insgesamt bei erheblichen 10 Prozent, bei einem Gesamtumsatz des deutschen E-Zigaretten-Markt von in etwa 2,4 Milliarden Euro. Vgl. Zeit, [Dampfen statt Rauchen: E-Zigaretten werden immer beliebter | DIE ZEIT](#), abgerufen am 27. Juli 2026. Zur Eingriffsintensität als entscheidenden Kriterium: *Burgi* in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 196. EL 2/2019, Art. 12 GG, Rn. 188; BVerfG, Beschluss vom 30. November 2010 – 1 BvL 3/07 –, Rn. 46.

höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zulässig.¹⁷

- (36) Ein vollständiges Verbot ist nicht erforderlich. Es stehen mildere, sachlich einschlägige Instrumente zur Verfügung, deren Wirkung sich noch nicht entfaltet hat: Regelungsmechanismen aus dem ElektroG, dem BattDG, der EU-Batterieverordnung sowie dem TabakerzG verfolgen denselben Schutzzweck, ohne den Marktzugang vollständig zu versperren.
- (37) Von maßgeblicher Bedeutung ist die jüngste Novelle des ElektroG, die am 1. Januar 2026 in Kraft getreten ist. Seit dem 1. Juli 2026 können Verbraucher ausgediente E-Zigaretten an allen Verkaufsstellen kostenlos zurückgeben (vgl. §§ 17 Abs. 1a, 46 Abs. 1 ElektroG). Die damit korrespondierende Rücknahmepflicht der Verkäufer verfolgt denselben Zweck wie ein vollständiges Produktverbot – den Schutz vor Bränden durch unsachgemäß entsorgte Elektrogeräte –, stellt aber ein erheblich milderes Mittel dar. Begleitend ist eine einheitliche Kennzeichnung der Sammelstellen vorgesehen, die die ordnungsgemäße Rückführung fördert.
- (38) Die Auswirkungen dieser erst seit kurzem geltenden Rücknahmeverpflichtung sind noch nicht evaluiert. Solange nicht belastbar feststeht, dass dieses mildere Instrument weniger effektiv ist als ein Totalverbot, fehlt es an der Erforderlichkeit. Der Verordnungsgeber muss dem milderen Mittel eine angemessene Wirkungsperiode einräumen, bevor er einschneidendere Maßnahmen ergreift.
- (39) Auch mit Blick auf Art. 11 Abs. 1 BattVO ist die Erforderlichkeit eines nationalen Verbots von Einweg-E-Zigaretten fraglich. Die Norm verpflichtet denjenigen, der Produkte mit eingebauten Gerätebatterien in Verkehr bringt, sicherzustellen, dass diese Batterien vom Endnutzer leicht entfernt und ausgetauscht werden können. Art. 11 Abs. 1 BattVO ist ab dem 18. Februar 2027 anwendbar. Die Vorschrift statuiert ihrem Wortlaut nach keine ausdrückliche Verkaufsverbotsnorm, sondern eine verbindliche Konstruktionsanforderung an das Produktdesign; da Produkte, die dieser Anforderung nicht genügen, ab dem Anwendungsbeginn nicht mehr rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden dürfen, wirkt sie bereits faktisch wie ein Verbot des In-Verkehr-Bringens auch für Einweg-E-Zigaretten mit fest verbauten Batterien.
- (40) Wegen dieses faktischen Verbotes lässt sich die Erforderlichkeit eines zusätzlichen nationalen Verbots bereits aus zwei Gesichtspunkten in Frage stellen:
- (41) Zum einen ist auch hinsichtlich Art. 11 Abs. 1 BattVO eine Wirkungsperiode zu berücksichtigen: Mit Ablauf der Übergangsfrist am 18. Februar 2027 entfaltet die Norm faktisch ein Verkehrsverbot für Einweg-E-Zigaretten mit fest verbauten, nicht entnehmbaren Gerätebatterien, soweit keine Ausnahme nach Art. 11 Abs. 2 bis 4 BattVO greift. Ein darüberhinausgehendes nationales Verbot ist ab diesem

¹⁷ Vgl. hierzu u.a. BVerfGE 7, 377 (408) = NJW 1958, 1035; BVerfGE 25, 1 (11) = NJW 1969, 499; *Ruffert* in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 65. Ed. 2026, GG Art. 12 Rn. 98; *Mann* in: Sachs, 10. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 133.

Zeitpunkt nicht mehr erforderlich, weil das unionsrechtliche Regelungsregime denselben Schutzzweck bereits verwirklicht.

- (42) Zum anderen ist unter Berücksichtigung des Normzwecks des Art. 11 Abs. 1 BattVO fraglich, ob nicht als milderer Mittel lediglich ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten mit fest verbauten Lithium-Batterien in Betracht kommt. Die Umstellung auf entnehmbare und austauschbare Batteriemodule stellt eine vergleichsweise kostengünstige und technisch einfache Anpassung dar. Bereits durch eine solche konstruktive Änderung würde die Kreislaufführung verbessert, die Umwelt- und Gesundheitsrisiken reduziert und der Brandgefahr wirksam entgegengewirkt. Ein auf die Batteriebauweise beschränktes Teilverbot würde den Schutzzweck in gleicher Weise verwirklichen, ohne die Berufsfreiheit unverhältnismäßig zu beschränken.¹⁸
- (43) Auch die Angemessenheit eines vollständigen Verbots scheidet zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus. Die wirtschaftlichen Folgen – vollständiger Verlust eines Marktsegments, Entwertung von Investitionen, Zerstörung bestehender Geschäftsmodelle – stehen außer Verhältnis zum ökologischen Nutzen, mindestens solange mildere Instrumente ihre Wirksamkeit noch nicht unter Beweis stellen konnten. Ein Verbot auf Grundlage des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. ist daher mit Art. 12 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

2. Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit, Art. 34 AEUV

a) Eingriff in den Schutzbereich

- (44) Ein vollständiges Produktverbot begegnet auch unter Art. 34 AEUV **erheblichen Bedenken**. Die besondere Relevanz ergibt sich bereits aus § 23 Abs. 3 KrWG, der die Berücksichtigung des Unionsrechts über den freien Warenverkehr als Schranke der Produktverantwortung statuiert.
- (45) Art. 34 AEUV verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Einweg-E-Zigaretten unterfallen dem Warenbegriff. Ein vollständiges Verbot des In-Verkehr-Bringens versperrt den Zugang zum deutschen Markt für sämtliche, auch aus anderen Mitgliedstaaten stammende Produkte. Der grenzüberschreitende Bezug ist ohne Weiteres gegeben.
- (46) Ein vollständiges Produktverbot stellt ¹⁹die schärfste Form der Marktzugangsbeschränkung dar. Es untersagt nicht lediglich Vertriebsmodalitäten, sondern das Inverkehrbringen als solches.²⁰ Ein Eingriff in Art. 34 AEUV liegt vor.

¹⁸ So auch *Guillaume*, Zwischen Symbolpolitik und effektiver Regulierung: Juristische Analyse der Steuerungselemente für Einweg-E-Zigarette, ZfU 2025, 395, 399.

¹⁹ EuGH 8/74, Slg. 1974, 837 – Dassonville.

²⁰ *Leible/T. Streinz* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 88. EL 2026, AEUV Art. 34 Rn. 94.

b) Keine Rechtfertigung

- (47) Die Rechtfertigung scheitert. Die zur Erforderlichkeit und Angemessenheit unter Art. 12 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze gelten entsprechend: Angesichts der zahlreichen mildernden Maßnahmen – Rücknahmeverpflichtung nach §§ 17 Abs. 1a, 46 Abs. 1 ElektroG, Anforderungen der EU-Batterieverordnung sowie tabakerzeugnisrechtliche Regulierung – ist die Erforderlichkeit auch unter Art. 34 AEUV zu verneinen.
- (48) Dies gilt umso mehr, als auf Unionsebene selbst kein Verbot beschlossen wurde. Die einschlägigen EU-Rechtsakte – Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU, Batterieverordnung (EU) 2023/1542, Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG – setzen auf ein abgestuftes Regulierungskonzept ohne Verbote des In-Verkehr-Bringens als primäres Instrument. Ein mitgliedstaatlicher Alleingang ohne vorherige Erprobung milderer Mittel ist mit Art. 34 AEUV nicht vereinbar.

III. Auslegung des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F.

1. Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt, § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F.

- (49) § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. ermächtigt die Bundesregierung, das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse zu verbieten, sofern bei der Verwertung oder Beseitigung der Abfälle die „Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt“ nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden kann. Gegenüber der bisherigen Fassung bedeutet dies eine **erhebliche Ausdehnung der Verordnungsermächtigung**. Damit einher gehen Bedenken hinsichtlich eines **Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz** (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).
- (50) Die Verordnungsermächtigung ist systematisch im Kontext der Produktverantwortung nach § 23 KrWG zu verorten. § 23 Abs. 2 Nr. 1 KrWG legt dabei die rechtlichen Anforderungen der §§ 7 Abs. 3 Satz 1, 15 Abs. 2 KrWG zugrunde.²¹ Der in § 15 Abs. 2 Nr. 1 KrWG enthaltene Bezug zur menschlichen Gesundheit umfasst nach herrschender Meinung lediglich objektive Gesundheitsbeeinträchtigungen der körperlichen Integrität. Rein psychisch-soziale Beeinträchtigungen sind vom Schutzbereich des § 15 Abs. 2 Nr. 2 KrWG nicht umfasst.²² Ob trotz des Verweises eine Übertragung auf § 24 KrWG möglich ist, bleibt zweifelhaft. Der Wortlaut des § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. stellt nicht auf die „Gesundheit“ als solche ab, sondern umfassend auf Schäden am Menschen. Insoweit dürfte der Anwendungsbereich des § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. über den Maßstab des § 15 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KrWG hinausreichen.

²¹ Beckmann in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 109. EL, Januar 2026, KrWG § 23 Rn. 46; Konzak in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 78. Auflage 2025, KrWG § 23 Rn. 32 f.

²² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. Januar 1981, BVerfGE 56, 54; Beckmann in: Landmann/Rohmer UmweltR, 109. EL 2026, KrWG § 15 Rn. 78.

- (51) Entsprechend der Auslegung bei Schäden an Menschen ist auch bei Umweltschäden auf § 23 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 15 Abs. 2 Nr. 2-5 KrWG abzustellen. Anders als § 15 Abs. 2 Nr. 1 KrWG enthält § 15 Abs. 2 KrWG für Umweltbeeinträchtigungen jedoch konkrete, tatbestandlich ausdifferenzierte Schutzgüter. Darunter insbesondere die Gefährdung von Tieren und Pflanzen (Nr. 2), Gewässern und Böden (Nr. 3), sowie Luftverunreinigungen oder Lärm (Nr. 4). Diese Tatbestände sind auch im Rahmen des § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. als Konkretisierung des Umweltschadensbegriffs heranzuziehen.
- (52) Diese tatbestandliche Weite wirft **erhebliche Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes** (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) auf. Der Begriff der „Gefahr von Schäden“ ist weitgehend unbestimmt. Das KrWG differenziert nicht zwischen verschiedenen Gefahrenschwellen und gibt keine Auskunft über den erforderlichen Erheblichkeitsgrad. Spezifische Schädigungsschwellen, anhand derer der Verordnungsgeber oder die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer die Reichweite des Verbotstatbestandes vorhersehen könnten, fehlen.
- (53) Ein Rückgriff auf § 15 Abs. 2 KrWG hilft bei der Auslegung der Gefahrintensität nicht. Zwar erfordert § 15 Abs. 2 Nr. 1 KrWG nach herrschender Meinung eine konkrete, keine nur abstrakte Gefährdungslage. Eine Übertragung auf § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. scheidet jedoch aus, da § 15 Abs. 2 KrWG an die Beeinträchtigung als solche anknüpft, während § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. lediglich den Gefahrbegriff voraussetzt.²³ Vielmehr spricht e contrario vieles für ein weites Verständnis des Gefahrenbegriffs. Dies wird durch die Rechtsprechung des BVerwG gestützt, wonach wegen der präventiven, vorsorgeorientierten Zielsetzung des Abfallrechts ein abstrakt-typisierender Gefahrenmaßstab genügt, sofern nach allgemeinen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen typischerweise eine Gemeinwohlgefährdung zu erwarten ist.²⁴ Welche Gefahrenschwelle tatsächlich bei § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. zum Tragen kommt, bleibt indes unbeantwortet.
- (54) Einen systematischen Anhaltspunkt für eine Differenzierung bietet § 24 Nr. 4 lit. a) bb) KrWG n.F., der im Unterschied zu lit. aa) eine Gefahr von „schweren“ Schäden voraussetzt. Unter Zugrundelegung dieses systematischen Bezugs ist dem § 24 Nr. 4 lit. a) aa) KrWG n.F. ein weites Verständnis des Schadensbegriffs zugrunde zu legen. Der Gefahrbegriff bezieht bereits „einfache“ Gefährdungslagen unterhalb der Schwelle schwerer Schäden ein. Weiter lässt sich der Begriff auf Ebene des KrWG nicht konkretisieren.
- (55) Auch die Begründung des Referentenentwurfs löst die Unbestimmtheit nicht auf. Als Anwendungsbeispiel werden Lithium-Batterien angeführt: Diese führten wegen ihrer hohen Energiedichte zu einem erheblichen Brandrisiko in

²³ Vgl. *Queitsch* in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 78. Auflage 2025, KrWG § 15 Rn. 15.

²⁴ BVerwG, Urteil v. 29. Mai 2018, 7 C 34.15, Rn. 35.

Abfallbewirtschaftungsanlagen.²⁵ Diese Gefahrenkategorien sind jedoch nicht auf Lithium-Batterien beschränkt – sie erfassen eine Vielzahl leicht entzündlicher oder chemisch reaktiver Erzeugnisse.

- (56) Das ist **verfassungsrechtlich hochproblematisch**: Die Reichweite möglicher Verbote ist kaum vorhersehbar und mit dem Bestimmtheitsgebot (Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG) unvereinbar.²⁶ Für Inverkehrbringer resultiert daraus eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Das offenbar bezweckte weite Verständnis des Gefahrbegriffs lässt sich vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) nicht halten.

2. Gefahr von schweren Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlage[n] oder -einrichtungen, § 24 Nr. 4 lit. a) bb) KrWG n.F.

- (57) § 24 Nr. 4 lit. a) bb) KrWG n.F. eröffnet daneben die Möglichkeit, das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse durch Rechtsverordnung zu verbieten, wenn bei der Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch entstehenden Abfälle die Gefahr schwerer Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen oder -einrichtungen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden kann. Der Tatbestand stellt damit in erster Linie auf die Integrität der Entsorgungsinfrastruktur ab.
- (58) Auch hier führt die Begründung des Referentenentwurfs beispielhaft das Gefahrenpotenzial von Lithium-Batterien bei unsachgemäßer Entsorgung an. Aufgrund ihrer hohen Energiedichte gehe mit einer unsachgemäßen Entsorgung ein hohes Brandrisiko in Abfallbewirtschaftungsanlagen einher. Die Batteriebrände verursachten „nicht nur einen massiven wirtschaftlichen Schaden an den Abfallbewirtschaftungsanlagen“, sondern führten darüber hinaus zu Schäden an Mensch und Umwelt.²⁷
- (59) Gegenüber lit. a) aa), der lediglich eine „Gefahr von Schäden“ voraussetzt, hebt lit. a) bb) den Schädigungsmaßstab erkennbar an, indem er „schwere Schäden“ verlangt. Diese Erheblichkeitsschwelle verleiht dem Tatbestand eine höhere Bestimmbarkeit. Gelegentliche oder geringfügige Beschädigungen, die durch interne Maßnahmen vermieden oder ohne erheblichen Aufwand behoben werden können, dürften regelmäßig nicht von der Verordnungsermächtigung erfasst sein.
- (60) Gleichlaufend zu lit. a) aa) verzichtet der Gesetzgeber auch in lit. a) bb) auf eine nähere Definition der Gefahrenschwellen. Insbesondere bleibt offen, ob bereits eine abstrakte Gefährdung ausreicht oder ob ein qualifizierter Grad an Eintrittswahrscheinlichkeit vorausgesetzt wird. Angesichts der Weite der Gefahrkategorien und des präventiven Regelungsansatzes ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine zeitliche Vorverlagerung des relevanten Gefahrenstadiums intendiert, bei der

²⁵ Vgl. Referentenentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, Bearbeitungsstand 26. Juni 2026, S. 33.

²⁶ S. nur BVerfGE 139, 19 (47) = NVwZ 2015, 1279 Rn. 54.

²⁷ Vgl. Referentenentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, Bearbeitungsstand 26. Juni 2026, S. 33.

bereits das potenzielle Schadensrisiko bei massenhafter unsachgemäßer Entsorgung genügen soll.

3. Gefahr der Freisetzung von Schadstoffen, § 24 Nr. 4 lit. a) cc) KrWG n.F.

- (61) § 24 Nr. 4 lit. a) cc) KrWG n.F. stellt eine Fortschreibung des bisherigen § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG a.F. dar. Nach der alten Fassung erstreckte sich die Verordnungsermächtigung auf bestimmte Erzeugnisse, wenn bei der Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch entstehenden Abfälle die Freisetzung von Schadstoffen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert und die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden konnte. Anders als die Tatbestände der lit. a) aa) und bb) hat lit. a) cc) lediglich redaktionelle Änderungen erfahren.
- (62) Der Begriff der Schadstoffe ist auch in der neuen Fassung weit auszulegen. Erfasst werden sämtliche Stoffe oder Stoffverbindungen, die human- oder ökotoxische Wirkungen zu erzeugen vermögen und die in § 15 Abs. 2 KrWG enthaltenen Schutzzügel – namentlich die Gesundheit der Menschen, den Schutz von Tieren und Pflanzen, die Unversehrtheit von Gewässern und Böden sowie den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen – zu beeinträchtigen geeignet sind.²⁸
- (63) Durch die Neustrukturierung des § 24 Nr. 4 KrWG verzichtet die Neufassung des lit. a) cc) auf das bis dato kumulative Erfordernis, wonach die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung „nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann“. An der materiellen Auslegung dürfte sich dadurch wenig ändern. Bereits im Rahmen des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG a.F. wurde vertreten, dass diesem Erfordernis kein eigenständiger materieller Bedeutungsgehalt zukomme. Seine Funktion wurde in einer Warnfunktion gegenüber dem Ordnungsgeber gesehen, die ihm seine verfassungsrechtlichen Grenzen, insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in Erinnerung rufen sollte.²⁹

4. Inhaltliche Anforderung an Rechtsverordnungen auf Basis des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F.

- (64) Der Wortlaut des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. ist denkbar weit. Die konkrete Reichweite wird jedoch durch höherrangiges Recht gesteuert: Grundrechte, Verhältnismäßigkeit und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) setzen enge Grenzen.
- (65) § 23 Abs. 3 KrWG fungiert als gesetzliche Schranken-Schranke: Neben der Verhältnismäßigkeit (§ 7 Abs. 4 KrWG) sind die Regelungen zur Produktverantwortung, der Schutz von Mensch und Umwelt sowie das Unionsrecht über den freien

²⁸ Vgl. *Mann* in Schink/Versteyl, KrWG, 4. Auflage 2019, § 24 Rn. 12; *Konzak* in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 78. Auflage 2025, KrWG § 24 Rn. 30; *Beckmann* in: Landmann/Rohmer UmweltR, 109. EL 2026, KrWG § 24 Rn. 37.

²⁹ So u.a. *Schmelting* in: Schink/Versteyl, KrWG, 3. Auflage 2025, § 24 Rn. 33.

Warenverkehr zu berücksichtigen. Der Verordnungsgeber ist bei Verboten nach § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. zu einer umfassenden Abwägung verpflichtet.

- (66) Aus den grundrechtlichen Gewährleistungen resultieren **hohe inhaltliche Anforderungen** an die **Verbotsverordnungen**, welche bereits unter C.II konkret für das Verbot von Einweg-E-Zigaretten dargelegt wurden. Vorrangig relevant sind auch hier die Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG, sowie mit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV, da ein generelles Produktverbot die wirtschaftliche Betätigung der betroffenen Hersteller und Vertreiber in ihrem Kern berührt.
- (67) Das Verhältnismäßigkeitserfordernis ergibt sich bereits aus dem Tatbestand des § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG n.F. selbst („nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand“) sowie aus § 23 Abs. 3 KrWG. Insbesondere Erforderlichkeit und Angemessenheit sind relevant.
- (68) Das Verkehrsverbot nach § 24 Nr. 4 KrWG stellt in der Systematik der Produktverantwortung die ultima ratio dar. Als mildere Mittel kommen insbesondere Kennzeichnungs- und Informationspflichten (§ 24 KrWG), Pfandregelungen und Rücknahmepflichten (§ 25 KrWG) sowie freiwillige Zielfestsetzungen (§ 26 KrWG) in Betracht.
- (69) Die wirtschaftlichen Folgen eines Verbots müssen in angemessenem Verhältnis zum ökologischen Nutzen stehen. Je stärker die wirtschaftlichen Auswirkungen, desto gewichtiger müssen die verfolgten Umweltbelange sein. Die Grundrechtseingriffe dürfen nicht außer Verhältnis zu den Verordnungszwecken stehen.
- (70) Die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV tritt als eigenständige Schranke hinzu; ihre Beachtung schreibt § 23 Abs. 3 KrWG ausdrücklich vor. Ein Verkehrsverbot nach § 24 Nr. 4 lit. a) KrWG stellt den schärfsten der im Gesetz vorgesehenen Eingriffe in den freien Handel dar.