

Bundesministerium für Landwirtschaft,
Ernährung und Heimat
Referat 223 - Tabakerzeugnisse und
verwandte Erzeugnisse
11055 Berlin

Mönchengladbach, 18. Februar 2026

**Referentenentwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung
Stellungnahme des Tabakwaren-Groß- und Einzelhandels**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der BTWE Handelsverband Tabak ist die berufspolitische und fachliche Interessenvertretung des Einzelhandels der Branche in Deutschland.

Der Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e.V. (BDTA) repräsentiert die Interessen des Tabakwaren-Großhandels sowie des Zigarettenautomaten aufstellenden Handels in Deutschland.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf der Fünften Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung (TabErzV) Stellung zu beziehen. Diese Gelegenheit nehmen wir gerne wahr.

Der vorliegende Referentenentwurf sieht eine Erweiterung der Anlage 2 der Tabakerzeugnisverordnung um 13 Zusatzstoffe vor. Die beabsichtigte Regulierung von Menthol, Sucralose und diversen Kühlwirkstoffen greift tief in die bestehende Produktstruktur der E-Zigarette ein, indem eine Reihe zentraler Inhaltsstoffe untersagt werden, die bislang fester Bestandteil nahezu aller vertriebenen E-Liquids sind. Diese Stoffe erfüllen keine dekorative Funktion, sondern bestimmen maßgeblich die Nutzbarkeit und Akzeptanz der Produkte für erwachsene Konsumentinnen und Konsumenten. In der Konsequenz würde die geplante Regelung nicht einzelne Rezepturen, sondern faktisch den gesamten legalen Markt treffen. Die Maßnahme käme damit einer strukturellen Verdrängung der E-Zigarette aus dem legalen Groß- und Einzelhandel gleich und hätte erhebliche Auswirkungen sowohl auf Verbraucher als auch auf eine überwiegend mittelständisch organisierte Branche.

Faktisch liefe die Neuregelung auf ein Totalverbot der gesamten Produktkategorie im legalen Handel hinaus. Bereits heute befindet sich ein erheblicher Teil dieses Marktes im illegalen Bereich, generiert denklogisch keine Steuereinnahmen und entzieht sich jeder wirksamen Kontrolle. Der vorliegende Entwurf würde diese Situation weiter verschärfen und die E-Zigarette künftig nahezu vollständig in die Illegalität drängen. Das schädigt die legale Wirtschaft, entzieht dem Staat Steuereinnahmen und setzt den Jugend- und Verbraucherschutz faktisch außer Kraft. Ein Markt außerhalb des Rechtsrahmens kennt weder Alterskontrollen

Kontakt BDTA e.V.:

Bundesverband Deutscher
Tabakwaren-Großhandel
und Automatenaufsteller e.V.
(BDTA)
Konrad-Zuse-Ring 4
41179 Mönchengladbach
Telefon: 02161 462 44 00

E-Mail: info@bdta.de
Internet: www.bdta.de

Geschäftsführer
Matthias Junkers

junkers@bdta.de



Kontakt BTWE e.V.:

Bundesverband des Tabak-
waren-Einzelhandels e.V.
(BTWE)
An Lyskirchen 14
50676 Köln
Telefon: 0221/27166-0
Telefax: 0221/27166-20

E-Mail:
btwe@einzelhandel-ev.de
Internet: www.tabakwelt.de

Geschäftsführer
Steffen Kahnt

steffen.kahnt@einzelhandel-ev.de

noch verbindliche Produkt- oder Sicherheitsstandards. Eine Regulierung mit dieser Wirkung ist ordnungs-, wirtschafts- und gesundheitspolitisch nicht zu verantworten.

1. Einordnung zur „Harm Reduction“ und Gesundheitspolitik

Als Handelsverbände nehmen wir keine eigene toxikologische Bewertung der einzelnen Substanzen vor. An dieser Stelle ist jedoch darauf zu verweisen, dass in der wissenschaftlichen Fachwelt zunehmend Hinweise vorliegen, wonach E-Zigaretten (und Tabakerhitzer) ein deutlich geringeres Schadenspotenzial aufweisen als klassische Tabakprodukte. Das Konzept der „Harm Reduction“ wird national sowie international von zahlreichen Gesundheitsexperten als sinnvolle Ergänzung zu bestehenden Präventionsstrategien angesehen.¹ Aus einer pragmatischen gesundheitspolitischen Sicht erscheint eine Stärkung des legalen Marktes für diese risikoärmeren Alternativen daher geboten.

Der vorliegende Entwurf bewirkt jedoch das Gegenteil, indem er dem legalen Produktangebot seine generelle Akzeptanz entzieht und Konsumenten potenziell zurück zur konventionellen Zigarette oder in unregulierte Beschaffungskanäle drängt. Die vom Ordnungsgeber vorgebrachten Argumente, die sich auf die Bewertungen des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) stützen, müssen daher kritisch betrachtet werden, da das BfR selbst auf eine insgesamt niedrige Qualität der Datenlage und das Fehlen valider Inhalationsstudien verweist.²

2. Förderung des Schwarzmarktes

In der Folge ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach aromatisierten und mentholhaltigen E-Zigaretten durch ein Verbot im Fachhandel nicht entfällt, sondern sich lediglich verlagert. Bereits heute wird geschätzt, dass rund 50 Prozent des Marktes über illegale oder graue Absatzkanäle gedeckt werden.³ Die beabsichtigte Regulierung forciert eine großflächige Abwanderung der Konsumenten in unregulierte Kanäle und verschärft damit das bereits bestehende Vollzugsdefizit bei der Bekämpfung illegaler Handelsstrukturen.

Weil ein Verbot der im Fachhandel etablierten und kontrollierten Produkte die wirtschaftliche Attraktivität des Schwarzmarktes massiv steigern wird, wird der organisierten Kriminalität zwangsläufig eine erweiterte Geschäftsgrundlage geboten. In der Konsequenz gibt der Staat seine regulatorische Hoheit über eine gesamte Produktkategorie faktisch auf, da kriminelle Akteure die entstehende Versorgungslücke im legalen Markt unmittelbar besetzen und sich damit jeglicher

¹ Vgl. Stöver, Heino et al. (2020). Neue Wege zur Eindämmung des Rauchens: Tabakkonsum & Schadensminimierung (“Tobacco Harm Reduction”). Positionspapier von Wissenschaftler*innen und Ärzt*innen. https://www.frankfurt-university.de/fileadmin/standard/Hochschule/Fachbereich_4/Forschung/ISFF/Veranstaltungen/Webinar_E-Zigaretten_2020/Positionspapier_E-Zigarette_final_28102020.pdf: „E-Zigaretten und Tabakerhitzer sind nach aktueller Risikoeinschätzung erheblich weniger schädlich als fortgesetztes Rauchen und daher schon jetzt geeignet, einen Beitrag zur Risikoreduktion beim Rauchen zu leisten.“

² https://www.bfr.bund.de/assets/01_Ver%C3%B6ffentlichungen/Stellungnahmen_deutsch/e-zigaretten-kuehlstoffe-koennen-gesundheitliche-risiken-bergen.pdf; Siehe ebenso Mentholverbot: Offener Brief von 13 Wissenschaftlern: <https://bvra.info/aktuell/mentholverbot-offener-brief-von-13-wissenschaftlern/>

³ Siehe u.a. <https://vd-eh.de/pm-bundesministerium-plant-ein-totalverbot-fuer-e-zigaretten-durch-die-hintertuer/>



behördlichen Aufsicht sowie einer effektiven Durchsetzung von Standards dauerhaft entziehen.

3. Missachtung des Jugend- und Verbraucherschutzes

Es ist uns bewusst, dass wir dem gesellschaftlichen Konsens folgen müssen: Tabak- und Nikotinprodukte müssen wegen der ihrem Genuss inhärenten gesundheitlichen Risiken kontrolliert und reguliert werden, und es darf keine Abgabe von Tabakprodukten an Nicht-Volljährige geben.

Im illegalen Markt gilt dieser Konsens nicht. Angesichts der aktuellen Gesetzeslage und der vorherrschenden Preise gibt es bereits einen riesigen illegalen Markt. Durch die unvermeidbare Abwanderung der Konsumenten in illegale Beschaffungskanäle oder zu ausländischen Online-Versendern werden die im legalen Markt bestehenden Schutzstandards ausgehebelt, da illegale Anbieter i.d.R. keine Altersprüfungen durchführen.

Gleiches gilt für den Verbraucherschutz im Sinne der Produktsicherheit. Während der legale Handel notifizierte und regulierte Ware nach gesetzlich vorgeschriebenen Produktstandards anbietet, findet auf dem Schwarzmarkt keine Qualitätskontrolle statt, was das Risiko gesundheitsschädlicher Beimengungen massiv erhöht. Der Entwurf schwächt somit den kontrollierten Jugend- und Verbraucherschutz zugunsten unkontrollierbarer Kanäle.

4. Binnenmarktverzerrung durch nationalen Alleingang

Deutschland beschreitet mit diesem Vorhaben einen regulatorischen Sonderweg innerhalb der Europäischen Union, da kein anderer Mitgliedstaat ein vergleichbares stoffspezifisches Verbot plant. Dies führt zu einer Verzerrung des Binnenmarktes, bei der deutsche Konsumenten auf Quellen im EU-Ausland (oder eben im illegalen Markt) ausweichen werden. Für den überwiegend mittelständisch geprägten deutschen Handel entstehen dadurch massive Wettbewerbsnachteile, da Sonderanfertigungen explizit für den deutschen Markt betriebswirtschaftlich kaum darstellbar sind.

Die im Referentenentwurf dargestellte Gesetzesfolgenabschätzung blendet zudem die fiskalischen Realitäten aus. Denn es ist zu bedenken, dass eine Marktverlagerung in illegale Kanäle zu direkten Ausfällen bei der Tabaksteuer (rd. 405 Mio. Euro) sowie der Umsatzsteuer (rd. 500 Mio. Euro) führt und damit denklogisch die Existenz zahlreicher Handelsunternehmen bedroht, was weitere Ausfälle bei Gewerbe- und Einkommensteuer nach sich zieht.



5. Unzureichende Berücksichtigung der Marktverhältnisse und der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch fehlende Befassung des Parlamentes mit den üblichen Konsultationsprozessen

Kritisch zu bewerten ist dabei auch das gewählte Verfahren dieses Verordnungsvorhabens. Das de facto Ende einer ganzen Produktkategorie im legalen Handel sollte nicht ausschließlich auf dem Verordnungsweg durch das Ministerium getroffen werden. Die bloße Erweiterung einer Verbotsliste per Verordnung entzieht diesem Vorhaben der notwendigen öffentlichen und parlamentarischen Debatte im Deutschen Bundestag. Angesichts potenzieller existenzieller Folgen für Betriebe und Konsumenten fehlt einem solchen rein administrativen Vorgehen die notwendige demokratische Legitimation. Eine Entscheidung dieser Tragweite gehört in den Verantwortungsbereich des Gesetzgebers und darf nicht an den gewählten Volksvertretern vorbei beschlossen werden.

6. Unzureichende Übergangsfristen

Wie oben erwähnt, lehnen wir ein Totalverbot der Produktkategorie im legalen Handel grundsätzlich ab. Auch Ihre weitere Planung - ein Inkrafttreten sechs Monate nach Verkündung - ist in der betrieblichen Praxis nicht umsetzbar. Der Entwurf sieht keine gesonderte Abverkaufsfrist für bereits produzierte, versteuerte und im Lagerbestand befindliche Ware vor. In der Praxis würde diese Regelung bedeuten, dass ein großer Teil der derzeit zugelassenen und bereits besteuerten Produkte nicht mehr marktfähig wäre.

Dies käme einer wirtschaftlichen Härte gleich, weil verkehrsfähige Bestände vernichtet werden müssten. Ein solches Vorgehen widerspricht nicht nur den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung, sondern steht auch im Widerspruch zur Produktverantwortung nach dem Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG). Die erzwungene Entsorgung funktionstüchtiger elektronischer Produkte, die wertvolle Ressourcen wie Lithium-Ionen-Akkus und sensible Elektronikbauteile enthalten, widerstrebt der gesetzgeberischen Intention einer ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft.

Zudem kollidiert die angedachte Frist mit den gesetzlichen Vorgaben zur Neunotifizierung von Produkten, die eine Stillhaltefrist von sechs Monaten nach § 24 TabErzV vorsehen. Selbst wenn Hersteller theoretisch konforme Alternativprodukte entwickeln könnten, dürften diese zum Zeitpunkt des Verbots noch gar nicht in den Verkehr gebracht werden. Es entstünde eine Versorgungslücke, die unweigerlich und nachhaltig vom Schwarzmarkt gefüllt würde.



7. **Schlussynthese**

Der vorliegende Referentenentwurf verfehlt die gesteckten Ziele des Gesundheitsschutzes, indem er den kontrollierten legalen Handel zugunsten des Schwarzmarktes schwächt. Dass trotz der Tragweite des Eingriffs in den letzten zwei Jahren kein fachlicher Dialog seitens des Ministeriums oder des BfR mit den Branchenverbänden stattfand, ist befremdlich.

Wir fordern, den Entwurf zurückzuziehen oder grundlegend zu überarbeiten. Sollte an einer Regulierung festgehalten werden, ist eine europäische Harmonisierung abzuwarten und eine realistische Abverkaufsfrist für den Handel vorzusehen.

Bei Rückfragen stehen Ihnen der BDTA als Vertreter des Tabakwaren-Großhandels und des automatenaufstellenden Handels sowie der BTWE als Vertreter des Tabakwaren-Einzelhandels jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Steffen Kahnt
Geschäftsführer BTWE e.V.



Matthias Junkers
Geschäftsführer BDTA e.V.



Tabakhandel mit Verantwortung

