

Stellungnahme des Branchenverbands Cannabiswirtschaft e. V. vom 27.10.2026

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) „Fünfte Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung“ (Stand 05.10.26)

Der Branchenverband Cannabiswirtschaft e.V. (BvCW) vertritt mehr als 90 Unternehmen der Cannabiswirtschaft und setzt sich für legale, klar regulierte Cannabismärkte mit hohen Qualitätsstandards ein. Wir begrüßen das Anliegen, den gesundheitlichen Verbraucherschutz fortzuentwickeln.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die geplanten Regelungen zu Cannabinoiden in elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern. Wir halten eine Überarbeitung des Entwurfs für erforderlich, damit gesundheitlich riskante oder nicht hinreichend charakterisierte Stoffe wirksam erfasst werden, ohne insbesondere natürliche und nicht psychotrope Cannabinoide undifferenziert einem Totalverbot zu unterwerfen.

A. Anlass und Regelungsgehalt

Der Referentenentwurf führt mit § 27a Nummer 1 Tabakerzeugnisverordnung (TabakerzV) eine weit gefasste Definition des Begriffs „Cannabinoid“ ein. Erfasst werden sollen Stoffe, die sich an Rezeptoren des Endocannabinoidsystems im menschlichen Körper binden können; ausgenommen werden Cannabinoide im Sinne des Konsumcannabisgesetzes, des Medizinal-Cannabisgesetzes, des Betäubungsmittelgesetzes und des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes. Zugleich soll Anlage 2 Nummer 1 Buchstabe e TabakerzV „Cannabinoid, einschließlich Cannabidiol (CBD, CAS-Nr. 13956-29-1), und Zubereitungen der vorgenannten Stoffe“ als verbotene Inhaltsstoffe aufnehmen.

Zusammen mit § 28 Absatz 1 TabakerzV führt dies zu einem grundsätzlich vollständigen Verbot, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter mit solchen Inhaltsstoffen in den Verkehr zu bringen. Von der weiten Definition erfasst wären neben Cannabidiol (CBD) auch weitere nicht rauschfähige natürliche Cannabinoide. Die Reichweite des Verbots hängt damit nicht allein von einer konkreten toxikologischen oder psychotropen Eigenschaft eines Stoffes ab, sondern zunächst von einer sehr weiten rezeptorbezogenen Definition und ihrer Verknüpfung mit einem pauschalen Eintrag in die Anlage 2.

Die Begründung des Entwurfs stützt sich im Kern auf die zunehmende Unübersichtlichkeit der Produktentwicklungen, Kaufanreize, gesundheitsbezogene Kommunikationsmuster und den sogenannten Halo-Effekt. Genannt werden insbesondere Marktbeobachtungen sowie Claims wie „körperlich entspannend“, „stresslindernd“ und „beruhigend“. Außerdem verweist die Begründung auf Angaben, wonach CBD zur Schmerzlinderung und als Schlafhilfe verwendet werde. Damit adressiert der Entwurf in seiner Begründung nicht in erster Linie eine für CBD oder sämtliche unter die Definition fallenden Cannabinoide konkret nachgewiesene

inhalationstoxikologische Gefahr, sondern vor allem Marktkommunikation, Produktaufmachung und Vollzugsprobleme.

B. Kernposition des BvCW

Der BvCW unterstützt das Ziel eines wirksamen Verbraucher- und Gesundheitsschutzes. Dabei ist zu berücksichtigen, dass (nikotinfreie) elektronische Zigaretten gegenüber Verbrennungsprodukten ein grundsätzlich anderes und potenziell geringeres Risikoprofil aufweisen und daher auch unter dem Gesichtspunkt der Schadensminimierung zu bewerten sind. Ein undifferenziertes Stoffverbot ist weder erforderlich noch im vorgelegten Referentenentwurf hinreichend bestimmt und begegnet erheblichen unionsrechtlichen Bedenken. Gesundheits- und Krankheitsclaims sowie eine auf Rauschwirkungen oder vermeintliche therapeutische Vorteile gerichtete Werbung müssen gezielt unterbunden werden. Die Verkehrsfähigkeit eines Stoffes ist davon zu trennen. Für toxikologisch oder psychotrop riskante Stoffe bestehen bereits heute mit § 13 Absatz 1 Nummer 3 in Verbindung mit § 29 TabakerzG wirksame Instrumente der zuständigen Marktüberwachungsbehörden, die ein differenziertes Einschreiten ermöglichen. Das VG Düsseldorf hat diese Instrumente im Zusammenhang mit HHC-haltigen E-Liquids angewendet. Der Entwurf muss daher den zusätzlichen Regelungsbedarf gegenüber dem geltenden Recht konkret ausweisen, statt Kommunikation und Stoffeigenschaften durch ein pauschales Verbot gleichzusetzen.

C. Rechtliche und fachliche Bewertung

I. Unverhältnismäßigkeit des undifferenzierten Totalverbots

Der im Entwurf vorgesehene Eintrag von Cannabinoiden einschließlich Cannabidiol (CBD) in Anlage 2 Nummer 1 Buchstabe e TabakerzV wirft grundlegende systematische und anwendungsspezifische Fragen auf:

Die im Entwurf angeführten Ziele liegen ausweislich des Begründungsteiles des Referentenentwurfs insbesondere im Schutz vor irreführenden Gesundheits- und Krankheitsclaims, hiermit im Zusammenhang stehenden Kaufanreizen und vor einer Produktaufmachung, die den Eindruck gesundheitlicher Vorteile vermittelt. Diese Ziele sind wichtig. Sie rechtfertigen aber nicht ohne Weiteres ein stoffunabhängiges Totalverbot.

Eine differenzierte Abgrenzung ist auch mit Blick auf die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage geboten: § 13 Absatz 2 TabakerzG gestattet Verordnungsverbote zielgerichtet zum Schutz vor konkreten Gesundheitsschäden. Der ebenso wichtige Schutz vor irreführender Aufmachung und Werbeaussagen ist im gesetzlichen System demgegenüber eigenständig in den §§ 18, 21 und 23 TabakerzG verankert. Die Adressierung von Marketingphänomenen über ein generelles Stoffverbot begegnet daher erheblichen verhältnismäßigen Bedenken.

Das geltende Tabakrecht enthält bereits werbliche Vorgaben. § 18 TabakerzG erfasst irreführende werbliche Informationen auf Packungen, Außenverpackungen und Erzeugnissen. Bei der Heranziehung dieser Norm ist genau zwischen Werbung und Packungsgestaltung zu

trennen. Der Wortlaut in § 18 TabakerzG, der von werblichen Angaben spricht, diese jedoch nur auf die Packung bezieht, ist auf den ersten Blick nicht sehr klar. Sachlich regelt die Vorschrift nur die Angaben auf der Packung und auf dem Produkt selbst. Angaben über Produkteigenschaften und Inhaltsstoffe, vor allem auch mittelbar gesundheitsbezogene Angaben, sind auf der Produktverpackung hohen Hürden ausgesetzt. In der Werbung sind die Maßstäbe weniger streng (Lutzhöft, GRUR-RR 2024, 156). § 19 TabakerzG beschränkt darüber hinaus bestimmte Werbekanäle. § 29 Absatz 2 TabakerzG ermächtigt die Marktüberwachungsbehörden zu zusätzlichen Maßnahmen zur Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen an elektronische Zigaretten und Werbeverbote. Diese Instrumente können gegenüber konkreten Produkten, Aufmachungen und Kommunikationsinhalten eingesetzt werden und ermöglichen eine am tatsächlichen Risiko orientierte Reaktion.

Soweit der Entwurf die Online-Vermarktung kritisiert, liegt bereits nach geltendem Recht kein Regelungs-, sondern ein reines Vollzugsdefizit vor: § 19 Absatz 3 TabakerzG verbietet Werbung für elektronische Zigaretten in Diensten der Informationsgesellschaft bereits heute umfassend,; der Bundesgerichtshof hat dieses Verbot ausdrücklich auch auf die Startseite eines gewerblichen Unternehmensauftritts angewendet (BGH, Urteil vom 05.10.2017 – I ZR 117/16).

Ergänzend erfasst § 5 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) irreführende geschäftliche Handlungen. § 3a UWG macht Marktverhaltensregeln lauterkeitsrechtlich durchsetzbar. Damit können nicht nur Behörden, sondern – unter den gesetzlichen Voraussetzungen – auch Mitbewerber und qualifizierte Verbände gegen unzulässige Claims und irreführende Produktdarstellungen vorgehen. Das schafft einen eigenständigen und praktisch relevanten Durchsetzungsrahmen.

Das Arzneimittelrecht erfasst auch sogenannte Präsentationsarzneimittel, bei denen es nicht auf eine tatsächliche pharmakologische Wirkung ankommt. Ein Produkt ist nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 AMG bereits dann als Arzneimittel einzustufen, wenn es nach seiner Bezeichnung, Etikettierung, Aufmachung, Beschreibung oder Bewerbung beim durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbraucher den Eindruck erweckt, zur Heilung, Linderung oder Verhütung von Krankheiten oder krankhaften Beschwerden bestimmt zu sein. Maßgeblich ist eine Gesamtbetrachtung der konkreten Produktpräsentation; neben der Verpackung und dem Etikett sind insbesondere Produktbeschreibungen, Gebrauchsinformationen, Internetauftritte sowie sonstige dem Hersteller oder Vertreiber zurechenbare Informationen einzubeziehen. Werden cannabinoidhaltige elektronische Zigaretten – wie im Referentenentwurf mitunter zugrunde gelegt – mit konkreten Krankheitsclaims oder therapeutischen Aussagen beworben, etwa zur Linderung von Schmerzen, zur Behandlung von Angst- oder Schlafstörungen oder zur Verhütung bestimmter Erkrankungen, begründet dies im Regelfall ihre Einstufung als zulassungspflichtige Präsentationsarzneimittel, selbst wenn eine pharmakologische Wirkung nicht nachgewiesen ist. Erweist sich ein cannabinoidhaltiges E-Liquid danach als zulassungspflichtiges Präsentationsarzneimittel, darf es nach § 21 Abs. 1 AMG grundsätzlich

nur in den Verkehr gebracht werden, wenn es über die erforderliche arzneimittelrechtliche Zulassung verfügt. Für die hier in Rede stehenden elektronischen Zigaretten mit Cannabinoiden wird eine solche Zulassung regelmäßig nicht bestehen. Sowohl Bewerbung als auch Inverkehrbringung können dann untersagt werden. Gerade deshalb sollte der Verordnungsgeber die konsequente Durchsetzung des bestehenden Arzneimittel-, Heilmittelwerbe- und Lauterkeitsrechts gegenüber einem undifferenzierten Stoffverbot bevorzugen.

Weiterhin bietet auch das allgemeine Produktsicherheitsrecht wirksame Schutzmechanismen gegenüber irreführender Marktkommunikation. Bei der Bewertung der Produktsicherheit ist nach Art. 6 Abs. 1 lit. f Ziff. ii GPSR auch das Erscheinungsbild eines Produkts zu berücksichtigen, wenn es Verbraucher voraussichtlich zu einer bestimmungswidrigen Verwendung verleitet, insbesondere wenn es durch Gestaltung, Verpackung und Merkmale einem Gegenstand ähnelt, der gemeinhin als für Kinder ansprechend wahrgenommen wird. Treten Fruchtaromen, süßwarenähnliche Verpackungen oder Comic-Gestaltungen in Zusammenhang mit Cannabinoiden in elektronischen Zigaretten auf, drohen Verstöße gegen das Produktsicherheitsrecht. In diesem Fall begründet nicht die Aussage als solche, sondern die durch sie veranlasste Fehlverwendung das Sicherheitsrisiko. Die Aussagen selbst unterfallen daneben Art. 6 Abs. 1 lit. d GPSR (Aufmachung, Kennzeichnung und sonstige Angaben), sodass irreführende Gesundheitsaussagen auch unabhängig von einer Verwechslungsgefahr in die Sicherheitsbewertung einfließen.

Aus diesen Regelungen folgt: Gegen irreführende Kommunikation bestehen bereits zielgenaue Instrumente, die durch Behörden und im Lauterkeitsrecht auch durch private Anspruchsberechtigte durchgesetzt werden können. Vorrangig ist daher eine konsequente Durchsetzung geltenden Rechts. Ein Totalverbot aller unter die weite Definition fallenden Stoffe ist zur Erreichung dieses Ziels nicht erforderlich. Es wäre vielmehr ein unverhältnismäßiger Eingriff in den Warenverkehr und in die berechtigten Interessen rechtstreuer Unternehmen, soweit keine konkrete stoffbezogene Gesundheitsgefahr nachgewiesen ist.

II. Handwerkliche Unklarheit und systematischer Auslegungskonflikt

Die geplante Definition in § 27a Nummer 1 TabakerzV ist nicht hinreichend trennscharf. Der Entwurf knüpft an die Fähigkeit eines Stoffes an, sich an Rezeptoren des Endocannabinoidsystems zu binden. Diese biologische Anknüpfung kann eine sehr große und in ihren Grenzen schwer vorhersehbare Stoffgruppe erfassen. Zugleich nimmt die Vorschrift Cannabinoide „im Sinne des“ Konsumcannabisgesetzes, des Medizinal-Cannabisgesetzes, des Betäubungsmittelgesetzes und des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes aus. Das Verhältnis dieser Verweisung zu der eigenständigen Definition und zu Anlage 2 Nummer 1 Buchstabe e bleibt unklar.

Für die Auslegung ist insbesondere das Konsumcannabisgesetz einzubeziehen. § 1 Nummer 8 KCanG definiert Cannabis weit als Pflanzen, Blüten, sonstige Pflanzenteile und Harz der Gattung Cannabis einschließlich der Cannabinoide nach Nummer 1, nimmt aber in Buchstabe

b und d CBD und Nutzhanf aus. CBD ist in Nummer 3, Nutzhanf in Nummer 9 eigenständig definiert. Die Regelungen zu Nutzhanf und zu CBD in § 1 Nummer 8 KCanG enthalten demgegenüber eigenständige Abgrenzungen und Ausnahmen unter den dort genannten Voraussetzungen. Gerade diese gesetzliche Differenzierung wird durch die pauschale Bezugnahme des Entwurfs nicht verlässlich abgebildet.

Hinzu kommt, dass von den vier in der Verweisung des § 27a Nummer 1 TabakerzV genannten Gesetzen allein das Konsumcannabisgesetz den Begriff „Cannabinoide“ überhaupt legal definiert (§ 1 Nummer 1 KCanG). Das Medizinal-Cannabisgesetz definiert in § 2 lediglich „Cannabis zu medizinischen Zwecken“, das Betäubungsmittelgesetz verwendet den Begriff der Cannabinoide nicht als eigenständige Begriffsbestimmung, und das Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz kennt in seiner Anlage ausschließlich die strukturchemisch abgegrenzte Stoffgruppe der „Cannabimimetika/synthetischen Cannabinoide“.

Die Verweisung in § 27a Nummer 1 TabakerzV stützt sich damit auf Begriffsbestimmungen, die in drei von vier in Bezug genommenen Gesetzen gesetzlich überhaupt nicht existieren. Diese Kaskade unvollständiger Verweisungen verstärkt die handwerkliche Unklarheit des Entwurfs erheblich, gefährdet die Bestimmtheit des Verordnungstextes und führt zu unvermeidbaren Vollzugsdefiziten bei Überwachungsbehörden und Marktteilnehmern.

Nach dem Wortlaut kann natürliches CBD als ein vom KCanG erfasstes Cannabinoid erscheinen, während CBD zugleich in Anlage 2 ausdrücklich als verbotener Stoff genannt wird. Der Entwurf und seine Begründung lösen diesen Widerspruch nicht hinreichend auf. Insbesondere bleibt offen, ob rechtmäßig aus Nutzhanf gewonnenes, nicht psychotropes CBD vom Verbot erfasst sein soll. Eine solche Unklarheit gefährdet Bestimmtheit, Rechtssicherheit und einen gleichmäßigen Vollzug. Sie schafft zudem erhebliche Abgrenzungsprobleme für Hersteller, Importeure, Händler und Behörden. Klarstellungsbedarf besteht insbesondere für Extrakte aus Medizinalcannabis. Da das Medizinal-Cannabisgesetz (MedCanG) den Begriff Cannabinoide zwar nicht eigenständig definiert, erkennbar aber Medizinalcannabis einschließlich seiner Zubereitungen erfassen soll, muss der Entwurf die Abgrenzung zum MedCanG eindeutig klarstellen, um Vollzugsunsicherheiten bei Produkten mit medizinalcannabisrechtlichem Ursprung zu vermeiden.

Erforderlich ist deshalb eine klare Systematik mit einer ausdrücklichen Kollisionsregel. Die Regelung sollte mindestens zwischen natürlichen Phytocannabinoiden, isolierten oder angereicherten Phytocannabinoiden, chemisch veränderten oder halbsynthetischen Cannabinoiden sowie synthetischen Cannabimimetika unterscheiden.

III. Unionsrechtliche Bedenken

Ein pauschales Verbot von CBD und sämtlichen unter die weite Definition fallenden Cannabinoiden muss sich an den Anforderungen des freien Warenverkehrs messen lassen. Art. 34 AEUV erfasst nicht nur mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, sondern auch Maßnahmen gleicher Wirkung und damit nationale Regelungen, die den Marktzugang für

Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten behindern. Ein vollständiges Vermarktungsverbot ist die einschneidendste Form einer solchen Beschränkung.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 19.11.2020 – C-663/18 (Kanavape) hervorgehoben, dass ein Mitgliedstaat für ein Vermarktungsverbot eine tatsächliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit anhand der neuesten wissenschaftlichen Informationen darlegen muss. Die Maßnahme muss geeignet und erforderlich sein und darf nicht über das hinausgehen, was zum Schutz der Gesundheit erforderlich ist (EuGH, Urt. v. 19.11.2020 – C-663/18, Rn. 87–90). Den Mitgliedstaaten steht beim Schutzniveau zwar ein Wertungsspielraum zu. Dieser entbindet sie aber nicht von der Pflicht zu einer nachvollziehbaren, stoffbezogenen und verhältnismäßigen Risikobewertung.

Nach den Randnummern 90 bis 93 kann das Vorsorgeprinzip Maßnahmen auch bei wissenschaftlicher Unsicherheit tragen. Es erlaubt jedoch keine Regelung, die auf rein hypothetische Erwägungen gestützt wird. Erforderlich ist vielmehr eine umfassende Bewertung des Gesundheitsrisikos auf der Grundlage der zuverlässigsten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und der neuesten Ergebnisse der internationalen Forschung. Gegenstand der Bewertung sind insbesondere der Wahrscheinlichkeitsgrad schädlicher Auswirkungen und die Schwere der möglichen Folgen.

Besondere Bedeutung hat auch der Kohärenzgedanke. In Randnummer 94 weist der EuGH darauf hin, dass die Geeignetheit einer Maßnahme problematisch sein kann, wenn ein Stoff mit gleichen Eigenschaften, dort synthetisches CBD, vom Verbot nicht erfasst wird. Übertragen auf den Entwurf: Menthol mit ausgeprägtem Wohlfühl-Image erhält eine Höchstmenge von 26 mg/ml, CBD ein Totalverbot. Eine kohärente und systematische Zielverfolgung im Sinne von Randnummer 84 liegt darin nicht. Das verlangt eine nachvollziehbare Begründung dafür, warum bestimmte Stoffgruppen verboten, andere aber ausgenommen oder lediglich begrenzt werden.

Auf den vorliegenden Entwurf übertragen bedeutet dies: Für bestimmte berauschende oder toxikologisch problematische Cannabinoide kann eine unionsrechtlich tragfähige Regelung möglich sein. Für ein pauschales Verbot von CBD und sämtlichen unter die weite Definition fallenden Cannabinoiden weist die Begründung jedoch keine stoff- und inhalationsspezifische tatsächliche Gesundheitsgefahr nach. Sie verweist primär auf Produktvielfalt, Claims, Kaufanreize und den Halo-Effekt. Diese Gesichtspunkte können gezielte Werbe- und Vollzugsmaßnahmen tragen; für ein Totalverbot aller erfassten Stoffe genügen sie voraussichtlich nicht.

Das Kanavape-Urteil enthält kein pauschales Freiverkehrsgebot für jede CBD-Zubereitung. Es betrifft eine konkrete Konstellation, lässt die Prüfung der Geeignetheit und Erforderlichkeit nationaler Gesundheitsschutzmaßnahmen ausdrücklich bestehen und ist im Zusammenhang mit den unionsrechtlichen Vorgaben für elektronische Zigaretten, insbesondere Art. 20 der Richtlinie 2014/40/EU, zu lesen.

Für nikotinfreie Erzeugnisse gilt der Maßstab des Kanavape-Urteils in besonderem Maße. Artikel 20 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie erfasst nach seinem Wortlaut ausschließlich nikotinhaltige Flüssigkeiten. Nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter unterliegen dem Anwendungsbereich des Tabakrechts allein kraft der rein nationalen Erstreckung in § 1 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b TabakerzG. Mangels sekundärrechtlicher Vollharmonisierung auf Unionsebene ist ein nationales Stoffverbot für nikotinfreie CBD-Liquids daher unmittelbar und streng an den primärrechtlichen Vorgaben der Artikel 34 und 36 AEUV sowie den Anforderungen der europäischen Warenverkehrsfreiheit zu messen.

Die Schlussfolgerung ist daher präzise zu ziehen: Der Entwurf muss jedenfalls zwischen konkreten stofflichen Gesundheitsgefahren und unzulässiger Kommunikation unterscheiden und die unionsrechtliche Verhältnismäßigkeit sorgfältig prüfen.

IV. Bestehende Instrumente gegen gesundheitsschädliche Inhaltsstoffe und Vollzugsdefizite

§ 13 Absatz 1 Nummer 3 TabakerzG verlangt bereits heute, dass bei der Herstellung der zu verdampfenden Flüssigkeit außer Nikotin nur Inhaltsstoffe verwendet werden, die in erhitzter und nicht erhitzter Form kein Risiko für die menschliche Gesundheit darstellen. Diese Vorgabe knüpft unmittelbar an die stoffliche Sicherheit an und erfasst damit gerade den Regelungsgegenstand, den der Entwurf zusätzlich pauschal ordnen will.

§ 29 TabakerzG ermöglicht bei begründetem Verdacht unter anderem Prüfungen, vorläufige Verbote, dauerhafte Inverkehrbringungsverbote, Rücknahme, Rückruf und Sicherstellung. Die Vorschrift eröffnet außerdem Maßnahmen gegen Werbeverstöße. Das geltende Recht erlaubt damit ein abgestuftes und risikobasiertes Einschreiten, wenn ein konkretes Produkt oder ein konkreter Inhaltsstoff die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem Urteil vom 21.02.2024 – 26 K 1345/23 – gezeigt, dass gegen konkrete gesundheitlich problematische Cannabinoide bereits auf Grundlage des geltenden Tabakrechts wirksam vorgegangen werden kann. Gegenstand des Verfahrens waren E-Liquids mit Hexahydrocannabinol (HHC), einem halbsynthetisch aus Cannabinoiden gewonnenen und psychoaktiv wirkenden Cannabinoid, das zum damaligen Zeitpunkt noch nicht dem Anwendungsbereich des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes unterfiel. HHC ist inzwischen durch entsprechende Änderungen in die Regulierung nach dem NpSG einbezogen worden.

Für HHC lagen seinerzeit jedoch bereits konkrete fachliche Hinweise auf gesundheitlich nachteilige und psychoaktive Wirkungen vor. Das Bundesinstitut für Risikobewertung hatte in seiner Stellungnahme vom 05.10.2023 auf psychoaktive Wirkungen von HHC hingewiesen; diese Einschätzung wurde durch den Prüfbericht des Chemischen und Veterinäruntersuchungsamts Ostwestfalen-Lippe im dortigen Verfahren bestätigt und vom VG Düsseldorf als nachvollziehbar und überzeugend bewertet. Das Gericht stellte deshalb fest, dass HHC-haltige E-Liquids die Anforderungen des § 13 Abs. 1 Nr. 3 TabakerzG nicht erfüllten, wonach außer Nikotin nur solche Inhaltsstoffe verwendet werden dürfen, die in erhitzter und nicht erhitzter Form kein Risiko für die menschliche Gesundheit darstellen. Auf

dieser Grundlage bestätigte es die Sicherstellung der Produkte als rechtmäßig und verhältnismäßig; die hierfür maßgebliche Eingriffsbefugnis ergab sich aus § 29 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 6 TabakerzG.

Die Entscheidung belegt damit, dass die geltenden Vorschriften ein Einschreiten gegen konkret gesundheitsgefährdende oder toxikologisch nicht hinreichend charakterisierte Stoffe ermöglichen. Die bestehenden Regelungen in Verbindung mit der unionsrechtlich und national vorgesehenen Vorabmitteilung von Inhaltsstoffen von elektronischen Zigaretten durch die Marktteilnehmer bieten darüber hinaus einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf für die Marktüberwachung. Nach Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40/EU und der Umsetzung in § 24 Abs. 3 Satz 1 TabakerzV müssen Hersteller und Importeure elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter spätestens sechs Monate vor dem beabsichtigten Inverkehrbringen elektronisch über das EU-CEG mitteilen. Erst nach Abwarten dieser Stillhaltefrist dürfen die elektronischen Zigaretten in Verkehr gebracht werden. Die Mitteilung umfasst nach § 24 Abs. 1 TabakerzV insbesondere Angaben zu den Inhaltsstoffen, ihren Mengen, den toxikologischen Daten sowie ihren Auswirkungen auf die Gesundheit der Verbraucher und ihre suchterzeugende Wirkung. Bei wesentlichen Änderungen ist nach § 24 Abs. 4 TabakerzV eine erneute Mitteilung erforderlich.

Den zuständigen Behörden steht damit ein normativ vorgegebener Prüfungszeitraum zur Verfügung, in dem sie die mitgeteilten Informationen auswerten und bei konkreten Anhaltspunkten für ein Gesundheitsrisiko bereits im Vorfeld einer Inverkehrbringung Maßnahmen nach § 13 Abs. 1 Nr. 3 und § 29 TabakerzG einleiten können.

Der Entwurf muss daher darlegen, welchen zusätzlichen Regelungsbedarf er gegenüber § 13 Abs. 1 Nr. 3 TabakerzG konkret schließt und warum die bestehenden Instrumente für CBD oder einzelne andere Cannabinoide nicht ausreichen. Der Entwurf benennt unter „Alternativen“ ausdrücklich: „Keine.“ Eine Befristung und Evaluierung soll nicht erfolgen. Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist ein unausgefüllter Platzhalter. Das Höchstmengenmodell, das der Entwurf für elf andere Stoffe in Anlage 2a wählt, wurde für Cannabinoide nicht einmal geprüft.

D. Regelungsvorschlag

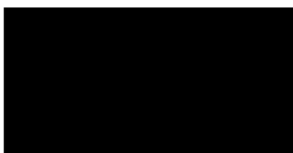
Wir schlagen vor, den Entwurf in folgenden Punkten zu überarbeiten:

1. Auf das undifferenzierte Totalverbot von „Cannabinoiden, einschließlich Cannabidiol“ in Anlage 2 Nummer 1 Buchstabe e TabakerzV ist zu verzichten.
2. Gezielt zu verbieten oder streng zu begrenzen sind allenfalls spezifische synthetische Cannabimimetika sowie berauschende oder hochpotente halbsynthetische Cannabinoide auf Grundlage vorhandener wissenschaftlicher Daten. Synthetisches CBD kann nicht hierzu gehören, da es das gleiche Risikoprofil aufweist wie natürliches CBD und nicht psychoaktiv wirkt.

3. Ein Totalverbot darf nicht an die Stelle einer erforderlichen stoffbezogenen Risikobewertung treten. Für CBD ist im Falle einer belastenden inhalationstoxikologischen Bewertung eine geeignete Höchstmenge auf EU-Ebene zu prüfen.
4. Health- und Disease-Claims sowie Rauschwerbung sind ausdrücklich zu untersagen. Dabei sollte zwischen der stoffbezogenen Risikobewertung und der Regulierung der kommerziellen Kommunikation unterschieden werden.
5. Um verbleibende Lücken bei allgemeinen Wohlbefindens-Claims verhältnismäßig zu schließen, regt der BvCW an, dass das BMLEH dem Gesetzgeber die Erstreckung des § 21 Absatz 1 Nummer 1 TabakerzG auf elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter vorschlägt. Durch eine solche Erstreckung des Verbots von Angaben, die den Eindruck einer günstigen Beeinflussung von Körperfunktion, Leistungsfähigkeit oder Wohlbefinden erwecken, wären spekulative Werbeaussagen wie „entspannend“, „stresslindernd“ oder „BOOSTER“ unmittelbar und bundesweit erfasst.
6. Es sollte im Verordnungstext oder der Begründung ausdrücklich klargestellt werden, dass Medizinalcannabis im Sinne des § 2 MedCanG sowie Arzneimittel im Sinne des § 2 AMG (einschließlich Präsentationsarzneimitteln gemäß § 2 Abs. 3a AMG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 TPD) von den Regelungen der Tabakerzeugnisverordnung unberührt bleiben und nicht unter die tabakrechtlichen Vorschriften fallen.

E. Fazit

Wir begrüßen das Ziel des BMLEH, Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlich riskanten Produkten und irreführenden Gesundheitsversprechen zu schützen. Das geplante undifferenzierte Totalverbot von Cannabinoiden einschließlich CBD lehnen wir jedoch ab. Es ist in seiner Reichweite unklar, gegenüber den bestehenden Instrumenten nicht hinreichend begründet und unionsrechtlich hoch problematisch. Wir bitten daher um eine grundlegende Überarbeitung: konkrete stoffliche Risiken müssen von unzulässiger Kommunikation getrennt, riskante und ausreichend charakterisierte Stoffe gezielt erfasst und verboten werden. Für Rückfragen und fachliche Gespräche stehen wir dem BMLEH gerne zur Verfügung.



Dirk Heitepriem
Präsident
Präsidiums



Lisa Haag
Vizepräsidentin



Dr. Ferdinand Weis, RA
Mitglied des BvCW-