



VdR | Taubenstraße 52 | 10117 Berlin

Bundesministerium für Landwirtschaft,
Ernährung und Heimat
Referat 223 – Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse

- per Mail -

Berlin, 10. Februar 2026

Stellungnahme des VdR – Der Tabakmittelstand

zum Referentenentwurf der Fünften Verordnung zur Änderung der
Tabakerzeugnisverordnung

VdR – Der Tabakmittelstand bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf der Fünften Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung Stellung zu nehmen.

Der Verband vertritt Hersteller und Importeure klassischer Tabakerzeugnisse. Aus Sicht des VdR – Der Tabakmittelstand wirft der Entwurf an mehreren Stellen grundlegende Fragen der Normenklarheit, der Evidenzanforderungen für Verbotsentscheidungen sowie der Systematik des Tabakprodukterechts auf, die über das konkret adressierte Produktsegment hinaus von Bedeutung sind.



VdR - DER TABAKMITTELSTAND

1. Zur Änderung der Begriffsbestimmung „gefärbter Tabak für Rauchtabakerzeugnisse“

Der Referentenentwurf ersetzt in § 18 Nr. 6 TabakerzV die bisherige Formulierung „gefärbter Tabak für Rauchtabakerzeugnisse“ durch „gefärbte Tabakerzeugnisse“.

Nach der Begründung soll es sich hierbei um eine rein redaktionelle Klarstellung handeln. Aus Sicht des VdR – Der Tabakmittelstand wird dieses Ziel mit der gewählten Neufassung jedoch nicht erreicht.

Die bisherige Regelung stellte eindeutig auf das **Färben des im Erzeugnis enthaltenen Tabaks** ab.

Die neue Formulierung verschiebt den sprachlichen Bezugspunkt hingegen auf das Endprodukt insgesamt. Damit wird der Anwendungsbereich nicht präzisiert, sondern semantisch erweitert. Der Begriff „gefärbte Tabakerzeugnisse“ lässt offen, ob künftig neben dem Tabak selbst auch andere Produktbestandteile oder Gestaltungsmerkmale erfasst sein sollen.

Gerade wenn – wie in der Begründung ausgeführt – keine materielle Änderung beabsichtigt ist, schafft diese Wortwahl neue Auslegungsunsicherheiten. Sie wirft insbesondere die Frage auf, ob auch farbliche Gestaltungen des Endprodukts insgesamt gemeint sein könnten, obwohl dies ersichtlich nicht Regelungsgegenstand ist.

Hinzu kommt, dass weitergehende Verbote der Produktgestaltung bereits nach geltendem Recht bestehen. Entsprechende Regelungen zur Aufmachung und Gestaltung von Tabakerzeugnissen bestehen unabhängig von der hier vorgeschlagenen Änderung. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, welchen zusätzlichen Klarstellungsgewinn die neue Formulierung entfalten soll.

Wenn der Regelungszweck weiterhin – wie bisher – ausschließlich das **Färben des Tabaks selbst** erfassen soll, wäre eine sprachlich und systematisch saubere Klarstellung vielmehr durch eine Formulierung wie **„gefärbter Tabak für Tabakerzeugnisse“** zu erreichen.

VdR – Der Tabakmittelstand regt daher an, die Formulierung zu überdenken und klarzustellen, dass sich die Regelung ausschließlich auf den gefärbten Tabak im Tabakprodukt bezieht, um Redundanzen, neue Abgrenzungsfragen und unbeabsichtigte Überschneidungen mit bereits bestehenden Vorschriften zur Produktgestaltung zu vermeiden.



2. Zum Verbot sogenannter Cooling Agents in E-Zigaretten und Nachfüllbehältern

Der Referentenentwurf sieht ein Verbot verschiedener Zusatzstoffe in E-Zigaretten und Nachfüllbehältern vor und stützt sich dabei maßgeblich auf Stellungnahmen des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR).

VdR – Der Tabakmittelstand weist ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei den betroffenen Produkten nicht um solche handelt, die von seinem Verband vertreten werden. Gleichwohl sieht der VdR in der zugrunde gelegten **Regulierungssystematik** Anlass zu Kritik.

Das BfR selbst stellt in seiner Bewertung fest, dass **nur eine sehr begrenzte Datenlage zur inhalativen Wirkung der betreffenden Stoffe vorliegt**. Wesentliche inhalationsspezifische Daten, insbesondere lungenbezogene Endpunkte, fehlen. Stattdessen greift die Bewertung auf Hilfskonstruktionen zurück, darunter die Übertragung oraler Tierdaten auf inhalative Exposition sowie sogenannte Read-across-Ansätze anhand strukturähnlicher Stoffe.

Diese Vorgehensweise ist aus wissenschaftlicher Sicht mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die Übertragung von oralen Expositionsdaten auf inhalative Anwendungen ist nur unter engen Voraussetzungen zulässig und kann inhalationsspezifische Risiken weder valide abbilden noch ersetzen. Auch Read-across-Ansätze sind in der Fachliteratur als unsicherheitsbehaftete Instrumente bekannt, die eine besonders sorgfältige Begründung und transparente Unsicherheitsanalyse erfordern.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die herangezogene Risikobewertung keine belastbare inhalationstoxikologische Grundlage im engeren Sinne darstellt. Sie beschreibt vielmehr eine Situation erheblicher Datenlücken und Unsicherheiten.

Der Referentenentwurf übersetzt diese Unsicherheiten unmittelbar in ein substanzbezogenes Verbot mit weitreichenden Marktfolgen. Damit wird ein regulatorischer Maßstab gesetzt, nach dem **das Fehlen belastbarer Daten selbst zur tragenden Begründung eines Verbots wird**. Aus Sicht des VdR – Der Tabakmittelstand ist dies hochproblematisch.

Eine solche Systematik birgt erhebliche Präzedenzwirkungen. Wenn Stoffverbote bereits auf der Grundlage indirekter Daten, Analogieannahmen und nicht abschließend bewerteter Risiken ausgesprochen werden, lässt sich dieser Ansatz prinzipiell auf jede Produktkategorie übertragen, sobald Datenlücken bestehen. Dies betrifft nicht nur E-Zigaretten, sondern potenziell das gesamte Tabakprodukterecht.

Datenlücken sind aus Sicht des VdR – Der Tabakmittelstand kein Ersatz für belastbare Risikocharakterisierung. Sie begründen Forschungsbedarf, Monitoring oder abgestufte regulatorische Maßnahmen, rechtfertigen jedoch nicht ohne Weiteres ein Totalverbot einzelner Inhaltsstoffe. Der Ordnungsgeber sollte hier klare Evidenzanforderungen formulieren und vermeiden, dass das Vorsorgeprinzip zu einem pauschalen Verbotsinstrument bei unvollständiger Datenlage wird.



3. Zu den Änderungen bei den Sicherheitsmerkmalen

VdR – Der Tabakmittelstand sieht zudem Klärungsbedarf bei der im Entwurf vorgesehenen Neuregelung der **Sicherheitsmerkmale in § 23 Abs. 3 TabakerzV**. Die dort enthaltene Verweisung auf Vorschriften der Tabaksteuerverordnung sowie auf die für die Gestaltung des Steuerzeichens geltenden Vorgaben ist aus Sicht des VdR nicht hinreichend bestimmt.

Insbesondere bleibt unklar, in welchem Umfang und mit welcher Reichweite produktsicherheitsrechtliche Anforderungen künftig an steuerrechtliche Regelungssysteme angelehnt werden sollen.

Die Vorschrift lässt offen, ob Sicherheitsmerkmale lediglich funktional vergleichbar ausgestaltet sein sollen oder ob sie in Hinblick auf Bezug, Gestaltung und Anbringung faktisch wie Steuerzeichen zu behandeln wären. Eine solche Gleichstellung wäre systematisch nicht gerechtfertigt, da Sicherheitsmerkmale und Steuerzeichen unterschiedlichen Regelungszwecken dienen.

Diese Unschärfe birgt die Gefahr divergierender Auslegungen im Vollzug, insbesondere bei Tabakerzeugnissen, die entweder steuerrechtlich privilegiert abgegeben werden oder nicht dem Tabaksteuerrecht unterliegen. Ohne eine klarere Abgrenzung besteht das Risiko, dass bewährte und sachgerechte Sicherheitskonzepte unbeabsichtigt in ein steuerrechtliches Regime überführt werden, für das sie weder konzipiert noch erforderlich sind.

VdR – Der Tabakmittelstand regt daher an, die Regelung dahingehend zu präzisieren, dass Sicherheitsmerkmale eindeutig von Steuerzeichen abgegrenzt bleiben und die bisherigen differenzierten Anforderungen an deren Ausgestaltung und Verwendung unberührt bleiben.



4. Zur Ersetzung „BZgA“ durch „BlÖG“ – Warnhinweise

VdR – Der Tabakmittelstand weist darauf hin, dass die im Entwurf vorgesehene Ersetzung der Bezeichnung „BZgA“ durch „BlÖG“ in § 14 Absatz 1 Satz 5 TabakerzV zwar als redaktionelle Anpassung ausgewiesen wird, in der Praxis jedoch unmittelbare und erhebliche Auswirkungen auf die verpflichtenden Angaben auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen hat.

Die Angabe der zuständigen Stelle im Zusammenhang mit den Warnhinweisen, insbesondere zur Quit-Hotline, ist integraler Bestandteil der Verpackungsgestaltung und erfordert bei einer Änderung eine Neuproduktion von Verpackungsmaterialien. Für die Hersteller bedeutet dies, dass bereits gedruckte und teilweise langfristig disponierte Verpackungen ihre Verkehrsfähigkeit verlieren würden, obwohl der Anlass der Änderung ausschließlich in einer behördlichen Umbenennung liegt und nicht von der Industrie zu vertreten ist. **Dies betrifft insbesondere mittelständische Hersteller sowie langsam drehende Genussprodukte wie Pfeifentabak und Zigarren**, bei denen Verpackungen häufig mit einem Vorlauf von bis zu zwei Jahren produziert werden. Aus Sicht des VdR ist es daher zwingend erforderlich, angemessene Übergangs- und Abverkaufsfristen vorzusehen.

Sachgerecht und verhältnismäßig sind dabei:

eine Umsetzungsfrist von mindestens 12 Monaten für die Anpassung der Verpackungen in der Produktion sowie

eine Abverkaufsfrist von mindestens 24 Monaten für bereits produzierte oder in Verkehr gebrachte Ware.

Diese Fristen sind auch deshalb vertretbar, weil die **Änderung keine inhaltliche Neuerung der Warnhinweise, kein Gesundheitsrisiko und keinen nachvollziehbaren Wettbewerbsvorteil begründet**, der Hersteller dazu veranlassen könnte, Produkte mit der bisherigen Bezeichnung bewusst länger oder gezielt im Markt zu halten.

Ergänzend ist festzuhalten, dass durch die weitere Verwendung der bisherigen Bezeichnung „BZgA“ **keinerlei Verwechslungs- oder Irreführungsgefahr für Verbraucher** besteht. Die institutionelle Kontinuität ist gewahrt, die Aufgabenwahrnehmung unverändert und der Informationsgehalt der Warnhinweise bleibt vollständig erhalten. Dies zeigt sich auch praktisch: Gängige Internetsuchmaschinen verweisen bei der Suche nach „BZgA“ zuverlässig auf die Internetangebote des Bundesinstituts für Öffentliche Gesundheit, und auch die bisherige Internetadresse bzga.de leitet weiterhin unmittelbar auf die entsprechenden Seiten des BlÖG weiter. Ein Informationsdefizit oder eine Fehlleitung der Verbraucher ist daher nicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des VdR kein sachlicher Grund, auf Übergangs- und Abverkaufsfristen zu verzichten. Eine befristete Fortgeltung der bisherigen Bezeichnung ist aus Verbrauchersicht unschädlich und trägt zugleich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie den berechtigten Interessen der betroffenen Hersteller Rechnung.



VdR - DER TABAKMITTELSTAND

Schlussbemerkung

VdR – Der Tabakmittelstand bittet darum, die angesprochenen Punkte im weiteren Verfahren sorgfältig zu prüfen. Die Qualität, Kohärenz und Rechtssicherheit des Tabakprodukterechts hängen wesentlich davon ab, dass redaktionelle Änderungen tatsächlich klarstellend wirken und substanzbezogene Verbote auf einer tragfähigen, methodisch sauberen Bewertungsgrundlage beruhen.

Für Rückfragen oder einen fachlichen Austausch stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Herzliche Grüße



Maximilian van Ackeren
Leiter Mittelstandspolitik
und Technische Regulierung

