

Zur Frage der unions- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Verbots des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten

Kurzgutachten

im Auftrag des Bundesverbands der Tabakwirtschaft und
neuartiger Erzeugnisse (BVTE)

Erstattet durch

Dr. Tobias Masing, Rechtsanwalt (Berlin)

Dr. Christian Johann, Rechtsanwalt (Berlin)

Berlin, im Juli 2026

Gliederung

A. Sachverhalt und Fragestellung.....	3
B. Rechtliche Würdigung.....	6
I. Vorbemerkung	6
II. Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht	6
1. Sperrwirkung der Batterieverordnung.....	7
a) Überschneidung mit dem Anwendungsbereich der Batterieverordnung.....	7
b) Abschließende Harmonisierung.....	9
c) Keine Durchbrechungsmöglichkeit gem. Art. 114 Abs. 5 AEUV.....	12
d) Keine Schutzverstärkung gem. Art. 193 AEUV	13
2. Ungerechtfertigter Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit.....	14
a) Inkohärenz	14
b) Fehlende Erforderlichkeit	19
III. Unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG).....	21
C. Fazit.....	22

A. Sachverhalt und Fragestellung

- (1) Im Rahmen eines derzeit als Referentenentwurf¹ vorliegenden Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG, im Folgenden KrWG-RefE) ist u.a. geplant, § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG wie folgt zu fassen:

„Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass

[...]

4. bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn

a) bei der Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstehenden Abfälle folgende Gefahren nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verhindert werden können:

aa) die Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt,

bb) die Gefahr von schweren Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen oder -einrichtungen oder

cc) die Gefahr der Freisetzung von Schadstoffen.“

- (2) Zur Begründung der Änderung führt der Referentenentwurf Folgendes an:

„Buchstabe b erweitert die bisherige Verordnungsermächtigung für Inverkehrbringens-Verbote, indem zwei weitere Gefahrentatbestände ergänzt werden. Das Verbot wird künftig auch möglich, wenn bei der Verwertung oder Beseitigung der betroffenen Erzeugnisse die Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt oder die Gefahr von schweren Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen oder -einrichtungen entstehen kann und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand

¹ Bearbeitungsstand 26.06.2026.

verhindert werden kann. Eine solche Gefahr ist insbesondere dann gegeben, wenn Produkte, die aufgrund ihrer Zusammensetzung ein immanentes Gefahrenpotenzial haben und daher grundsätzlich einer spezifischen Abfallbehandlung zuzuführen sind, massenhaft über unsachgemäße Entsorgungswege beseitigt werden und sich dort deren Gefahrenpotenzial durch Schadensereignisse niederschlägt bzw. droht niederzuschlagen. Ein solches Gefahrenpotenzial ist insbesondere bei Lithium-Batterien gegeben, die bei unsachgemäßer Behandlung wegen ihrer hohen Energiedichte zu einem hohen Brandrisiko in den Abfallbewirtschaftungsanlagen führen. Die Batteriebrände verursachen nicht nur einen massiven wirtschaftlichen Schaden an den Abfallbewirtschaftungsanlagen, sondern führen zu Schäden an Mensch und Umwelt. Die Gefahr von Personenschäden ist sowohl bei der Brandentstehung in Entsorgungsfahrzeugen und Anlagen als auch bei der Brandbekämpfung gegeben. Bei den Bränden kommt es zudem durch die Rauchentwicklung und durch die Beseitigung des kontaminierten Löschwassers zu einer Umweltgefährdung.

Ein ähnliches Gefahrenpotenzial ist wegen der Explosionsgefahr auch bei kleinen Gaskartuschen gegeben. Erfolgt die unsachgemäße Beseitigung solcher Produkte – wie beispielsweise gegenwärtig bei Einweg-E-Zigaretten – in einem derartig erheblichen Umfang, so dass es zu einer Gefährdung anderer Entsorgungswege kommt, kann ein Produktverbot durch Rechtsverordnung in Frage kommen. Die Änderung ist der erste Schritt zur Umsetzung der im Verfahren zur Novelle des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes gefassten Entschließung (BT-Drs. 21/2635), die eine Prüfbillie hinsichtlich des Verbots von Einweg-E-Zigaretten entsprechend den bestehenden Verboten in Frankreich und Belgien vorsieht. Im Rahmen des genannten Verfahrens hatte sich die Bundesregierung (Plenarprotokoll der 1059. Sitzung des Bundesrates, Anlage 8) verpflichtet, ein gesetzliches

Verbot von elektronischen Einweg-E-Zigaretten auf den Weg zu bringen. Schließlich hat sich der Bundesrat und die Umweltministerkonferenz mehrfach für ein solches Verbot zur Verhinderung von Umwelt- und Gesundheitsgefahren durch Einweg-E-Zigaretten ausgesprochen (vgl. BR-Beschluss März 2023 (BR-Drs. 3/23), Empfehlung der 102. UMK, Juni 2024, BR-Beschluss November 2024, (BR-Drs. 494/24)).“²

- (3) Die bisher in § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG enthaltene Regelung lautet demgegenüber:

„[...] , dass

[...]

4. bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn

a) bei der Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstehenden Abfälle die Freisetzung von Schadstoffen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden könnte und die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,“

- (4) Die geplante Neuregelung ersetzt mithin den bisherigen Verbotstatbestand und streicht zudem die bislang in § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG enthaltene Vorgabe, nach der ein Verbot nur dann zulässig ist, wenn die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann.
- (5) Der BVTE hat uns gebeten, die unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit des § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE im Hinblick auf die damit beabsichtigte Erreichung eines Verbots von Einweg-E-Zigaretten kurzgutachtlich zu überprüfen.

² S. 33 f. des Referentenentwurfs.

B. Rechtliche Würdigung

I. Vorbemerkung

- (6) Der zu untersuchende Regelungsentwurf beinhaltet selbst noch kein Verbot von Einweg-E-Zigaretten, sondern nur eine Ermächtigung der Bundesregierung, das Inverkehrbringen nicht näher spezifizierter Erzeugnisse beim Vorliegen der in § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE geregelten Tatbestandsvoraussetzungen zu verbieten. Ausweislich der Gesetzesbegründung und der dort geschilderten Hintergründe des Entwurfs³ ist die Schaffung der Möglichkeit eines Verbotes gerade von Einweg-E-Zigaretten aber das Primärziel bzw. der vom Gesetzgeber angedachte Musteranwendungsfall des § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE. Für die folgende Untersuchung wird daher der Erlass eines Verbots des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten auf Grundlage von § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE unterstellt.⁴

II. Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht

- (7) Die mit der Neufassung des § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG beabsichtigte Schaffung eines Verbots des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten dürfte mit dem geltenden Unionsrecht nicht in Einklang zu bringen sein. Ein solches nationales Produktverbot bewirkt einen Eingriff in den durch Art. 34 AEUV geschützten freien Warenverkehr.⁵ Hiernach sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Zu den Maßnahmen gleicher Wirkung gehören auch Absatzverbote.⁶ Zwar können Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 36 AEUV aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren

³ Siehe oben, Rn. (2).

⁴ Außer Betracht bleibt dabei, ob im Falle der Einweg-E-Zigarette die tatbestandlichen Vorgaben des § 24 Nr. 4 KrWG-RefE überhaupt erfüllt wären, insbesondere, ob die aus den in ihnen enthaltenen Lithium-Batterien herrührenden Gefahren tatsächlich „nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verhindert werden können“.

⁵ Vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 24 KrWG (September 2021 EL 96) Rn. 11; Brinktrine, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 9; Konzak, in: BeckOK Umweltrecht, 78. Ed. 01.07.2025, § 24 KrWG Rn. 8; Schmelting, in: Schink/Versteyl, KrWG, 3. Aufl. 2025, § 24 Rn. 4.

⁶ Vgl. Becker, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 34 Rn. 54; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 36 Rn. 144; Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 34 (August 2020 EL 71) Rn. 94; Müller-Graff, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 34 Rn. 91.

oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sein. Ein Rückgriff auf die Rechtfertigungsmöglichkeiten des Art. 36 AEUV ist jedoch ausgeschlossen, wenn das Unionsrecht ein von Art. 36 AEUV erfasstes Schutzbedürfnis abschließend geregelt hat.⁷ Dies hat der Unionsgesetzgeber vorliegend in Gestalt der Verordnung (EU) 2023/1542 („Batterieverordnung“, im Folgenden: BattVO)⁸ getan (unter 1.). Selbst wenn aber ungeachtet der harmonisierten Regelungen der BattVO noch Raum für einen Rückgriff auf die Rechtfertigungsgründe des Art. 36 AEUV bestünde, wären diese hier nicht erfüllt (unter 2.).

1. Sperrwirkung der Batterieverordnung

- (8) Überwiegendes spricht dafür, dass die BattVO wegen des mit ihr verfolgten Ziels einer Vollharmonisierung des „*gesamten Lebenszyklus von Batterien*“⁹ eine nationale Regelung sperrt, die das Inverkehrbringen bestimmter Geräte gerade wegen der von den in ihnen eingebauten Batterien mutmaßlich ausgehenden Gefahren von vornherein verbietet. Der Anwendungsbereich von BattVO und einem auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE gestützten Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten würde sich überschneiden (unter a)). Die BattVO enthält jedenfalls mit Blick auf das Inverkehrbringen von Batterien und den Voraussetzungen, unter denen eine Batterie vom Markt genommen werden kann, eine abschließende Regelung (Vollharmonisierung, unter b)). Insoweit greifen auch die in Art. 114 Abs. 5 AEUV (unter c)) oder in Art. 193 AEUV (unter d)) vorgesehenen Ausnahmen für weitergehende Regelungen der Mitgliedstaaten nicht.

a) Überschneidung mit dem Anwendungsbereich der Batterieverordnung

- (9) Ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE gestütztes nationales Verbot von Einweg-E-Zigaretten würde sich mit dem Anwendungsbereich der BattVO überschneiden. Diese enthält Anforderungen an die Nachhaltigkeit, Sicherheit, Kennzeichnung und Information, die das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme von Batterien in der

⁷ Vgl. *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 36 (August 2020 EL 71) Rn. 14; *Müller-Graff*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 36 Rn 14.

⁸ Verordnung (EU) 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 über die Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der Verordnung (EU 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG, ABl. L. 191 vom 28.07.2023, S. 1.

⁹ Vgl. nur Erwägungsgründe 2, 10, 102

Union ermöglichen.¹⁰ Sie dient dem Ziel, „zu einem effizienten Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen, während gleichzeitig die negativen Umweltauswirkungen von Batterien verhindert und verringert werden sollen, und die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen, indem die negativen Auswirkungen der Entstehung und der Bewirtschaftung von Altbatterien verhindert und verringert werden.“¹¹ Die BattVO gilt für alle Kategorien von Batterien „unabhängig von Form, Volumen, Gewicht, Gestaltung, stofflicher Zusammensetzung, Typ, chemischer Zusammensetzung, Verwendung oder Zweck, auch unabhängig davon, ob sie in andere Produkte eingebaut sind oder ihnen beigefügt werden oder dafür ausgelegt sind. Sie gilt auch für Batterien, die in Produkte eingebaut oder Produkten beigefügt sind oder speziell dafür ausgelegt sind, in Produkte eingebaut oder Produkten beigefügt zu werden“.¹² Nach der BattVO zulässigerweise in Verkehr gebrachte Batterien dürfen „kein Risiko für die menschliche Gesundheit, für die Sicherheit von Personen, für Sachgüter oder für die Umwelt bergen.“¹³

- (10) Bei einem auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE gestützten nationalen Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten würde es sich faktisch um eine Regelung handeln, die wie die BattVO auf die Vermeidung der Gefahren abzielt, die von Batterien für die menschliche Gesundheit/für die Sicherheit von Personen (= „Gefahr von Schäden am Menschen“ gem. § 24 Nr. 4 Buchst. a) aa) KrWG-RefE), für Sachgüter (= „Gefahr von schweren Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen oder -einrichtungen“ gem. § 24 Nr. 4 Buchst. a) bb) KrWG-RefE) oder für die Umwelt (= „Schäden an der Umwelt“ gem. § 24 Nr. 4 Buchst. a) aa) KrWG-RefE sowie „Gefahr der Freisetzung von Schadstoffen“ gem. § 24 Nr. 4 Buchst. a) cc) KrWG-RefE) ausgehen. Zwar wäre ein solches Verbot formal nicht auf bestimmte Kategorien von Batterien gerichtet, sondern auf das Erzeugnis „Einweg-E-Zigarette“. Maßgeblicher Grund für das Einweg-E-Zigaretten beigemessene Gefahrenpotenzial ist aber der Umstand, dass sie typischerweise Lithium-Batterien enthalten. Nicht das Erzeugnis Einweg-E-Zigarette begründet die Gefahr, sondern die Batterien, die wegen ihrer hohen Energiedichte bei unsachgemäßer Behandlung zu einem hohen Brandrisiko in Abfallbewirtschaftungsanlagen führen.¹⁴

¹⁰ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BattVO.

¹¹ Art. 2 BattVO.

¹² Art. 1 Abs. 3 BattVO.

¹³ Art. 5 Abs. 2 BattVO.

¹⁴ So auch ausdrücklich die Gesetzesbegründung des § 24 Nr. 4 KrWG-RefE, siehe dazu oben, Rn. (2).

b) Abschließende Harmonisierung

- (11) Die BattVO macht an zahlreichen Stellen deutlich, dass der Unionsgesetzgeber sie als abschließende Regelung des Inverkehrbringens von Batterien ansieht (Vollharmonisierung). Insbesondere *„zur Gewährleistung von Rechtssicherheit für alle beteiligten Akteure sowie zur Vermeidung von Diskriminierung, Handelshemmnissen und Verzerrungen auf dem Batteriemarkt“* sei es erforderlich, Vorschriften in Bezug auf die Nachhaltigkeit, die Leistung, die Sicherheit, die Sammlung, das Recycling und die weitere Nutzung von Batterien sowie in Bezug auf Informationen zu Batterien für Endnutzer und Wirtschaftsakteure festzulegen. Es sei notwendig, *„einen harmonisierten Rechtsrahmen für den gesamten Lebenszyklus von Batterien zu schaffen, die in der Union in Verkehr gebracht werden.“*¹⁵ Um die angestrebten Ziele zu erreichen, also *„in einem Rechtsinstrument auf den gesamten Lebenszyklus einer Batterie einzugehen, dabei Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die Integrität des Binnenmarkts zu wahren, sollten die Vorschriften zur Festlegung der Anforderungen an Batterien für alle Wirtschaftsakteure in der gesamten Union einheitlich gelten und keinen Spielraum für eine unterschiedliche Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zulassen.“*¹⁶
- (12) Die BattVO zielt dabei explizit auf die Vermeidung negativer Umweltauswirkungen ab. Dazu gehören insbesondere auch *„die negativen Auswirkungen der Entstehung und der Bewirtschaftung von Altbatterien auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt“*, welche vermieden und verringert werden sollen. Um aber zu verhindern, dass dabei *„der freie Verkehr von Batterien durch uneinheitliche Regelungen behindert wird, indem einheitliche Verpflichtungen und Anforderungen für den gesamten Binnenmarkt festgelegt werden, ist daher Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die angemessene Rechtsgrundlage für diese Verordnung. Soweit diese Verordnung spezifische Vorschriften für die Bewirtschaftung von Altbatterien enthält, ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die angemessene Rechtsgrundlage, insofern diese spezifischen Vorschriften betroffen sind.“*¹⁷ Harmonisierte Vorschriften für die Abfallbewirtschaftung seien notwendig, *„um sicherzustellen, dass Hersteller und andere Wirtschaftsakteure bei der Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung für Batterien in allen Mitgliedstaaten denselben Vorschriften unterliegen,*

¹⁵ Erwägungsgrund 2.

¹⁶ Erwägungsgrund 10.

¹⁷ Erwägungsgrund 12.

und um dafür zu sorgen, dass die menschliche Gesundheit und die Umwelt in der gesamten Union in hohem Maße geschützt werden.“¹⁸

- (13) Für die Einführung eines nationalen Verbots einer ganzen Kategorie von Erzeugnissen wegen der in ihnen eingebauten Batterien besteht in Anbetracht dessen kein Raum. Nach Art. 4 BattVO gilt der Grundsatz des freien Verkehrs. Die Mitgliedstaaten dürfen hiernach die Bereitstellung auf dem Markt von Batterien, die der BattVO genügen, nicht unter Berufung auf die Nachhaltigkeits-, Sicherheits-, Kennzeichnungs- und Informationsanforderungen, die für Batterien im Rahmen der BattVO gelten, untersagen, beschränken oder behindern. Die BattVO geht dabei von der Prämisse aus, dass Batterien in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie keine Risiken für die menschliche Gesundheit, die Sicherheit von Personen, Sachgüter oder die Umwelt bergen, wenn sie ordnungsgemäß und in vorhersehbarer Weise genutzt werden.¹⁹
- (14) Die Verpflichtung, eine mit der BattVO konforme Batterie vom Markt zu nehmen, kommt allenfalls im engen Rahmen des Art. 81 BattVO in Betracht. Dieser sieht vor, dass ein Mitgliedstaat im Falle der Feststellung des Risikos einer die Anforderungen der BattVO erfüllenden Batterie *„für die menschliche Gesundheit oder die Sicherheit von Personen oder für den Schutz von Sachgütern oder der Umwelt“* den betreffenden Wirtschaftsakteur unverzüglich dazu auffordert, *„innerhalb einer von den Marktüberwachungsbehörden vorgeschriebenen vertretbaren Frist, die der Art des Risikos angemessen ist, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um dafür zu sorgen, dass die konformen Batterie, die ein Risiko darstellt, bei der Bereitstellung auf dem Markt dieses Risiko nicht mehr aufweist oder dass diese Batterie vom Markt genommen oder zurückgerufen wird.“²⁰* Der Wirtschaftsakteur gewährleistet in diesem Falle, *„dass für sämtliche konformen Batterien, mit denen ein Risiko verbunden ist und die er unionsweit auf dem Markt bereitgestellt hat, Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.“²¹* Über die Feststellung eines Risikos hat der Mitgliedstaat die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich informieren.²² Diese Information umfasst *„alle verfügbaren Einzelheiten, insbesondere die Daten, die zur Identifizierung der konformen Batterie, mit der ein Risiko verbunden ist, erforderlich sind, die Herkunft und die Lieferkette der Batterien sowie die Art des gegebenen Risikos und die Art und Dauer der*

¹⁸ Erwägungsgrund 95.

¹⁹ Vgl. Erwägungsgrund 130.

²⁰ Art. 81 Abs. 1 BattVO.

²¹ Art. 81 Abs. 2 BattVO.

²² Art. 81 Abs. 3 Satz 1 BattVO.

ergriffenen nationalen Maßnahmen“.²³ Die Kommission muss sodann unverzüglich die Mitgliedstaaten und den betreffenden Wirtschaftsakteur bzw. die betreffenden Wirtschaftsakteure konsultieren und eine Bewertung der ergriffenen nationalen Maßnahmen vornehmen.²⁴ Anhand der Ergebnisse dieser Bewertung erlässt die Kommission einen Durchführungsrechtsakt, in dem sie festlegt, ob die nationale Maßnahme gerechtfertigt ist, und schlägt, falls erforderlich, geeignete Maßnahmen vor.²⁵

- (15) Ein nationales Verbot von Einweg-E-Zigaretten wegen des durch die in ihnen eingebauten Lithium-Batterien allgemein gegebenen Brandrisikos wäre hiermit nicht in Einklang zu bringen. Es erscheint insoweit bereits zweifelhaft, ob insoweit noch Raum für die Feststellung eines Risikos durch einen Mitgliedstaat besteht. Das prinzipiell bestehende Risiko der Brandverursachung durch Lithium-Batterien ist nicht neu. Es war insbesondere auch schon vor dem Erlass der BattVO vom 12. Juli 2023 bekannt.²⁶ Das Phänomen der Entsorgung von Altbatterien im Siedlungsabfall hatte der Unionsgesetzgeber ebenfalls bereits vor Augen (*„die Auswirkungen der in Batterien enthaltenen Stoffe, insbesondere gefährlicher Stoffe, auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder die Sicherheit von Personen, einschließlich der Auswirkungen infolge einer unangemessenen Entsorgung von Altbatterien beispielsweise durch wilde Ablagerung oder als unsortierter Siedlungsabfall.“*²⁷).
- (16) Darüber hinaus können sich Maßnahmen nach Art. 81 BattVO nur auf „eine Batterie“ beziehen (vgl. Art. 81 Abs. 1 BattVO), d.h. auf ein bestimmtes individuelles Modell, nicht aber auf das Risiko, das aus dem Einbau einer Kategorie von Batterien in bestimmten Erzeugnissen herrührt. Dies zeigt auch Art. 81 Abs. 3 BattVO, der auf die „Identifizierung“, „Herkunft“ und „Lieferkette“ der Batterien abstellt und damit ebenfalls von einer Individualisierbarkeit der Batterie ausgeht. Zusammengefasst: Die Verpflichtung, eine Batterie vom Markt zu nehmen, kann nach der BattVO allenfalls dann ausgesprochen werden, wenn nachträglich ein *spezifisches* Risiko identifiziert wird, dass von einer *bestimmten* an sich verordnungskonformen Batterie ausgeht. Das

²³ Art. 81 Abs. 3 Satz 2 BattVO.

²⁴ Art. 81 Abs. 4 Satz 1 BattVO.

²⁵ Art. 81 Abs. 4 Satz 2 BattVO.

²⁶ Siehe dazu nur die in der Begründung des RefE in Bezug genommene BR-Drs. 3/23 vom 10.01.2023 (*„Bei einer nicht fachgerechten Entsorgung über den Hausmüll besteht neben dem Rohstoffverlust auch die Gefahr von Bränden durch die enthaltenen Lithiumionen-Batterien.“*); siehe ferner BDE, Brände von Entsorgungsanlagen durch falsch entsorgte Batterien – Informationen und Forderungen des BDE, Stand September 2024, S. 1. <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/12/93/355883/Stellungnahme-Gutachten-SG2409200033.pdf>.

²⁷ Art. 74 Abs. 1 Satz 1 Buchst. f) BattVO.

allgemeine und dem Unionsgesetzgeber bewusste Risiko der Brandverursachung durch Lithium-Batterien reicht hierfür hingegen nicht aus.

c) Keine Durchbrechungsmöglichkeit gem. Art. 114 Abs. 5 AEUV

- (17) Die durch die BattVO getroffenen abschließenden Regelungen hinsichtlich des Inverkehrbringens von Batterien bzw. einer Verpflichtung, Batterien vom Markt zu nehmen, kann vorliegend auch nicht unter Zuhilfenahme vom Art. 114 Abs. 5 AEUV durchbrochen werden. Hiernach teilt ein Mitgliedstaat, *„der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.“* Die Kommission beschließt sodann binnen sechs Monaten nach der Mitteilung, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen.²⁸
- (18) Mit Blick auf die von Lithium-Batterien bei unsachgemäßer Behandlung ausgehenden Brandrisiken gibt es zum einen keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse. Neu sind Erkenntnisse, die in den Beratungen über den Harmonisierungsakt noch nicht berücksichtigt werden konnten, weil sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt oder trotz Existenz noch nicht hinreichend anerkannt waren.²⁹ Dem Ausnahmecharakter des Art. 114 Abs. 5 AEUV entspricht es, diese Voraussetzung restriktiv auszulegen.³⁰ Das von Lithium-Batterien ausgehende Brandrisiko für Abfallbewirtschaftungsanlagen und -einrichtungen war, wie dargelegt, schon vor Verabschiedung der BattVO bekannt.³¹
- (19) Zum anderen ist auch nicht ersichtlich, dass es sich bei dem von Lithium-Batterien für Abfallbewirtschaftungsanlagen und -einrichtungen ausgehenden Brandrisiko um ein spezifisches Problem in der Bundesrepublik Deutschland handelt. Maßgeblich sind

²⁸ Art. 114 Abs. 6 AEUV.

²⁹ Classen, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 114 Rn. 241; siehe auch Herrnfeld, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 114 Rn. 101; Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 114 Rn. 111; Tietje, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 (August 2023 EL 80) Rn. 193.

³⁰ Tietje, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 (August 2023 EL 80) Rn. 192.

³¹ Siehe oben, Rn. (15).

dafür etwa geographische, geologische oder auch wirtschaftliche Besonderheiten.³² Ein spezifischer Charakter fehlt, wenn sich die Sachlage im Großen und Ganzen entsprechend in allen Mitgliedstaaten als vergleichbar erweist, also nicht durch Anpassung des Harmonisierungsaktes gelöst werden kann.³³ Für all dies ist bei den von Lithium-Batterien ausgehenden Brandrisiken nichts ersichtlich. Sie liegen in der Natur des Produkts (hohe Energiedichte) haben ihre Ursache in physikalischen Gründen, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zum Tragen kommen. Dementsprechend wird das Problem einer steigenden Anzahl von Brandereignissen in Abfallbewirtschaftungsanlagen und -einrichtungen aufgrund sich entzündender Batterien nicht nur aus Deutschland berichtet, sondern auch aus anderen Mitgliedstaaten.³⁴

d) Keine Schutzverstärkung gem. Art. 193 AEUV

- (20) Ebenso wenig könnte ein auf Grundlage von § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE erlassenes Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten auf die sog. „Schutzverstärkerklausel“ des Art. 193 AEUV gestützt werden. Hiernach hindern zwar die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 192 AEUV getroffen werden, die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Art. 193 AEUV ist aber nur anwendbar, wenn die Regelung, von der abgewichen werden soll, auf die Umweltschutzkompetenz aus Art. 192 AEUV gestützt wird.³⁵ Dies ist bei der BattVO aber nur hinsichtlich der Art. 54 bis 76 BattVO der

³² *Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 114 Rn. 243; *Korte*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 114 Rn. 114; *Tietje*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 (August 2023 EL 80) Rn. 196.

³³ *Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 114 Rn. 243; *Herrnfeld*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 114 Rn. 101; *Korte*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 114 Rn. 113.

³⁴ Siehe BDE, Brände von Entsorgungsanlagen durch falsch entsorgte Batterien – Informationen und Forderungen des BDE, Stand September 2024, S. 1. <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/12/93/355883/Stellungnahme-Gutachten-SG2409200033.pdf>; BDE: Batteriebrände – europäische Lösungen, 30. Juni 2026, <https://bde.de/presse/batteriebraende-bde-und-denuo-fordern-europaeische-loesungen/> („Batteriebrände machen nicht an nationalen Grenzen halt – und die Lösungen dürfen es ebenfalls nicht. Entsorgungs- und Recyclingunternehmen in ganz Europa sind denselben Risiken ausgesetzt. Wir brauchen einen harmonisierten europäischen Rechtsrahmen, der Brände verhindert, die sichere Sammlung von Batterien stärkt und die Kosten fair verteilt.“); VOEB: Brandbilanz 2025, 12. Februar 2026: https://www.voeb.at/legacy/user_upload/voeb.at/Intern/2026/VOEB_PA_Braende_Abfallwirtschaft_2025_12022026.pdf; Electric toothbrushes and light-up sneakers are setting France on fire, <https://www.politico.eu/article/electric-toothbrush-light-up-sneakers-france-household-waste-fires-studies-product/>; FEAD, Joint call for EU action to protect waste management from surging lithium battery fires, <https://fead.be/position/lithium-battery-fires/>.

³⁵ *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 193 Rn.6; *Winkler*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 193 (August 2023 EL 80) Rn. 9.

Fall.³⁶ Diese regeln in Kapitel VIII der Verordnung die Bewirtschaftung von Altbatterien und verpflichten die Mitgliedstaaten insoweit zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung. Insoweit geht die BattVO im Übrigen selbst davon aus, dass sie lediglich Mindestvorschriften festlegt;³⁷ soweit in Kapitel VIII keine vollständige Harmonisierung vorgesehen ist, können die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen zu diesen spezifischen Themen vorsehen, sofern eine solche weitere Regelung den Bestimmungen der Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) sowie der BattVO entspricht.³⁸ Der Grundsatz des freien Verkehrs (Art. 4 BattVO) und insbesondere die Voraussetzungen, unter denen es in Betracht kommt, eine Batterie vom Markt zu nehmen, sind indes nicht in Kapitel VIII der BattVO geregelt und allein auf Art. 114 AEUV gestützt. Abweichungen hiervon können daher von vornherein nicht durch die Schutzverstärkerklausel des Art. 193 AEUV gerechtfertigt werden.

2. Ungerechtfertigter Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit

- (21) Selbst wenn nicht von einer abschließenden Harmonisierung der Bedingungen des Inverkehrbringens von Batterien durch die BattVO ausgegangen würde, bliebe es dabei, dass ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE gestütztes nationales Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten mit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV unvereinbar wäre. Eine solche Maßnahme würde einerseits dem aus Art. 36 AEUV abzuleitenden Kohärenzgebot widersprechen (unter a)) und sich andererseits als nicht erforderlich erweisen (unter b)).

a) Inkohärenz

- (22) Auch wenn unterstellt wird, dass sich die mit § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE verfolgten Ziele unter eines der von Art. 36 AEUV anerkannten Schutzgüter fassen lassen, vermag die Anwendung von Art. 36 AEUV den mit einem Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten verbundenen Eingriff in Art. 34 AEUV schon deshalb nicht zu rechtfertigen, weil es einem solchen Verbot an der notwendigen Kohärenz mit anderen Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung der mit Altbatterien

³⁶ Siehe ABl. L 191 vom 28.07.2023, S. 1 („...gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Art. 114 und – in Bezug auf die Artikel 54 bis 76 dieser Verordnung – auf Artikel 192 Absatz 1“); siehe auch bereits oben, Rn. (12).

³⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BattVO.

³⁸ Erwägungsgrund 103.

verbundenen Probleme fehlt. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann eine die Warenverkehrsfreiheit beschränkende Maßnahme nämlich

„nur dann als geeignet angesehen werden, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, **dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen** (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 55, vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, Slg. 2009, I-4171, Randnr. 42, und vom 16. Dezember 2010, Josemans, C-137/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 70).“³⁹

- (23) An einer solchen kohärenten Zielerreichung würde es zunächst im Hinblick auf die in der – in den Mitgliedstaaten bereits unmittelbar geltenden⁴⁰ – BattVO vorgesehenen Maßnahmen fehlen. Die betrifft insbesondere den zum 18. Februar 2027 in Kraft tretenden⁴¹ Art. 11 BattVO. Hiernach sind natürliche oder juristische Personen, die Produkte, in die Gerätebatterien eingebaut sind, in Verkehr bringen, verpflichtet, dafür zu sorgen, dass diese Batterien vom Endnutzer jederzeit während der Lebensdauer des Produkts leicht entfernt und ausgetauscht werden können.⁴² Sie haben darüber hinaus dafür zu sorgen, dass den Produkten, in die Gerätebatterien eingebaut sind, eine Betriebsanleitung und Sicherheitsinformationen für die Verwendung, das Entfernen und das Austauschen der Batterien beiliegen. Diese Betriebsanleitung und diese Sicherheitsinformationen werden den Endnutzern auf einer öffentlichen Website dauerhaft und in leicht verständlicher Form online bereitgestellt.⁴³ Einweg-E-Zigaretten, die sich dadurch auszeichnen, dass sie eine nicht austauschbare Batterie haben, können damit ab dem 18. Februar 2027 ohnehin nicht mehr konform mit der BattVO auf dem Markt bereitgestellt werden. Zudem wird dem Endnutzer mit der Verpflichtung, die

³⁹ EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011 – C-28/09, *Kommission/Österreich*, Rn. 126; siehe auch EuGH, Urteil vom 23. Dezember 2015 – C-333/14, *Scotch Whisky Association*, Rn. 37.

⁴⁰ Vgl. Art. 288 AEUV.

⁴¹ Vgl. Art. 96 Abs. 2 Buchst. a) BattVO.

⁴² Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BattVO.

⁴³ Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 BattVO.

Entfernung und Austauschbarkeit von Batterien zu gewährleisten, die ordnungsgemäße Entsorgung erheblich erleichtert.

- (24) Hinzu kommt, dass die Hersteller von Batterien im Rahmen der mit der BattVO eingeführten erweiterten Herstellerverordnung u.a. verpflichtet sind, die Kosten für die getrennte Sammlung von Altbatterien und der anschließenden Beförderung und der anschließenden Behandlung der Altbatterien tragen.⁴⁴ Die Hersteller bzw. die Organisationen für Herstellerverantwortung müssen zudem gem. Art. 59 BattVO sicherstellen, dass alle Gerätealtbatterien unabhängig von Art, chemischer Zusammensetzung, Zustand, Marke oder Herkunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem die Hersteller Gerätebatterien erstmals auf dem Markt bereitstellen, getrennt gesammelt werden. Zu diesem Zweck richten sie u.a. ein Rücknahme- und Sammelsystem für Gerätealtbatterien ein,⁴⁵ bieten bestimmten Personen und Stellen die unentgeltliche Sammlung von Gerätealtbatterien an und sorgen für deren Abholung,⁴⁶ treffen für die Sammelstellen die erforderlichen praktischen Vorkehrungen,⁴⁷ holen an den Sammelstellen gesammelte Altgerätebatterien unentgeltlich ab,⁴⁸ holen sie die aus Elektro- und Elektronik-Altgeräten entnommenen Gerätealtbatterien regelmäßig ab⁴⁹ und stellen sicher, dass die abgeholten Gerätealtbatterien anschließend einer ordnungsgemäßen Behandlung (Art. 70 BattVO) unterzogen werden.⁵⁰ Die Sammelstellen müssen das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates abdecken, wobei die Bevölkerungszahl und die Bevölkerungsdichte, die voraussichtliche Menge an Gerätealtbatterien, die Zugänglichkeit für Endnutzer und die geografische Nähe zu Endnutzern berücksichtigt werden, und sich nicht auf Gebiete beschränkt, in denen die Sammlung und anschließende Bewirtschaftung von Gerätealtbatterien profitabel ist.⁵¹ Den Herstellern bzw. den Organisationen für Herstellerverantwortung sind darüber hinaus Mindestzielvorgaben für die Sammlung von Gerätealtbatterien gemacht (63 % bis 31.12.2027; 73 % bis 31.12.2030).⁵² Endnutzer können ihre Gerätealtbatterien bei den eingerichteten Sammelstellen kostenlos entsorgen; sie sind dabei weder verpflichtet, eine neue

⁴⁴ Art. 56 Abs. 4 Buchst. a) BattVO.

⁴⁵ Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a) BattVO.

⁴⁶ Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b) BattVO.

⁴⁷ Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c) BattVO.

⁴⁸ Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Buchst. d) BattVO.

⁴⁹ Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Buchst. e) BattVO.

⁵⁰ Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f) BattVO.

⁵¹ Art. 56 Abs. 2 Buchst. b) BattVO.

⁵² Art. 56 Abs. 3 BattVO.

Batterie zu kaufen, noch müssen sie die Batterie bei den Herstellern gekauft haben, die die Sammelstelle eingerichtet haben.⁵³

- (25) Flankiert werden diese Pflichten der Hersteller durch weitere Pflichten der Händler und Endnutzer. Nach Art. 62 Abs. 1 BattVO müssen die Händler Altbatterien, unabhängig von deren chemischen Zusammensetzung, Marke oder Herkunft, vom Endnutzer unentgeltlich und ohne den Endnutzer zu verpflichten, eine neue Batterie zu kaufen oder die Batterie bei ihnen gekauft zu haben, zurücknehmen. Die Endnutzer sind ihrerseits gem. Art. 64 Abs. 1 BattVO verpflichtet, Altbatterien getrennt von anderen Abfallströmen einschließlich gemischter Siedlungsabfälle zu entsorgen.
- (26) Des Weiteren sieht Art. 63 BattVO vor, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 2027 die Durchführbarkeit und die potenziellen Vorteile eines Pfandsystems für Batterien beurteilt. Auch dies zielt darauf ab, „*die Sammlung zu maximieren und die Sicherheitsrisiken zu verringern*“⁵⁴.
- (27) Schließlich sind die Hersteller bzw. die Organisationen der Herstellerverantwortung verpflichtet, den Endnutzern und Händlern für die Kategorien von Batterien, die sie in einem Mitgliedstaat bereitstellen umfassende Informationen über die Abfallvermeidung und die Bewirtschaftung von Altbatterien zur Verfügung zu stellen:

„a) die Rolle der Endnutzer im Hinblick auf den Beitrag zur **Abfallvermeidung**, [...];

b) die Rolle der Endnutzer im Hinblick auf den Beitrag zur **getrennten Sammlung von Altbatterien** [...], um deren Behandlung zu ermöglichen;

c) die getrennte Sammlung, Rücknahme- und Sammelstellen, die Vorbereitung zur Wiederverwendung, die Vorbereitung zur Umnutzung und die Behandlung, die für Altbatterien zur Verfügung stehen;

d) die erforderlichen **Sicherheitsanweisungen** für die Handhabung von Altbatterien, die auch die Risiken von

⁵³ Art. 56 Abs. 4 BattVO.

⁵⁴ Erwägungsgrund 109.

Batterien, die **Lithium** enthalten, und deren Handhabung abdecken;

e) die Bedeutung der Kennzeichnungen und Symbole auf Batterien gemäß Artikel 13 oder solche, die auf deren Verpackung aufgedruckt oder in den Begleitunterlagen zur Batterie enthalten sind;

f) die Auswirkungen der in Batterien enthaltenen Stoffe, insbesondere gefährlicher Stoffe, auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder die Sicherheit von Personen, **einschließlich der Auswirkungen infolge einer unangemessenen Entsorgung von Altbatterien** beispielsweise durch wilde Ablagerung oder als **unsortierter Siedlungsabfall**.⁵⁵

Die Informationen für den Endkunden sollen dabei „*entweder auf ganz konventionell über Außenwerbung, Plakate, durch Social-Media-Kampagnen oder auf innovativere Weise, beispielsweise durch den elektronischen Zugang zu Websites über einen auf der Batterie angebrachten QR-Code, bereitgestellt werden.*“⁵⁶.

- (28) Aus alledem folgt: Die BattVO etabliert ein umfassendes und kleinteilig ausgestaltetes Regime des Umgangs mit Altbatterien, das zuvörderst darauf abzielt, dass diese von den Endnutzern niedrigschwellig zurückgegeben und sodann einer ordnungsgemäßen Behandlung zugeführt werden. Dabei wird insbesondere auch darauf gesetzt, das Problembewusstsein der Endverbraucher – gerade auch mit Blick auf Lithium-Batterien und die Folgen der Entsorgung im unsortierten Siedlungsabfall zu schärfen und auf diese Weise auf eine ordnungsgemäße Entsorgung hinzuwirken. Die aus Art. 11 BattVO folgende Pflicht, Produkte so zu gestalten, dass Gerätebatterien entnommen und ausgetauscht werden können, sorgt dafür, dass die Endnutzer der ihnen obliegenden Pflicht zur getrennten Entsorgung auch in praktischer Hinsicht ohne die Überwindung technischer Hindernisse nachkommen können.
- (29) Ein nationales Verbot, das den mit der unsachgemäßen Entsorgung von Lithium-Batterien verbundenen Gefahren von Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen und -einrichtungen in der Weise begegnet, dass bereits das Inverkehrbringen bestimmter

⁵⁵ Art. 74 Abs. 1 BattVO (Hervorhebungen hinzugefügt).

⁵⁶ Erwägungsgrund 119.

Erzeugnisse verboten wird, liefe dieser – in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden – Konzeption des Unionsgesetzgebers zuwider. Die in der BattVO für die Hersteller, Händler und Endnutzer vorgesehenen Pflichten liefen insoweit leer. Ihnen würde die Möglichkeit genommen, Wirkung zu entfalten und die Vermeidung der mit der unsachgemäßen Entsorgung von Altbatterien verbundenen Risiken auf ihre Weise zu erreichen. Ein zusätzliches nationales Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Erzeugnisse, die Lithium-Batterien enthalten, kann damit kein Beitrag dazu sein, dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Es entzieht den in der BattVO vorgesehenen Maßnahmen vielmehr den Boden.

- (30) Genauso inkohärent erschiene ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE gestütztes Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten schließlich mit Blick auf die bereits in § 17 Abs. 1a ElektroG verankerten Vorgaben. Hiernach sind Vertreiber, die elektronische Zigaretten oder elektronische Tabakerhitzer im Sortiment führen oder innerhalb der letzten sechs Monate geführt haben, verpflichtet, elektronische Zigaretten oder elektronische Tabakerhitzer, die als Altgeräte anfallen, am Ort der Abgabe oder in unmittelbarer Nähe hierzu unentgeltlich zurückzunehmen. Die Rücknahme darf nicht an den Kauf einer elektronischen Zigarette oder eines elektronischen Tabakerhitzers geknüpft werden. Die Regelung zielt zuvörderst auf Einweg-E-Zigaretten ab und dient ausdrücklich auch dazu, durch *„die ordnungsgemäße Entsorgung und die Behandlung in spezifizierten Anlagen [...] Brandrisiken durch die enthaltenen Batterien“* zu minimieren.⁵⁷ Im nationalen Recht ist mithin bereits ein der Konzeption der BattVO entsprechender Regelungsansatz vorhanden, der statt auf ein Verkehrsverbot zu setzen, die Problemlösung mit der Schaffung niedrigschwelliger Rückgabemöglichkeiten anzustreben. Auch mit Blick auf § 17 Abs. 1a Elektroggesetz kann in einem zusätzlichen, durch Rechtsverordnung erlassenen Verbot, Einweg-E-Zigaretten in Verkehr zu bringen, kein kohärenter und systematischer Regelungsansatz gesehen werden.

b) Fehlende Erforderlichkeit

- (31) Unabhängig von der fehlenden Kohärenz mit dem Regelungsansatz der BattVO und des ElektroG wäre ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE gestütztes Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten auch deshalb nicht nach Art. 36 AEUV gerechtfertigt, weil es zur Zielerreichung nicht erforderlich ist. Eine unter Berufung auf Art. 36 AEUV getroffene Maßnahme muss zugleich das mildeste, also das den freien Warenverkehr am wenigsten einschränkende Mittel sein. Eine Regelung ist

⁵⁷ BT-Drs. 21/1506, S. 25.

durch Art. 36 AEUV nicht gedeckt, wenn das gefährdete Schutzgut genauso wirksam durch Maßnahmen geschützt werden kann, die den Handel innerhalb der Union weniger beschränken. Der Handel innerhalb der Union darf nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigt werden. Daher ist eine Maßnahme nicht gerechtfertigt, wenn sie aus dem Kreis der geeigneten Maßnahmen nicht die am wenigsten behindernde ist und damit schon deshalb außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht.⁵⁸

- (32) Dies ist in Anbetracht der bereits geschilderten alternativen Regelungsansätze in der BattVO (dazu oben, Rn. (23) ff.) und dem ElektroG (dazu oben, Rn. (30)) bei einem Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten nicht der Fall. Niedrigschwellige Rückgabemöglichkeiten in Verbindung mit der Sensibilisierung des Endverbrauchers für die mit der nicht ordnungsgemäßen Entsorgung von Einweg-E-Zigaretten verursachten Risiken belasten die Hersteller von Einweg-E-Zigaretten ersichtlich weniger als ein Verkehrsverbot. Sie stellen damit ein milderes Mittel dar. Von diesem milderen Mittel kann in Anbetracht der umfassenden Vorkehrungen in der BattVO auch nicht angenommen werden, dass es weniger wirksam ist als ein Verkehrsverbot.
- (33) Dies muss jedenfalls so lange gelten, wie nicht feststeht, dass auch die Maßnahmen der BattVO und des ElektroG nicht zu einer merklichen Reduzierung der im unsortierten Siedlungsabfall entsorgten Lithium-Batterien führen. Art. 69 Abs. 5 BattVO sieht insoweit vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2026 und danach alle fünf Jahre eine Erhebung über die Zusammensetzung der gesammelten gemischten Siedlungsabfälle und über die Ströme von Elektro- und Elektronik-Altgeräten im vorhergehenden Kalenderjahr durchführen, um den Anteil der darin enthaltenen Gerätealtbatterien zu bestimmen. Auf der Grundlage dieser Erhebungen können die zuständigen Behörden vorschreiben, dass die Hersteller von Gerätebatterien oder die entsprechenden Organisationen für Herstellerverantwortung, Korrekturmaßnahmen ergreifen, um ihr Netz angeschlossener Sammelstellen auszubauen, und Informationskampagnen durchführen. Selbst wenn also nach Maßgabe dieser Erhebung ein zu hoher Anteil von Gerätebatterien im gemischten Siedlungsabfall festgestellt werden sollte, sieht die BattVO als Konsequenz keine Verkehrsverbote vor, sondern eine Verbesserung der Sammlung und der Information. Eine die Einführung von Verkehrsverboten rechtfertigende fehlende Wirksamkeit der in der BattVO vorgesehenen Maßnahmen kann angesichts dieser klaren Vorgaben nicht angenommen werden.

⁵⁸ Müller-Graff, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 36 Rn. 135.

III. Unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

- (34) Ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG-RefE gestütztes Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten erschiene schließlich auch mit der Berufsfreiheit der Hersteller (Art. 12 Abs. 1 GG) nicht vereinbar. Ein Verkehrsverbot beinhaltet grundsätzlich eine Regelung der Berufsausübung.⁵⁹ Eine solche Regelung

„darf nach Art 12 Abs 1 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes vorgenommen werden; wird die Berufsausübung durch Rechtsverordnung geregelt, so muss diese auf einer den Anforderungen des Grundgesetzes entsprechenden Ermächtigung beruhen und in ihrem Inhalt durch die Ermächtigung gedeckt sein. Materiell setzt eine verfassungsmäßige Berufsausübungsregelung voraus, dass sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt erscheint, dass die gewählten Mittel geeignet und erforderlich sind, den verfolgten Zweck zu erreichen, und dass die Beschränkung dem Betroffenen zumutbar ist [...]“⁶⁰

- (35) Bereits für den geltenden § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG wird angenommen, dass dieser zu den schärfsten denkbaren Eingriffen in die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung ermächtigt, die deshalb nur bei Einhaltung sehr strenger Voraussetzungen zulässig,⁶¹ bzw. in den seltensten Fällen gerechtfertigt sind⁶² bzw. nur als letztes Mittel in Frage kommen.⁶³
- (36) Diese für die geplante Neufassung des § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG in gleicher Weise geltenden Voraussetzungen wären mit Blick auf ein Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten nicht erfüllt. Zweifelhaft erscheint mit Blick auf die Inkohärenz zum Regelungskonzept der BattVO und des ElektroG (dazu oben, Rn. (23) ff.) schon die Geeignetheit einer solchen Verbots zur Zielerreichung. Jedenfalls wäre ein

⁵⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Januar 1980 – 1 BvR 249/79 –, BVerfGE 53, 135-147, Juris-Rn. 42 f.

⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 16. Januar 1980 – 1 BvR 249/79 –, BVerfGE 53, 135-147, Juris-Rn. 42; siehe dazu auch *Brinktrine*, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 22 ff.; *Schmelting*, in: Schink/Versteyl, KrWG, 3. Aufl. 2025, § 24 Rn. 15.

⁶¹ *Tünnesen-Hermes*, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 24 Rn. 37.

⁶² *Konzak*, in: BeckOK Umweltrecht, 78. Ed. 01.07.2025, § 24 KrWG Rn. 37.

⁶³ *Brinktrine*, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn.35; *Schmelting*, in: Schink/Versteyl, KrWG, 3. Aufl. 2025, § 24 Rn. 32 („ultima ratio“).

Verkehrsverbot nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig. Mit den in der BattVO und dem ElektroG enthaltenen Regelungen stehen Maßnahmen zur Verfügung, die gegenüber den Herstellern ein milderes Mittel darstellen und damit einem Verkehrsverbot entgegenstehen. Daran ändert auch der Wegfall der bislang in § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG enthaltenen Voraussetzung nichts, dass umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann. Hierbei handelte es schon bislang lediglich um eine Erinnerung an das ohnehin geltende verfassungsrechtliche Gebot der Erforderlichkeit.⁶⁴ Von einer geringeren Wirksamkeit der Maßnahmen nach der BattVO und dem ElektroG kann – jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt – nicht ausgegangen werden. Die Ausführungen zur fehlenden Rechtfertigung eines Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit gelten insoweit entsprechend (siehe dazu oben, Rn. (33) f.).

C. Fazit

- (37) Die mit der Neufassung des § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG beabsichtigte Schaffung eines Verbots des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten dürfte mit dem geltenden Unionsrecht nicht in Einklang zu bringen sein. Ein solches nationales Produktverbot bewirkt einen Eingriff in den durch Art. 34 AEUV geschützten freien Warenverkehr. Zwar können Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 36 AEUV aus bestimmten Gründen gerechtfertigt sein. Ein Rückgriff auf Art. 36 AEUV ist jedoch ausgeschlossen, wenn das Unionsrecht ein von Art. 36 AEUV erfasstes Schutzbedürfnis abschließend geregelt hat. Dies hat der Unionsgesetzgeber vorliegend in Gestalt der BattVO getan. Die BattVO enthält mit Blick auf das Inverkehrbringen von Batterien und den Voraussetzungen, unter denen eine Batterie vom Markt genommen werden kann, eine abschließende Regelung (Vollharmonisierung). Die in Art. 114 Abs. 5 AEUV oder in Art. 193 AEUV vorgesehenen Ausnahmen für weitergehende Regelungen der Mitgliedstaaten greifen nicht.
- (38) Selbst wenn nicht von einer abschließenden Harmonisierung ausgegangen würde, bliebe es dabei, dass ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG gestütztes nationales Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten mit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV unvereinbar wäre. Es würde dem aus Art. 36 AEUV abzuleitenden Kohärenzgebot widersprechen. Die BattVO etabliert ein umfassendes und kleinteilig ausgestaltetes Regime des Umgangs mit Altbatterien, das zuvörderst darauf abzielt,

⁶⁴ Schmelting, in: Schink/Versteyl, KrWG, 3. Aufl. 2025, § 24 Rn. 33.

dass diese von den Endnutzern niedrigschwellig zurückgegeben und sodann einer ordnungsgemäßen Behandlung zugeführt werden. Dabei wird insbesondere auch darauf gesetzt, das Problembewusstsein der Endverbraucher – gerade auch mit Blick auf Lithium-Batterien und die Folgen der Entsorgung im unsortierten Siedlungsabfall – zu schärfen und auf diese Weise auf eine ordnungsgemäße Entsorgung hinzuwirken. Ein nationales Verbot, das den mit der unsachgemäßen Entsorgung von Lithium-Batterien verbundenen Gefahren von Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen und -einrichtungen in der Weise begegnet, dass bereits das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse verboten wird, liefe dieser – in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden – Konzeption des Unionsgesetzgebers zuwider.

- (39) In Anbetracht des insbesondere durch die BattVO aufgezeigten, die Hersteller weniger belastenden Regelungsansatzes erwiese sich ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG gestütztes Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten schließlich weder im Hinblick auf eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34/36 AEUV) noch auf einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Hersteller (Art. 12 Abs. 1 GG) als erforderlich.