

Stellungnahme des Bundesverbands der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse (BVTE) zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)

Der Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse (BVTE) vertritt die Interessen der gesamten Wertschöpfungskette für das Rauchen, Dampfen sowie den oralen Tabak- und Nikotingenuss. Zu seinen Mitgliedern zählen Hersteller und Vertreiber von elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten), die sowohl Mehrwegprodukte als auch Einweg-E-Zigaretten anbieten.

Einweg-E-Zigaretten kamen in Deutschland erst 2022 in größerem Umfang auf den Markt und verbreiteten sich zunächst sehr schnell. Schon in 2024 sank der Absatz nach Euromonitor-Daten allerdings wieder deutlich um fast 27 Prozent. Ihr Anteil am gesamten E-Zigarettenmarkt lag zuletzt bei 15,1 Prozent. Die Mitgliedsunternehmen des BVTE sehen die Zukunft der E-Zigarette in nachhaltigeren Mehrwegsystemen, insbesondere in wiederaufladbaren Pod-Systemen. Bei diesen wird das Gerät längerfristig genutzt und lediglich der vorbefüllte Liquid-Pod ausgetauscht, wodurch deutlich weniger Elektro-, Batterie- und Verpackungsabfälle entstehen.

Einweg-E-Zigaretten werden von Verbraucherinnen und Verbrauchern teilweise nicht als Elektrogeräte wahrgenommen und falsch entsorgt. Die enthaltenen Lithium-Batterien können dadurch Brände in Abfallsammel- und Abfallbehandlungsanlagen verursachen. Der BVTE unterstützt daher das Ziel, die ordnungsgemäße Rückgabe und Entsorgung zu verbessern, um Brandrisiken wirksam zu reduzieren.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Stellungnahme auf die in § 24 Nr. 4 Buchstabe a) KrWG-E vorgesehene Verordnungsermächtigung, die nach der Gesetzesbegründung die Rechtsgrundlage für ein mögliches nationales Verbot von Einweg-E-Zigaretten schaffen soll.

Unions- und verfassungsrechtliche Anforderungen

Die mit der Neufassung des § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG beabsichtigte Schaffung eines Verbots von Einweg-E-Zigaretten dürfte mit dem geltenden Unionsrecht (Warenverkehrsfreiheit und EU-Batterieverordnung) nicht vereinbar sein. Wir verweisen insofern auf das beiliegende Kurzgutachten der Kanzlei Redeker Sellner Dahs zur Frage der unions- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Verbots des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten.

Ein Rückgriff auf die Rechtfertigungsgründe zur Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit in Art. 36 AEUV ist dann ausgeschlossen, wenn das Unionsrecht ein von Art. 36 AEUV erfasstes Schutzbedürfnis abschließend geregelt hat. Dies hat der Unionsgesetzgeber in Gestalt der EU-Batterieverordnung (BattVO) getan. Die BattVO enthält mit Blick auf das Inverkehrbringen von Batterien (einschließlich solcher, die in Produkten eingebaut sind) und den Voraussetzungen, unter denen eine Batterie vom Markt genommen werden kann, eine abschließende Regelung (Vollharmonisierung).

Darüber hinaus widerspricht ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG gestütztes nationales Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten dem Kohärenzgebot.

Die BattVO etabliert ein umfassendes Regime des Umgangs mit Altbatterien, das zunächst darauf abzielt, dass diese von den Endnutzern niedrighschwellig zurückgegeben und dann einer ordnungsgemäßen Behandlung zugeführt werden. Dabei soll insbesondere das Bewusstsein der Verbraucher für die Risiken einer falschen Entsorgung von Lithiumbatterien geschärft und eine ordnungsgemäße Entsorgung gefördert werden. Art. 11 der EU-Batterieverordnung sieht zudem vor, dass in Produkten eingebaute Gerätebatterien zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit durch die Endnutzer leicht entfernbar und austauschbar sein müssen.

Ein nationales Verbot, das den mit der unsachgemäßen Entsorgung von Lithium-Batterien verbundenen Gefahren von Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen in der Weise begegnet, dass bereits das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse verboten wird, liefe dieser – in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden – Konzeption des Unionsgesetzgebers zuwider. Auch mit Blick auf die Rücknahmepflicht nach § 17 Abs. 1a ElektroG erscheint ein zusätzliches Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten durch Rechtsverordnung weder kohärent noch systematisch.

Ein auf § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG gestütztes nationales Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten ist als schwerwiegender Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) im Ergebnis auch unverhältnismäßig. Mit den in der BattVO und dem ElektroG enthaltenen Regelungen stehen Maßnahmen zur Verfügung, die gegenüber den Herstellern ein milderer Mittel darstellen und damit einem Verkehrsverbot entgegenstehen. Dies muss jedenfalls so lange gelten, wie nicht feststeht, dass die Maßnahmen der BattVO und des ElektroG nicht zu einer merklichen Reduzierung der im unsortierten Siedlungsabfall entsorgten Lithium-Batterien führen.

Verordnungsermächtigung zu weit und unbestimmt

Darüber hinaus beruht ein etwaiges Verkehrsverbot für Einweg-E-Zigaretten nicht auf einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).

Die in § 24 Nr. 4 Buchstabe a) KrWG-E vorgesehene Ermächtigung ermöglicht laut Gesetzesbegründung das Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Erzeugnisse durch Rechtsverordnung, wenn bei deren späterer Abfallverwertung oder -beseitigung Gefahren von Schäden für Mensch oder Umwelt beziehungsweise von schweren Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen gegeben sind und diese nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden können.

Wegen der erheblichen Auswirkungen auf Hersteller und Händler müssen die wesentlichen Voraussetzungen und Grenzen eines solchen Verbots bereits im Gesetz hinreichend bestimmt werden. Der Wortlaut der Verordnungsermächtigung lässt jedoch offen, wann solche Gefahren vorliegen und nach welchen Kriterien sie nur mit „unverhältnismäßig hohem Aufwand“ verhindert werden können. Die vorgesehene Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage wirft Fragen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erweiterten Ermächtigung auf.

Obwohl die Gesetzesbegründung Einweg-E-Zigaretten ausdrücklich als Anlass der Änderung nennt, ist die Ermächtigung produktübergreifend formuliert und ermöglicht grundsätzlich Verbote zahlreicher weiterer Erzeugnisse. Die in der Begründung genannten einschränkenden Voraussetzungen – insbesondere ein produktimmanentes

Gefahrenpotenzial und eine massenhafte unsachgemäße Entsorgung – finden sich im Gesetzeswortlaut nicht wieder.

Bereits im Gesetz sollte klargestellt werden, dass die Verbotsermächtigung nur auf Wegwerf- bzw. Einwegprodukte abzielt. Generell sollten Mehrwegprodukte (wie z.B. Pod-Systeme im E-Zigarettenbereich) sowie sonstige batteriehaltige Verbraucherprodukte, die nicht in erheblichem Umfang unsachgemäß entsorgt werden, nicht von der Ermächtigung erfasst werden.

Der BVTE fordert daher, die Verordnungsermächtigung bereits im Gesetz auf Fälle zu beschränken, in denen Erzeugnisse in erheblichem Umfang unsachgemäß entsorgt werden und dadurch wesentlich zu einer qualifizierten Gefahr beitragen. Im Gesetz sollten insbesondere die erforderliche Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Gefahren bzw. Schäden näher bestimmt werden.

Erforderlichkeit einer belastbaren Datengrundlage zu den konkreten Brandursachen

Ein späteres Produktverbot im Verordnungswege muss auf belastbaren produktspezifischen Erkenntnissen beruhen. Falsch entsorgte lithiumbatteriehaltige Geräte können Brände in Abfallsammel- und Abfallbehandlungsanlagen verursachen. Bislang ist jedoch nicht verlässlich belegt, welchen konkreten Anteil Einweg-E-Zigaretten am Brandgeschehen haben. Die verfügbaren Angaben beruhen vielfach auf Schätzungen und Hochrechnungen. Eine amtliche Statistik über Brandereignisse und deren Ursachen in deutschen Entsorgungsanlagen existiert nicht; zudem lässt sich die Brandursache nach einem Schadensereignis häufig nicht mehr eindeutig feststellen.

Das Brandrisiko durch Batterien ist nicht auf Einweg-E-Zigaretten beschränkt. Lithium-Batterien werden in zahlreichen Elektrogeräten eingesetzt und zunehmend fest verbaut. Die Masse der in Deutschland in Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronikgeräte lag 2023 bei mehr als drei Millionen Tonnen und hat sich damit seit 2012 nahezu verdoppelt.¹

Eine gesonderte amtliche Erfassung von E-Zigaretten als Elektrogeräte erfolgt nicht. Das Fraunhofer IIS schätzt die Masse der 2024 in Deutschland konsumierten Einweg-E-Zigaretten auf rund 1.060 Tonnen ohne Verpackungen – etwa 0,03 Prozent der insgesamt in Verkehr gebrachten Masse an Elektro- und Elektronikgeräten.² Der geringe Massenanteil schließt relevante Risiken durch Fehlwürfe nicht aus, unterstreicht aber die Notwendigkeit eines produktspezifischen Nachweises der Brandursachen. Zudem batteriebedingte Brandrisiken bereits vor der Verbreitung von Einweg-E-Zigaretten bestanden und seit Langem bekannt sind.³

Darüber hinaus entsteht die Brandgefahr entlang der gesamten Entsorgungskette. Neben Fehlwürfen sind insbesondere die unzureichende Erkennung und Trennung batteriehaltiger Geräte, deren mechanische Belastung bei Sammlung und Behandlung sowie die technischen und organisatorischen Vorkehrungen bei Transport, Sortierung, Lagerung und Brandschutz zu berücksichtigen.⁴ Die niedrige Sammelquote für Elektroaltgeräte – 2023 lag sie mit 29,5 Prozent deutlich unter dem unionsrechtlichen Ziel

¹ Umweltbundesamt: Elektro- und Elektronikaltgeräte, [Internet](#)

² Fraunhofer IIS: Der irreguläre Markt für E-Zigaretten in Europa, 2026, [Internet](#)

³ Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen: Brandereignisse in Abfallbehandlungsanlagen - Abschlussbericht und Schlussfolgerungen der Landesregierung LANUV-Fachbericht 68, 2016, [Internet](#)

⁴ Bifa Umweltinstitut: LiB-SiKo I Deutschland - Studie zur Überprüfung und Bewertung des Sicherheitskonzeptes für die Erfassung von Lithium-Batterien in Deutschland, [Internet](#)

von 65 Prozent – verweist zudem auf strukturelle Defizite bei der Erfassung von Elektroaltgeräten. Ein Verbot einer einzelnen Produktgruppe kann das produktübergreifende Batterieproblem daher allenfalls teilweise lösen.

Der BVTE fordert, dass vor Erlass eines konkreten Produktverbots eine unabhängige, transparente und produktspezifische Gefahrenbewertung durchgeführt wird. Dabei muss nachgewiesen werden, in welchem Umfang die betreffende Produktgruppe Brandereignisse verursacht oder das allgemeine Brandrisiko spezifisch erhöht. Allgemeine Brandrisiken von Lithium-Batterien und nicht überprüfbare Schätzungen reichen hierfür nicht aus.

Verhältnismäßigkeit: Vorrang milderer und bereits beschlossener Maßnahmen

Ein Inverkehrbringungsverbot ist der weitestgehende regulatorische Eingriff und darf nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Zuvor muss geprüft werden, ob die unsachgemäße Entsorgung und die damit verbundenen Brandrisiken durch weniger einschneidende Maßnahmen ausreichend reduziert werden können. Hierzu zählen insbesondere eine bessere Verbraucherinformation und Entsorgungskennzeichnung, geeignete Sammel- und Rücknahmesysteme, Schutzvorkehrungen der Entsorgungsbetriebe sowie ein konsequenter Vollzug der bestehenden Registrierungs-, Rücknahme- und Entsorgungspflichten bei Elektrogeräten.

So wurde mit der Novelle des ElektroG zum 1. Juli 2026 bereits eine Maßnahme getroffen, um gezielt neue Rücknahmepflichten für elektronische Zigaretten und Tabakerhitzer einzuführen. Seitdem müssen alle Verkaufsstellen, die diese Produkte anbieten, ausgediente Geräte unabhängig von Verkaufsfläche und ohne Neukauf unentgeltlich zurücknehmen. Dadurch wurde das Netz niedrighschwelliger Rückgabemöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher erheblich erweitert. Die Regelung setzt damit unmittelbar an der Ursache des Brandrisikos an: der unsachgemäßen Entsorgung. Da diese Maßnahme erst seit kurzer Zeit gilt, können ihre Auswirkungen auf Rückgabeverhalten, Fehlwürfe und Brandgeschehen noch nicht bewertet werden.

Eine weitere Maßnahme betrifft die ab dem 18. Februar 2027 geltenden Anforderungen der EU-Batterieverordnung an die Entnehmbarkeit und Austauschbarkeit von Gerätebatterien. Diese werden die Produktgestaltung von Elektrogeräten, wie auch von elektronischen Zigaretten, verändern. Die getrennte Erfassung und Verwertung der enthaltenen Batterien kann dadurch erleichtert und das Entsorgungs- und Brandrisiko verringert werden.

Bei der Prüfung milderer Mittel sind auch technische und organisatorische Maßnahmen entlang der Entsorgungskette einzubeziehen. Entsprechend dem wachsenden Markt an Batterie- und Elektrogeräten gehören dazu dem Stand der Technik entsprechende Vorkehrungen zur Erkennung und Trennung batteriehaltiger Geräte sowie zum Brand- und Anlagenschutz in der Entsorgungswirtschaft. Eine wichtige Richtschnur bietet die 2025 grundlegend überarbeitete VdS 2517 zum vorbeugenden Brandschutz in Recycling-, Sortier- und Abfallbehandlungsanlagen, die den veränderten Brandgefahren durch die zunehmende Verbreitung lithiumbatteriehaltiger Geräte Rechnung trägt.⁵

Der BVTE fordert daher, vor Erlass eines konkreten Produktverbots die neuen Rücknahmepflichten zunächst anhand der zurückgegebenen Mengen, der

⁵ GDV Gesamtverband der Versicherer, VdS 2517 : 2025-03 (04): Sortierung, Aufbereitung und Lagerung von Siedlungsabfällen und brennbaren Sekundärrohstoffen – Hinweise für den Brandschutz, [Internet](#)

Fehlwurfquoten und der Entwicklung des Brandgeschehens zu evaluieren. Auch die Auswirkungen der EU-Batterieverordnung sind zu berücksichtigen. Ein Produktverbot darf nur in Betracht kommen, wenn diese bereits beschlossenen sowie weitere weniger eingriffsintensive Maßnahmen trotz wirksamen Vollzugs nachweislich nicht ausreichen.

Vollziehbarkeit und illegaler Markt

Ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten muss auch praktisch durchsetzbar sein. Bereits heute werden insbesondere online und grenzüberschreitend E-Zigaretten angeboten, die nicht den geltenden Produkt-, Steuer-, Registrierungs- oder Inverkehrbringenvorschriften entsprechen. Nach einer Modellrechnung des Fraunhofer IIS lag der Anteil des illegalen E-Zigarettenmarktes in Deutschland 2024 bei rund 36 Prozent; bei Einweg-E-Zigaretten betrug der geschätzte Anteil 32 Prozent.⁶

Ein nationales Verbot von Einweg-E-Zigaretten könnte einen weiteren Teil der Nachfrage in diese bereits etablierten illegalen Vertriebsstrukturen verlagern. Dies würde auch das Umweltziel gefährden, da illegale Anbieter nicht in die Finanzierung und Organisation der ordnungsgemäßen Rücknahme und Entsorgung eingebunden sind. Allein gesetzestreue Hersteller und Händler würden von einer Verbotsregelung erfasst.

Eine Verbotsverordnung muss deshalb von einem wirksamen Vollzugskonzept begleitet werden, dass insbesondere Onlinehandel, Direktimporte und grenzüberschreitende Angebote einbezieht. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass das Verbot den legalen Markt beschränkt, ohne den Konsum und die unsachgemäße Entsorgung von Einweg-E-Zigaretten wirksam zu verhindern.

Anlage: Kurzgutachten der Kanzlei Redeker Sellner Dahs zur Frage der unions- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Verbots des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten

⁶ Fraunhofer IIS: Der irreguläre Markt für E-Zigaretten in Europa, 2026, [Internet](#)

Kernforderungen des BVTE zu einem möglichen Einweg-E-Zigaretten-Verbot

Unions- und verfassungsrechtliche Anforderungen an die VO-Ermächtigung

Es bestehen ernsthafte Zweifel an der unionsrechtlichen Zulässigkeit der Verordnungsermächtigung des § 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG, mit der die Rechtsgrundlage für ein nationales Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten geschaffen werden soll. Ein solches Verkehrsverbot dürfte mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit, der EU-Batterieverordnung, dem Kohärenzgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in Einklang zu bringen sein.

Ein Verkehrsverbot stellt zudem einen besonders weitreichenden Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der Hersteller und Vertreiber dar und ist deshalb nur unter sehr strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zulässig. Zum einen stehen mit dem umfassenden Regelungsansatz der Batterieverordnung sowie den Rücknahmepflichten im ElektroG mildere Mittel zur Verfügung. Zum anderen muss ein nationales Verbot im Verordnungswege auf einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage beruhen (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).

§ 24 Nr. 4 Buchst. a) KrWG muss hinsichtlich Inhalt, Zweck und Ausmaß so eingegrenzt werden,

- dass die Verbotsermächtigung ausschließlich massenhaft falsch entsorgte Erzeugnisse betrifft, die bei der Abfallbeseitigung und -verwertung aufgrund ihrer Produktcharakteristika eine Gefahr darstellen;
- dass ausschließlich „problematische“ Wegwerf- und Einwegprodukte erfasst werden und Mehrwegprodukte grundsätzlich vom Anwendungsbereich ausgenommen sind;
- dass die vorliegenden Gefahren hinsichtlich Schwere und Wahrscheinlichkeit eines möglichen Schadenseintritts näher bestimmt werden;

Anforderungen an eine spätere Verbotsverordnung

Vor dem Erlass eines etwaigen Verkehrsverbots von Einweg-E-Zigaretten müssen schließlich:

- das produktspezifische Risiko und der Beitrag zum Brandgeschehen durch eine unabhängige, transparente und belastbare Datengrundlage nachgewiesen werden;
- weniger einschneidende Maßnahmen, die Durchsetzung bestehender Pflichten sowie technische und organisatorische Schutzmaßnahmen geprüft werden;
- die erfassten Einweg-E-Zigaretten eindeutig definiert werden;
- wirksame Vollzugskonzepte für Onlinehandel, Direktimporte und illegale Angebote vorliegen;
- angemessene Übergangs- und Abverkaufsfristen sowie eine Evaluation der Wirksamkeit und der wirtschaftlichen Auswirkungen des Verbots vorgesehen werden.