PRO RAUCHFREI e.V.
LOBBY DER NICHTRAUCHER
www.pro-rauchfrei.de | 089 58808580 | vorstand@pro-rauchfrei.de

Stellungnahme zur Fünften Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung (Fassung vom 05.10.26)

Unsere Stellungnahme beschränkt sich auf Anmerkungen zu den Änderungen im Vergleich zum Änderungsentwurf des Ministeriums in der Fassung vom Januar 2026.

Mängel des vorgelegten Entwurfs

Die Verordnung wird in der hier vorgelegten Fassung ihr Ziel, den Schutz der Gesundheit der Konsumenten, wenn überhaupt, nur sehr unzureichend erreichen.

1. Insoweit der Zusatz von Sucralose, Menthyllaktat und Cannabinoiden in E-Zigaretten-Liquids verboten werden, begrüßen wir diese Maßnahme.

2. Insoweit Höchstmengen für weitere Kühlstoffe festgelegt werden, halten wir dies aus den im Folgenden dargelegten Gründen für unwirksam. **Es sollten stattdessen auch bezüglich dieser Kühlstoffe vollständige Verbote vorgesehen werden.**

Der Verordnungsentwurf beendet nicht die ständige Aufholjagd zwischen dem Angebot nicht konformer Produkte und der Überwachungstätigkeit der Vollzugsbehörden. Stattdessen eröffnet sie den Weg zu vielfältigen Umgehungsmöglichkeiten durch die Industrie.

- Die Verordnung will zeitlich unbeschränkt den Weiterverkauf aller Produkte erlauben, die bis Ende der Übergangsfrist von 12 Monaten hergestellt worden sind. Damit ist eine höhere Gesundheitsgefährdung der Konsumenten verbunden, da Liquids chemisch instabile Gemische sind, deren Komponenten nach dem Mischen miteinander reagieren und unerwartete toxikologische Eigenschaften entwickeln können[1].

- Produkte, die wegen fehlender Konformität von den Behörden aus dem Verkehr gezogen werden, können durch bereits aktuell angewandte Kooperationsstrategien großer chinesischer Hersteller innerhalb kurzer Zeit mit unveränderter Rezeptur unter anderen Markennamen auf den Markt gebracht werden.

- Durch die Kombination mehrerer Kühlstoffe in einem Liquid – was jetzt schon praktiziert wird – können die Höchstmengenregelungen für die einzelnen Inhaltsstoffe unterlaufen werden. Das BfR berichtet von bis zu acht Kühlstoffen in Liquids[2]. In der Einzelbetrachtung der Toxizität jedes Stoffes kann dessen gesundheitliches Schädigungspotenzial ohnehin nicht abschließend bewertet werden: Dazu müssten u.a. die Interaktion aller verwendeten Inhalts- und Trägerstoffe, das Nutzungsverhalten, die Leistungseinstellung des Geräts, die Metabolisierung der

[1] https://Erythropel, Hanno C. et al., Formation of flavorant–propylene Glycol Adducts With Novel Toxicological Properties in Chemically Unstable E-Cigarette Liquids, Nicotine & Tobacco Research, Volume 21, Issue 9, September 2019, Pages 1248–1258. (https://doi.org/10.1093/ntr/nty192)
[2] https://www.bfr.bund.de/stellungnahme/hoechstmengenvorschlaege-fuer-den-einsatz-von-kuehlstoffen-in-e-zigaretten/

Stoffe im Körper und die Art und Dauer der Lagerung der E-Liquids untersucht werden. Darüber hinaus können Kühlstoffe noch durch weitere Konsumartikel und/oder Lebensmittel aufgenommen werden, wie das BfR in obiger Bewertung zutreffend ausführt.

- Durch die Entwicklung von Kühlstoffen mit leicht veränderter Rezeptur können die jetzt vorgesehenen Regelungen leicht umgangen werden. Die Vermutung ist naheliegend, dass die Herstellerfirmen bereits alternative Kühlstoffe entwickelt und für die Verwendung optimiert haben. Diese Umgehungstaktik lässt sich gut anhand des Verbots von HHC erkennen[3]**.** Ein totales Verbot von Cannabinoiden in E-Zigaretten, wie jetzt geplant, wird deutlich wirksamer sein. Daher ist auch ein Komplettverbot von Kühlmitteln praktikabler und leichter zu überwachen.

Wirksamer Gesundheitsschutz durch klare Regulierung

Kühlmittel geben bei niedrigerem Nikotingehalt den zusätzlichen „Kick“ und maskieren bei höherem Nikotingehalt dessen unangenehme sensorische Wirkungen. Sie erzeugen ein Gefühl der Kälte, ohne dass sich tatsächlich die Temperatur ändern würde. Auf diese Weise wird die Nikotinaufnahme erleichtert und die Suchtwirkung verstärkt[4]. Diese Wirkungen sind schon für sich allein Grund genug, die Verwendung von Kühlstoffen in E-Zigaretten und Liquids zu untersagen, insbesondere, weil Jugendliche süße und frische Geschmacksrichtungen präferieren. Die Konsumenten und insbesondere die noch-nicht-Konsumenten müssen vor einem erleichterten Einstieg in eine lebenslange Nikotinsucht geschützt werden.

Ein **Verbot** bestimmter **Kühlstoffe**, wie im ersten Verordnungsentwurf geplant, hätte zur **Folge**:

1. **Verbesserter gesundheitlicher Schutz der Konsumenten**:
    - Inhaltsstoffe mit bedenklichem gesundheitlichem Schadpotenzial würden aus dem Markt entfernt.
    - Die behördliche Kontrolle dieser Maßnahme wäre einfacher als bei der nun geplanten Höchstmengenregelung.
    - E-Zigaretten würden weniger attraktiv, vor allem für minderjährige Konsumenten.
2. **Aufwand für die Hersteller**:
    - Die Umstellung der Rezepturen für E-Liquids nähme Zeit und Geld in Anspruch, da der überwiegende Teil des bisherigen Marktangebots die ursprünglich für ein Verbot vorgesehenen Kühlstoffe enthalten.
    - Gleichzeitig würden sich voraussichtlich die Konsumentenzahlen verringern, insbesondere unter Jugendlichen bzw. Einsteigern und im Billigsortiment. Deshalb liegt es im wirtschaftlichen Interesse der Branche, die geplanten Verbote abzuwenden.

Im zweiten nun vorliegenden Verordnungsentwurf wird offensichtlich versucht, die Befürchtungen der Industrie so vollständig wie möglich auszuräumen, während die Stellungnahmen der gesundheitlich orientierten Verbände inklusive begründeter weitergehender Regulierungsempfehlungen ignoriert wurden.

[3] siehe z.B. https://cbd-deal24.de/ratgeber/recht/hhc-alternative/
[4] https://www.nature.com/articles/s41386-026-02485-0

Auf diese Weise versäumt die Bundesregierung, den E-Zigaretten-Markt in Richtung auf etwas weniger schädliche Produkte wirksam zu regulieren, und bürdet gleichzeitig den Kontrollbehörden der Länder unerfüllbare Aufgaben auf. Pro Jahr schaffen die Überwachungsbehörden aller Bundesländer zusammengenommen die Überprüfung von 700-800 Produkten; das sind so viele, wie in drei Tagen neu angemeldet werden[5].

Die EU-Tabakproduktrichtlinie bietet die Möglichkeit, Inhalts- und Zusatzstoffe für E-Zigaretten und Liquids komplett zu verbieten[6]**.** Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben davon schon Gebrauch gemacht. Kein einziger setzt auf Höchstmengenregelungen, aus gutem Grund.

Aber auch wenn Inhalts- oder Zusatzstoffe in E-Zigaretten und Liquids verboten werden, ergibt sich daraus ein gesteigerter Kontrollaufwand. Die Bundesregierung sollte erwägen, jährliche Überwachungsgebühren festzusetzen, die von den Herstellern und dem Einzelhandel abzuführen wären.

Empfehlungen zur weitergehenden Regulierung

Es bleibt bei unseren bisherigen Empfehlungen. Zur näheren Begründung kann unsere Stellungnahme vom 04.02.2026 herangezogen werden.

1. **Generelles Verbot von Kühl- und Süßmitteln**

Um Entwicklung und Einsatz weiterer, ähnlich risikobehafteter Kühl- und Süßmittel zu verhindern, sollte im Wege eines Auffangtatbestandes generell die Zugabe von Zusätzen mit süßender oder kühlender Wirkung verboten werden.

2. **Verbot aller charakteristischen Aromen für E-Zigaretten**

Wie bei Tabakprodukten sollten für E-Zigaretten alle charakteristischen Aromen verboten werden.

3. **Positivliste**

Für einen besseren Verbraucherschutz wäre statt der gegenwärtigen Anmeldepraxis verwandter Erzeugnisse eine Zulassungspraxis und damit einhergehend eine Positivliste wie z.B. in den Niederlanden ein geeigneteres Instrumentarium.

4. **Verbot von Einweg-E-Zigaretten**

Einweg-E-Zigaretten sind durch ihre niedrigen Preise ein Einstiegsangebot, gerade auch für Jugendliche. Sie werden zudem vielfach nicht sachgerecht entsorgt, was zu einer erheblichen Umweltbelastung führt.

5. **Lizenzierter Verkauf**

Die Abgabe sowohl von Tabakerzeugnissen wie auch E-Zigaretten sollte auf lizenzierte Fachgeschäfte mit Zutrittsverbot für Minderjährige beschränkt werden. Die leichte Zugänglichkeit ist es, die neben der allgegenwärtigen Bewerbung und dem niedrigen Preis die Suchtproblematik in besonderem Maße für junge, unerfahrene Menschen verstärkt.

[5] https://www.zeit.de/2025/41/e-zigaretten-gesundheit-schaden-chemie-forschung
[6] Erwägungsgrund 47 der Richtlinie 2014/40/EU zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen