

Für eine konsequente
Tabakprävention.

www.abnr.de

Aktionsbündnis Nichtrauchen e.V. | c/o BVPG | Heilsbachstraße 30 | D-53123 Bonn

**Bundesministerium für Ernährung
und Landwirtschaft (BMEL)
Referat 223 "Produktsicherheit"
Frau Dr. Jutta Schaub
Wilhelmstraße 54
10117 Berlin**

Geschäftsstelle Bonn

c/o Bundesvereinigung Prävention
und Gesundheitsförderung e.V.

Heilsbachstraße 30 | D-53123 Bonn

Telefon +49 (0) 228 - 9 87 27-0

Fax +49 (0) 228 - 64 200 24

E-Mail pruemel-philippsen@abnr.de

E-Mail jesinghaus@abnr.de

Büro Berlin

Schumannstraße 3 | D-10117 Berlin

Telefon +49 (0) 30 - 23 45 70 15

Fax +49 (0) 30 - 25 76 20 91

E-Mail bethke@abnr.de

Vorsitzender

Dr. Uwe Prümel-Philippsen

Bonn/Berlin, 25.11.2015

Stellungnahme des ABNR e.V.

**Entwürfe eines Tabakerzeugnisgesetzes und einer Tabakerzeugnisverordnung
Entwürfe für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes
und eine Erste Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung**

Die Richtlinie 2014/40/EU (sog. Tabakprodukttrichtlinie) regelt die Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen in der Europäischen Union (EU), wobei die Regelungen im Einzelnen ein höchstmögliches Gesundheitsschutzniveau vor den Gefahren des Tabakkonsums sicherstellen sollen. Insbesondere sollen Kinder und Jugendliche vom Einstieg in den Konsum von Tabakerzeugnissen und elektronischen Zigaretten abgehalten werden.

Die Richtlinie ist bis zum 20. Mai 2016 in nationales Recht umzusetzen. Dies soll durch die vorliegenden Gesetzentwürfe geschehen.

Positiv ist, dass mit der Umsetzung der Richtlinie eine weitergehende Verbesserung der Tabakkontrolle einhergehen soll. Allerdings bleiben zum Teil die Chancen ungenutzt, im Zuge der Umsetzung für klare und weitreichende Regelungen zu sorgen, um ein ähnliches gesundheitliches Schutzniveau zu erreichen, wie dies die WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) vorsieht und in anderen Ländern der Europäischen Union bereits der Fall ist. (Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Stellungnahmen des Deutschen Krebsforschungszentrums, der Deutschen Krebshilfe und des Ärztlichen Arbeitskreises Rauchen und Gesundheit e.V.)

Im Einzelnen:

1. Tabakwerbung (20a TabakerzG; Art. 1 Nr. 7 ÄndG)

Gemäß Art. 13 Abs. 2 FCTC soll jede Vertragspartei in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung oder ihren verfassungsrechtlichen Grundsätzen ein umfassendes Verbot aller Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabaksponsorings erlassen. Seit der Ratifizierung im Jahr 2004 hat die Bundesrepublik Deutschland die Vorgaben aus Art. 13 Abs. 2 FCTC bedauerlicherweise nicht oder nur sehr zögerlich umgesetzt. Dies hat zur Konsequenz, dass beispielsweise Deutschland und Bulgarien die einzigen Länder in der EU sind, in welchen die Tabakaußenwerbung (noch) zugelassen ist.

Das ABNR begrüßt daher außerordentlich, dass nunmehr ein längst fälliges Verbot der Tabakaußenwerbung vorgesehen ist (§ 20a TabakerzG; Art. 1 Nr. 7 ÄndG). Vollkommen zu Recht wird im Referentenentwurf auf die Verfassungsmäßigkeit eines derartigen Verbotes verwiesen. (Für die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung s. im Einzelnen auch ABNR-Positionen 10/2015, als Anlage anbei, abzurufen hier:

http://www.abnr.de/files/abnr_positionen_10_2015_webfassung.pdf .

Nicht akzeptabel ist hingegen, dass das Tabakwerbeverbot erst im Jahr 2020 greifen soll (§ 47 Abs. 6 TabakerzG; Art. 1 Nr. 13 ÄndG). Ursprünglich war ein Verbot der Außenwerbung offenbar ab dem 01.07.2018 vorgesehen (s. F im ÄndG: Weitere Kosten), also zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt.

Es ist kein nachvollziehbarer Grund ersichtlich, weshalb überhaupt eine Übergangsregelung erforderlich sein soll, da der angestrebte Rechtszustand (hier: Tabakau-

ßenwerbeverbot) sogleich vollständig erreicht werden kann (vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit des BMJ, 3. Auflage), d.h. unmittelbar umgesetzt werden kann. Produkttechnische Anpassungen sind nicht erforderlich, so dass die Umsetzung bereits im Mai 2016 erfolgen könnte. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht, da zwar das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gem. Art. 14 GG geschützt ist, nicht jedoch tatsächliche Vorteile wie Verkaufsmodalitäten oder zukünftige Umsatz- und Gewinnchancen. Vertrauensschutzgesichtspunkte greifen ebenfalls nicht, da das Versäumnis einer frühzeitigen Umsetzung von Art. 13 Abs. 2 FCTC kein Vertrauen in den bestehenden (rechtswidrigen) Zustand rechtfertigt.

Zu begrüßen ist, dass die Tabakwerbung im Kino weiteren Einschränkungen unterliegen soll. Wünschenswert wäre jedoch eine klare Regelung, wonach die Tabakwerbung im Kino unabhängig von der Altersfreigabe verboten ist, um hier ein klares Signal zu setzen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass (abermals) nur ein Teilaspekt der Werbung herausgegriffen wurde, anstatt wie in Art. 13 Abs. 2 FCTC vorgesehen ein umfassendes Verbot aller Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak-sponsorings umzusetzen.

2. E-Zigaretten (§ 14 TabakerzG)

Das ABNR unterstützt vollumfänglich das Anliegen, sowohl nikotinhaltige als auch nikotinfreie E-Zigaretten und die entsprechenden Nachfüllbehälter streng zu regulieren. Zur Klarstellung sei angemerkt, dass in dieser Stellungnahme der Begriff "E-Zigarette" alle elektronischen Inhalationsprodukte, in denen eine Flüssigkeit mit oder ohne Nikotin verdampft wird, umfasst (E-Shisha, E-Pfeife, E-Zigarre etc.).

E-Zigaretten sind gesundheitlich bedenklich, da ein Chemikaliengemisch aus Propylenglykol und/oder Glycerin, Aromen und zumeist Nikotin konsumiert wird. Einige damit einhergehende gesundheitliche Probleme sind bereits bekannt (wie z.B. Atemwegsirritationen, allergische Reaktionen), andere können möglicherweise erst nach längerem Konsum auftreten und noch nicht abschließend bewertet werden. Zwar ist die Menge der Kanzerogene gering. Doch gibt es keinen Schwellenwert, ab dem eine Unbedenklichkeit gegeben wäre. Daher kann, insbesondere bei Dauerkonsum, eine Krebsgefährdung nicht ausgeschlossen werden.

Das ABNR befürwortet daher eine Gleichsetzung der gesetzlichen Regulierungen für alle E-Zigaretten, insbesondere in Bezug auf die Werbung, die kostenlose Abgabe und die Ausspielung. Allerdings gehen die Regulierungen z.T. nicht weit genug. Zu empfehlen ist u.a.:

1. Auch für wiederverwendbare Elektronische Zigaretten sollte ein Maximalvolumen von 10 ml bei einem maximalen Nikotingehalt von 20 mg/ml festgesetzt werden.
2. Auch nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter sollten einen Warnhinweis tragen: "Dieses Produkt kann Ihre Gesundheit gefährden".
3. Die Verpackung von elektronischen Inhalationsprodukten sowie von Nachfüllbehältern sollte vereinheitlicht werden.

4. Zur Schonung der Ressourcen und der Umwelt sollte ein verpflichtendes Rücknahme- oder Pfandsystem im Tabakerzeugnisgesetz verankert werden.

Hinsichtlich der Einzelheiten zu E-Zigaretten und neuartigen Tabakprodukten dürfen wir zwecks Vermeidung von Wiederholungen auf die Stellungnahme des Deutschen Krebsforschungszentrums als Mitglied im ABNR verweisen.

3. Zusatzstoffe (§ 5 TabakerzG, § 4 TabakerzV)

Das Gesetz hält sich bei der Umsetzung der Richtlinie 2014/40/EU zur Regulierung von Inhaltsstoffen und Zusatzstoffen eng an die Vorgaben der Richtlinie. Damit werden Bestimmungen der Richtlinie, die aus toxikologisch-regulatorischer Sicht nicht akzeptabel sind, in das neue Tabakerzeugnisgesetz übertragen: Die Bestimmungen verstoßen z.T. eklatant gegen Grundregeln der regulatorischen Toxikologie, d.h. das Minimierungsgebot und Vorbeugungsgebot für gesundheitlich bedenkliche Stoffe.

Hinsichtlich der Einzelheiten dürfen wir zwecks Vermeidung von Wiederholungen auf die Stellungnahme des Ärztlichen Arbeitskreises Rauchen und Gesundheit e.V. sowie des Deutschen Krebsforschungszentrums als Mitglieder im ABNR verweisen.

4. Gratisverteilung (§ 20b TabakerzG, Art. 1 Nr. 7 ÄndG)

Das ABNR begrüßt das geplante Verbot der kostenlosen Abgabe und das Verbot der Ausspielung von Tabakerzeugnissen, elektronischen Zigaretten oder Nachfüllbehältern (§ 20b TabakerzG, Art. 1 Nr. 7 ÄndG). Nicht akzeptabel ist hingegen, dass das Verbot der kostenlosen Abgabe in Bezug auf andere Rauchtobakerzeugnisse als Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Tabak für Wasserpfeifen sowie Schnupftabak erst nach Ablauf einer Übergangsfrist von vier Jahren, konkret ab dem 20.05.2020, gelten soll (Art. 1 Nr. 13 ÄndG, § 47 Abs. 7 TabakerzG). Eine derart lange Übergangsfrist ist nicht nachvollziehbar (vgl. oben unter Punkt 1 mit ähnlichen Erwägungen).

5. Grenzüberschreitender Fernabsatz an Verbraucher (§ 22 TabakerzG) – Verbot von Tabakwarenautomaten

Zu begrüßen ist, dass – wie in der Richtlinie vorgesehen – beim grenzüberschreitenden Fernabsatz von Tabakerzeugnissen, elektronischen Zigaretten oder Nachfüllbehältern an Verbraucher ein Altersüberprüfungssystem verwendet werden muss, das beim Verkauf kontrolliert, ob der bestellende Verbraucher das im Inland und in jedem Mitgliedstaat der EU vorgeschriebene Mindestalter hat und bei den zuständigen Behörden der Länder registriert ist (§ 22 TabakerzG).

Hier sollte aber klargestellt werden, welche Altersverifikationssysteme den strengen Anforderungen des Kinder- und Jugendschutzes genügen. Der BGH hat in seiner Entscheidung vom 12.07.2007 (Az.: I ZR 18/04) betont, dass für einen effektiven Kinder- und Jugendschutz eine zuverlässige Altersverifikation vor dem Versand erforderlich ist. Zudem muss – so der BGH – sichergestellt sein, dass die abgesandte Ware nicht von Minderjährigen in Empfang genommen wird. Hier sollten insofern spezifische Vorgaben seitens des Gesetzgebers gemacht werden.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass das Altersverifikationssystem an Tabakwarenautomaten (Nutzung einer EC-Karte) den Anforderungen des BGH nicht gerecht wird, da weder eine Identitätskontrolle zwischen EC-Karten-Inhaber und Nutzer erfolgt noch sichergestellt wird, dass die Ware tatsächlich an einen volljährigen Kunden ausgehändigt wird. Allein die Nutzung einer EC-Karte genügt daher den vom BGH aufgestellten strengen Anforderungen nicht. Es ist insofern nicht nachvollziehbar, dass bei der Abgabe jugendgefährdender Produkte durch Automaten weniger strenge Anforderungen gelten sollen als im Versandhandel. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das ABNR in Anlehnung an die Leitlinien für die Durchführung von Art. 13 FCTC ein Verbot von Tabakwarenautomaten, da anders eine Abgabe an Kinder- und Jugendliche nicht kontrolliert werden kann. Ein solches Verbot wäre auch verfassungsgemäß.

6. Marktüberwachung (§ 29 TabakerzG)

Die Marktüberwachungsbehörden sind gem. § 29 Abs. 2 S. 3 TabakerzG befugt, Maßnahmen anzuordnen, die gewährleisten, dass die Werbeverbote der §§ 19 bis 21 eingehalten werden. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb die Befugnis nicht ebenfalls § 18 (Verbote zum Schutz vor Täuschung) umfasst, da eine Marktüberwachung gerade im Bereich der den Verbraucher täuschenden Werbung sinnvoll und geboten ist.

Wenig nachvollziehbar erscheint auch § 29 Abs. 4. Danach ordnet die Marktüberwachungsbehörde

„den Rückruf oder die Rücknahme von Erzeugnissen an oder untersagt die Bereitstellung auf dem Markt, wenn diese ein über die typischen Gefahren des Konsums hinausgehendes ernstes Risiko insbesondere für die Sicherheit und Gesundheit von Personen darstellen. Die Entscheidung, ob ein Erzeugnis ein ernstes Risiko darstellt, wird auf der Grundlage einer angemessenen Risikobewertung unter Berücksichtigung der Art der Gefahr und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts getroffen. Die Möglichkeit, einen höheren Sicherheitsgrad zu erreichen, oder die Verfügbarkeit anderer Erzeugnisse, die ein geringeres Risiko darstellen, ist kein ausreichender Grund, um anzunehmen, dass ein Erzeugnis ein ernstes Risiko darstellt.“

Ob die Vorschrift bei E-Zigaretten noch einen gewissen Sinn entfalten könnte, bleibt zu klären. Bei einem – von der Vorschrift ebenfalls erfassten – Tabakerzeugnis ist dies nicht der Fall. Rauchen schädigt nahezu jedes Organ des Körpers. Zu den „typischen Gefahren“ des Konsums von Tabakerzeugnissen gehören insbesondere Krebserkrankungen, Herz-Kreislauf- sowie Atemwegserkrankungen. Rauchen verkürzt die Lebenserwartung – je nach Konsum – um ca. 5 bis 10 Jahre. Da ein Tabakerzeugnis somit bei ordnungsgemäßer Verwendung zu schwerwiegenden Erkrankungen bis zum Tode führt, ist fraglich, was unter einem „über die typischen Gefahren des Konsums hinausgehenden ernstesten Risiko insbesondere für die Sicherheit und Gesundheit von Personen“ verstanden werden soll, da eine Gefährdungssteigerung bei einem potenziell tödlichen Produkt denklogisch nicht möglich erscheint. Es besteht eher die Gefahr, die Vorschrift könne auf den Verbraucher irreführend wirken, da anzunehmen ist, es bestehe gerade kein „ernstes Risiko“ für die Gesundheit, solange das Tabakerzeugnis nicht von den zuständigen Behörden vom Markt genommen wird.

Da ein Rückruf oder die Rücknahme eines Tabakerzeugnisses vor diesem Hintergrund in der Praxis somit kaum vorkommen dürfte, ist es sinnvoll und konsequent, die im Vorfeld greifenden Regulierungen zur Tabakprävention besonders streng, konsequent und eindeutig zu gestalten.

7. Zulassung von Ausnahmen (§ 39 TabakerzG)

Das ABNR spricht sich dafür aus, die Zulassung von Ausnahmen zu streichen, da diese aus gesundheits- und verbraucherpolitischer Sicht nicht sinnvoll sind. Insbesondere ist fraglich, unter welchen Voraussetzungen die Anträge auf Ausnahmegegenehmigung zu gewähren sind. Beispielsweise dürfen Ausnahmen (nur) zugelassen werden, wenn *„Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine über die typischen Gefahren des Konsums von Erzeugnissen im Sinne dieses Gesetzes hinausgehende Gefahr für die menschliche Gesundheit nicht zu erwarten ist.“* Aus den oben genannten Gründen dürften gesundheitliche Erwägungen einem Antrag auf Ausnahmegegenehmigung – beispielsweise bei Zusatzstoffen – selten bis niemals entgegenstehen. Bedenklich ist zudem, *„dass alle Faktoren, die die allgemeine Wettbewerbslage des Industriezweiges beeinflussen können, angemessen berücksichtigt werden.“* Dies steht in erheblichem Widerspruch zu Artikel 5.3 des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC): *„Bei der Festlegung und Durchführung ihrer gesundheitspolitischen Maßnahmen in Bezug auf die Eindämmung des Tabakgebrauchs schützen die Vertragsparteien diese Maßnahmen in Übereinstimmung mit innerstaatlichem Recht vor den kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie.“*

Anzumerken ist zudem, dass die Ausnahmemöglichkeit zwar nicht für die §§ 19 bis 21 TabakerzG (bestimmte Werbeverbote) gilt. Sie bleibt jedoch zulässig für § 18 (Verbote zum Schutz vor Täuschung). Selbst wenn also die Ausnahmemöglichkeit erhalten bleiben soll, wäre die Rückausnahme um § 18 zu erweitern.

8. Ergebnis

Das ABNR begrüßt, dass im Zuge der Umsetzung der Tabakprodukttrichtlinie weitergehende und längst überfällige Maßnahmen zur Tabakkontrolle getroffen werden sollen, mahnt jedoch an, es hier nicht zu weiteren Verzögerungen kommen zu lassen. Dies betrifft insbesondere das nun erst ab 2020 vorgesehene Tabakwerbeverbot. Das ABNR empfiehlt nachdrücklich, dass das Tabakwerbeverbot um weitere Formen der Werbung (z.B. nationales Sponsoring, Werbeverbot am Verkaufsort) erweitert wird.

Die strenge Regulierung von E-Zigaretten unabhängig von ihrem Nikotingehalt erachtet das ABNR ebenfalls als dringend notwendig und gesundheitspolitisch geboten.

Die Bestimmungen hinsichtlich der Zusatzstoffe verstoßen z.T. eklatant gegen Grundregeln der regulatorischen Toxikologie und sind daher abzulehnen.

Zuzustimmen ist einem Verbot der kostenlosen Abgabe und der Auspielung sowie den strengen Vorgaben zum grenzüberschreitenden Fernabsatz, wobei das Altersverifikationssystem näher zu spezifizieren ist. Da die Tabakwarenautomaten den Vorgaben des BGH zum Kinder- und Jugendschutz nicht gerecht werden, sollte die Abgabe von Tabakwaren mittels Tabakwarenautomaten verboten werden.

Die Vorschriften zur Marktüberwachung erscheinen zum Teil in Bezug auf Tabakprodukte wenig nachvollziehbar. Zu empfehlen ist vor diesem Hintergrund, die im Vorfeld greifenden Regulierungen zur Tabakprävention besonders streng, konsequent und eindeutig zu gestalten, um hier einen möglichst weitgehenden Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher, aber insbesondere auch von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Tabakkonsums zu erreichen.



Dr. Uwe Prümel-Philippson
Vorsitzender des ABNR e.V.