

Stellungnahme der Einzelsachverständigen
PD Dr. Ute Mons

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
19(10)323-B

GE "Tabak" am 29. Juni 2020

24. Juni 2020

für die 57. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur
Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes“

(BT-Drucksache 19/19495)

am Montag, den 29. Juni 2020,

17:00 Uhr bis 18:30 Uhr

Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Straße 1, 10557 Berlin,
Saal PLH E.700

Deutsches Krebsforschungszentrum | M050 | PF 101949 | 69009 Heidelberg

Alois Gerig, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Stabsstelle Krebsprävention
WHO-Kollaborationszentrum
für Tabakkontrolle**

M050
Leiterin:
PD Dr. Ute Mons

Im Neuenheimer Feld 280
69120 Heidelberg
Telefon +49 6221 42-3007
Telefax +49 6221 42-3020
www.dkfz.de

u.mons@dkfz.de

Heidelberg, den 24.06.20

**Öffentliche Anhörung am Montag, dem 29. Juni 2020,
Geschäftszeichen PA 10-5410-1 – Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Gerig,

ich bedanke mich für die Einladung als Sachverständige zur öffentlichen Anhörung am 29. Juni 2020 und für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes“ (BT-Drucksache 19/19495), die ich hiermit gerne wahrnehme. Als Gesundheitswissenschaftlerin begrüße ich den Gesetzentwurf, der im Wesentlichen eine Gleichstellung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter mit nikotinhaltigen Erzeugnissen sowie die Einführung zusätzlicher Werbeverbote für Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten zum Ziel hat, da beide Vorhaben letztlich dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung dienen. Allerdings enthält der Gesetzentwurf verschiedene Ausnahmeregelungen, die die Wirksamkeit der Regelungen unterhöheln, sodass das Potential für den Gesundheitsschutz nur unzureichend genutzt wird.

Zur Regulierung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter

Aus Gründen des Gesundheits- und des Verbraucherschutzes ist die geplante Gleichstellung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter mit nikotinhaltigen Produkten zu befürworten. Das Gefährdungspotential von elektronischen Zigaretten ist zwar als geringer einzuschätzen als das von konventionellen Zigaretten, doch das Aerosol der Produkte enthält Schadstoffe und es ist davon auszugehen, dass der Konsum mit Gesundheitsrisiken einhergeht.¹ Dies gilt unabhängig davon, ob die Produkte Nikotin enthalten oder nicht. Die Umsetzung der EU-Tabakproduktrichtlinie in deutsches Recht hat für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter eine signifikante Verbesserung des Verbraucherschutzes bewirkt, und es ist nur folgerichtig, diesen Verbraucherschutz auch auf nikotinfreie Produkte auszuweiten.

Stiftung des öffentlichen Rechts

Stiftungsvorstand
Prof. Dr. med. Michael Baumann
Ursula Weyrich

Deutsche Bank Heidelberg
IBAN: DE09 6727 0003 0015 7008 00
BIC (SWIFT): DEUT DES M672

Deutsche Bundesbank Karlsruhe
IBAN: DE39 6600 0000 0067 0019 02
BIC (SWIFT): MARK DEF 1660

Allerdings ist im aktuellen Gesetzentwurf nicht vorgesehen, die für nikotinhaltige Nachfüllbehälter geltende Begrenzung des Volumens auf 10 ml auf nikotinfreie Nachfüllbehälter auszuweiten. Daher wird es für Hersteller weiterhin möglich sein, sogenannte „Shake & Vape“-Produkte zu verkaufen. Bei diesen Produkten wird ein nikotinfreies überaromatisiertes Liquid in einem Nachfüllbehälter mit großem Volumen (i.d.R. 100 ml) gemeinsam mit nikotinhaltigen Lösungen („Nikotinshots“) von 10 ml Volumen verkauft. Durch Zusammenmischen erhalten die Konsument*innen ein nikotinhaltiges Liquid in einem nicht zwangsläufig kindersicheren Behältnis. Hier ist zu prüfen, inwieweit die geplante Ausnahme für nikotinfreie Produkte das ursprüngliche Ziel der Mengenbeschränkung der Nachfüllbehälter – nämlich den Schutz von Kindern vor Vergiftungen infolge von oraler Aufnahme der Flüssigkeiten – unterlaufen und ggf. eine Ausweitung von §14 Absatz 1 Satz 1 auch auf nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter vorzunehmen.

Zu den vorgesehenen zusätzlichen Werbeverboten

Die geplanten zusätzlichen Werbeverbote werden eine bedeutende Lücke bei den bestehenden Tabakwerbebeschränkungen schließen. Sehr zu begrüßen ist, und zwar insbesondere aus Gründen des Jugendschutzes, dass die Werbebeschränkungen auch für Tabakerhitzer und elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gelten sollen.

Allerdings sind die vorgesehenen Werbeverbote aus meiner Sicht nicht ausreichend, weil sie weitere wesentliche Werbekanäle nicht umfassen. Werbeverbote wirken umso besser, je umfassender sie sind^{2,3}. Begrenzte Werbeverbote eröffnen den Herstellern die Möglichkeit, auf nicht beschränkte Werbekanäle auszuweichen und haben daher nur eine geringe Wirkung³. Aus diesem Grund fordert Artikel 13 des Tabakrahmenübereinkommens der WHO, das Deutschland am 16. Dezember 2004 ratifiziert hat, dass jede Vertragspartei „innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten“ des Übereinkommens „in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung oder ihren verfassungsrechtlichen Grundsätzen ein umfassendes Verbot aller Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring“ erlässt⁴. Demnach hätte Deutschland bereits bis 2010 ein umfassendes Tabakwerbeverbot einführen müssen, das gemäß den Leitlinien neben Tabakaußenwerbung auch die Werbung am Verkaufsort, ein Verbot des Sponsoring, ein Verbot der Auslage von Tabakerzeugnissen am Verkaufsort („display ban“) und ein Verbot von Zigarettenautomaten umfasst. Diese Verpflichtung wird auch mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Werbebeschränkungen weiterhin nicht erfüllt.

Ein solches umfassendes Tabakwerbeverbot ist jedoch erforderlich, da Tabakwerbung nachgewiesenermaßen eine breite Wirkung hat. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Tabakwerbung und einem erhöhten Tabakkonsum gilt als belegt^{2,3,5,6}. Entgegen Beteuerungen der Tabakindustrie, Jugendliche nicht anzusprechen, wird Tabakwerbung vor allem auch von jugendlichen Nichtraucher*innen und jungen Erwachsenen in hohem Maße wahrgenommen⁷ (Abb. 1), die besonders empfänglich für die Werbebotschaften sind^{2,3,5,6}.

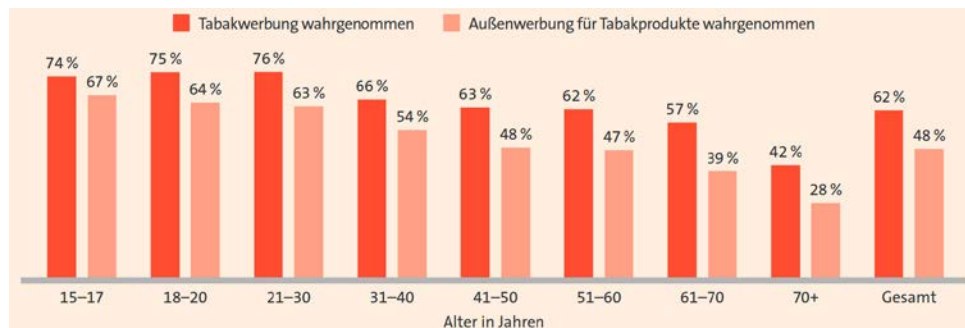


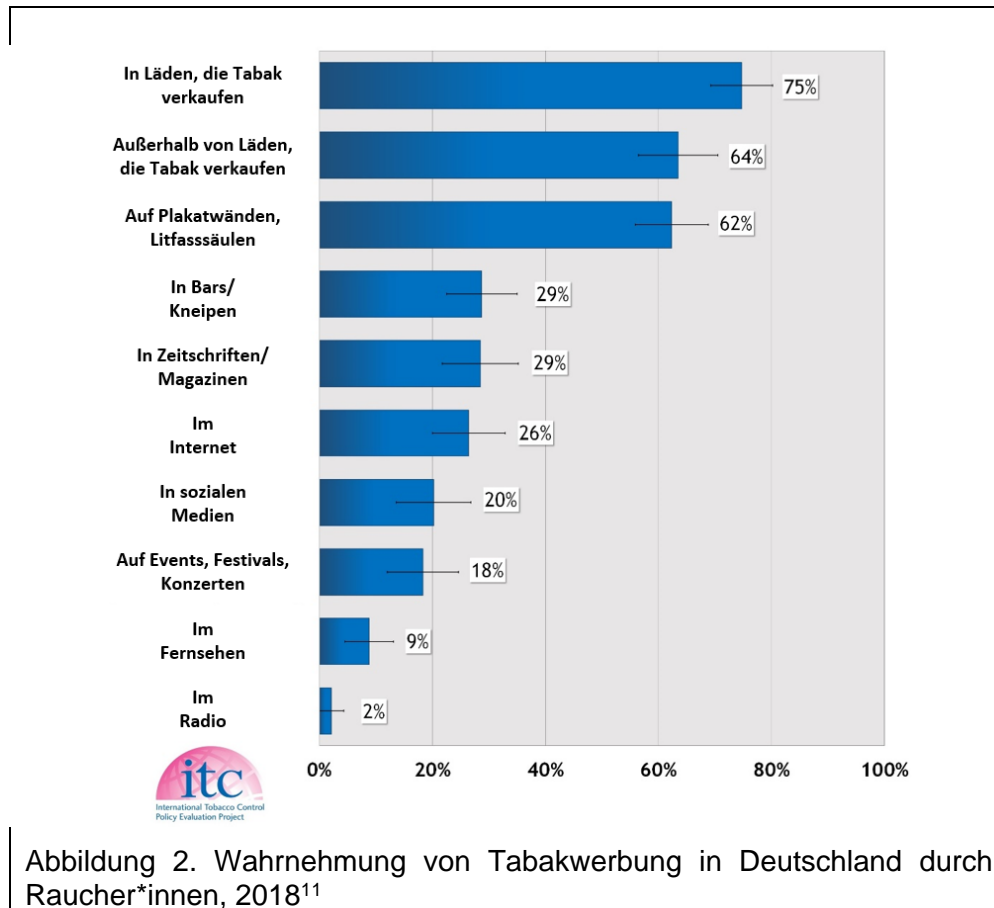
Abbildung 1. Wahrnehmung von Tabakwerbung in Deutschland nach Alter, 2015⁷

Umfassende Werbeverbote, die alle Formen der Werbung einbeziehen, sind außerdem nachgewiesenermaßen wirksam, da sie zu einem Rückgang des Rauchens in der Bevölkerung und somit letztendlich zur Verbesserung der Gesundheit beitragen^{2,3}. Ein umfassendes Tabakwerbeverbot ist zudem verfassungsgemäß, wie zuletzt auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages feststellte⁸.

Im Jahr 2017 entfielen laut Angaben der Tabakindustrie rund 60% der Marketingausgaben in Höhe von 247 Mrd. € auf Promotion-Aktivitäten⁹. Diese umfassen neben verschiedenen anderen Aktivitäten zur Verkaufsförderung insbesondere auch die Werbung am Verkaufsort. Entsprechend bemerken in Deutschland Raucher*innen Tabakwerbung in erster Linie in sowie außen an Läden, die Tabak verkaufen (Abb. 2). Es ist davon auszugehen, dass die Einführung eines Außenwerbeverbots ohne gleichzeitige Beschränkung der Werbung am Verkaufsort dazu führen wird, dass Marketingaktivitäten am Verkaufsort (innen und außen) verstärkt werden. Aus diesem Grund ist eine Ausnahme für Gebäudeaußenflächen des Fachhandels nicht zielführend, da dies die Wirkung des Werbeverbots aufhebt, weil die Ausnahmen weiterhin im Stadtbild öffentlich sichtbare Tabakwerbung ermöglichen.

Sofern dennoch eine Ausnahme für Gebäudeaußenflächen des Fachhandels gewährt werden sollte, muss eindeutig und eng definiert werden, was unter „Fachhandel“ zu verstehen ist. In Deutschland gibt es – ohne Automaten – 104.900 Verkaufsstellen für Tabak, darunter Geschäfte, von denen 9.000 vom Bundesverband des Tabakwaren-Einzelhandels als „Fachhandel“ und 40.900 als „Nebenhandel“ bezeichnet werden¹⁰. Als Nebenhandel betreiben oftmals Schreibwarengeschäfte den Verkauf von Zigaretten – also Geschäfte, die wegen des Schulbedarfs häufig von Kindern und Jugendlichen frequentiert werden. Weitere Verkaufsstellen umfassen Tankstellen (13.500), Lebensmittelgeschäfte (25.400) und Discounter (16.100). Es muss durch eine eindeutige und enge Definition des „Fachhandels“ sichergestellt werden, dass der Nebenhandel und sonstige Verkaufsstellen nicht unter die Ausnahme für den Fachhandel fallen, da sonst insbesondere Kinder und Jugendliche weiterhin in hohem Maße

Tabakaußenwerbung an Gebäudeaußenflächen ausgesetzt wären. Dies gilt analog für Tabakerhitzer, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.



Es ist des Weiteren auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Neuregelung des § 20a erst ab dem 1. Januar 2022 Anwendung finden soll, für Tabakerhitzer erst ab dem 1. Januar 2023 und für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter erst ab dem 1. Januar 2024. Dem Jugendschutz wird bis zum Inkrafttreten der Regelungen faktisch nicht Rechnung getragen. Insbesondere die aktuell für Tabakerhitzer und elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter vorgesehene verzögerte Anwendung der Werbebeschränkungen steht im Widerspruch zum Zweck des Gesetzes. Die Übergangsfristen sollten entfallen, so dass die Werbeverbote mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2021 Anwendung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Literatur

- 1 National Academies of Sciences Engineering and Medicine (2018) Public health consequences of e-cigarette. The National Academies Press, Washington, DC
- 2 National Cancer Institute (2008) The role of the media in promoting and reducing tobacco use. Tobacco Control Monograph No. 19. NIH Pub. No. 07-6242, June 2008. U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health and National Cancer Institute, Bethesda, MD
- 3 National Cancer Institute & World Health Organization (2016) The economics of tobacco and tobacco control. National Cancer Institute Tobacco Control, Monograph 21, NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute and Geneva, CH: World Health Organization
- 4 Bundestag (2004) Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation vom 21. Mai 2003 zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Gesetz zu dem Tabakrahmenübereinkommen) vom 19. November 2004. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil II, Nr. 36, ausgegeben zu Bonn am 29. November 2004
- 5 Department of Health and Human Services (2012) Preventing tobacco use among youth and young adults: a report of the Surgeon General. Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion and Office on Smoking and Health, Washington, DC
- 6 Lovato C, Watts A & Stead LF (2011) Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours. *Cochrane Database Syst Rev* CD003439
- 7 Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) (2020) Werbung verführt zum Rauchen – umfassendes Tabakwerbeverbot ist dringend überfällig. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg
- 8 Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2016) Sachstand. Verfassungsmäßigkeit eines umfassenden Tabakwerbeverbots. WD 10 - 3000 - 023/16
- 9 Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2019) Drogen- und Suchtbericht 2019
- 10 BTWE Handelsverband Tabak (2019) BTWE-Fakten 2019. Das aktuelle Branchenjahrbuch
- 11 ITC-Project (2018) Eigene Berechnungen