

Stellungnahme des Einzelsachverständigen

PD Dr. Tobias Effertz

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

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
"Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes"
(BT-Drucksache 19/19495)

PD Dr. Tobias Effertz, Universität Hamburg

26.06.2020

I. Zielsetzung der Gesetzesänderungen

Grundsätzlich sind die beabsichtigten Gesetzesänderungen sehr zu begrüßen, da sie eine schwerwiegende Lücke im Jugendschutz und der Tabakkontrolle in Deutschland schließen. Insbesondere das Verbot der Außenwerbung für Tabakprodukte und E-Zigaretten und das grundsätzliche Verbot der Tabak- und E-Zigarettenwerbung vor Kinofilmen mit Altersfreigabe für Kinder und Jugendliche sind zwei wichtige Maßnahmen um einen Rauchbeginn in den jungen Altersgruppen zu verhindern.

Tabakprodukte sowie elektronische Nikotinverabreichungssysteme wie E-Zigaretten bergen erhebliche gesundheitliche Risiken für ihre Konsumenten. Die Gesundheitsrisiken von Tabakprodukten sind bereits intensiv erforscht und belegt worden. Neuere Forschung weist auch auf ernstzunehmende Gesundheitsrisiken bei E-Zigaretten hin (z.B. McDonald & Middlekauff 2019, Kaur et al. 2018, Tang et al. 2019, Pushalkar et al. 2020).

Insgesamt ergeben sich allein für das Tabakrauchen ökonomische Kosten von jährlich 97 Mrd. € (Effertz 2019), hiervon entfallen allein 30,32 Mrd. € auf direkte monetäre Kosten im Gesundheitssystem und knapp 67 Mrd. € auf Produktivitätsverluste für Unternehmen und Arbeitnehmer, die vermeidbar wären, wenn sich das Rauchen präventiv verhindern ließe. Alle Sozialversicherungszweige sind durch das Rauchen finanziell belastet (Effertz 2015). Die Umsätze der Tabakindustrie von ca. 22 Mrd. € pro Jahr abzüglich 14 Mrd. € Tabaksteuern sind deutlich geringer als der durch Tabakprodukte angerichtete jährliche Schaden in Deutschland.

Von mir durchgeführte Prognoserechnungen zu den Kosten des Rauchens für die kommenden Jahre zeigen deutlich auf, dass bei einer in der Tabakkontrolle unverändert belassenen Situation in Deutschland und trotz langsam sinkender Raucheranteile in der Bevölkerung mit weiter ansteigenden Kosten zu rechnen ist. Eine Studie von Wiebel et al. (2019) geht bereits zum jetzigen Zeitpunkt davon aus, dass das Risiko einer Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankung durch E-Zigaretten bei 50% des Risikos einer Tabakzigarette liegt. Alleine dies würde bei gleich hoher Prävalenz der E-Zigarettenkonsumenten wie aktuell der Raucher zusätzliche jährliche Gesundheitskosten im unteren zweistelligen Milliardenbereich verursachen. Es muss daher dringend vermieden werden, dass sich der Einschätzungsfehler der gesundheitlichen Risiken

bei der Tabakzigarette Anfang des 20. Jahrhunderts für die E-Zigarette wiederholt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie durch das Coronavirus sollte die Gesundheits- und Verbraucherpolitik die Gesellschaft und v.a. die Sozialversicherungen vor zukünftigen Kostenrisiken absichern. Die geplanten Werbeverbote sind hierzu neben deutlichen Steuererhöhungen auf Tabakprodukte und E-Zigaretten ein wichtiger Schritt¹. Richtig ist auch, nikotinfreie Liquids und nikotinfreie E-Zigaretten in die Regelungen miteinzubeziehen, da auch ohne den gesundheitsgefährdenden Stoff Nikotin von diesen ein gesundheitliches Risiko ausgeht.

Jugendliche und Heranwachsende sind, dies wurde mit Urteil des US-Bundesgerichtes gegen die Tabakindustrie vom 17.06.2006² auf Basis umfangreicher Befunde festgestellt, nachweislich die Hauptzielgruppe der Tabakindustrie. Die Entscheidung zum Rauchen und zum Konsum nikotinhaltiger Produkte wird nach wie vor überwiegend vor dem 21. Lebensjahr getroffen. Auch in Deutschland zielt die Werbung für Tabakprodukte auf junge Zielgruppen. Für die E-Zigarettenwerbung trifft dies in großen Teilen ebenfalls zu (DKFZ 2014). Es ist damit zu rechnen, dass die E-Zigarettenindustrie zur Steigerung ihres Umsatzes und Erfüllung ihrer Wachstumsziele neue Konsumenten aus der Gruppe der jungen Nichtraucher gewinnen muss, da die Möglichkeiten neue Konsumenten aus Rauchern zu gewinnen begrenzt sind.

Wie ich bereits in meinem Gutachten zur Sitzung dieses Ausschusses am 10.12.2018 darlegte, hat Werbung für Tabakprodukte einen signifikanten positiven Einfluss auf das Ausprobieren von Tabakprodukten insbesondere bei Jugendlichen und v.a. deren Beibehaltung (für zwei Metaanalysen vgl. z.B. Capella et al. 2011 und Lovato et al. 2011; weitere Belege z.B. Emery et al. 2012, Hanewinkel et al. 2011, Biener/Siegel 2000, DiFranza et al. 2006, Wakefield, Flay, Nichter, & Giovino, 2003, Wellman, Sugarman, DiFranza, & Winkoff, 2006). Die Kausalität, dass ehemalige jugendliche Nichtraucher zu einem späteren Zeitpunkt durch Tabakwerbung zum jugendlichen Raucher wurden, ist vielfach belegt worden. Für E-Zigaretten gilt dies ebenso (z.B. Loukas et al. 2019). Die Prävalenz des E-Zigarettenkonsums unter High-School-Schülern in den USA wird aktuell bereits auf 20,8% geschätzt. Ähnliche Größenordnungen drohen mit voranschreitender Marktentwicklung auch in Deutschland.

Werbeeinschränkungen wiederum hatten in der Vergangenheit v.a. den Effekt, dass Kinder und Jugendliche nicht zu Rauchern gemacht wurden (Capella et al. 2011, Lovato et al. 2011). Hierbei ist es wichtig zu unterscheiden, dass Tabakwerbung zwar zum Rauchen führen kann, sich je nach Untersuchung aber eine Einschränkung der Tabakwerbung nicht auf das Rauchverhalten der erwachsenen Bevölkerung v.a. mit langen „Raucherbiographien“ auswirken

¹ Vgl. Effertz T. 2020. Gesundheitsökonomische Analyse der Besteuerung von Tabakprodukten und E-Zigaretten zur Reduktion von Krankheitslast und –kosten. Projektbericht. Im Internet ab 27.06.2020 abrufbar unter <https://www.bwl.uni-hamburg.de/irdw/forschung.html>. Hierin wird neben der Darlegung einer wirksamen Besteuerung zu Reduzierung der gesundheitlichen Kosten von Tabakprodukten und E-Zigaretten insbesondere auf die gesundheitlichen Risiken der E-Zigarette Bezug genommen.

² USA gegen Philipp Morris et al., United States District Court for the District of Columbia, Urteil vom 17.08.2006, Final Opinion, Civil Action No.99-CV- 02496 (GK) im Internet unter https://ecf.dcd.uscourts.gov/cgi-bin/show_public_doc?1999cv2496-5732

muss. Die überwiegende Anzahl an systematischen Übersichtsarbeiten und Metaanalysen zeigt aber auch hier einen signifikanten, wenn auch gegenüber Tabaksteuererhöhungen deutlich geringeren Effekt auf die Rauchprävalenz (Hoffmann und Tan, 2015, Quentin W et al. 2007, Thomas et al. 2008, Mozaffarian D et al. 2012). Eine Studie von Capella et al. (2008), die keinen signifikanten Effekt eines Werbeverbotes auf die Rauchprävalenz aufzeigt und von der Tabakindustrie in ihren Gutachten aus genau diesem Grund selektiv, aber nicht repräsentativ für die Befundlage genannt wird, steht der Aussage nicht entgegen, dass mit den in diesem Gesetz beabsichtigten Werbeverböten v.a. verhindert wird, dass junge Nichtraucher zu Rauchern und E-Zigarettenkonsumenten werden.

Die Außenwerbung nimmt in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle ein, da sie mit ihren Werbebotschaften und emotionalen Bildern, allgegenwärtig in den Alltag insbesondere von Jugendlichen und Heranwachsenden hineinwirkt. In einer Umfrage von JCDecaux bejahten im Jahr 2016 61% der 14-29-Jährigen, dass „Plakate ihnen besonders auffallen, wenn ich warte“. Die jüngere Zielgruppe bestätigt dies leicht stärker als die Gruppe der 14 bis 64 Jährigen (57%). Auch bei anderen Aussagen zur Außenwerbung und ihrer begünstigenden Wirkung auf Produktauseinandersetzung und -kauf schneidet die jüngere Zielgruppe stärker in den Aussagen ab. Speziell die junge Zielgruppe ist besonders mobil und wird daher von Außenwerbung am besten erreicht.

Die aktuell noch geltende gesetzliche Regelung reicht damit nicht aus, um Kinder und Jugendliche ausreichend vor Tabakwerbung zu schützen. Die vor einigen Jahren in der Außenwerbung präsente MAYBE-Kampagne von Philip Morris verdeutlicht dies im Besonderen. Obwohl diese Kampagne, wie von Bayerischen Verwaltungsgerichten festgestellt, in Teilen rechtswidrig Jugendliche ansprach, musste dies erst im Rahmen eines länger dauernden Rechtsstreits geklärt werden. In der währenddessen verstrichenen Zeit waren Jugendliche den Werbebotschaften ausgesetzt. Dieses „Katz und Maus“-Spiel lässt sich erst durch ein Verbot der Außenwerbung beenden.

Ähnliches gilt für die Kinowerbung für Tabakprodukte, die bislang Jugendliche nach 18 Uhr erreichte. Der Umstand, dass z.B. 14 bis 16 jährige Jugendliche nach dem JuSCHG bis 22:00 Uhr ohne Erziehungsberechtigte ins Kino gehen dürfen (und dies laut Besucherstatistik der Filmförderungsanstalt auch tun³) und viele Vorstellungen in das Zeitfenster zwischen 19:00 und 22:00 Uhr fallen, zeigt deutlich den Missstand des Gesundheits- und Jugendschutzes auf. Dies muss dringend korrigiert werden.

Das Verbot der kostenlose Abgabe und der Ausspielung von Tabakwaren halte ich ebenfalls für sinnvoll. Es ist durch Studien belegt, dass insbesondere diese Form des Direktmarketings und Merchandisings eine besonders starke Wirkung auf Konsumenten und insbesondere Jugendliche hat (z.B. DiFranza et al. 2006).

³ Vgl. <https://www.ffa.de/der-kinobesucher-2017.html>

Die Maßnahmen sind geeignet und verhältnismäßig im Hinblick auf das verfolgte Ziel den Gesundheits- und Jugendschutz vor Tabakprodukten und elektronischen Produkten sicherzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu mehrfach in diesem Sinne geurteilt. Die angestrebten Gesetzesänderungen sind damit verfassungskonform (hierzu auch Siekmann 2003).

Auf das Anwaltsgutachten des Bundesverbandes der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse soll hier nicht näher eingegangen werden. Derartige Gutachten werden routinemäßig vorgelegt. Das Gutachten wiederholt die üblichen Argumente der Lobby. Es steht in seinen Kernaussagen im Widerspruch zu den anerkannten wissenschaftlichen Untersuchungen und benutzt unzutreffende Tatsachenbehauptungen bei den Erforderlichkeit- und Verhältnismäßigkeitsabwägungen. Es bedarf daher keines weiteren Eingehens auf die darauf gestützten juristischen Ausführungen.

II. Kritikpunkte

Wenn die beabsichtigten Gesetzesänderungen in dieser Form umgesetzt werden, ist ein wesentlicher Schritt zu einem besseren Jugendschutz, besserer Gesundheit in der Bevölkerung und Reduzierung der tabakbedingten Kosten in den Sozialversicherungen erfolgt. Die Bundesrepublik Deutschland stünde international dann nicht mehr in der Kritik für ihren gegenwärtigen noch mangelhaften Jugendschutz.

Trotzdem gibt es einige Kritikpunkte die erwähnt werden müssen:

- a) Die Regelung zu den Übergangsfristen sieht vor, dass bis zum 01.01.2022 Außenwerbung für Tabakprodukte, bis zum 01.01.2023 für Tabakerhitzer und bis zum 01.01.2024 für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter erfolgen darf. Dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft muss klar sein, dass dies bedeutet, dass in den kommenden Jahren Jugendliche und Heranwachsende in Deutschland durch die noch erfolgende Werbung nikotinsüchtig und/oder zum Rauchen gebracht werden können. Dies darf angesichts der starken Befundlage zu den gesundheitlichen Risiken des Rauchens und der zunehmenden Befundlage zu den Gesundheitsrisiken der E-Zigarette nicht in Kauf genommen werden. Es wird daher dringend empfohlen die Übergangsfristen zu streichen oder zumindest deutlich zu verkürzen. Es besteht kein Grund, Jugendliche und Heranwachsende schutzlos zu stellen. Investitionsschutzgründe für die Industrie liegen nicht vor.
- b) Wenn es dem Fachhandel gelingt, die Außenflächen seiner Verkaufsbauwerke wirkungsvoll zur Außenwerbung einzusetzen und ggf. hierfür neue Gebäude an zentralen, von Jugendlichen häufig aufgesuchten öffentlichen Plätzen zu nutzen, würde ein wichtiger Teil des Gesetzeszwecks verfehlt. Von einem solchen Vorgehen der Industrie kann ausgegangen werden, da die Verleitung Heranwachsender zum Rauchen notwendiger Geschäftsinhalt ist. Um eine regulatorische Nachbesserung zu späterem Zeitpunkt zu vermeiden wäre es daher besser, die Werbung auf den Außenflächen des Fachhandels bereits jetzt ebenfalls einzuschränken.

III. Literatur:

- Biener, L; Siegel, M. Tobacco marketing and adolescent smoking: More support for a causal inference. *American Journal of Public Health*. 2000; 90(3): 407-411 DOI: 10.2105/AJPH.90.3.407 Published: MAR 2000
- Capella ML, Webster C, Kinard BR. A review of the effect of cigarette advertising, *International Journal of Research in Marketing*, Volume 28, Issue 3, September 2011, Pages 269-279, ISSN 0167-8116, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijrm.2011.09.001>.
- Capella ML, Taylor CR, Webster C. The Effect of Cigarette Advertising Bans on Consumption: A Meta-analysis, *Journal of Advertising*. 2008; 37(2): 7-18.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) *Marketing für E-Zigaretten in Deutschland* Heidelberg, 2014.
- DiFranza, JR, Wellman RJ, Sargent JD, Weitzman MJ, Hipple BJ, Winickoff JP. Tobacco promotion and the initiation of tobacco use: Assessing the evidence for causality. *Pediatrics*. 2006; 117, e1237–e1248
- Effertz T. Die Kosten des Rauchens in Deutschland im Jahr 2018 – aktuelle Situation und langfristige Perspektive. *Atemwegs- und Lungenkrankheiten*. 2019; 45(7): 307-314.
- Effertz T. *Die volkswirtschaftlichen Kosten gefährlichen Konsums*. Peter Lang Verlag. Frankfurt a. Main. 2015.
- Emery, S, Kim, Y, Choi, YK; Szczyepka, G; Wakefield, M; Chaloupka, FJ (2012) The Effects of Smoking-Related Television Advertising on Smoking and Intentions to Quit Among Adults in the United States: 1999-2007, *American Journal of Public Health*. 102; 4: 751-757 DOI: 10.2105/AJPH.2011.300443 Published: APR 2012
- Hanewinkel, R, Isensee, B, Sargent, JD, Morgenstern, M. Cigarette Advertising and Teen Smoking Initiation Source: *PEDIATRICS*, 2011; 127: 2 Pages: E271-E278 DOI: 10.1542/peds.2010-2934
- Hoffmann SJ, Tan C. Overview of systematic reviews on the health-related effects of government tobacco control policies *BMC Public Health*. 2015;15:744;
- Kaur G, Pinkston R, Mclemore B, Dorsey WC, Batra S. Immunological and toxicological risk assessment of e-cigarettes. *Eur Respir Rev*. 2018; 27(147): pii: 170119. doi: 10.1183/16000617.0119-2017.
- Lovato C, Watts A; Stead LF. Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours *Cochrane Database of systematic Reviews*. 2011; 10 Article Number: CD003439 DOI: 10.1002/14651858.CD003439.pub2 Published: 2011

- Loukas A, Paddock EM, Li X, Harrell MB, Pasch KE, Perry CL. Electronic Nicotine Delivery Systems Marketing and Initiation Among Youth and Young Adults. *Pediatrics* Sep 2019, 144 (3) e20183601; DOI: 10.1542/peds.2018-3601
- McDonald A, Middlekauff HR. Electronic cigarettes and cardiovascular health: what do we know so far? *Vascular Health and Risk Management*. 2019; 15: 159–174.
- Mozaffarian D, Afshin A, Benowitz NL, Bittner V, Daniels SR, Franch HA, et al. Population approaches to improve diet, physical activity, and smoking habits: a scientific statement from the American Heart Association. *Circulation*. 2012;126(12):1514–63
- Pushalkar S, Paul B, Li Q, Yang J, Vasconcelos R, Makwana S, González JM, Shah S, Xie C, Janal MN, Queiroz E, Bederoff M, Leinwand J, Solarewicz J, Xu F, Aboseria E, Guo Y, Aguallo D, Gomez C, Kamer A, Shelley D, Aphinyanaphongs Y, Barber C, Gordon T, Corby P, Li X, Saxena D. Electronic Cigarette Aerosol Modulates the Oral Microbiome and Increases Risk of Infection. *iScience*. 2020.; 23(3): 100884. doi: 10.1016/j.isci.2020.100884. Epub 2020 Feb 26.
- Quentin W, Neubauer S, Leidl R, König HH. Advertising bans as a means of tobacco control policy: a systematic literature review of time-series analyses. *Int J Public Health*. 2007; 52(5):295–307.
- Siekmann H. Verfassungsmäßigkeit eines umfassenden Verbots der Werbung für Tabakprodukte, DÖV 2003, S. 657 ff.
- Tang MS, Wu XR, Lee HW, Xia Y, Deng FM, Moreira AL, Chen LC, Huang WC, Lepor H. Electronic-cigarette smoke induces lung adenocarcinoma and bladder urothelial hyperplasia in mice. *Proceedings of the National Academy of Sciences* Oct 2019, 116 (43) 21727-21731; DOI: 10.1073/pnas.1911321116
- Thomas S, Fayter D, Misso K, Ogilvie D, Petticrew M, Sowden A, et al. Population tobacco control interventions and their effects on social inequalities in smoking: systematic review. *Tob Control*. 2008; 17(4):230–7. doi:10.1136/tc.2007.023911.
- Wakefield, M., Flay, B., Nichter, M., & Giovino, G. (2003). The role of the media in influencing trajectories of youth smoking. *Addiction*, 98(Suppl1), 79–103.
- Wellman, R. J., Sugarman, D. B., DiFranza, J. R., & Winkoff, J. P. (2006). The extent to which tobacco marketing and tobacco use in films contribute to children's use of tobacco: A meta-analysis. *Archives of Pediatric and Adolescent Medicine*, 160, 1285–1296
- Wiebel FJ, Gohlke H, Loddenkemper R. E-Zigaretten: Eine unterschätzte Gefahr für Lunge und Herz-Kreislauf. Vergleich des Schadenspotentials von E-Zigaretten und Tabakzigaretten. Zwischenbilanz zum Welt Nichtrauchertag 2019 www.aerztlicher-arbeitskreis.de/gesundheitsgefahren_durch_e-zigaretten