

Stellungnahme

der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS)

für die 49. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung

der Richtlinie über Tabakerzeugnisse

und verwandte Erzeugnisse

[\(BT-Drucksache 18/7218\)](#)

am Mittwoch, dem 17. Februar 2016,

ab 8:00 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin,

Anhörungssaal: MELH 3.101

Stellungnahme der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS)

Öffentliche (Sachverständigen-)Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Bundestagsdrucksache 18/7218)

am 17. Februar 2016, um 8:00 Uhr im Saal MELH 3.101

Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) bedankt sich für die Gelegenheit, eine Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf abgeben zu können. In ihrer 65-jährigen Geschichte folgt die DHS stets dem Grundsatz, sich für einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Gefahren einzusetzen. Sie vertritt die EU- und WHO-Maxime „Health in All Policies“ (HiAP). Die Umsetzung der Richtlinie 2014/40/EU (sog. Tabakproduktrichtlinie) in nationales Recht regelt Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen in der Europäischen Union (EU) und soll zu einem besseren Gesundheitsschutz vor den Gefahren des Tabakkonsums beitragen. Insbesondere Kinder und Jugendliche sollen vom Einstieg in den Konsum der schädlichen Tabakerzeugnisse und E-Zigaretten abgehalten werden. Insoweit ist das Ziel, das mit der Umsetzung angestrebt wird, begrüßenswert. Allerdings werden die Chancen, umfassende und klare Regelungen einzuführen, nicht vollständig genutzt, obwohl Deutschland auch das Tabakrahmenabkommen der WHO (FCTC) unterschrieben hat, das weiterreichende Regelungen anstrebt.

Fragenkatalog zur Öffentlichen Anhörung

1. Ist mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Bundestagsdrucksache 18/7218) und dem Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Bundratsdrucksache 17/16) eine 1:1-Umsetzung der Tabakproduktrichtlinie der Europäischen Union (EU) gewährleistet?

Die EU-Tabakproduktrichtlinie bietet den Mitgliedstaaten in bestimmten Punkten die Möglichkeit eines Ermessensspielraums (z.B. die Einbeziehung nikotinfreier E-Zigaretten statt nur nikotinhaltiger E-Zigaretten). Macht die Bundesregierung hiervon Gebrauch, ist dies in Einklang mit der Tabakproduktlinie und somit eine 1:1-Umsetzung.

In den vergangenen Jahrzehnten ist Deutschland allerdings durch einem tabakpolitischen Sonderweg aufgefallen, indem es hinter den EU üblichen Standards zurückblieb. Wenn Deutschland nun diesen Sonderweg beendet, ist dies keine Verschärfung der

Tabakproduktrichtlinie, sondern ein überfälliger Schritt hin zu den EU Standards. Aus der Public Health-Perspektive, die das gesundheitliche Wohl der Bevölkerung berücksichtigt, sind jedoch weitergehende Regelungen erforderlich, wie z.B. ein umfassendes Werbeverbot für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten sowie verwandte Produkte und Nachfüllbehälter oder das Nutzungsverbot für E-Zigaretten und verwandte Produkte in Nichtraucherbereichen.

2. Thema Schockbilder und Warnhinweise auf Zigarettenschachteln: Ist es nach dem Vorliegen der Vorgaben der EU nicht möglich, sich als Hersteller auf eine 1:1-Umsetzung der EU-Vorgaben technisch einzustellen, wenn es doch rechtlich laut dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft keinen nationalen Spielraum bei der Umsetzung gibt?

Die Zigarettenproduzenten wissen seit der Verabschiedung der EU Tabakproduktrichtlinie im Jahr 2014, dass bildliche Warnhinweise in den Mitgliedsländern eingeführt werden. Sie hatten somit zwei Jahre Zeit, sich auf die Umstellung vorzubereiten. Darüber hinaus sind nach Recherchen der DHS die technischen Veränderungen im noch zur Verfügung stehenden Zeitraum (bis Mai 2016) durchführbar.

3. Die Tabakindustrie betont, dass sie zur Umstellung der Druckwalzen deutlich mehr Zeit benötigt, als ihr noch bis zum 20. Mai 2016 bleibt. Welche Möglichkeiten stehen dem deutschen Gesetzgeber zur Verfügung, um die wegen der technischen Probleme bei der Umstellung der Druckwalzen notwendigen Übergangsfristen zu verlängern?

Die Übergangsfrist ist ausreichend, eine Verlängerung nicht erforderlich (siehe 2.) Darüber hinaus haben die Zigarettenhersteller laut Richtlinie 2014/40/EU die Möglichkeit, Tabakerzeugnisse bis zum 20. Mai 2016 entsprechend der Vorgaben der Richtlinie 2001/37/EG auf Vorrat zu produzieren und bis zum 20. Mai 2017 zu verkaufen.

4. Wäre es im Sinne der Gleichbehandlung auf dem Markt nicht sinnvoller, Zulassungskriterien (Akkreditierung gemäß ISO EN 17025) für Messlabore mit Anerkennungsklausel für gleichwertige Akkreditierungen für Labore außerhalb Deutschlands in die Tabakerzeugnisverordnung aufzunehmen?

Dazu macht der Gesetzentwurf weder eine einschließende noch ausschließende Aussage. „§ 4 Emissionswerte“ bezieht sich lediglich auf die Werte an sich, nicht auf die Überprüfung in Messlaboren oder deren Akkreditierung. „§ 23 Ermächtigungen“ sieht vor, dass das BMEL in Zusammenarbeit mit dem BMWi Prüfverfahren festlegt sowie das Verfahren für die Zulassung der Prüflaboratorien regelt [§23 Abs 1 b),c)].

5. Erstmals werden mit dem Gesetz über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz - TabakerzG) auch E-Zigaretten und Nachfüllbehälter geregelt. Das Gesetz enthält Vorschriften zu Inhaltsstoffen, Produktsicherheit, Verpackungsgestaltung und Handlungspflichten der Hersteller, Importeure und Händler nach Inverkehrbringen und Rückrufmanagement. Zudem werden Regelungen zu Werbeverboten vorgenommen, die der EU-Tabakwerberichtlinie und der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste entsprechen. Welchen Einfluss haben Werbung und Inhalts- und Zusatzstoffe (die ein charakteristisches Aroma haben, oder mit denen sich Geruch, Geschmack oder die Rauchintensität verändern lassen) auf das Konsumverhalten insbesondere von Kindern und Jugendlichen?

Werbung: Ob ein Mensch mit dem Rauchen beginnt, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu gehört auch die Werbung. Werbung für Tabakprodukte unterscheidet sich grundsätzlich von Werbung für andere Konsumgüter. Erstens handelt es sich um Werbung für ein Suchtmittel, das in hohem Maße gesundheitsschädlich ist. Zweitens informiert sie nicht über das Produkt, sondern setzt allein auf Imageförderung. Tabakwerbung vermittelt Botschaften von Freiheit,

Abenteuer und Individualität, für die besonders Jugendliche und junge Menschen empfänglich sind (Imagewerbung). Sie vermittelt allein positive Bilder vom Rauchen, negative Folgen werden nicht gezeigt.

Die Wirkung von Werbung ist in zahlreichen nationalen und internationalen Studien untersucht worden^{1,2,3}. Ergebnis: Tabakwerbung beeinflusst nicht nur die Markenwahl der Raucherinnen und Raucher, sondern erhöht auch insgesamt die Nachfrage. Es wäre auch nicht plausibel, wenn Werbung, die verkaufsfördernd wirken soll, allein bei Tabakprodukten nicht wirken würde. Alle Gesundheitsexperten und -expertinnen sind sich einig, dass die Tabakwerbung Einfluss darauf hat, ob Jugendliche und junge Erwachsene mit dem Rauchen beginnen oder Nichtraucher bleiben. Daher wurde auch unter Mitwirkung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) die „weitere Umsetzung der Tabakrahenkonvention hinsichtlich Tabakwerbung“ als probate Maßnahme zur Erreichung des Ziels „Jugendliche und junge Erwachsene bleiben Nichtraucher“ beschrieben. Sie ist im Nationalen Gesundheitsziel „Tabakkonsum reduzieren“ festgehalten.

Ähnliches gilt für E-Zigaretten, E-Shishas und ähnliche Produkte. Sie werden hauptsächlich als trendige Lifestyleprodukte im Internet beworben (Imagewerbung). Auch wenn bislang die Wirkung von E-Zigarettenwerbung auf Jugendliche in Deutschland nicht untersucht wurde, so liegen doch Studien aus dem Ausland vor^{4,5}. Diese belegen, dass E-Zigarettenwerbung zu einer positiveren Einstellung gegenüber den Produkten führt und die Bereitschaft erhöht, diese auszuprobieren.

Inhalts- und Zusatzstoffe / charakteristische Aromen:

Die Verwendung von Zusatzstoffen in Tabakprodukten, auch derjenigen, die harmlos scheinen, wie z.B. Zucker, Fruchtsäfte oder Honig, erhöht zusätzlich das gesundheitsschädigende Potenzial von Tabakprodukten. Sie erhöhen das Krebsrisiko, verstärken das Abhängigkeitspotenzial und erhöhen die Attraktivität von Tabakprodukten (ausführlich beschrieben in einer Publikation des Deutschen Krebsforschungszentrums⁶). Insbesondere süße und vertraute Aromen wie Menthol, Kakao oder Fruchtaromen erleichtern Jugendlichen den Einstieg ins Rauchen. Da sie aus dem Lebensmittelbereich bekannt sind, werden sie als ungefährlich eingestuft. Sie überdecken überdies den zunächst als unangenehm empfundenen Tabakgeschmack und erleichtern das Inhalieren. Dies gilt für Zigaretten, Shishatabak und E-Zigaretten gleichermaßen.

6. Welche bundespolitischen Maßnahmen sollten nach Ihrer Auffassung erfolgen, um die wissenschaftliche Erkenntnis, dass die Gesundheitsgefahren des E-Zigarettenkonsums erheblich geringer sind als die des Tabakrauchens, für die Nikotinentwöhnung von Raucherinnen und Rauchern zu nutzen?

Bislang ist ein Nutzen von E-Zigaretten für die Tabakentwöhnung wissenschaftlich nicht erwiesen. Die wenigen Studien, die zur Wirksamkeit der E-Zigarette als Mittel zum Rauchstopp vorliegen, weisen methodische Mängel auf. Die aktuellste Studie – eine Metaanalyse aus dem Jahr 2016⁷ – kommt zu dem Ergebnis, dass E-Zigarettengebrauch sogar mit einem geringeren Rauchstopperfolg verbunden ist. Auch in der S3-Leitlinie „Screening, Diagnostik und Behandlung des schädlichen und abhängigen Tabakkonsums“ der Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften (AWMF) wird die E-Zigarette weder zur Entwöhnung noch zur Schadensminimierung empfohlen.

Die Vermarktung der E-Zigarette gründet auf einer Verharmlosung des Produkts, einerseits als trendiges Lifestyleprodukt, andererseits als vorgebliches Hilfsmittel zum Rauchstopp. Damit trägt sie zur Renormalisierung des Rauchens bei: Nachdem in den vergangenen Jahren die Quote der Raucher/-innen bei den Jugendlichen stetig gesunken ist, hat inzwischen fast ein Drittel der

Jugendlichen im Alter von 12-17 Jahren in Deutschland schon einmal E-Zigaretten oder E-Shishas konsumiert. Es ist zu befürchten, dass Jugendliche das Rauchritual einstudieren und später zu Tabakzigaretten übergehen.

Bundespolitische Maßnahmen:

- Hinsichtlich des Jugendschutzes sollten E-Zigaretten wie Tabakzigaretten behandelt werden.
- Der Gebrauch von E-Zigaretten und vergleichbaren Produkten sollte in Nichtraucherbereichen untersagt sein.

7. Wie beurteilen Sie die Kontrollierbarkeit des geplanten Verbots von gesundheitsschädlichen Aroma- und Zusatzstoffen in Tabakerzeugnissen und Liquids von E-Zigaretten nach Verabschiedung des Gesetzes?

Als problemlos. In Deutschland sind in vielen hochkomplizierten, technischen, industriellen, chemischen, medizinischen und pharmakologischen Bereichen Kontrollen erforderlich und werden erfolgreich durchgeführt. Es bestehen keine Unterschiede zur Kontrollierbarkeit von Aroma- und Zusatzstoffen in Tabakerzeugnissen und Liquids von E-Zigaretten.

8. Welche Maßnahmen haben sich Ihrer Meinung nach als effektiv bewährt, um Kinder und Jugendliche frühzeitig vom Tabakrauchen abzuhalten?

Die erforderlichen Maßnahmen sind ausführlich im Nationalen Gesundheitsziel „Tabakkonsum reduzieren“ ausgeführt. Vor allem haben sich verhältnispräventive Maßnahmen als wirksamste Präventionsansätze gezeigt neben verhaltenspräventiven Maßnahmen in Schulen, Kitas, Sportvereinen etc.. Zu den verhältnispräventiven Maßnahmen gehören Preisgestaltung durch Steuererhöhungen, Reduzierung der Verfügbarkeit von Tabakwaren und ein umfassendes Werbeverbot für Tabakprodukte sowie ein weitreichender Nichtraucherschutz.

9. Welche Maßnahmen der Tabakprävention, mit dem Ziel, den Tabakkonsum in Deutschland zu reduzieren, sind über die bereits bestehenden Präventionsmaßnahmen aus Ihrer Sicht erforderlich?

Verhältnispräventive Maßnahmen in den Bereichen Steuererhöhungen, Verfügbarkeit, Werbung und Nichtraucherschutz (Siehe 8).

10. Inwieweit würden Sie die Inhaltsstoffe (außer Nikotin) zur Herstellung von nikotinhaltigen und nikotinfreien Liquids für E-Zigaretten/E-Shishas im Sinne eines gesundheitlichen Verbraucherschutzes regulieren?

1. Da die Unbedenklichkeit von Stoffen, wie z.B. Lebensmittelaromen, die oral über den Magen-Darmtrakt aufgenommen werden, nicht übertragbar ist auf eine inhalative Aufnahme über die Lunge, sollten nur jene Inhalts- und Zusatzstoffe zugelassen werden, die nachgewiesenermaßen und zweifelsfrei unbedenklich für eine inhalative Aufnahme sind.
2. E-Zigaretten und vergleichbare Produkte sollten unter § 5 des hier behandelten Gesetzentwurfes eingeschlossen werden.

11. Inwieweit besteht in Bezug auf nikotinhaltige und nikotinfreie E-Zigaretten/E-Shishas und „Passivdampfen“ eine Notwendigkeit zur Änderung des Gesetzes zur Einführung eines Rauchverbotes in Einrichtungen des Bundes und öffentlichen Verkehrsmitteln (Bundesnichtraucherschutzgesetz - BNichtrSchG)?

1. E-Zigaretten und vergleichbare Produkte enthalten verschiedene gesundheitsgefährdende und –bedenkliche Stoffe, die bei Gebrauch auch die Raumluft beeinträchtigen. Hierzu gehören Propylenglykol, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, flüchtige organische Verbindungen sowie Metalle, welche alle die Lungenfunktion belasten und/oder möglicherweise krebserregend sind. Dazu kommt Nikotin, das abhängig macht. Die Beeinträchtigung der Raumluft durch Schadstoffe der Aerosole von E-Zigaretten ist zu 100 Prozent vermeidbar, wenn E-Zigaretten und ähnliche Produkte hinsichtlich des Nichtraucherschutzes wie Tabakzigaretten behandelt würden.
2. Die Verbreitung von E-Zigaretten unterhöhlt die Bemühungen der Bundesregierung und der Gesundheits- und Präventionsexperten, den Tabakkonsum in der Bevölkerung zu senken: Kinder und Jugendliche werden durch E-Zigaretten und vergleichbare Produkte an den Nikotinkonsum herangeführt, Erwachsene nicht zum Rauchstopp angeregt. Letzterer wird insbesondere dadurch erschwert, dass das Rauchritual aufrechterhalten wird und somit das Suchtgedächtnis kontinuierlich weiter stimuliert wird.

Aus Sicht der DHS sollten E-Zigaretten aller Art hinsichtlich des Nichtraucherschutzes wie Tabakzigaretten behandelt werden. Überall dort, wo das Rauchen nicht erlaubt ist, sollte auch der Gebrauch von E-Zigaretten verboten sein. Dies wird teilweise, z.B. von Fluggesellschaften, schon erfolgreich so gehandhabt.

Literaturverweise

¹ Saffer H, Cgaloupka F. The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption. *Journal of Health Economics* 12/2000; 19(6):1117-37. DOI: 10.1016/S0167-6296(00)00054-0.

² Hanewinkel R, Pohl J. Auswirkungen eines totalen Werbeverbots für Tabakprodukte – ein Diskussionsbeitrag. *Sucht* 2001; 47(2): 104-113

³ Hanewinkel R, Isensee B, Sargent J D, Morgenstern M. Cigarette Advertising and Adolescent Smoking. *American Journal of Preventive Medicine* 2010; doi: 10.1016/j.amepre.2009.12.036

⁴ Duke JC, Allen JA, Eggers ME, Nonnemaker J & Farrelly MC (2015) Exploring differences in youth perceptions of the effectiveness of electronic cigarette television advertisements. *Nicotine Tob Res* (im Druck)

⁵ Farrelly MC, Duke JC, Crankshaw EC, Eggers ME, Lee YO, Nonnemaker JM, Kim AE & Porter L (2015) A Randomized Trial of the Effect of E-cigarette TV Advertisements on Intentions to Use E-cigarettes. *Am J Prev Med* 49: 686 - 693

⁶ Deutsches Krebsforschungszentrum (2010). Verbesserung des Jugend- und Verbraucherschutzes durch die Überarbeitung der europäischen Tabakprodukt-Richtlinie 2001/37/EG, Rote Reihe, Band 16, Heidelberg

⁷ Kalkhoran S, Glans S A (2016). E-Cigarettes and smoking cessation in real-world and clinical settings: a systematic review and meta-analysis. *Lancet Respir Med*. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S2213-2600\(15\)00521-4](http://dx.doi.org/10.1016/S2213-2600(15)00521-4)