

Stellungnahme des Deutschen Krebsforschungszentrums

zu den Entwürfen für

ein Tabakerzeugnisgesetz und eine Tabakerzeugnisverordnung,
ein Erstes Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes und
eine Erste Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung

erstellt von

der Stabsstelle Krebsprävention / dem WHO-Kollaborationszentrum für Tabakkontrolle

who-cc@dkfz.de

Das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ) begrüßt, dass die Richtlinie 2014/40/EU der Europäischen Union mit dem vorliegenden Tabakerzeugnisgesetz und einer Tabakerzeugnisverordnung in deutsches Recht umgesetzt wird. Als besonders positiv sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Die Einbeziehung von nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern in die Regulierung, da auch von diesen eine Gesundheitsgefährdung ausgeht.
- Das Verbot von Außenwerbung für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter, das Verbot der Werbung im Hörfunk sowie qualitative Werbeverbote und die kostenlose Abgabe und die Auspielung für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.
- Die Einführung großer kombinierter Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen.
- Die Aufrechterhaltung des Verbots, in Deutschland das rauchlose Tabakprodukt Snus zu verkaufen.

In manchen Bereichen könnten allerdings das Tabakerzeugnisgesetz und die Tabakerzeugnisverordnung den Gesundheitsschutz der Bevölkerung noch mehr verbessern. Zu den einzelnen Punkten nimmt das Deutsche Krebsforschungszentrum wie folgt Stellung.

1. Regelung von Inhaltsstoffen und Emissionen (§ 5 des Tabakerzeugnisgesetzes, § 4 der Tabakerzeugnisverordnung und Anhang 1 der Tabakerzeugnisverordnung)

§ 5 des Tabakerzeugnisgesetzes verbietet für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen Zusatzstoffe, die ein charakteristisches Aroma verleihen. Es wird jedoch weder im Gesetz noch in der Verordnung festgelegt, welche Aromen in diese Kategorie fallen. In Anhang 1 der Tabakerzeugnisverordnung werden lediglich solche Aromen gelistet, die auf den Kälterezeptor wirken und somit die Inhalation erleichtern. **Verboten sein sollten jedoch darüber hinaus sämtliche attraktivitätssteigernden Zusatzstoffe.** Dazu gehören nicht nur geschmacksgebende Zusatzstoffe, sondern auch solche mit färbenden Eigenschaften oder solche, die das Nikotin leichter verfügbar machen (Ammonium und Ammoniumderivate). Das DKFZ hat eine Liste von Zusatzstoffen erstellt, die verboten sein sollten (s. Kasten).

Vorschlag für eine Liste von Zusatzstoffen, die verboten werden sollten

Verbotene Zusatzstoffe in Tabakprodukten

I. Synthetische oder natürliche Substanzen mit geschmacksgebenden Eigenschaften in jeglicher Form (u.a. reine Substanzen, Extrakte, Öle, Destillate, Balsame), die den Geschmack des Produkts beeinflussen, intensivieren, verändern oder modifizieren, einschließlich Zusatzstoffen, die als geschmacksgebende Zusatzstoffe identifiziert wurden, einschließlich

- Zusatzstoffen, die durch das Expertenkomitee der FAO/WHO (Food and Agriculture Organization of the United Nations / World Health Organization) zu Lebensmittelzusatzstoffen als geschmacksgebende Zusatzstoffe identifiziert wurden und in der WHO Technical Report Series veröffentlicht werden, sowie
- Zusatzstoffen, die durch den Expertenausschuss der FEMA (Flavor and Extract Manufacturers Association) in die Liste der GRAS-Zusatzstoffe (Generally Recognized as Safe) mit geschmacksgebenden Eigenschaften aufgenommen wurden, auch bezeichnet als „GRAS 3“ bis „GRAS 24“ und nachfolgende GRAS-Listen, und solche, die möglicherweise in diese Listen aufgenommen werden.

II. Zusatzstoffe mit Eigenschaften von Nahrungsmitteln

1. Früchte, Gemüse sowie Produkte aus der Verarbeitung von Früchten oder Gemüse
2. Geschmacksverbessernde Substanzen (Ameliorants)
3. Aminosäuren
4. Essentielle Fettsäuren

5. Gewürze und Kräuter
6. Zucker und Süßstoffe wie Honigmolasse
7. Vitamine und Probiotika
8. Mineralstoffe, außer solchen, die für die Herstellung von Tabakprodukten notwendig sind

III. Zusatzstoffe, denen anregende oder belebende Eigenschaften zugewiesen werden, wie z.B.

1. Taurin
2. Guarana
3. Koffein
4. Glucuronlacton

IV. Ammonium und jegliche Ammoniumverbindungen und -derivate

V. Pigmente / Stoffe mit färbenden Eigenschaften

Ausgenommen diejenigen, die benutzt werden, das Papier und den Filter zu bleichen, sowie solche, die benutzt werden, um das Korkmuster auf dem Filterpapier zu imitieren

Die folgenden Zusatzstoffe sollten für die nächsten [Datum muss festgelegt werden] Jahre vom Verbot ausgenommen werden*

- Benzoesäure (CAS 65-85-0) und ihre Salze
- Butylhydroxytoluol (CAS 128-37-0)
- Carboxy-Methylcellulose (CAS 9000-11-7)
- Zitronensäure (CAS 77-92-9) und ihre Salze
- Ethanol (CAS 64-17-5)
- Ethoxyliertes Sorbitanmonolaurat (CAS 9005-64-5)
- Fumarsäure (CAS 110-17-8)
- Glycerin (CAS 56-81-5)
- Guarkernmehl (CAS 9000-30-0)
- N-propyl Acetat (CAS 109-60-4)
- Paraffinwachs (CAS 8002-74-2)
- Propylenglykol (CAS 57-55-6)
- Glycerinester des Gummiharzes (CAS 8050-31-5)
- Natriumacetat wasserfrei (CAS 127-09-3)
- Natriumalginat (CAS 9005-38-3)
- Sorbinsäure (CAS 110-44-1) und ihre Salze
- Triacetin (CAS 102-76-1)
- Tributylacetylcitrat (CAS 77-90-7)
- Aktivkohle
- Stärke

*Den Herstellern soll ein Zeitraum von 24 Monaten eingeräumt werden, um die Tabakprodukte so zu verändern, dass Zusatzstoffe wie Glycerin, Propylenglykol und Guarkernmehl, von denen bekannt ist, dass bei der Verbrennung giftige Pyrolyseprodukte entstehen, nicht mehr notwendig sind. Beispielsweise existiert bereits eine Technologie, bei der Feuchthaltemittel durch Wasser ersetzt werden, wie es schon bei einigen Marken in Deutschland und Großbritannien praktiziert wird, die laut Hersteller nur Tabak und Wasser enthalten.

Zukünftig sollte jeder Zusatzstoff, den ein Hersteller verwenden möchte, als harmlos eingestuft und dies durch ein Expertenkomitee aus unabhängigen Wissenschaftlern bestätigt werden.

2. Rückverfolgbarkeit; Erkennungs- und Sicherheitsmerkmal (§ 7 des Tabakerzeugnisgesetzes, §§ 18-22 der Tabakerzeugnisverordnung)

Das DKFZ begrüßt, dass entsprechend der Richtlinie 2014/40/EU ein Verfolgungs- und Rückverfolgungssystem vorgeschrieben wird, das den Anforderungen des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC), Artikel 15, Absatz 2, und dem Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen entspricht. Allerdings wurde bei der Beschreibung des Sicherheitsmerkmals (§ 22) von der Richtlinie 2014/40/EU abweichend auf die Merkmale „bestehend aus sichtbaren und unsichtbaren Elementen“ verzichtet; dadurch wird die Vorgabe durch Richtlinie 2014/40/EU abgeschwächt. Dieser Passus sollte daher ergänzt werden. Das DKFZ weist darauf hin, dass das von der Tabakindustrie unter dem Namen „Codentify“ beworbene 12-stellige Codesystem zur Kennzeichnung von Tabakprodukten nicht den Anforderungen von FCTC und dem Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen entspricht. Experten zufolge kann Codentify keineswegs die Lieferkette verfolgen und weist Sicherheitslücken auf, die unerlaubten Handel erleichtern. Zudem wird mit dem System die bisher bei den Regierungen liegende Macht und Technologie zum Einzug der Tabaksteuer auf die zu besteuernde Industrie übertragen. Daher sollte Codentify keinesfalls zum Einsatz kommen.

Um die Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen voranzutreiben, sollte Deutschland das FCTC-Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen in den kommenden Monaten ratifizieren.

3. Neuartige Tabakprodukte (§ 12 des Tabakerzeugnisgesetzes, § 9 der Tabakerzeugnisverordnung)

Produkte, in denen Tabak erhitzt wird, ohne ihn zu verbrennen, und die ein inhalierbares Aerosol produzieren, sind weder Rauchtabakprodukte noch rauchfreie Tabakprodukte. Aufgrund der Aerosolproduktion sollten sie entweder wie Rauchtabakprodukte oder wie elektronische Zigaretten reguliert werden, nicht jedoch als rauchlose Tabakprodukte.

In jedem Fall sollten für Produkte, in denen Tabak erhitzt wird, folgende Vorschriften gelten:

- Regulierung der Inhaltsstoffe wie für Rauchtabakprodukte oder wie für elektronische Zigaretten
- Werbeverbote
- Verpackung wie für elektronische Zigaretten
- Warnhinweis wie für elektronische Zigaretten

4. Regulierung von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern

Beschaffenheit von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern (§ 14 des Tabakerzeugnisgesetzes)

Dieser Paragraph begrenzt das Volumen nikotinhaltiger Nachfüllbehälter auf 10 ml und das von elektronischen Einwegzigaretten oder Einwegkartuschen auf 2 ml, wobei die Flüssigkeit einen Nikotingehalt von maximal 20 mg/ml haben darf. Nicht reguliert wird das Volumen wiederverwendbarer/wiederaufladbarer elektronischer Zigaretten, was nicht verhältnismäßig ist, denn diese stellen in gleicher Weise wie Einwegprodukte und Nachfüllbehälter ein Gesundheitsrisiko dar, insbesondere für Kinder. In den letzten Jahren haben sich die elektronischen Zigaretten stark weiterentwickelt. Inzwischen sind wiederverwendbare elektronische Zigaretten mit Tankvolumina bis zu 10 ml kommerziell erhältlich.

Angesichts der Entwicklung hin zu immer leistungsstärkeren elektronischen Zigaretten sollte auch für wiederverwendbare elektronische Zigaretten ein Maximalvolumen von 10 ml bei einem maximalen Nikotingehalt von 20 mg/ml festgesetzt werden.

Beipackzettel, Warnhinweis und Verpackung für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter (§ 15 des Tabakerzeugnisgesetzes, § 26 der Tabakerzeugnisverordnung)

§ 15 des Tabakerzeugnisgesetzes schreibt unter anderem für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter einen gesundheitsbezogenen Warnhinweis vor, und § 26 der

Tabakerzeugnisverordnung legt die Größe, die Platzierung und den Wortlaut („Dieses Produkt enthält Nikotin: einen Stoff, der sehr stark abhängig macht.“) dieses Warnhinweises fest.

Elektronische Zigaretten bergen jedoch nicht nur aufgrund des Nikotingehalts ein Gesundheitsrisiko, sondern auch aufgrund anderer Inhaltsstoffe. Dazu gehören die Trägersubstanz Propylenglykol, verschiedene Aromen, Verunreinigungen wie krebserzeugende Nitrosamine sowie Substanzen, die teilweise erst beim Erhitzungsprozess gebildet werden. Dies gilt unabhängig vom Nikotingehalt der Produkte, also auch für nikotinfreie Produkte.

Daher sollten auch nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter einen Warnhinweis tragen: „Dieses Produkt kann Ihre Gesundheit gefährden.“

Verbote zum Schutz vor Täuschung (§ 18 des Tabakerzeugnisgesetzes)

Dieser Paragraph beinhaltet Vorschriften für die Verpackung von Tabakerzeugnissen, elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern. Dazu gehört unter anderem ein Verbot irreführender Information.

Elektronische Zigaretten sind vor allem für junge Menschen interessant. Im Jahr 2014 hat rund ein Viertel der Jugendlichen im Alter von 12 bis 17 Jahre elektronische Zigaretten oder elektronische Shishas ausprobiert. Ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen, sollte die Verpackung dieser Produkte und deren Nachfüllpackungen vor allem für Jugendliche möglichst unattraktiv sein.

Daher sollte die Verpackung von elektronischen Inhalationsprodukten sowie von Nachfüllbehältern folgendermaßen vereinheitlicht werden:

- einfarbige Verpackung;
- nur Schrift, keine graphischen Elemente;
- Format und Öffnungsmechanismus entsprechend Arzneimittelverpackungen

Nicht nur die Verpackung, sondern auch das Produkt selbst kann speziell für Jugendliche attraktiv gestaltet sein. So sind beispielsweise bunt bedruckte oder mit Strass-Steinen besetzte elektronische Zigaretten sowie solche mit besonderen Zusatzfunktionen, die vor allem für Jugendliche reizvoll sind, auf dem Markt. **Um zu verhindern, dass die Produkte Jugendliche zum Konsum des gesundheitlich bedenklichen Produkts animieren, sollte für elektronische Zigaretten und andere elektronische Inhalationsprodukte eine standardisierte Form eingeführt werden, die sich in der äußeren Gestalt und Farbe eindeutig von Zigaretten unterscheidet und zudem für Jugendliche möglichst unattraktiv ist. Als Produktfarben sollten daher nur Grau oder Schwarz erlaubt sein.**

Inhaltsstoffe (§ 27 und Anhang 2 der Tabakerzeugnisverordnung)

Das DKFZ begrüßt diese Regulierung und die Erstellung einer Liste verbotener Inhaltsstoffe für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter. **Ergänzend zu den in dieser Liste enthaltenen Inhaltsstoffen sollten jedoch sämtliche für Kinder attraktive Aromen verboten sein. Es sollten ausschließlich Tabakaromen erlaubt sein, damit die Produkte für Raucher, nicht aber Kinder und Jugendliche attraktiv sind. Die vom DKFZ vorgeschlagene Liste für Zusatzstoffe in Tabakerzeugnissen, die verboten werden sollten, sollte ebenso für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gültig sein.**

Anlage 2 zu § 27 benennt in Absatz 3 – analog zur Regelung von Zusatzstoffen in Tabakerzeugnissen – „Zusatzstoffe, die färbende Eigenschaften für Emissionen haben“ als verbotene Zusatzstoffe in elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern. Die Emissionen färbende Zusatzstoffe wurden für Tabakerzeugnisse verboten, da sie die Attraktivität der Produkte steigern. In ähnlicher Weise machen farbige LEDs, die den Tank elektronischer Zigaretten beleuchten, die Produkte – insbesondere für Kinder und Jugendliche – attraktiver. **Daher sollten farbige LEDs für elektronische Zigaretten verboten werden.**

Entsorgung von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern

E-Inhalationsprodukte können sich zu einem beträchtlichen Umweltproblem entwickeln. Sollte deren Marktanteil zunehmen, entstehen unabsehbare Umweltprobleme, denn die aus Plastik,

Metall, Batterie/Akku und gesundheitsschädlicher Restflüssigkeit bestehenden Produkte verursachen Berge aus Sonder- und Plastikmüll. **Zur Schonung der Ressourcen und der Umwelt sollte daher ein verpflichtendes Rücknahme- oder Pfandsystem im Tabakerzeugnisgesetz verankert werden.**

4. Werbeverbote für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (§§ 18-21 des Tabakerzeugnisgesetzes)

Das Deutsche Krebsforschungszentrum begrüßt ausdrücklich die im Tabakerzeugnisgesetz festgelegten Werbe- und Sponsoringverbote für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter – **allerdings sollten die Werbeverbote mit Inkrafttreten des Gesetzes wirksam werden, nicht erst ab 2020.**

Kritisch anzumerken ist, dass damit lediglich ein partielles Tabakwerbeverbot erreicht wird. Dies entspricht nicht den Anforderungen des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC). Artikel 13, Absatz 2 von FCTC hält fest, dass die Vertragsparteien Tabakwerbung, Förderung des Tabakgebrauchs und Tabak sponsoring umfassend zu verbieten haben. Die Leitlinien zu Artikel 13 halten darüber hinaus fest, dass ein wirksames Tabakwerbeverbot „umfassend und auf alle Formen von Tabakwerbung, Verkaufsförderung und Sponsoring anwendbar sein“ sollte.

Entsprechend dem vorliegenden Gesetz bleibt insbesondere Werbung am Verkaufsort nach wie vor bestehen. Damit bleiben nicht nur Erwachsene, sondern auch Kinder und Jugendliche weiterhin der Tabakwerbung in der Öffentlichkeit ausgesetzt: an der Supermarktkasse, im Schreibwarengeschäft, an Kiosken etc. Um den Einfluss der Tabakwerbung insbesondere auf Kinder und Jugendliche wirksam zu verringern, **ist ein zusätzliches Tabakwerbeverbot am Verkaufsort notwendig. Dieses sollte ebenfalls Bestandteil des vorliegenden Gesetzes und der Tabakerzeugnisverordnung werden.**

5. Zulassung von Ausnahmen (§ 39)

§ 39 sieht die Möglichkeit für Ausnahmen von den Vorschriften des Gesetzes vor, lediglich die Werbeverbote sind davon ausgenommen. Das DKFZ erachtet eine derartige Ausnahmeregelung aus gesundheitspolitischer Sicht für in keiner Weise sinnvoll. Grundsätzlich verringern Ausnahmeregelungen die Wirksamkeit eines Gesetzes und erschweren dessen Umsetzung. Darüber hinaus ist die Laufzeit für Ausnahmen über insgesamt zwölf Jahre (drei Jahre plus dreimalige Verlängerung um je drei Jahre) viel zu lang.

Der Passus, dass „alle Faktoren, die die allgemeine Wettbewerbslage des Industriezweiges beeinflussen könnten, angemessen berücksichtigt werden“ sollen, macht Ausnahmen möglich, wenn sie der Tabakindustrie wirtschaftlich nützen. Er 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.“ Deutschland hat sich mit der Ratifizierung von FCTC zu deren Umsetzung bindend verpflichtet.

Daher muss § 39 ersatzlos gestrichen werden.

Fazit

Das DKFZ begrüßt, dass im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2014/40/EU der Europäischen Union weitere Tabakkontrollmaßnahmen (Werbeverbote, Regulierung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter) eingeführt werden. In manchen Bereichen werden jedoch die Möglichkeiten zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes nicht vollständig genutzt. Deutschland belegt derzeit im europäischen Vergleich in der Tabakkontrolle den vorletzten Platz – die Umsetzung der Tabakprodukttrichtlinie bietet die Gelegenheit, dies zu ändern. Die Bundesregierung sollte daher die Chance nutzen, in Deutschland mit weit reichenden und umgehend umgesetzten Regelungen ein Gesundheitsschutzniveau zu etablieren, wie es FCTC vorsieht.