



## **Rainer Spiering**

Mitglied des Deutschen Bundestages  
Mitglied im Ausschuss für Ernährung und  
Landwirtschaft  
Mitglied im Ausschuss Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung

### **Rainer Spiering, MdB**

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Telefon: +49 30 227 -74154  
Fax: +49 30 227 -70156  
E-Mail: rainer.spiering@bundestag.de

Berlin, 14. Januar 2016

**Stand: 11.01.2016**

Liebe Kolleginnen und Kollegen,  
liebe Genossinnen und Genossen,

viele von Euch haben zahlreiche Bürgeranfragen und Zuschriften erhalten, die das Thema der nationalen Umsetzung der EU-Tabakproduktrichtlinie behandeln.

Am 16. Dezember 2015 hat nun das Bundeskabinett nach längerer Ressortabstimmung den Gesetzentwurf zum Tabakerzeugnisgesetz beschlossen. Ebenso liegt nun die dazugehörige Verordnung zur Umsetzung der EU-Richtlinie vor. Am 14. Januar 2016 soll die parlamentarische Debatte mit der ersten Lesung beginnen.

Dementsprechend wird es auch in den kommenden Wochen eine Vielzahl von Gesprächen geben und Bürgeranfragen zu beantworten sein.

Im Rahmen der nationalen Umsetzung sind mir der Gesundheitsschutz und die Aufklärung der Verbraucher besonders wichtig. Wir müssen auf Prävention setzen und verhindern, dass insbesondere Kinder und Jugendliche mit dem Rauchen beginnen.

Als Berichterstatter für den Bereich Tabak in der federführenden AG Ernährung und Landwirtschaft, führe ich derzeit Gespräche mit den involvierten Ministerien, mit Tabakproduzenten, Druckwalzenherstellern, der Zigarrenindustrie, als auch mit Kioskbesitzern und Verkäufern von Tabakprodukten sowie den Verbraucherschützern.

Mit diesem Papier möchte ich Euch meine aktualisierte Übersicht über die Sachlage sowie meine persönliche Einschätzung geben. Sie wird Euch für die Beantwortung von Bürgeranfragen und in der Auseinandersetzung mit der tabakverarbeitenden Industrie und der Tabakwirtschaft oder den Verbraucherschützern zur nationalen Umsetzung der EU-Tabakproduktrichtlinie wappnen.

Für Rückfragen stehe ich Euch gerne unter den oben benannten Kontaktdaten zur Verfügung.

Mit solidarischen Grüßen  
Rainer Spiering, MdB



## Argumentationshilfe zur nationalen Umsetzung der EU-Tabakproduktrichtlinie

### Hintergrund:

Der Tabakkonsum trägt nicht zur gesundheitlichen Förderung bei. Studien belegen, dass **Rauchen eines der größten vermeidbaren Gesundheitsrisiken** ist. Im Jahr 2013 starben in Deutschland insgesamt 46.332 Personen allein an Krebserkrankungen, die im Zusammenhang mit dem Konsum von Tabakprodukten stehen.<sup>1</sup> In der EU sterben pro Jahr ca. 700.000 Menschen an den Folgen des Tabakkonsums.

**Nikotin ist ein hoch wirksames Nervengift** und verantwortlich für die Abhängigkeit der Konsumenten von Tabakerzeugnissen. Es genügen bereits wenige Zigaretten oder wenige Tage des Konsums, um Abhängigkeitssymptome zu erzeugen. In einer Veröffentlichung des Deutschen Krebsforschungszentrums (dkfz) werden die jährlichen Folgekosten **des Tabakkonsums** für Deutschland auf **79,09 Milliarden Euro** beziffert. **Die Schäden des Zigarettenkonsums für die Gesellschaft sind enorm.**

Wissenschaftliche Studien belegen, dass **Werbung in der Öffentlichkeit das Rauchen bzw. „Dampfen“ aktiv fördert**. Gerade **Außenwerbung für Tabakerzeugnisse motiviert Jugendliche** zum erstmaligen oder zusätzlichen Rauchkonsum. EU-Staaten mit weitergehenden Werbeverböten konnten größere Rückgänge der Raucherquote erzielen, als Länder, die nur einzelne Bereiche beschränken. **Deutschland und Bulgarien sind die einzigen EU-Länder, in denen Außenwerbung erlaubt ist**. Die Bemühungen in der Tabakprävention, den Einstieg in das Rauchen zu verhindern, werden so konterkariert. Deshalb befürworte ich, dass der Kinder- und Jugendschutz mit der nationalen Umsetzung der EU-Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU (TPR) an Bedeutung gewinnt.

### Zeitplan:

Die **TPR ist bereits am 19. Mai 2014 in Kraft** getreten. Die EU-Mitgliedstaaten müssen sie **bis zum 20. Mai 2016 ins nationale Recht umsetzen**. Die darin erlassenen Vorschriften sind überwiegend ab diesem Tag anzuwenden. Längere Fristen gelten für die Rückverfolgbarkeit<sup>2</sup> und das Sicherheitsmerkmal auf den Verpackungen.

Am 16. Dezember 2015 hat das Bundeskabinett den Gesetzentwurf zum Tabakerzeugnisgesetz beschlossen. Anschließend wird die Befassung des Bundestages und des Bundesrates im Eilverfahren erfolgen. Die Inhalte der nationalen Umsetzung orientieren sich an den Vorgaben der EU-Richtlinie<sup>3</sup>.

1. Kabinett: 16.12.15
2. Bundestag: 14.01.16 (eilbedürftig)
3. Bundesrat: 29.01.16 → Gegenäußerung der BReg. am 03.02.16
4. Anhörung Ausschuss: wahrscheinl. am 17.02.16
5. Abschluss Ausschuss: 24.02.16
6. 2/3 Lesung im Bundestag: 25./26.02.16
7. 2. Lesung im Bundesrat: 18.03.16

<sup>1</sup> Quelle: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15\\_196\\_23211.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15_196_23211.html).

<sup>2</sup> Zur Rückverfolgbarkeit und Echtheit von Tabakerzeugnissen, müssen Packungen ein individuelles Erkennungsmerkmal und ein fälschungssicheres Sicherheitsmerkmal tragen. Für Zigaretten & Tabak zum Selbstdrehen gilt dies ab dem 20. Mai 2019. Für Zigarren und E-Zigaretten gilt dies ab dem 20. Mai 2024.

<sup>3</sup> Die Delegierten Rechtsakte zur Umsetzung der Richtlinie wurden von der EU-KOM im Oktober 2015 verabschiedet und durch das BMEL an die deutsche Tabakindustrie weitergeleitet. Sollten weitere notwendig werden, wurde versichert, diese zu prüfen und als unmittelbar geltende Rechtsakte zu erlassen. Diese sind für das zweite Quartal 2017 angekündigt.



Im RefE liegen bereits ein Änderungsgesetz und eine Änderungsverordnung vor. Diese enthalten Regelungen zur Außenwerbung und den Inhalts- und Zusatzstoffen von Tabakerzeugnissen und verwandte Erzeugnissen. Bedingt durch das erforderliche EU-Notifizierungsverfahren werden diese erst im Sommer 2016 ins Kabinett und anschließend in die weiteren Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren eingebracht.

Ziel der nationalen Umsetzung der Tabakproduktrichtlinie:

Der gesundheitliche Verbraucherschutz wird auf europäischer Ebene harmonisiert. Mit der Umsetzung der TPR ins nationale Recht soll **den Verbraucherinnen und Verbrauchern die gesundheitlichen Gefahren des Rauchens vor Augen geführt werden**. Dadurch soll mittelfristig der Tabakkonsum eingeschränkt und reduziert werden.

Die TPR ist geprägt durch die **Verschärfung der Warnhinweise** und dem **Verbot von gesundheitsschädlichen Zusatzstoffen**<sup>4</sup>. Dies ist ein notwendiger Schritt zum verbesserten gesundheitlichen Verbraucherschutz. Die im TabakerzG und in den später folgenden Änderungsgesetzen geplanten Maßnahmen sollen die **Attraktivität von Tabakerzeugnissen vermindern** und sich verstärkt **auf die jüngere Altersgruppe auswirken**.

So ist eine **Reduzierung von Werbereizen** für den Konsum von Zigaretten und Tabakerzeugnissen vorgesehen. Zudem soll ein **Abgabeverbot für E-Zigaretten an Kinder und Jugendliche**<sup>5</sup> den Einstieg in eine Raucher-Karriere verhindern.

Inhalte des Gesetz- und Verordnungsentwurfs:

Die Vorhaben für die nationale Umsetzung lassen sich in drei Bereiche einteilen:

- 1. Weitgehende 1:1-Umsetzung der EU-Tabakproduktrichtlinie**
- 2. Weitergehende Werbebeschränkungen**
- 3. Zusätzliche Regelungen bei E-Zigaretten**

Der Gesetzentwurf und die Verordnung setzen die EU-Richtlinie überwiegend 1:1 um:

- Das Inverkehrbringen von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen wird verboten, wenn sie
  - ein charakteristisches Aroma haben,
  - in ihren Bestandteilen Aromastoffe oder technische Merkmale enthalten, mit denen sich Geruch, Geschmack oder die Rauchintensität verändern lassen, oder
  - in Filter, Papier oder Kapseln Tabak oder Nikotin enthalten.
- Auf den Packungen von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak sind künftig **gesundheitsbezogene kombinierte Text-Bild-Warnhinweise anzubringen, die mindestens 65 Prozent der Vorder- und Rückseite** der Packungen einnehmen.
  - In den Gesprächen mit dem BMEL konnten wir erreichen, dass **Zigarren von dieser Regelung ausgenommen** werden.<sup>6</sup>
- Um die Rückverfolgbarkeit und Echtheit von Tabakerzeugnissen zu gewährleisten, müssen deren Packungen ein individuelles Erkennungsmerkmal und ein fälschungssicheres Sicherheitsmerkmal tragen.
- Für neuartige Tabakerzeugnisse wird ein Zulassungsverfahren eingeführt.

<sup>4</sup> Welche Zusatzstoffe und welche Inhaltsstoffe erlaubt sind, wird anschließend die erste Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung regeln.

<sup>5</sup> Siehe dazu auf den LFB von BM Manuela Schwesig vom 04. November 2015 zum GE über das geplante Abgabeverbot von E-Zigaretten und E-Shishas an Kinder und Jugendliche.

<sup>6</sup> Entgegen dem Referentenentwurf konnten Zigarren hiervon ausgenommen werden, da diese Tabakprodukte fast ausschließlich ältere, hauptsächlich männliche, Personen konsumieren. In Deutschland werden Zigarren überwiegend von kleinen und mittelständischen Unternehmen produziert. Diese würden Gefahr laufen, aufgrund der unverhältnismäßigen Kostensteigerung durch die Produktionsumstellung mit Warnhinweisen durch Großkonzerne vom Markt verdrängt zu werden. Allgemeine Warnhinweise, wie „Rauchen ist tödlich“ und Textwarnhinweise müssen dennoch nach EU-Richtlinie auf der am ehesten ins Auge fallenden Fläche, bei geöffneter Packung angebracht sein.



- Erstmals werden **E-Zigaretten und Nachfüllbehälter geregelt**. Das Gesetz enthält Vorschriften zu Inhaltsstoffen, Produktsicherheit, Verpackungsgestaltung und Handlungspflichten der Hersteller, Importeure und Händler nach Inverkehrbringen und Rückrufmanagement.
  - Regelung von Werbeverbote, die der EU-Tabakwerberichtlinie 2003/33/EG und der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2010/13/EU entsprechen<sup>7</sup>.

**Werbung** vermittelt der Konsumentin/ dem Konsumenten **ein irreführendes – wesentlich gesünderes Bild der Produkte**. Die individuellen Produktverpackungen sind die „Aushängeschilder“ der Marken. Den Inhaltsstoffen des Produkts werden unterschiedliche Geschmäcker beigemischt, um es bestimmten Altersgruppen besonders schmackhaft zu machen. Die Verbraucherin / Der Verbraucher hat so das Gefühl, dass dieses Produkt weniger gesundheitsschädlich ist. Daher stehe ich der EU-Richtlinie in Sachen **65 Prozent schriftliche und bildliche Warnhinweise auf der Vorder- und Rückseite der Verpackung** überaus positiv gegenüber.

#### Zusatzstoffe:

Die Zusatzstoffe Vitamine, Koffein und Taurin dürfen künftig nicht in Tabakerzeugnisse enthalten sein (§ 4 TabakerzV). Dies ist auch weitgehend von der Tabaklobby akzeptiert. Kritisch diskutiert werden dagegen die geplanten Verschärfungen die durch die geplanten Änderungen in der TabakerzV kommen sollen. So soll die Zahl der verbotenen Zusatzstoffe auf eine Vielzahl an Einzelsubstanzen, Stoffgruppen und Bestandteilen von Pflanzengattungen erweitert werden, die:

- **gesundheitl. Nutzen** erwecken: Vitamine und Zusatzstoffe wie Aminosäuren und modifizierte Aminosäuren,
- **stimulierende Wirkung** haben: Koffein, Taurin, Extrakte und Öle,
- **färbende Eigenschaften**
- **Inhalieren erleichtern**: Menthan-Verbindungen, **Menthol-Verbindungen (gilt erst ab 20. Mai 2020)<sup>8</sup>, Menthon-Verbindungen (gilt ab in Kraft treten des ÄndV. TabakerzV – voraussichtl. Juli 2016)** und weitere.

#### Nationale Regelungen, die über die Vorgaben der EU-TPR hinausgehen:

Die **TPR ermöglicht** in Art. 24 Abs. 2 **Mitgliedstaaten strengere Regelungen zur Verpackung** einzuführen, wenn diese es zum Schutz der Gesundheit für notwendig halten und die Maßnahme keine unangemessene Beschränkung des Handels mit Tabakprodukten darstellt. Irland plant standardisierte, über den Regelfall der Richtlinie hinausgehende, Einheitsverpackungen. Dagegen sieht der GE der BReg. **kein „Plain-Packaging“** vor. Es ist nicht bewiesen, dass Einheitsverpackungen zu weniger Tabakkonsum führen. Gleichwohl finde ich es sinnvoll, über mögliche Effekte nachzudenken, auch wenn die Forderung nach Einheitsverpackungen übereilt ist. Zunächst sollte die TPR ins nationale Recht umgesetzt werden. Sollten wir uns anschließend für eine Einheitsverpackung aussprechen, muss sie über die EU-Ebene eingeführt werden und in allen Mitgliedsstaaten gleichermaßen gelten.

<sup>7</sup> Verbot der Werbung im Hörfunk, in der Presse und anderen gedruckten Erzeugnissen, in den Diensten der Informationsgesellschaft und in der sonstigen audiovisuellen kommerziellen Kommunikation sowie Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung.

<sup>8</sup> Menthol-Verbindungen sollen als Inhaltsstoff verboten werden, da es ein Inhaltsstoff mit charakteristischem Aroma ist, deren unionsweite Verkaufsmengen 3 Prozent oder mehr einer bestimmten Erzeugniskategorie ausmacht. Dies gilt allerdings nur für Menthol im Tabakstrang und nicht für Produkte, bei denen die Anwendung durch andere Bestandteile der Zigarette (Filter, Papier, Packungen) erfolgt.



Im Rahmen der nationalen Umsetzung sind mir der Gesundheitsschutz und die Aufklärung der Verbraucher besonders wichtig. **Wir müssen auf Prävention setzen und verhindern, dass insbesondere Kinder und Jugendliche mit dem Rauchen beginnen.**

Daher sind die geplanten Maßnahmen im GE zum TabakerzG und der Entwurf zur TabakerzV zu begrüßen. Allerdings sollte es dabei nicht bleiben. Wir müssen uns dafür einsetzen, dass unverzüglich das bereits im RefE vorliegende Änderungsgesetz zum TabakerzG sowie die oben genannte Änderung der TabakerzV in die parlamentarische Beratung eingebracht und umgesetzt werden.<sup>9</sup> In folgenden Punkten gehen diese über die Vorgaben der EU-Richtlinie 2014/40/EU hinaus:

- **Verbot der Außenwerbung** für Tabakerzeugnisse, elektr. Zigaretten und Nachfüllbehälter soll ab dem 01. Juli 2020 Anwendung finden.
- **Verbot der Kinowerbung** für Tabakerzeugnisse, elektr. Zigaretten und Nachfüllbehälter, **wenn** ein Film nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes „**keine Jugendfreigabe**“ hat.
- **Verbot der kostenlosen Abgabe** von Tabakerzeugnisse, elektr. Zigaretten und Nachfüllbehälter.
- **Regelungen** zu nikotinhaltigen E-Zigaretten werden **auf nikotinfreie E-Zigaretten ausgeweitet**.
- **Erweiterung der verbotenen Zusatzstoffe** bei Einzelsubstanzen, Stoffgruppen und Bestandteilen von Pflanzengattungen.

#### E-Zigaretten:

**E-Zigaretten und E-Shishas sind nicht für Kinder- und Jugendliche geeignet.** Die „Verdampfer“ sind keine harmlosen Naschereien – egal ob mit Schokoladen-, Lakritz- oder Melonengeschmack. Die Aromastoffe verschleiern die potentiellen Gefahren.

Mit dem GE wird eine **Gleichstellung von nikotinhaltigen und nikotinfreien Produkten** angestrebt. Ebenso werden Mitteilungspflichten als auch die Angabe bestimmter Informationen auf den Packungen erfolgen. In einem weiteren Schritt sollen in der oben benannten Änderung der TabakerzV bestimmte Inhaltsstoffe und Zusatzstoffe verboten werden, die den Eindruck erwecken, einen gesundheitlichen Nutzen zu haben oder geringere Gesundheitsrisiken zu bürden.

In Zusammenarbeit mit **Manuela Schwesig** und dem BMFSFJ soll der Verkauf von E-Zigaretten und E-Shishas an Kinder und Jugendliche unterbunden werden, um sie **besser vor den Gefahren des Rauchens zu schützen**. Laut Studien und Stellungnahme des dkfz<sup>10</sup> reizt das **inhalierter Aerosol die Atemwege, die verwendeten Aromastoffe können als Kontaktallergene wirken und einige Liquids Kanzerogene enthalten**, die möglicherweise krebserregend sind. E-Zigaretten sind als gesundheitlich bedenklich einzustufen – unabhängig von dem Nikotingehalt der verwendeten Liquids. So ist die Aufnahme von E-Zigaretten in das Jugendschutzgesetz nur folgerichtig. Es soll zudem Mindeststandards und Überprüfungsmechanismen für die Produktionssicherheit geben.

Bei der „Dampferlobby“ stößt der GE auf Widerstand. Sie verstehen E-Zigaretten als Genussmittel, die ohne Tabak auskommen und auf Verdampfen und nicht auf Verbrennen von Inhaltsstoffen basieren. Somit fordern sie die Beibehaltung der umfangreichen Werbemöglichkeiten und sprechen sich gegen die Reglementierung von Inhalts- und Zusatzstoffen aus.

<sup>9</sup> Derzeit liegen beide Entwürfe in Brüssel zur notwendigen EU-Notifizierung vor.

<sup>10</sup> Deutsches Krebsforschungszentrum, zusammenfassende Stellungnahme 2014 und Stellungnahme des Deutschen Krebsforschungszentrums zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Konsums von elektronischen Zigaretten und elektronischen Shishas aus dem Dezember 2015.



### Übergangsfristen und genaue Spezifikationen:

Aus dem TabakerzG ergeben sich keine Regelungsvorschläge, wie das Problem der **Übergangsfristen** nach §47 TabakerzG für die in Deutschland ansässigen Tabakunternehmen gelöst wird. Für tabakproduzierenden Unternehmen bleibt die Problematik der **Umstellung der Druckwalzen bis zum 20. Mai 2016**. Derzeit würde dann gelten:

- Tabakerzeugnisse und pflanzliche Raucherzeugnisse, die vor dem 20. Mai 2016 hergestellt wurden, dürfen bis zum 20. Mai 2017 in den Verkehr gebracht werden.
- Elektr. Zigaretten und Nachfüllbehälter die vor dem 20. November 2016 hergestellt wurden, dürfen bis zum 20. Mai 2017 in den Verkehr gebracht werden und verbleiben.

Der bislang gültige § 50 Vorläufiges Tabakgesetz wurde durch den § 42 TabakerzG fast vollständig übernommen. Dieser regelt die Ausfuhr von in Deutschland hergestellten Tabakerzeugnissen und besagt, dass auch Produkte die nicht der Tabakverordnung entsprechen, produziert und exportiert werden können.

Allerdings besteht hierbei eine Ausnahme in Absatz 3, dass alle Erzeugnisse, die „zur Lieferung in das Ausland bestimmt sind, von Erzeugnissen, die für das Inverkehrbringen in Deutschland bestimmt sind, getrennt gehalten und kenntlich gemacht werden müssen. Daher müssen auch Produkte kenntlich gemacht und getrennt gehalten werden, die zwar ins Ausland exportiert werden aber auch der Grundlage des TabakerzG und den Rechtsverordnungen entsprechen. De facto wäre dies ein enormer logistischer Mehraufwand. Hierzu stehen wir im engen Austausch mit den zuständigen Ministerien, als auch mit der Tabakindustrie.

Im Interesse der deutschen Wirtschaft konnten wir bereits durchsetzen, dass in der TabakerzV durch den Einschub von „nach §1 im Rahmen des §29 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 oder 3 des TabakerzG “ eindeutig auf die **Überprüfung von Messergebnissen** für Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid durch Labore der Marktüberwachungsbehörden abzielt. Dies ist wichtig, da so ein Doppelaufwand für die Industrie vermieden wird und die bestehenden Labore der Tabakproduzenten, welche gemäß ISO/EN 17025 akkreditiert sind<sup>11</sup> die T/N/CO Werte weiter selbst messen und prüfen.

Die Anpassung geht in die richtige Richtung. Aber nach dem GE TabakerzG wird an Messlabore, die ihre Daten zu den T/N/CO-Werten an die zuständigen Behörden übermitteln, explizit kein Qualitätsanspruch gestellt. Messlabore benötigen somit keine Akkreditierung gemäß ISO/EN 17025. Im Sinne der Gleichbehandlung auf dem Markt setze ich mich ein, Zulassungskriterien (Akkreditierung gemäß ISO EN 17025) für Messlabore mit Anerkennungsklausel für gleichwertige Akkreditierungen für Labore außerhalb Deutschlands in die TabakerzV aufzunehmen.

In den anstehenden parlamentarischen Beratungen, im Frühjahr 2016 und anschließend im Rahmen des Änderungsgesetzes und der Änderungsverordnung, besteht somit noch Diskussionsbedarf. Weitere Gespräche mit dem Ministerium, den Verbraucherschützern und der Tabaklobby werden folgen.

<sup>11</sup> Die Akkreditierung sichert eine unabhängige, nur der strikten Normerfüllung auszuübende Tätigkeit.