

Präs. Abt. II/EG-Referat-1497/4

A-6010 Innsbruck
Neues Landhaus

4/SN-272/ME

Tel. 0512/508,
Durchwahl Klappe 157

Fax 0512/508595

Sachbearbeiter: Mag. Salcher

An das
Bundesministerium für Gesundheit,
Sport und Konsumentenschutz

Bitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

Radetzkystraße 2
1031 Wien

Innsbruck, am 22. April 1993

Betreff GESETZENTWURF	
ZL	AT-GE/19.03
Datum: 14. JUNI 1993	
Verteilt 15.6.93 Lendner	

St. Janusky

Betreff: Entwurf 1. des Gesetzes über das Herstellen
und das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen
(Tabakgesetz), 2. der Verordnung über die
Höchstmengen von Teer im Zigarettenrauch und
3. der Verordnung über die Etikettierung von
Tabakerzeugnissen;
Stellungnahme

Zu Zahl GZ 22.181/U-II/A/4/93 vom 25. Februar 1993

T.

Zum übersandten Entwurf eines Tabakgesetzes wird folgende Stellungnahme abgegeben:

A) Allgemeines:

1. Im Hinblick auf die von allen ernst zu nehmenden Sachverständigen bestätigte Gesundheitsschädlichkeit des Rauchens und des Passivrauchens werden alle Maßnahmen begrüßt, die dazu geeignet sind, den Tabakkonsum und die Beeinträchtigung durch Passivrauchen, insbesondere von Jugendlichen und von werdenden und stillenden Müttern, einzuschränken. Daran ändert auch das häufig ins Treffen geführte Argument des Entfalls von Steuergeldern bei der Verringerung des Tabakkonsums nichts, weil bekanntermaßen die vom einzelnen bzw. von der Allgemeinheit (über Steuern bzw. über Sozialversicherungsmittel) zu tragenden Folgekosten des Tabakkonsums jedenfalls höher sind als die wirtschaftlichen Vorteile aus Herstellung und Verkauf von Tabakerzeugnissen, vom menschlichen Leid der Erkrankten ganz

- 2 -

abgesehen. Grundsätzlich wird weiter bemerkt, daß es sich hier um einen Problembereich handelt, der nicht nur im Wege eines Gesetzes gelöst werden kann. Vielmehr handelt es sich um ein gesellschaftspolitisches und soziales Problem, zu dessen Bewältigung es vorrangig anderer Methoden (z.B. vermehrte Aufklärung bereits in den Schulen), bedarf. Es sollte vor allem präventiv auf die Vermeidung des Tabakkonsums hingewirkt und nicht nur mit Verbots und Strafen vorgegangen werden. Sollte sich dieser Weg als der richtige erweisen, dann müßte sich der Regelungsbereich auch auf andere Suchtgifte, wie etwa Alkohol und Drogen, erstrecken.

Gesundheitspolitische Maßnahmen, die die Erhaltung und Hebung der Volksgesundheit zum Ziel haben, sind sicherlich zu begrüßen und zu fördern. Es sollte sich jedoch hiebei möglichst nicht um dirigistische Maßnahmen handeln, deren Akzeptanz von den Betroffenen kaum zu erwarten ist.

Punktuell sind einzelne im Gesetzentwurf vorgesehene Maßnahmen sicherlich sinnvoll und sachgerecht, insgesamt ist jedoch die Eignung des im Entwurf vorgelegten Maßnahmenpakets zur Bekämpfung des Nikotinkonsums ernstlich in Frage zu stellen. Die im Entwurf sichtbar werdende Einstellung zu rechtlichen Regelungen kann schließlich auch in einen staatlich verordneten Speiseplan münden, um im Interesse der Volksgesundheit zur Bekämpfung des Übergewichtes und der Magersucht eine gesunde Ernährungsweise zu bewirken. Der Aufklärung und der Information ist daher jedenfalls ein besonders hohes Augenmerk zu schenken.

Es ist Allgemeingut, daß Rauchen zu schweren Gesundheitsschädigungen führen kann und daß der Nikotinkonsum eine weitverbreitete Sucht ist. Gleichermaßen gilt aber auch für den Alkoholkonsum, der nicht minder gefährlich ist. Der übermäßige Alkoholgenuß, vor allem von schweren Alkoholika, schädigt nicht nur die Gesundheit des Süchtigen, sondern führt auch oft zur Zerrüttung von Ehen und Familien. Es wären daher konsequenterweise analog auch gesundheitspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung des Alkoholkonsums erforderlich. Anstelle eines eigenen Tabakgesetzes könnten jene Bestimmungen, die

- 3 -

grundsätzlich zu befürworten sind, allenfalls auch in das Lebensmittelgesetz 1975 eingefügt werden. Außerdem sollten – wie bereits ausgeführt – durch zweckmäßige Maßnahmen bestimmte Zielgruppen erfaßt werden (z.B. Jugendliche, werdende und stillende Mütter).

Wenn auch der Schutz der Passivraucher durchaus positiv und erforderlich ist, so greift der vorliegende Gesetzentwurf doch sehr stark in das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen ein. Es sollte nicht so sehr der Tabakkonsum eingeschränkt bzw. verboten werden, sondern vielmehr der Schutz der Nichtraucher am Arbeitsplatz, in der Freizeit usw. als vorrangiges Ziel betrachtet werden.

Wenn man bedenkt, daß das gegenständliche Gesetz erst in der Begutachtungsphase ist, dann erscheint es nicht vertretbar, daß dieses bereits mit 1. Jänner 1994 in Kraft treten soll. So ist es z.B. für Inhaber von Gastgewerbebetrieben (§ 12) unmöglich, die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Eine sicherlich wirksame Maßnahme zur Bekämpfung des Nikotinkonsums anstelle des vorgesehenen Tabakgesetzes wäre auch ein zweckgebundener Preisaufschlag auf Tabakerzeugnisse. Dieser zweckgebundene Zuschlag sollte ausschließlich für Aufwendungen im Zusammenhang mit Gesundheitsschädigungen durch Nikotinkonsum und für die Werbung gegen Nikotinkonsum verwendet werden.

2. Die Aufgaben des Gesundheitswesens (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG) sind in mittelbarer Bundesverwaltung nach Art. 102 Abs. 1 B-VG, das heißt durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden, zu vollziehen. Der Verfassungsgerichtshof erachtet es nun für zulässig, daß auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in einem bestimmten Ausmaß und unter Einhaltung sonstiger verfassungsrechtlicher Grenzen auch dem Bundesminister

- 4 -

Aufgaben zur Besorgung in erster Instanz übertragen werden können. Allerdings ist diese Ermächtigung von Verfassung wegen beschränkt. Insbesondere darf sie nicht dazu führen, das System der mittelbaren Bundesverwaltung, "das zu den wesentlichen Elementen der Realisierung des bundesstaatlichen Baugesetzes der österreichischen Bundesverfassung zählt", zu unterlaufen (vgl. VfSlg. 11403/1987).

Der gegenständliche Gesetzentwurf sieht, abgesehen von einzelnen Strafbestimmungen, ausschließlich die Zuständigkeit von Bundesbehörden (im wesentlichen Bundesminister) zur Vollziehung dieses Gesetzes vor. Dies kommt einer Aushöhlung des Prinzips der mittelbaren Bundesverwaltung gleich.

B) Zu einzelnen Bestimmungen wird folgendes bemerkt:

Zu § 1 Abs. 3:

Gemeint, aber nicht ausdrücklich angeführt ist, daß unter "Inverkehrbringen" wohl nur das gewerbsmäßige Vorrätighalten und die gewerbsmäßige Abgabe von Erzeugnissen zu verstehen ist. Die Bestimmung wäre sinngemäß richtigzustellen.

Zu § 1 Abs. 4:

Diese Bestimmung wäre sprachlich so zu fassen, daß nicht die verschiedenen Begriffe "Nikotin" und "Nikotinalkaloide" gleichgesetzt werden.

Zu § 1 Abs. 10:

Lediglich den Erläuternden Bemerkungen ist zu entnehmen, daß unter "Verbraucher" auch solche natürlichen Personen zu verstehen sind, die das Tabakerzeugnis für die Weitergabe an "bestimmte Dritte" erworben haben. Nicht einmal den Erläuternden Bemerkungen ist zu entnehmen, wer unter diesen "bestimmten Dritten" zu verstehen ist. Die Bestimmung des § 1 Abs. 10 wäre daher entsprechend zu ergänzen.

- 5 -

Zu den §§ 3 bis 5:

Die Bindung der Ausgangsprodukte für Tabakerzeugnisse an bestimmte Qualitäts erforder nisse, die Regelungen über die Zulässigkeit von Zusätzen und Hilfs stoffen und die Verwendung von Geruchs- und Geschmackstoffen sowie deren Höchstmengen und die Festlegung von Schadstoffobergrenzen sind zu befürworten.

Es wäre zu überlegen, vor Erlassung der nach diesen Bestimmungen vorgesehenen Verordnungen auch den Obersten Sanitätsrat einzubinden oder anzuhören.

Dem § 5 Abs. 2 ist nicht zu entnehmen, ob sie nur den gewerbsmäßigen Import bzw. Bezug aus dem Ausland treffen soll oder nicht. Auch die Erläuternden Bemerkungen geben darauf keine klare Antwort, lassen aber den Schluß zu, daß auch "Privatimporte" getroffen werden sollen. Für diesen Fall wären aber geringfügige Mengen vom Verbot auszunehmen, weil wohl nicht von jedem Raucher verlangt werden kann, sich vor Wiederbetreten des Bundesgebietes über die Schadstoffinhalte der von ihm im Ausland gekauften Tabakerzeugnisse und die daraus resultierende Berechtigung zum Import nach Österreich Klarheit zu verschaffen bzw. den im Ausland erworbenen Vorrat an Tabakerzeugnissen zurückzulassen. Dies wird schon deshalb nicht zumutbar sein, weil in anderen Ländern sicher nicht dieselben Angaben über die Tabakinhaltsstoffe auf den Verpackungen angebracht sein müssen wie nach dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Zu § 6 Abs. 3:

In diese Bestimmung wäre ein Termin aufzunehmen, bis zu dem die jährliche Meldung zu erfolgen hat.

Zu § 7 Abs. 3 Z. 4:

Es erscheint rechtlich nicht vertretbar und auch nicht sinnvoll, die Gratis verteilung, die verbilligte Abgabe und die Zusendung von Tabakerzeugnissen allgemein zu verbieten. Ein solches Verbot hingegen erscheint sinnvoll im Bereich von Schulen oder sonstigen Plätzen, an denen sich vermehrt Jugendliche aufhalten.

- 6 -

Das Werbeverbot erscheint aus wirtschaftlicher Sicht bedenklich. Das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen ist ein wirtschaftlicher Akt, zu dem notwendigerweise auch die entsprechende Werbung gehört.

Anstelle des Werbeverbotes könnte der Werbung für Tabakerzeugnisse mit einer massiven Gegenwerbung, die auf die Gesundheitsschädlichkeit der Tabakerzeugnisse hinweist, entgegengetreten werden.

Auch bestehen im Hinblick auf die Judikatur des VfGH zu Art. 6 StGG verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein absolutes Werbeverbot.

Zu § 7 Abs. 3 Z. 5 und Z. 7:

In Z. 5 müßte es "Werbeartikeln" lauten.

Einerseits sind auch Eisenbahnen, Flugzeuge und Schiffe öffentliche Verkehrsmittel; andererseits wird die Werbung in einem privaten Flugzeug, nicht aber in einem privaten Bus verboten. Diese Bestimmung sollte daher überarbeitet werden.

Zu § 8 Abs. 2:

Eine Ausnahme vom Werbeverbot des Abs. 1 soll u.a. nur möglich sein, wenn diese Werbung "von außen nicht sichtbar ist" (Z. 3). Diese Bestimmung scheint wohl zu ungenau und im Hinblick auf die vorangegangenen Beschränkungen entbehrliech. Allenfalls wäre sie durch ein Verbot der Werbung im Schaufenster bzw. hinter einer Glastüre zu ersetzen.

Zu § 10:

Die vorgesehenen Bestimmungen über das absolute Rauchverbot sind einerseits zu ungenau und dadurch vermutlich zu umfassend, andererseits lassen sie gerade jene Räumlichkeiten, in denen das Rauchen besonders abzulehnen ist, nämlich Krankenanstalten und Arztpraxen einschließlich der Warteräume, ungenannt.

Nach der derzeitigen Fassung des § 10 würden die dort vorgesehenen Rauchverbote auch private Räume für Unterrichts- und Fortbildungszwecke, so z.B. auch Clubräume von Firmen betreffen, ebenso private Verhandlungsräume, wobei ebenso an Firmenräumlichkeiten gedacht werden kann, in denen ein absolutes Rauchverbot zumindest nicht durchsetzbar sein kann. Räume für Ausstellungs- und Vor-

- 7 -

führungszwecke (wie z.B. die Innsbrucker Messehalle) oder der sportlichen Betätigung dienende Räume würden hingegen auf Grund ihrer Größe ein Rauchverbot zum Schutz der Nichtraucher wohl kaum erforderlich machen, weil dort schon ähnliche Bedingungen herrschen wie im Freien.

Hinsichtlich der Krankenanstalten verweisen die Erläuternden Bemerkungen auf die Kompetenzlage, die den Ländern die Ausführungsge setzgebung zuweist. Die Erläuternden Bemerkungen setzen sich im übrigen aber mit der Kompetenzlage nicht auseinander. Es ist jedoch davon auszugehen, daß der Bund zur Erlassung eines dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Gesetzes Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG in Anspruch nimmt. Unter dem Aspekt der Obsorge für den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung ist aber wohl auch der Nichtraucherschutz in Krankenanstalten, unbeschadet des Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG, möglich.

Die Anwendung des absoluten Rauchverbotes in Räumen, die einem der in den Z. 1 bis 4 angeführten Zwecke dienen, dürfte in der Praxis auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten stoßen. Gilt das Rauchverbot auch dann, wenn der Raum einem solchen Zweck nur vorübergehend dient, dieser Raum aber überwiegend zu anderen Zwecken verwendet wird?

Zu § 11 Abs. 1 und 2:

Diese Bestimmung ist sprachlich inkonsistent und wäre auch grammatisch richtigzustellen. Der Einfachheit halber wird eine Formulierung vorgeschlagen, die die Aufzählung der betroffenen Einrichtungen im Nominativ erlaubt.

Im Abs. 2 ist offen, von wem und auf welche Weise ein "Raucherzimmer" bezeichnet werden kann.

Zu § 12:

Es erscheint nicht vertretbar, den Inhaber eines Gastgewerbebetriebes für die Erhaltung der Nichtraucherschutzbestimmungen verantwortlich zu machen. Dies ist in größeren Gastgewerbebetrieben gar nicht durchführbar. Es ist auch nicht klar, welche Sanktionsmöglichkeiten der Gastgewerbetreibende gegen eine Person, die das Rauchverbot mißachtet, hat. Der Gewerbetreibende hat durch die obligatorische Einführung von Nichtraucherzonen bereits wirtschaftliche Nachteile und einen ungerechtfertigten Aufwand, sodaß die Strafbestimmung des § 15 eine unbillige Härte darstellt. Es sollte vielmehr jedem

Gastgewerbetreibenden selbst überlassen bleiben, ob er Nichtraucherzonen einführt oder nicht und den Nichtrauchern selbst überlassen bleiben, ob sie Lokale ohne Nichtraucherzonen besuchen. Auch würden die Inhaber von Gastgewerbebetrieben dadurch verpflichtet, für jeden Raum, der einem bestimmten Zweck gewidmet ist (z.B. Fernsehraum, Leseraum, Bridgeraum), eine solche Nichtraucherzone einzurichten. Der hiefür erforderliche Aufwand ist nicht zu rechtfertigen, da der Aufenthalt in solchen Räumen zumeist nur von kurzer Dauer ist und somit eine Gesundheitsschädigung wohl ausgeschlossen werden kann.

Zu § 13:

§ 13 Z. 1 normiert das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen, die diesem Gesetz oder den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen nicht entsprechen, (§ 2 Z. 1) als Verwaltungsübertretung. § 13 Z. 2 bis 6 sanktioniert das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen entgegen anderen Bestimmungen dieses Gesetzes. Diese weiteren Strafbestimmungen scheinen jedoch überflüssig, da diese Tatbestände unter § 13 Z. 1 subsumierbar sind. Im übrigen scheint die Strafobergrenze mit S 100.000,-- bzw. im Wiederholungsfalle mit S 200.000,-- für offensichtlich gewerbsmäßige Täter zu niedrig bemessen.

Zu den §§ 14 und 15:

Obwohl für die Übertretungen nach Abs. 1 und Abs. 2 jeweils derselbe Strafraum vorgesehen ist, ist der § 14 im Gegensatz zu § 13 nicht in Ziffern sondern inkonsequenterweise in Absätze gegliedert.

Aus § 14 Abs. 1 ist auch zu schließen, daß sich das Einfuhr- bzw. Bezugsverbot aus dem Ausland nach § 5 Abs. 2 nicht nur an gewerbsmäßige, sondern auch an private Importeure richtet. Hinsichtlich der privaten Importeure wird jedoch auf die Ausführungen zu § 5 Abs. 2 verwiesen werden.

Hinsichtlich der gewerbsmäßigen Importeure scheint aber die Unterstellung der Übertretung zumindest unter § 13 mit einem Strafrahmen von S 100.000,-- bzw. S 200.000,-- erforderlich.

- 9 -

Nach § 14 Abs. 2 wäre jeder Gast, der in einer Nichtraucherzone eines Gastlokals raucht, zu bestrafen. Die wirksame Überwachung der Einhaltung des Rauchverbotes in Nichtraucherzonen durch Exekutivorgane ist nicht durchführbar. Der Inhaber eines Gastgewerbebetriebes oder ein von diesem beauftragter Kellner kann wohl nicht dazu verhalten werden, einen Gast zur Anzeige zu bringen, der gegen ein solches Rauchverbot verstößt. Ordnungsvorschriften, die nicht exekutierbar sind, sind sinnlos und schaden dem Ansehen der Rechtsordnung. Diese Strafbestimmung sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

II.

Zur Verordnung über die Höchstmengen von Teer im Zigarettenrauch wird bemerkt, daß zumindest die im § 1 Abs. 1 geforderte Frist mit 31.12.1993 zu kurz gefaßt ist, da der Unternehmer entsprechende Vorkehrungen treffen muß, um den Teergehalt im Rauch auf 15 mg pro Zigarette zu senken. Da es dazu meist komplizierter technischer Verfahren bedarf, scheint diese Frist mit 31.12.1993 zu kurz.

III.

Zur Verordnung über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen:

Zu § 1:

Es wird empfohlen, an Stelle der Wendung "auf der am ehesten ins Auge fallenden Seite" die Wendung "auf der Vorderseite" zu setzen. Weiters ist nicht ersichtlich, warum die Worte "Der Gesundheitsminister" nicht in den allgemeinen Warnhinweis des Abs. 1 aufgenommen werden können, sodaß Abs. 2 entbehrlich würde.

Zu § 2:

Eine Unterscheidung der Z. 1 und 2 im Abs. 1 scheint überflüssig, umso mehr als drei der vier jeweils vorgesehenen spezifischen Warnhinweise identisch sind. Die Ziffern 1 und 2 könnten daher zusammengefaßt und die alternierende Anbringung der fünf spezifischen Warnhinweise vorgeschrieben werden. Außerdem ist im Abs. 1 Z. 1 die Formulierung "auf der anderen Breitseite" nicht klar, da eine Regelung für die eine Breitseite fehlt.

- 10 -

Zu § 5:

Diese Bestimmung entspricht dem § 6 Abs. 3 des Tabakgesetzes. Sie enthält lediglich den dort fehlenden Termin, sodaß vorgeschlagen wird, den Termin in das Tabakgesetz aufzunehmen und § 5 der Verordnung zu streichen.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen

gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien

an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausf.

an alle National- und Bundesräte in Tirol

an das Büro des Föderalismusministers

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

Riedl