

VIVID – Fachstelle für Suchtprävention
DSA Claudia Kahr, Geschäftsführung
Zimmerplatzgasse 13, 8010 Graz
0316/823300, info@vivid.at
www.vivid.at

Graz, am 24.10.2014

Betreff: 2. Abgabenänderungsgesetz 2014
GZ. BMF-010000/0030-VI/1/2014

Stellungnahme von VIVID – Fachstelle für Suchtprävention

Unter Bezugnahme auf die „Framework Convention on Tobacco Control“ (FCTC) und auf die Richtlinie 2014/40EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG“ (in Kraft ab 19. Mai 2014)

1 Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS)

1.1 E-Zigaretten und E-Shishas unter Überbegriff Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS) stellen

„E-Zigarette“ und „E-Shisha“ sind Produktbezeichnungen. Sie werden vor allem zu Marketingzwecken unterschiedlich benannt. Weiters ist unklar, wann das nächste E-Produkt auf den Markt kommt, z.B. E-Pipe, E-Joint usw. Daher ist es nötig, in der juristischen Diktion einen Überbegriff zu verwenden.

Unter Bezug auf die WHO¹ empfiehlt die Österreichische ARGE Suchtvorbeugung die Verwendung des Begriffs „Elektronic Nicotine Delivery Systems“ (ENDS). Damit ist das Produkt an sich in seiner speziellen Wirkungs- und Funktionsweise gemeint und nicht ein Markenname. In einem Überbegriff wären auch künftige Produktbezeichnungen mit derselben Wirkungs- und Funktionsweise inkludiert. „Electronic Nicotine Delivery Systems“ (ENDS) bezeichnet demnach alle Gerätschaften inkl. Nachfüllbehälter und Liquids, die dazu geeignet sind, auf elektronischem Wege Nikotin zuzuführen – unabhängig vom tatsächlichen Nikotinhalt.² Alternative wäre, den Begriff „E-Zigarette“ zu wählen, aber definitiv festzuhalten,

¹ World Health Organization (2014): Electronic nicotine delivery systems. Report by WHO. Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco control. Geneva, 21 July 2014.

² Etter et al. 2011 definieren ENDS wie folgt: „Electronic nicotine delivery systems (ENDS, also called electronic cigarettes or e-cigarettes) are marketed to deliver nicotine and sometimes other substances by inhalation.“ (Etter

dass darin auch alle anderen E-Produkte (z.B. E-Shisha und künftige Produkte in derselben Funktions- und Wirkungsweise, unabhängig von ihrem Nikotingehalt) subsummiert sind.

1.2 Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS) mit Tabakprodukten gleichstellen – unabhängig davon, ob sie Nikotin beinhalten oder nicht

Die WHO empfiehlt in ihrer aktuellen Publikation³, ENDS generell Tabakprodukten gleichzustellen – unabhängig vom konkreten Nikotingehalt. Dafür können folgende Argumente angeführt werden:

- Eine Unterscheidung in nikotinhaltige und nikotinfreie ENDS ist in der Praxis nicht durchführbar, selbst bei Kennzeichnung der Gerätschaft. Denn Mehrweg-ENDS können abwechselnd mit nikotinhaltigen und nikotinfreien Liquids bestückt werden. Diese Unklarheit würde den Vollzug erschweren bzw. praktisch unmöglich machen.
- Der Konsum von ENDS in Rauchverbots-Zonen re-normalisiert das Rauchen nach Jahrzehnten der De-Normalisierung.⁴ Rauchverbote werden dadurch unterminiert. Die WHO hält fest, dass dies der Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) widerspricht.⁵
- Die gesundheitlichen Auswirkungen der ENDS sind sowohl für aktiven als auch für passiven Konsum unklar. Nach derzeitigem Forschungsstand scheinen ENDS weniger gesundheitsschädlich zu sein als herkömmliche Tabakprodukte. Trotzdem gibt es keine Entwarnung: Sie sind gesundheitlich bedenklich, eine Langzeitgefährdung kann nicht ausgeschlossen werden.⁶
- ENDS können „Türöffner“ in den Tabakkonsum sein, insbesondere für Jugendliche. Dies trifft insbesondere auf ENDS mit charakteristischen Aromen zu (Kaugummi, Himbeere, Pina Colada, ...), unabhängig von ihrem Nikotingehalt. Die WHO spricht dementsprechend von einem „Gatekeeper“-Effekt der ENDS.
- Auch nikotinfreie ENDS bewerben die Handlung des Rauchens an sich.

ENDS werden unter anderem für Tabakentwöhnung beworben. Bisher wurde weltweit jedoch kein einziges ENDS als Hilfe zur Tabakentwöhnung offiziell registriert.⁷ Diese Möglichkeit sollte jedoch für die Zukunft offen gelassen werden, wenngleich die Evidenz weniger für ENDS als Tabakentwöhnung und mehr für ENDS zusätzlich zu herkömmlichen Tabakprodukten (dualer Konsum) spricht.

JF, Bullen C, Flouris AD, Laugesen M, Eissenberg T: Electronic nicotine delivery systems: a research agenda. *Tob Control* 2011;20:243-248 doi:10.1136/tc.2010.042168)

³ Vgl. WHO 2014, S. 11ff

⁴ Vgl. US Department of Health and Human Services (2012): Preventing tobacco use among youth and young adults. A report of the Surgeon General. Rockville (MD); US Department of Health and Human Services.

⁵ FCTC 2003, Art. 8

⁶ Vgl. Deutsches Krebsforschungszentrum (2014b): Stellungnahme zur kontroversen Diskussion um E-Zigaretten. Heidelberg.

⁷ Vgl. WHO 2014

1.2 Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS) eindeutig regulieren, Werbung und Konsum einschränken

Die Regulierung von ENDS sollten aus Sicht der Österreichischen ARGE Suchtvorbeugung unter Bezug auf die WHO und das Deutsche Krebsforschungszentrum⁸ folgende Elemente beinhalten:

- Testungen der Inhalts- und Zusatzstoffe durch unabhängige Institute, die weder direkt noch indirekt in Verbindung zur Tabakindustrie oder sonstigen von ENDS Profitierenden stehen
- Positiv-Liste erlaubter Inhalts- und Zusatzstoffe, um zu verhindern, dass Aromen auf den Markt kommen, die für Nicht-Rauchende und für Jugendliche besonders attraktiv sind
- Produktsicherheit und Produktinformation für Konsumierende, insbesondere, was das Gefährdungspotenzial und den Nikotingehalt betrifft
- Gesundheitsbezogene Warnhinweise und Plain Packages
- Verkaufsverbot an Unter-18-Jährige
- Besteuerung gemäß Tabakprodukten, um ENDS durch den im Vergleich zu herkömmlichen Tabakprodukten niedrigeren Preis nicht zusätzlich zu attraktivieren
- Konsumverbot in öffentlichen Räumen: Anpassung an Tabakprodukte inkl. Ausweitung
- Schutz der Politik vor kommerziellen Interessen der Tabakindustrie und ihrer Partner inklusive Transparenz gemäß FCTC⁹
- Verbot von Werbung, Marketing und Sponsoring: Anpassung an Tabakprodukte inkl. Ausweitung

2. Tabaksteuer

2.1 Tabaksteuer für Tabakwaren drastisch anheben

Tabaksteuererhöhungen werden als wirksame und kosteneffiziente Maßnahme zur Senkung des Tabakkonsums angesehen, unter der Voraussetzung, dass sie ausreichend hoch sind. So wurde bereits in den 1990er Jahren festgestellt, dass in Industriestaaten eine Preiserhöhung um zehn Prozent zu einer durchschnittlichen Verringerung des Konsums um vier Prozent führt – bei Jugendlichen sogar um bis zu 13 Prozent.¹⁰ Die Wirkung wurde in jüngeren Studien bestätigt.¹¹ Besonders, um Kinder und Jugendliche von vornherein vom Rauchen abzuhalten, sind kontinuierliche, deutliche Erhöhungen der Tabaksteuer eine der effektivsten Maßnahmen.

⁸ Vgl. WHO 2014; Deutsches Krebsforschungszentrum 2014b

⁹ Vgl. FCTC 2003, Art. 5.3

¹⁰ Vgl. Deutsches Krebsforschungszentrum (2014a): Tabakprävention in Deutschland – Was wirkt wirklich? Aus der Wissenschaft, für die Politik. Heidelberg.

¹¹ International Agency for Research on Cancer (IARC) (2011): Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. Vor. 14. IARC Handbooks of Cancer Prevention. IARC. Lyon.

Um das Ausweichen auf eine andere Produktkategorie nicht attraktiver zu machen, sollten neben Zigaretten auch alle anderen Tabakprodukte inkl. ENDS in Steuererhöhungen inkludiert werden.

2.1 Fünf Prozent der Steuereinnahmen aus Tabakprodukten für Tabakprävention und Tabakentwöhnung zweckwidmen

Die Steuereinnahmen aus Tabakprodukten sollten zweckgewidmet werden. So ist in der Schweiz die Tabaksteuer zur Gänze zweckgewidmet für Altersversorgung und Versicherung. Darüber hinaus sind Tabakhersteller verpflichtet, 2,6 Rappen pro verkaufter Verpackung in den Schweizer Tabakpräventionsfonds einzuzahlen. Das entsprach im Jahr 2012 14,5 Millionen Franken (11,89 Millionen Euro).

3. Werbung durch Tabaktrafiken

3.1 Zigarettenautomaten verbieten oder ihre Freigabe zeitlich klar beschränken

Zigarettenautomaten erleichtern rund um die Uhr den Zugang zu Tabakwaren. Die Einführung der Zahlungsmodalität durch Bankomatkarten war ein wichtiger Schritt, geht der Österreichischen ARGE Suchtvorbeugung jedoch nicht weit genug. Es macht Tabakwaren dauernd verfügbar, erschwert die Kontrolle des Jugendschutzes und macht Tabakwaren optisch präsent. Dies wiederum normalisiert das Rauchen. Angestrebt werden sollte daher ein Verbot von Zigarettenautomaten, wie dies in Großbritannien bereits seit 1.10.2011 und in der Slowakei seit 1.4.2009 der Fall ist, oder zumindest eine zeitlich klare Beschränkung der Freigaben außerhalb der Handelszeiten.

4. Illegaler Handel mit Tabakprodukten

4.1 Illegalen Handel mit Tabakwaren verhindern

In der FCTC verpflichten sich die Vertragspartner, unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen zu verhindern und zu unterbinden.¹² Illegaler Handel mit Tabakwaren bewirkt durch ein verbilligtes Angebot eine Steigerung von Nachfrage und Konsum und trägt daher zu einer Erhöhung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle bei. Die nationalen Regierungen erleiden aufgrund des Zigaretten Schmuggels jährlich Steuerausfälle in Milliardenhöhe. „Für die Tabakindustrie sind illegale Zigarettenmärkte, die durch ein niedriges Preisniveau den Absatz steigern, profitabel, wodurch sie eher dazu geneigt ist, den Schmuggel zu unterstützen als ihn zu unterbinden.“¹³

Ebenso wie die Erhöhung der Tabaksteuern hebt auch eine Einschränkung des illegalen Handels das durchschnittliche Preisniveau an, was zu einem Rückgang des Tabakkonsums

¹² Vgl. FCTC 2003, Art. 15

¹³ Deutsches Krebsforschungszentrum (2010): Illegaler Zigarettenhandel und seine Bekämpfung zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Heidelberg.

führt. Internationale Beispiele wie Großbritannien zeigen, dass der illegale Tabakhandel durch geeignete staatliche Maßnahmen erheblich eingeschränkt werden kann. Folgende Maßnahmen werden empfohlen¹⁴:

- Vergabe von Lizenzen für Herstellung, Transport und Vertrieb von Tabakprodukten
- Kennzeichnung von Tabakprodukten zur Erleichterung ihrer Herkunftsbestimmung (Rückverfolgungssystem) durch digitale Steuermarke (sichtbar und unsichtbar), zwei-dimensionalen Strichcode und Angabe des Herkunfts- und Verkaufslandes
- Überwachung des grenzüberschreitenden Handels mit Tabakprodukten
- Angemessene Strafverfolgung bei Verstößen
- Effektive internationale Kooperation durch Informationsaustausch, und Unterstützung in der Zusammenarbeit und Datenaustausch zwischen Behörden
- Kooperationsverpflichtung von Tabakkonzernen (Zahlungs- und Kautionsysteme), sodass diese den Verbleib ihrer Produkte überwachen (Beweislast)
- Verbot von Internetverkäufen sowie des zollfreien Verkaufs von Tabakwaren
- Sicherstellung der umweltgerechten Vernichtung aller gefälschten und geschmuggelten Tabakprodukte sowie von Geräten und Zubehör für deren Herstellung

24.10.2014

Für VIVID – Fachstelle für Suchtprävention
DSA Claudia Kahr
(elektronisch gefertigt)

¹⁴ Vgl. Deutsches Krebsforschungszentrum 2010