

Formulierungshilfe

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

A. Problem und Ziel

Die Richtlinie 2014/40/EU 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 ist durch das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, und die aufgrund dieses Gesetzes erlassene Tabakerzeugnisverordnung umgesetzt worden.

Ergänzend zu den Vorgaben der Richtlinie sollen auch nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter durch Gleichstellung mit nikotinhaltigen Erzeugnissen reguliert werden, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, insbesondere hinsichtlich der Regelungen zu Zusatzstoffen und den Regeln zur Werbung einschließlich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation. Des Weiteren sollen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter zusätzliche Werbeverbote vorgesehen werden.

B. Lösung

Durch das Änderungsgesetz werden nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter den nikotinhaltigen gleichgestellt, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, insbesondere hinsichtlich der Regelungen zu Zusatzstoffen und den Regeln zur Werbung einschließlich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation. Es werden zusätzliche Werbeverbote für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter aufgenommen.

Da die genannten Regelungsinhalte ergänzende Regelungen zu den Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU darstellen bzw. über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen, sind sie nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifizierungspflichtig.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch Einbeziehung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter in den Regelungsbereich entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand einschließlich Bürokratiekosten aus Informationspflichten in Höhe von etwas über 2,8 Million Euro sowie ein laufender Erfüllungsaufwand von etwas über 463 000 Euro jährlich.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch die Einbeziehung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter entstehen ein einmaliger Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten in Höhe von rund 928 000 Euro und ein laufender Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten in Höhe von etwas über 463 000 Euro jährlich.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Es ist ein Verbot der Außenwerbung vorgesehen. Laut Angaben der Tabakwirtschaft, veröffentlicht im Drogen- und Suchtbericht 2019 der Bundesregierung, wurden im Jahr 2017 rund 95,9 Millionen Euro für Außenwerbung ausgegeben.

Die Kinowerbung wird eingeschränkt. Ausweislich des Drogen- und Suchtberichts 2019 der Bundesregierung wurden im Jahr 2017 rund 2,0 Millionen Euro für Kinowerbung ausgegeben.

Diese Ausgaben werden künftig nachhaltig reduziert.

Umsatzeinbußen können derzeit nicht näher beziffert werden.

Formulierungshilfe

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

Das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden nach der Angabe zu § 20 die folgenden Angaben eingefügt:

„§ 20a Verbot der Außenwerbung

§ 20b Verbot der kostenlosen Abgabe und der Ausspielung“.

2. § 1 Absatz 1 Nummer 1 wird wie folgt neu gefasst:

„1. des Artikels 2 der Richtlinie 2014/40/EU 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 (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1) mit folgenden Maßgaben:

a) Artikel 2 Nummer 16 und 17 gilt mit der Maßgabe, dass die dort bezeichneten Begriffe auch nicht nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter umfassen,

b) Artikel 2 Nummer 40 gilt mit der Maßgabe, dass die Bereitstellung von Produkten jede Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Gemeinschaftsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit umfasst.“

3. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Nach Nummer 8 wird folgende Nummer 9 eingefügt:

„9. Außenwerbung: jede Werbung außerhalb geschlossener Räume einschließlich der Schaufensterwerbung“.

b) Die bisherige Nummer 9 wird die Nummer 10.

4. § 14 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden nach den Wörtern „Elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter“ die Wörter „, die Nikotin enthalten,“ eingefügt.

- b) In Absatz 2 werden nach den Wörtern „Elektronische Zigaretten“ die Wörter „, die Nikotin enthalten,“ eingefügt.
- 5. Dem Wortlaut des § 15 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a werden die Wörter „von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern, die Nikotin enthalten,“ vorangestellt.
- 6. Nach § 20 werden die folgenden §§ 20a und 20b eingefügt:

„§ 20a

Verbot der Außenwerbung

Es ist verboten, Außenwerbung für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter zu betreiben. Satz 1 gilt nicht für Werbung an Außenflächen von Geschäftsräumen des Fachhandels.

§ 20b

Verbot der kostenlosen Abgabe und der Ausspielung

(1) Es ist verboten, Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen oder Wasserpfeifentabak außerhalb von Geschäftsräumen des Fachhandels gewerbsmäßig kostenlos abzugeben.

(2) Es ist verboten, Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter gewerbsmäßig auszuspielen.“

- 7. § 22 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Wer ausschließlich grenzüberschreitenden Fernabsatz von nicht nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten und nicht nikotinhaltigen Nachfüllbehältern an Verbraucherinnen und Verbraucher in der Europäischen Union betreiben will, muss abweichend von Absatz 2 Nummer 1 und 2 nur bei der zuständigen Behörde im Inland registriert sein.“
 - b) Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 4 bis 7.
- 8. § 35 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach Nummer 9 werden die folgenden Nummern 10 und 11 eingefügt:

„10. entgegen § 20a Satz 1 Außenwerbung betreibt,

11. entgegen § 20b ein Tabakerzeugnis, eine elektronische Zigarette oder einen Nachfüllbehälter gewerbsmäßig abgibt oder ausspielt,“.
 - bb) Die bisherigen Nummern 10 bis 13 werden die Nummern 12 bis 15.
 - b) In Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe b wird die Angabe „oder 10“ durch die Angabe „oder 12“ ersetzt.

- c) In Absatz 4 wird die Angabe „und 10“ durch die Angabe „und 12“ ersetzt.
9. In § 47 wird der folgende Absatz 8 angefügt:
- „(8) § 20a ist auf Werbung für Tabakerhitzer ab dem 1. Januar 2023 und auf Werbung für elektronische Zigaretten ab dem 1. Januar 2024 anzuwenden. Im Übrigen ist § 20a ab dem 1. Januar 2022 anzuwenden.“

Artikel 2

Änderung des Jugendschutzgesetzes

Das Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 11 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 5 werden die Wörter „**Tabakwaren oder**“ gestrichen.
 - b) Folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Werbefilme und Werbeprogramme, die für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter im Sinne des § 1 Absatz 1 des Tabakerzeugnisgesetzes werben, dürfen nur im Zusammenhang mit Filmen vorgeführt werden, die von der obersten Landesbehörde oder einer Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle im Rahmen des Verfahrens nach § 14 Absatz 6 mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet worden sind.“
2. § 28 Absatz 1 Nummer 14a wird wie folgt gefasst:

„14a. entgegen § 11 Absatz 5 oder 6 einen Werbefilm oder ein Werbeprogramm vorführt.“

Artikel 3

Änderung des Tabaksteuergesetzes

Das Tabaksteuergesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1870), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 29 wird aufgehoben.
2. § 36 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 3 wird die Angabe „zuwiderhandelt,“ durch die Wörter „zuwiderhandelt oder“ ersetzt.
 - b) In Nummer 4 werden die Wörter „koppelt oder“ durch die Angabe „koppelt.“ ersetzt.
 - c) Nummer 5 wird aufgehoben.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2021 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Richtlinie 2014/40/EU ist durch das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, und die aufgrund dieses Gesetzes erlassene Tabakerzeugnisverordnung umgesetzt worden.

Über die Vorgaben der Richtlinie hinaus sollen auch nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter reguliert werden, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, insbesondere hinsichtlich der Regelungen zu Zusatzstoffen und den Regeln zur Werbung einschließlich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation. Des Weiteren sind für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter zusätzliche Werbeverbote und Werbebeschränkungen vorgesehen.

Da die genannten Regelungsinhalte über die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU hinausgehen, sind sie nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifizierungspflichtig.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Regulierung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter

Die Richtlinie 2014/40/EU regelt neben Tabakerzeugnissen und pflanzlichen Raucherzeugnissen auch nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.

Über die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU hinaus werden durch dieses Gesetz nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter den nikotinhaltigen gleichgestellt, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist.

Die gesundheitlichen Risiken dieser Erzeugnisse ergeben sich aus der Einatmung eines Aerosols, das – unabhängig vom Nikotin – gesundheitsschädliche Substanzen enthält. Zu diesen Feststellungen kommen das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) bereits in seiner Stellungnahme vom 23.04.2015 und das Deutsche Krebsforschungszentrum (dkfz) in seiner Stellungnahme aus 2018. BfR und dkfz stellen fest, dass beim Konsum sowohl von nikotinhaltigen als auch nikotinfreien elektronischen Zigaretten Carbonylverbindungen, einschließlich Formaldehyd, Acrolein und Acetaldehyd entstehen. Carbonylverbindungen und Acetaldehyd stehen im Verdacht, Krebs auszulösen. Formaldehyd ist seit dem 01.04.2015 im Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (ABl. L 353 vom 31.12.2008, S. 1) als Karzinogen der Kategorie 1B eingestuft (Verordnung (EU) Nr. 605/2014 der Kommission vom 5. Juni 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen zwecks Einfügung von Gefahren- und Sicherheitshinweisen in kroatischer Sprache und zwecks Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, ABl. L 167 vom 6.6.2014, S. 36), das

heißt die krebsauslösende Wirkung gilt beim Menschen als wahrscheinlich. Acrolein kann zusätzlich die Reizung und Entzündung exponierter Schleimhäute bewirken und bei inhalativer Aufnahme zu Nekrosen des Lungengewebes führen.

Werbung

Verbot der Außenwerbung, Einschränkung der Kinowerbung sowie Verbot der kostenlosen Abgabe von Tabakerzeugnissen

Der Gesetzentwurf sieht – in Ergänzung der bestehenden Werbeverbote im Hörfunk, in der Presse und anderen gedruckten Erzeugnissen, in den Diensten der Informationsgesellschaft sowie in der sonstigen audiovisuellen kommerziellen Kommunikation einschließlich des Fernsehens – ein Verbot der Außenwerbung für Tabakerzeugnisse vor. Dieses Verbot soll nach Ablauf einer Übergangsfrist am 1. Januar 2022 Anwendung finden, für Tabakerhitzer jedoch erst zum 1. Januar 2023 und für elektronische Zigaretten zum 1. Januar 2024. Ferner soll die bestehende zeitliche Beschränkung der Kinowerbung für Tabakerzeugnisse auf nach 18 Uhr nach § 11 Absatz 5 des Jugendschutzgesetzes durch eine Beschränkung der Kinowerbung für Tabakerzeugnisse ersetzt werden, die an die Einstufung des Kinofilms anknüpft. Künftig wird die Vorführung von Werbefilmen und -programmen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nur im Zusammenhang mit Filmen erlaubt, die nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes bestimmten Verfahren mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet sind. In Erweiterung des im Zusammenhang mit dem Verbot des Sponsorings grenzüberschreitender Veranstaltungen bereits bestehenden Verbots von Gratisverteilungen von Tabakerzeugnissen wird ein Verbot der kostenlosen Abgabe von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak an Verbraucherinnen und Verbraucher außerhalb von Geschäftsräumen des einschlägigen Fachhandels vorgesehen. Diese Werbeverbote sollen zum 1. Januar 2021 Anwendung finden.

Die Verbote der Außenwerbung und die weitergehende Einschränkung der Kinowerbung sowie ein Verbot der kostenlosen Abgabe in Kombination mit den bereits bestehenden Werbeverboten werden als wirksame Mittel eingeschätzt, um eine weitere Senkung der Raucherquote zu erreichen. Außenwerbung für Tabakerzeugnisse ist allgemein präsent. Kinowerbung findet im positiv besetzten Kontext von Unterhaltung statt. Die kostenlose Abgabe kann einen Anreiz zum Einstieg in den oder zur Fortsetzung des Konsums insbesondere für preisbewusste Konsumenten, wie z.B. junge Erwachsene, setzen.

Die mit diesen Maßnahmen einhergehenden Eingriffe in die Freiheitsrechte der betroffenen Unternehmen der Tabakwirtschaft und der Werbewirtschaft, insbesondere in die Grundrechte der Meinungsäußerungsfreiheit und der Berufsfreiheit, werden aus Gründen des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung als gerechtfertigt angesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in zwei Entscheidungen mit der Eindämmung des Tabakkonsums befasst, so in seiner Entscheidung vom 22. Januar 1997 – 2 BvR 1915/91 – (BVerfGE 95, 173) zu Warnhinweisen auf Packungen von Tabakerzeugnissen und in seiner Entscheidung vom 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08 (BVerfGE 121, 317) zum Nichtraucherchutz in Gaststätten. Das Gericht betont, dass dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in der Werteordnung des Grundgesetzes ein hohes Gewicht zukomme. Aus Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes könne daher eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Risikovorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen umfasse. Angesichts der Zahl der Todesfälle, die sich nach wissenschaftlichen Erkenntnissen auf Erkrankungen durch Passivrauchen zurückführen lassen, sei zudem auch der Schutz des menschlichen Lebens betroffen. Die Verfassung begründe auch insoweit eine Schutzpflicht des Staates, die es ihm gebiete, sich schützend und fördernd vor das Leben jedes Einzelnen zu stellen (BVerfGE 121, 356 m.w.N.). Da die Gesundheit und erst recht das menschliche Leben zu den besonders hohen Gütern zählten, dürfe ihr Schutz auch

mit Mitteln angestrebt werden, die in das Grundrecht der Berufsfreiheit empfindlich eingreifen (BVerfGE 121, 357).

Im Hinblick auf das Verbot der Außenwerbung ist ferner der Jugendschutz als weiterer Rechtfertigungsgrund anzuführen, da sich Jugendliche dieser allgemein präsenten Werbeform nicht entziehen können. Der Zusammenhang zwischen dem Kontakt Jugendlicher mit Tabakwerbung und der Wahrscheinlichkeit, zu rauchen oder mit dem Rauchen zu beginnen, ist statistisch repräsentativ in mehreren Studien auch auf Deutschland bezogen untersucht (z.B. Hanewinkel/Isensee/Sargen/Morgenstern, Cigarette advertising and adolescent smoking, *Am J PrevMed* 2010; 28 (4), S. 359-366; Morgenstern/Sargent/Isensee/Hanewinkel, From never to daily smoking in 30 months: the predictive value of tobacco and non-tobacco advertising exposure, *BMJ Open* 2013; 3 e002907). So bestätigen z.B. die Daten der zuletzt genannten Untersuchung einen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit des Kontakts mit Zigarettenwerbung und dem Rauchverhalten von Jugendlichen.

Die Ausweitung der Werbeverbote ist auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Angesichts einer nur leicht rückläufigen Raucherquote sind Warnhinweise und sonstige bisher getroffene Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums trotz des hohen Schutzgutes der Pressefreiheit gegenüber der überragenden Bedeutung des Gesundheits- und Jugendschutzes keine geeignete Handlungsalternative. Weiterhin zulässig bleibt im Übrigen die Werbung und Präsentation am Ort des Verkaufs. Dadurch werden die Werbemaßnahmen aus den besonders hochrangigen Gründen des Gesundheits- und Jugendschutzes so kanalisiert, dass von ihnen primär Personen erreicht werden, die sich ohnehin schon in einem einschlägigen Verkaufsumfeld mit Warenpräsentation und ggf. werbenden Verkaufsgesprächen befinden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vom 21. Mai 2003 („Tabakrahmenübereinkommen“) beigetreten; dieses ist in der Bundesrepublik am 16. März 2005 in Kraft getreten. Artikel 13 des Übereinkommens sieht Verpflichtungen der Vertragsparteien u.a. für den Bereich der Tabakwerbung (Werbeverbot für Tabakerzeugnisse in Übereinstimmung mit der Verfassung oder verfassungsrechtlichen Grundsätzen) innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten vor. Daher können sich die vorgesehenen Verbote auch auf das Tabakrahmenübereinkommen stützen.

Werbeverbote für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter

Die Richtlinie 2014/40/EU schreibt in Artikel 20 Absatz 5 für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter Werbeverbote vor, die den Anforderungen der Tabakwerberichtlinie 2003/33/EG und der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2010/13/EU entsprechen (Verbot der Werbung im Hörfunk, in der Presse und anderen gedruckten Erzeugnissen, in den Diensten der Informationsgesellschaft sowie in der sonstigen audiovisuellen kommerziellen Kommunikation).

Über die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU hinaus werden

- die Außenwerbung und die Kinowerbung auch für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter weiter eingeschränkt und damit die Werberegulungen für diese Erzeugnisse denen bei Tabakerzeugnissen angeglichen,
- die nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehälter den nikotinhaltigen in Bezug auf die Vorschriften zur Werbung gleichgestellt.

Nach Erwägungsgrund 55 der Richtlinie bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, zu Aspekten, die nicht durch die Richtlinie geregelt werden, nationale Rechtsvorschriften beizubehalten oder aufzustellen. Der Erwägungsgrund 48 stellt ausdrücklich klar, dass die

heimische Werbung für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nicht harmonisiert werden soll. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, dazu Regelungen zu treffen.

Die Regelungen sind verfassungsrechtlich zulässig. Die Eingriffe in die Freiheitsrechte der Hersteller von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern sind aus Gründen des Gesundheits- und Jugendschutzes gerechtfertigt.

Hinsichtlich des Verbots der Außenwerbung, der weitergehenden Einschränkung der Kinowerbung sowie der kostenlosen Abgabe wird bezüglich der nikotinhaltigen Erzeugnisse auf die obigen Ausführungen verwiesen. Hier rechtfertigen schon die hohe Toxizität und das Suchtpotential von Nikotin Werbeverbote und -beschränkungen.

Auch für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter sind Werbeverbote und -beschränkungen aus Gründen des Gesundheits- und Jugendschutzes gerechtfertigt.

Elektronische Zigaretten haben sich vor allem für die jüngere Generation zu einem Lifestyle-Produkt entwickelt. Fast ein Fünftel aller 16-29-Jährigen hat bereits elektronische Zigaretten konsumiert (Deutsches Krebsforschungszentrum, E-Zigaretten: zum Konsumverhalten in Deutschland 2014-2018). Durch die Novellierung des Jugendschutzgesetzes durch das Gesetz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Konsums von elektronischen Zigaretten und elektronischen Shishas vom 3. März 2016 (BGBl. I S. 369) wurde eine Altersbeschränkung zur Abgabe von nikotinhaltigen und nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern an unter 18-Jährige eingeführt. Ergänzend dazu soll aus Präventionsgründen auch die Werbung für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter verboten werden.

Unabhängig vom Nikotingehalt bestehen gesundheitliche Risiken bei elektronischen Zigaretten durch Verdampfungsmittel und die Freisetzung von volatilen Stoffen und Partikeln bzw. dadurch, dass viele der aromatisierten Liquids zytotoxische Eigenschaften besitzen.

Zu diesen Feststellungen kommen das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in seiner Stellungnahme vom 23.04.2015 (Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): Nikotinfreie E-Shishas bergen gesundheitliche Risiken) und das Deutsche Krebsforschungszentrum (dkfz) in seiner Stellungnahme aus 2015 (Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) Gesundheitsgefährdung von Kindern und Jugendlichen durch E-Zigaretten: Verkaufsverbot an unter 18-Jährige unabhängig vom Nikotingehalt erforderlich. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg, 2015).

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes – Recht der Wirtschaft und aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 des Grundgesetzes – Recht der Genussmittel. Die Gesetzgebungskompetenz zur Sanktionierung einzelner Vorschriften ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes.

Dem Bund steht das Gesetzgebungsrecht in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht (Artikel 72 Absatz 2 GG). Das Ziel, zu einem wirksamen Schutz der Bevölkerung, insbesondere von Kindern und

Jugendlichen, vor gesundheitlichen Schäden, die durch den Tabakkonsum verursacht werden können, beizutragen, kann nur erreicht werden, wenn im gesamten Bundesgebiet einheitliche Regelungen für Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten bzw. sonstige, damit zusammenhängende Erzeugnisse gelten. Die Regelungen des vorliegenden Gesetzes sollen einheitliches Bundesrecht schaffen und eine gleichmäßige Praxis der Verwaltungs- und Überwachungsbehörden für das gesamte Bundesgebiet gewährleisten, um Ungleichbehandlungen der betroffenen Wirtschaftsakteure und damit erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft zu vermeiden.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Änderung des Tabaksteuergesetzes ergibt sich aus Artikel 105 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 106 Absatz 1 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Soweit die nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehälter über die Vorgaben der Richtlinie hinaus geregelt werden, ist dies mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Nach Erwägungsgrund 55 der Richtlinie bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, zu Aspekten, die nicht durch die Richtlinie geregelt werden, nationale Rechtsvorschriften beizubehalten oder aufzustellen.

Die im Bereich der Werbeverbote vorgesehenen Regelungen sind mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Sie ergänzen die nach den Richtlinien 2003/33/EG und 2007/65/EG vorgesehenen und in deutsches Recht umgesetzten Tabakwerbeverbote und die Vorgaben des Artikels 20 Absatz 5 der Richtlinie 2014/40/EU in Bereichen, für die der europäische Gesetzgeber keine Regelungskompetenz hat.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Anwendbarkeit im Wesentlichen gleicher Regelungen auf nikotinhaltige und nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter stellt für die Überwachungsbehörden der Länder eine Verwaltungsvereinfachung dar.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Eine Nachhaltigkeitsprüfung gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist erfolgt. Die Gesetzesänderung ist auf Vereinbarkeit mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie geprüft worden. Die Regelungen sind insbesondere unter den Gesichtspunkten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der sozialen Verantwortlichkeit im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dauerhaft tragfähig. Ein Ziel des Entwurfs ist es, nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter den nikotinhaltigen gleich zu stellen, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, insbesondere hinsichtlich der Regelungen zu Zusatzstoffen und den Regeln zur Werbung einschließlich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation. Zudem sollen zusätzliche Werbeverbote für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter aufgenommen werden. Diese Ziele entsprechen dem Leitgedanken der Bundesregierung für eine nachhaltige Entwicklung und fördern in diesem Sinne die Globalen Nachhaltigkeitsziele, hier konkret das Sustainable Development Goal (SDG) 3 („Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Mit dem Gesetz sollen vermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, reduziert werden. Die Regelung fördert die

Erreichung der Ziele der Indikatoren 3.1.a/b „Vorzeitige Sterblichkeit“ und 3.1.c/d „Raucherquote senken“ der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Maßnahmen dieses Gesetzes dienen dazu, den Gesundheitszustand der Bevölkerung zu verbessern.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft erfolgt analog zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes aus der 18. Legislaturperiode (BT-Drucksache 18/8962), der ebenfalls die für den Erfüllungsaufwand maßgebliche Einbeziehung nikotinfreier elektronischer Zigaretten in das Tabakrecht vorsah.

Aufgrund der in diesem Änderungsgesetz vorgesehenen Regulierung der nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehälter gelten die in der Tabakerzeugnisverordnung vorgesehenen Verpflichtungen für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter, die zu Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft führen, auch für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.

Mangels belastbarer Daten wird davon ausgegangen, dass sich die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter grundsätzlich auf nikotinfreie elektronische Zigarette und deren Nachfüllbehälter übertragen lässt. Jedoch wurden unter Beratung durch das Statistische Bundesamt die Lohnsätze und, soweit erforderlich, Fallzahlen auf den aktuellen Stand gebracht. Die genutzten Angaben basieren auf einem Bericht von PwC (PricewaterhouseCoopers) im Auftrag der Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft zur Tabakprodukttrichtlinie der EU, den Daten des Verbands des eZigarettenhandels, der detaillierten Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamt mit den Lohnsätzen des Wirtschaftszweigs Tabakverarbeitung (C12) über alle Unternehmensgrößenklassen sowie auf den Kostenfaktoren und Kostenklassen des vereinfachten Verfahrens gemäß dem Leitfaden zum Erfüllungsaufwand.

Durch § 24 der Tabakerzeugnisverordnung werden für nikotinfreie elektronische Zigaretten Mitteilungspflichten eingeführt. Es entstehen Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Der Aufwand für die erstmalige Erfassung der Mitteilungspflichten wird auf 821 400 Euro geschätzt. Dieser setzt sich aus einmaligen Bearbeitungskosten von 715 200 Euro für 3 000 unterschiedliche Markenausführungen und einmaligen Initialkosten von 106 200 Euro für ca. 200 betroffene Unternehmen zusammen. Unter der Annahme, dass es eine jährliche Änderungsquote von 8 Prozent gibt, die zu Neu- bzw. Änderungsmeldungen führt, ergibt sich ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 8 500 Euro.

Für die Bürokratiekosten aus den Informationspflichten nach § 25 der Tabakerzeugnisverordnung legt das Statistische Bundesamt eine Fallzahl von 200 betroffenen Unternehmen bei einem Kostenfaktor von 23,78 Euro pro Fall zugrunde, so dass dieser auf 4 756 Euro jährlich geschätzt wird.

Durch § 26 der Tabakerzeugnisverordnung entstehen folgende Bürokratiekosten aus Informationspflichten: Der einmalige Personalaufwand zum Erstellen des Beipackzettels nach § 26

der Tabakerzeugnisverordnung wird bei 200 betroffenen Unternehmen und einem Zeitaufwand 8 Stunden pro Fall bei einem Lohnsatz von 66,40 Euro pro Stunde mit 106 240 Euro angesetzt. Die Beipackzettel sind allen elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern beizufügen, so dass jährlich Kosten für Druck und Material anfallen. In Absprache mit dem Statistischen Bundesamt wird angenommen, dass für 15 Millionen Einheiten kostengünstig gedruckt werden kann (3 Cent/Stück), so dass die laufenden Kosten dafür mit 450 000 Euro angesetzt werden.

Aufgrund der in § 27 Absatz 1 enthaltenen Verpflichtung, eine Liste auf der Packung und Außenverpackung der elektronischen Zigarette oder des Nachfüllbehälters anzubringen, entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 1,9 Million Euro. Es wird eine Fallzahl von 200 betroffenen Unternehmen und ein hoher Zeitaufwand von ca. 80 Stunden von überwiegend hoch qualifizierten Beschäftigten mit einem Lohnsatz von 121,60 Euro pro Stunde angenommen.

Eine Kompensation des laufenden Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft kann innerhalb des vorliegenden Rechtsetzungsvorhabens nicht realisiert werden. Die Belastung wird aber über die Verordnung zur Durchführung der Narkose mit Isofluran bei der Ferkelkastration durch sachkundige Personen kompensiert. Bei diesem Regelungsvorhaben wird eine Entlastung der Wirtschaft von 27 Millionen Euro jährlich erreicht.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Es ist ein Verbot der Außenwerbung vorgesehen. Laut Angaben der Tabakwirtschaft, veröffentlicht im Drogen- und Suchtbericht 2019 der Bundesregierung, wurden im Jahr 2017 rund 95,9 Millionen Euro für Außenwerbung ausgegeben.

Die Kinowerbung wird insoweit eingeschränkt, als die Vorführung von Werbefilmen und -programmen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nur dann erlaubt ist, wenn ein Film nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes bestimmten Verfahren mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet ist. Ausweislich des Drogen- und Suchtberichts 2019 der Bundesregierung wurden im Jahr 2017 rund 2,0 Millionen Euro für Kinowerbung ausgegeben.

Diese Ausgaben werden künftig nachhaltig reduziert.

Bei nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern kann mit marginalen Preissteigerungen gerechnet werden, da diese Erzeugnisse erstmalig in den Geltungsbereich der tabakrechtlichen Vorschriften einbezogen wurden und sich für die Hersteller und Importeure damit neue Vorgaben ergeben, die ggf. auf die Preise umgelegt werden könnten. Durch die Ausweitung der Werbebeschränkungen ist voraussichtlich mit Einnahmerückgängen seitens der Wirtschaft zu rechnen; ein konkreter Wert lässt derzeit auch nach Rücksprache mit dem Statistischen Bundesamt nicht schätzen.

VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung des Gesetzes ist nicht möglich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Inhaltsübersicht wird um die neu einzufügenden §§ 20a und 20b zu den Verboten von Außenwerbung sowie der kostenlosen Abgabe und der Ausspielung ergänzt.

Zu Nummer 2

Die in Artikel 2 der Richtlinie 2014/40/EU unter Nummer 16 und 17 genannten Begriffsbestimmungen werden durch § 1 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a auf nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter erweitert. Dies betrifft beispielsweise die Regeln zu den Zusatzstoffen gemäß § 13 und den Werberegeln einschließlich des Verbots der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation gemäß § 20 Tabakerzeugnisgesetz (TabakerzG). Soweit dagegen eine Gleichstellung nicht erfolgen soll, enthalten die einzelnen Vorschriften eine entsprechende Klarstellung.

Bei § 1 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Eingefügt wird die Begriffsbestimmung zur Außenwerbung.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Es wird klargestellt, dass die Vorschrift des § 14 Absatz 1 TabakerzG nur für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gilt. Absatz 1 setzt die Vorgaben des Artikels 20 Absatz 3 Buchstabe a und b der Richtlinie 2014/40/EU um. Demnach dürfen nikotinhaltige Flüssigkeiten einen Nikotingehalt von maximal 20 mg/ml haben. Außerdem werden Höchstvolumina für Nachfüllbehälter und elektronische Einwegzigaretten und Einwegkartuschen festgelegt. Eine Anwendung dieser Regelung auch auf nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter ist deshalb nicht möglich bzw. nicht erforderlich.

Zu Buchstabe b

Es wird klargestellt, dass die Vorschrift des § 14 Absatz 2 TabakerzG nur für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gilt. Demnach dürfen aus Gründen des Gesundheitsschutzes und unter Sicherheitsaspekten, z.B. um das Risiko des versehentlichen Konsums hoher Nikotindosen zu vermeiden, nikotinhaltige elektronische Zigaretten nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Nikotindosis unter normalen Gebrauchsbedingungen während der gesamten Lebensdauer auf einem gleichmäßigen Niveau abgegeben wird. Eine Anwendung dieser Regelung auch auf nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter ist nicht erforderlich.

Zu Nummer 5

Es wird klargestellt, dass die Vorschrift des § 15 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a TabakerzG nur für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gilt. Nummer 2 Buchstabe a dient der Umsetzung von Artikel 20 Absatz 4 Buchstabe b iii der Richtlinie 2014/40/EU und sieht vor, dass Packungen und Außenverpackungen von nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern einen gesundheitsbezogenen Warnhinweis tragen. Dieser bezieht sich nach Artikel 20 Absatz 4 Buchstabe b iii auf den Nikotingehalt. Die Vorschrift kann auf nikotinfreie Erzeugnisse keine Anwendung finden.

Zu Nummer 6

Der neu eingefügte § 20a enthält das Verbot der Außenwerbung für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter. Weiterhin zulässig soll die Werbung an Außenflächen von Geschäftsräumen des einschlägigen Fachhandels sein.

In Erweiterung des im Zusammenhang mit dem Verbot des Sponsorings grenzüberschreitender Veranstaltungen bereits bestehenden Verbots von Gratisverteilungen von Tabakerzeugnissen wird in Absatz 1 des neu eingefügten § 20b ein Verbot der kostenlosen Abgabe von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak an Verbraucherinnen und Verbraucher außerhalb von Geschäftsräumen des Fachhandels vorgesehen.

§ 20b Absatz 2 regelt das bislang in § 29 Tabaksteuergesetz enthaltene Verbot der gewerbsmäßigen Auspielung von Tabakerzeugnissen und weitert dieses Verbot auf elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter aus.

Zu Nummer 7

Zu Buchstabe a

Die von der Richtlinie 2014/40/EU vorgesehene verpflichtende Registrierung sowohl bei der zuständigen Behörde am Ort der Geschäftstätigkeit als auch bei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates, in dem der Fernabsatz stattfindet oder beabsichtigt ist, kann für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter so nicht vorgesehen werden. Denn ob eine Registrierung für Personen, die ausschließlich nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter im Fernabsatz in Verkehr bringen, in anderen Mitgliedstaaten möglich oder erforderlich ist, richtet sich nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaates. Insoweit kann lediglich geregelt werden, dass diese Personen sich bei der zuständigen Behörde im Inland zu registrieren haben.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung.

Zu Nummer 8

Zu Buchstabe a

Ergänzt wird eine Bewehrung von Verstößen gegen die neuen §§ 20a und 20b.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung.

Zu Buchstabe c

Folgeänderung.

Zu Nummer 9

§ 47 Absatz 8 regelt den Anwendungsbeginn hinsichtlich der neuen Regeln zur Außenwerbung. Auch wenn die gesundheitliche Gefährdung bei Tabakerhitzern schwierig abzuschätzen sei und es zum Beispiel Langzeitstudien zu möglichen Gesundheitsgefahren durch E-Zigaretten noch nicht gebe, heißt es im Hinblick auf den Schadstoffgehalt von Tabakerhitzern im aktuellen Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung 2019, S. 48 weiter wörtlich: „Die Konsumenten inhalieren wie beim Rauchen das entstehende Aerosol, das eine Reihe derselben Schadstoffe wie der Rauch der konventionellen Zigarette enthält, darunter Kohlenmonoxid und krebserzeugende Substanzen, jedoch in geringeren Mengen (Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), 2018; Committee on Toxicity, Mutagenicity, Carcinogenicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment, 2017). Allerdings geben Tabakerhitzer krebserzeugende Substanzen in größeren Mengen ab als sachgerecht gebrauchte E-Zigaretten (BfR, 2017; Murphy et al. 2018).“ Es erscheint angezeigt, dass diese differenzierte Bewertung durch den o. a. einschlägigen Bericht der Bundesregierung als Konsequenz ihren Niederschlag in einem ebenfalls differenzierten Anwendungsbeginn für die neuen Werberegeln findet. § 20a ist daher auf Werbung für Tabakerhitzer ab dem 1. Januar 2023 und auf Werbung für elektronische Zigaretten ab dem 1. Januar 2024 anzuwenden. Unter Tabakerhitzern sind dabei Tabakerzeugnisse zu verstehen, in denen Tabak erhitzt wird, wobei die Temperaturen, die beim Konsum herkömmlicher Rauchtabakerzeugnisse erreicht werden, wesentlich unterschritten werden. Im Übrigen ist § 20a ab dem 1. Januar 2022 anzuwenden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Jugendschutzgesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die Änderung erfolgt, da zukünftig die Beschränkung der Kinowerbung nicht mehr an die Zeit der Vorführung des Kinofilms geknüpft ist, sondern darauf abstellt, ob ein Film mit „Keine Jugendfreigabe“ nach § 14 des Jugendschutzgesetzes gekennzeichnet ist.

Zu Buchstabe b

Die Vorführung von Werbefilmen und -programmen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter wird nur im Zusammenhang mit Filmen erlaubt, die nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes bestimmten Verfahren mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet sind.

Zu Nummer 2

Ergänzt wird eine Bewehrung von Verstößen gegen den neuen § 11 Absatz 6.

Zu Artikel 3 (Änderung des Tabaksteuergesetzes)

Die Änderung ergibt sich aus der Einfügung des neuen § 20b Absatz 2.

Zu Nummer 1

Das Verbot, Tabakwaren gewerbsmäßig auszuspielen, wird in § 20b Absatz 3 aufgenommen. § 29 TabStG kann daher aufgehoben werden.

Zu Nummer 2

Folgeänderungen zu Nummer 1.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Artikel 4 enthält die Regelung zum Inkrafttreten.