

Zur Vernehmlassung des BAG

Zweiter Entwurf zum Tabakproduktegesetz: Mogelpackung!

Rainer M. Kaelin^a, Roland Niedermann^b

^a Dr. med., Facharzt für Innere Medizin und Pneumologie, Mitglied der FMH; ^b Dr. med., Facharzt für Innere Medizin, Mitglied FMH

Einleitung

Dass Tabak-Multinationale die Gesetzgeber beeinflussen, ist kein Geheimnis. Die neue politische Koalition in Österreich beweist dies, indem sie das beschlossene Rauchverbot im öffentlichen Raum nicht einführt. In der Schweiz zeugen das Alibi-Bundesgesetz zum Passivraucherschutz, die Werbefreiheit für Tabakwaren, die inkohärente Besteuerung des Tabakkonsums sowie die Entwürfe zum Tabakproduktegesetz (TabPG) davon, wie diese Industrie die Parlamentarier hindert, das übergeordnete Gesundheitsinteresse durchzusetzen.

Dieser Artikel beschreibt die neuste Instrumentalisierung: Der Parlamentsauftrag, im TabPG Jugendschutz zu verankern und Werbeverbote zu streichen, liess das Departement des Innern einen Gesetzesvorschlag ausarbeiten, der noch mehr Promotion von Tabakprodukten erlaubt als bisher.

Schutz gegen Tabakkonsum?

Die Erläuterungen zum TabPG [1] lassen Zweifel aufkommen. Der Bundesrat gesteht, dass es die Ratifikation der WHO-Rahmenkonvention, der *Framework Convention Tobacco Control* (FCTC), nicht zulässt. Die auf wissenschaftlicher Evidenz basierende und von 180 Staaten ratifizierte FCTC [2] zeigt, wie die weltweite Tabakepidemie einzudämmen ist: Durch Steuern erhöhte Preise drosseln die Nachfrage; Passivrauchgesetze schaffen rauchfreie öffentliche Räume und Arbeitsplätze; Packungsvorschriften und Information warnen Konsumenten; Verbote von Werbung, Promotion und Sponsoring lassen Tabak als Marken aus der Konsumgesellschaft verschwinden. Keine dieser Vorgaben, obwohl schon 2004 mit der Unterschrift zur FCTC von Bundesrat Pascal Couchepin grundsätzlich angenommen, wurde in der Schweiz zielgerichtet umgesetzt. Daher sinkt hier der Anteil der Raucher seit Jahren nicht mehr. Er liegt auch wesentlich höher als die offiziellen 25% [3], wenn er in Relation zur verkauften Tabakmenge errechnet wird [4–6]. Das vorgelegte TabPG wird laut Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Quote um ganze 0,5% senken ... im Jahre 2060!

Die vorgeschlagenen Massnahmen

Die *«Adaptierung der Werbeeinschränkungen (sollte den Schutz der Kinder verstärken)»*. Das Verkaufsverbot an Minderjährige und die Testkäufe zu dessen Kontrolle sollten *«diese Kategorie von leicht Verwundbaren schützen»*. Werbung ist verboten, wenn sie *«sich besonders an Minderjährige richtet»* und *«in Zeitungen, Zeitschriften, und anderen auch Gratiszeitungen, die Minderjährigen zugänglich sind, und auf dem Internet (...), ausgenommen die Sites, welche für Erwachsene bestimmt sind.»* Dies macht das oft übertretene freiwillige Übereinkommen mit der Lauterkeitskommission von 2005 zum Gesetz.

Der Vorschlag verkennt, dass die Tabakindustrie ihre Kommunikationsstrategie ständig dem jeweiligen Umfeld anpasst. Dass Produkte in der heutigen reglementierten Welt frei verkauft werden, vermittelt die Botschaft: *«Sie sind banal, nicht eigentlich gefährlich, sonst wäre ihre Werbung verboten.»* Die an Erwachsene adressierte Tabakwerbung, verstärkt durch das Verkaufsverbot an Minderjährige, vermittelt die zwiespältige Botschaft: *«Tabakprodukte sind Genussmittel, die riskant und Erwachsenen vorbehalten sind»*. Die *Message* *«banal, riskant, nur für Erwachsene»* macht sie für Heranwachsende erst recht attraktiv.

Der Vorschlag verkennt, dass die Tabakindustrie ihre Kommunikationsstrategie ständig dem jeweiligen Umfeld anpasst.

Schranken durchbrechen und Gefahren trotzdem ermöglicht es den Jungen, ihre Identität aufzubauen. Dazu liefern die Marken der Zigaretten und die neuen Produkte gebrauchsfertige Lösungen: Raucher oder Vaper werden, dabei eine mit positiven Persönlichkeitsmerkmalen beworbene Marke wählen, hilft, in der Gruppe Gleichaltriger die eigene Identität zu manifestieren. Das ist der Kern der dokumentierten Marketingstrategie [7, 8] z.B. zur Werbekampagne *«Don't be a Maybe. Be Marlboro»* von Philipp Morris (PM). Interne Notizen präsentieren das erste Tabakerlebnis Heranwachsender als Übergangsritus: *«I AM AN ADOLESCENT. I try. I break into the circle with my peers.»*

There is DANGER. This is not allowed. This is an INITIATION.» Ohne umfassende Verbote von Werbung, Promotion und Sponsoring verstärken die Verkaufsverbote für Minderjährige und die Beschränkung der sich speziell an Junge gerichteten Werbung die unterschweligen Botschaften und helfen, sie für den Nikotinkonsum zu rekrutieren.

Für die «alternativen Produkte», (E-Zigarette, «*heat not burn*» devices und Snus) deklariert das BAG, dass sie «*vermarktet werden können unter der Bedingung einer geeigneten Reglementierung*». Der Begriff «alternativ» unterstellt, dass sie konventionelle Tabakprodukte ersetzen. So propagiert das BAG kritiklos, sie seien Teil einer Strategie der «Schadensminderung», weil «weniger schädlich als die Zigarette». Diese Auffassung wird von Experten und der WHO bestritten [9], da diese Produkte hinsichtlich ihrer Langzeitfolgen auf die öffentliche Gesundheit zu beurteilen sind. Die FDA hat daher das Ansinnen von PM, ihr «IQOS» als Produkt mit vermindertem Risiko anzuerkennen, abgewiesen [10]. Der Vorentwurf realisiert nicht, dass «Schadensminderung» im Gegenteil zur Strategie der Industrie gehört, Tabak und Nikotin zu banalisieren. Werbung und Vertrieb solcher Produkte mit «geeigneten Warnhinweisen» ermöglicht, sie als Marketing- und Initiationsinstrumente einzusetzen, besonders die als «harmlos» beworbenen E-Zigaretten ohne Nikotin.

Das TabPG übernimmt «*die anwendbaren Grundsätze des Lebensmittelgesetzes, wie die Pflicht zur Selbstkontrolle*». Damit verkennt die Vorlage die Ursache der Tabakepidemie. Selbstkontrolle im Lebensmittelgesetz ist gerechtfertigt, weil Behörden, Produzenten, Anbieter und Konsumenten keine grundsätzlichen Interessenkonflikte haben. Sie der Tabakindustrie aufzuerlegen, bedeutet jedoch, den Schutz der Hühner den Füchsen anvertrauen. Denn ihr Geschäftsmodell ist darauf aus, ihre Kunden nikotinabhängig zu machen, was am leichtesten bei Jugendlichen gelingt [11]. Dass sie sich im Interesse der Volksgesundheit selbst kontrolliert, ist angesichts ihrer Unternehmenskultur grotesk, die Meineide von Verantwortlichen, Wissenschaftsbetrug, Instrumentalisierung von Experten, Medien und Wirtschaftsverbänden u. a. m. umfasst, die aktive Beeinflussung von Politikern, Parlamentariern und ihren Parteien eingeschlossen [12].

Der Vorentwurf verletzt bestehendes Recht

Die Bundesverfassung hält fest: «*Kinder und Jugendliche haben Recht auf Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.*» Auftrag des Bundesrates

ist, «*Vorschriften (zu erlassen) über den Umgang mit Betäubungsmitteln, Organismen, und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können.* (zur) *Bekämpfung stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen*». Die illusorische Werbebeschränkung des TabPG verändert die Bedingungen nicht, die heute (nach zu niedrigen offiziellen Zahlen) mindestens 12% der Jungen und 9% der Mädchen von 15 Jahren sowie 28% der 20–24-Jährigen zum Rauchen verführen. Die tabakbedingten Schäden sind Folgen der pädiatrischen Krankheit, die sich durch Nikotinkonsum im Gehirn der Heranwachsenden verankert [13].

Indem es nur jene Werbung verbietet, die sich an Minderjährige richtet, steht das TabPG mit dem Heilmittelgesetz im Widerspruch. Dieses stipuliert: «*Unzulässig ist Publikumswerbung für Medikamente, die häufig missbraucht werden oder zu Gewöhnung und Abhängigkeit führen können*». Tabak und Nikotin sind solche Produkte. Perfektioniert, um sie attraktiver zu machen und um ihr Suchtpotential zu erhöhen, und subtil kommerziell vermarktet, schaffen sie viele Abhängige,

Indem es nur jene Werbung verbietet, die sich an Minderjährige richtet, steht das TabPG mit dem Heilmittelgesetz im Widerspruch.

die wegen des Tabaks krank werden und von denen die Hälfte vorzeitig stirbt. Das Bundesgericht bestätigt den Willen des Gesetzgebers, im Interesse der Gesundheit die Marktfreiheit der pharmazeutischen Industrie für derartige Medikamente einzuschränken [14]. Da die Nebenwirkungen dieser Medikamente vergleichsweise gering sind, müssen die für epidemische Folgen verantwortlichen Tabakprodukte mindestens solchen Markteinschränkungen unterworfen werden, wie sie Produkten der Pharmaindustrie vorgeschrieben sind. Das Gesetz zur Produktesicherheit (ProSG) von 2009 wird vom TabPG umgangen, da es Produkte zulässt, die bisher keinen Marktzugang hatten: Snus, die E-Zigarette und die Geräte für den «Heat-not-burn»-Tabak. Das ProSG gebietet: «*Produkte dürfen in den Verkehr gebracht werden, wenn sie bei vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit der Verwender und Dritter nicht oder nur geringfügig gefährden.*» – «*Zu berücksichtigen (sind): die voraussichtliche Gebrauchsdauer ..., der Umstand, dass das Produkt von Personengruppen verwendet werden kann, die dabei einer grösseren Gefahr ausgesetzt sind als andere (z.B. Kinder, ...)*». Das ProSG schliesst somit die «alternativen» Produkte aus. Denn diesen Marktzugang zu gewähren, wobei deren zweifelhafte Harmlosigkeit lediglich mittels des äusserst toxischen Tabaks abgeschätzt wird [15], mit dem verglichen das neue Produkt

«weniger schädlich» sei, ist gesetzeswidrig. Die bekannte Schädlichkeit von Snus [16], der E-Zigarette [17] und des «Heat-not-burn»-Tabaks [18] sind nicht zu vernachlässigen, zumal sie wegen der verursachten Abhängigkeit langfristig konsumiert werden. Ganz abzusehen von Folgen des kommerziell weiter verbreiteten und banalisierten Nikotins auf die Gesellschaft.

Die Vorsicht gebietet als Mindestanforderung ein umfassendes Verbot der Werbung, der Promotion und des Sponsorings im Einklang mit der FCTC, wie für alle Tabakprodukte.

Denn die Schäden dürften alles andere als «geringfügig» sein, wenn der Staat erlaubt, diese Produkte als Promotionsinstrumente einzusetzen. Die Vorsicht gebietet als Mindestanforderung ein umfassendes Verbot der Werbung, der Promotion und des Sponsoring im Einklang mit der FCTC, wie für alle Tabakprodukte.

Schlussfolgerungen

Der Vorentwurf zum TabPG schützt die Bevölkerung vor den Folgen des Tabakkonsums nicht, sondern er fördert einen Wirtschaftszweig, der die öffentliche Gesundheit unterminiert:

- **Die illusorische Einschränkung der Tabakwerbung**, ohne Verbot von Promotion und Sponsorings haben keine Wirkung auf die Freiheit der Industrie, die Jungen zum Nikotinkonsum zu verführen. Alle Methoden der kommerziellen Kommunikation, stehen ihr weiterhin zur Verfügung. Das Verkaufsverbot an Minderjährige hilft ihrer Marketingstrategie.
- **Die Marktzulassung neuer Nikotin- und Tabakprodukte**, ohne dass diese den Auflagen des Produktesicherheitsgesetzes genügen, sowie die ohne Parlamentsentscheid erfolgte Legalisierung des Nikotins, eröffnen der Tabakindustrie neue Möglichkeiten, Nikotinabhängigkeit zu banalisieren und zu fördern. Das Gesetz erweitert die Palette von Promotionsinstrumenten und gestattet der Industrie, mit modernen Marketingmethoden ihre zukünftigen Kunden, d.h. besonders Kinder und Heranwachsende, anzusprechen.
- **Der Verzicht, die FCTC zu ratifizieren**, schützt die Tabakindustrie vor Massnahmen, die der Staat durch seine Verwaltung ergreifen müsste, um dem Artikel 5.3 Nachdruck zu verschaffen. Dieser soll verhindern, dass gesetzliche Prävention unterwan-

dert wird. Ausserdem verhindert das Gesetz die Zusammenarbeit mit anderen Ländern, indem es die Schweiz ins Abseits manövriert. Die Tabak-Multinationalen geniessen hier bei der politischen Mehrheit eine Sonderbehandlung. Die Nichtratifizierung der FCTC macht unser Land zu ihrem juristischen und politischen Paradies. Indem sich die Schweiz von den weltweiten Bemühungen desolidarisiert, die Tabakindustrie und deren Eroberung neuer Märkte in Ländern mit niedrigen Einkommen zu bekämpfen, wird unser Land Komplize kriminellen Handelns. Die in diesen Ländern vermarkteten Tabakprodukte fördern die Armut, verletzen die Menschenrechte und hemmen die Entwicklung. Der Welt gibt die Schweiz von sich selbst ein negatives Bild.

Bemerkung

Diesem Artikel liegt die «Ärztliche Stellungnahme» zugrunde, die die Autoren mit Hilfe des Präsidenten von Oxyromandie/OxySuisse, Pascal Diethelm, zuhanden der Ärztegesellschaften der Kantone Genf und Waadt und anderer Ärztegesellschaften als Antwort auf die Vernehmlassung zum TabPG ausgearbeitet haben.

Literatur

- 1 Schweizerische Eidgenossenschaft, Departement des Inneren: Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten. (TabPG). Erläuterungen zum Vorentwurf. Dezember 2017.
- 2 <http://www.who.int/fctc/en/> (who framework convention tobacco control)
- 3 www.suchtmonitoring.ch/ (Suchtmonitoring Schweiz)
- 4 Jakob J, Cornuz J, Diethelm P. Prevalence of Tobacco Smoking in Switzerland. *Swiss Med Wkly*. 2017;146w 14437.
- 5 Jeanrenaud C, Schoenenberger A, Labaz L. Consommation de Cigarettes non taxées en Suisse. Universität Neuenburg 2016.
- 6 Bevölkerungsumfrage im Auftrag von Comparis, Innofact 2017.
- 7 Philipp Morris 1991: Archetype Project Summary Presentation. Bates 2062146759/6786.
- 8 Philipp Morris: American Archetype of Smoking. Bates 2062145444/5466
- 9 Brief von 129 Experten an Frau Margret Chan, Generalsekretärin der WHO, 16. Juni 2014.
- 10 Kaplan S. FDA Panel Rejects Philip Morris' Claim That Tobacco Stick is Safer Than Cigarettes. *New York Times*, Januar 2018.
- 11 Kaelin RM. Jugendschutz ohne Werbeverbot? *SAeZ*. 2017;98(41):1347–9.
- 12 Junker C. Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. *Swiss Medical Forum*. 2017;17(1–2):36–7.
- 13 www.who.int/classification/icd.
- 14 Bundesgericht. BGE 133 IV 222 vom 9. Juli 2007.
- 15 Kaelin RM, Barben J, Schurmans. Elektronische Zigaretten, E-Shishas, und «Heat-but-not-burn»-devices. *Swiss Med Forum*. 2017;17(5)113–9.
- 16 [www.int./tobacco/framework/the Swedish experience](http://www.int./tobacco/framework/the%20Swedish%20experience). WHO
- 17 Rubinstein M, Delucchi K, Benowitz NL, Remo DE. Adolescent Exposure to Toxic Volatile Organic Chemicals From E-Cigarettes. *Pediatrics* 2018;(141):4.
- 18 Auer R, Concha-Lonzano N, Jacot-Sadovski, Cornuz J. Heat not burn Tobacco Cigarettes: Smoke by Any Other Name. *JAMA Med. online* May 22, 2017.

Korrespondenz:
Dr. Rainer M. Kaelin
Plantay 53
CH-1163 Etoy/VD
[palmier.kaelin\[at\]
bluewin.ch](mailto:palmier.kaelin[at]bluewin.ch)