

Das österreichische Tabakgesetz: gibt es endlich Fortschritte?

M.Neuberger

1992 präsentierte Gesundheitsminister Außerwinkler (gemeinsam mit der Initiative Ärzte gegen Raucherschäden) seine Pläne für den Nichtraucherchutz, wurde 1993 auf einer WHO-Konferenz für das fortschrittlichste Tabakgesetz in Europa gelobt, dafür aber 1994 abgesetzt. Das Gesetz trat erst am Weltnichtrauchertag 1995 in Kraft, nachdem ihm Wirtschaftsminister Dr. Schüssel die Zähne gezogen hatte: Das Gastgewerbe wurde ausgenommen und beim übrigen Nichtraucherchutz wurden die Sanktionen gestrichen. Die Tabakgesetzgebung kam zum Stillstand und erlebte unter Hostasch (1997-2000) sogar einen Rückschritt. Die österreichische Politik folgte auch unter Sickl & Haupt (2000-3), Rauch-Kallat (2003-7) und Kdolsky (2007-8) nur widerwillig den Direktiven der EU, die sie (z.T. in Kooperation mit Deutschland und den Tabakkonzernen) nicht verhindern konnte. Zwar wurde die Ratifikation der WHO-Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle am 15.9.05 in Österreich rechtskräftig aber bisher nicht umgesetzt. Als Vertragspartei hat Österreich zwar völkerrechtlich verbindlich zugesagt, seine Gesundheitspolitik vor kommerziellen und eigennützigen Interessen der Tabakkonzerne zu schützen (Art. 5.3), anerkennt, dass Passivrauchen Krankheit, Invalidität und Tod verursacht (Art. 8) und sich verpflichtet, binnen 5 Jahren wirksame gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen. Doch setzten maßgebliche Politiker die Kooperation mit dem internationalen Tabakkartell und seinem nationalen Vertriebssystem trotzdem fort. Statt mit Ärzten und Wissenschaftlern berieten sie sich mit Tabakhändlern und deren Verbündeten. Österreichische Finanzminister nahmen zwar jährlich über 60 Millionen Euro Tabaksteuern von Minderjährigen ein, haben aber bisher nichts davon in die Tabakprävention investiert. Die Raucherraten bei Kindern und Jugendlichen stiegen in den 90er Jahren dramatisch, bis Österreichs 15-jährige die höchste Raucherquote in Europa erreichten. Bei Frauen ab 16 Jahren stieg die Rate täglicher Raucher von 9,8% (1972) kontinuierlich auf 22,2% (2014) und sowohl bei Mädchen wie bei Buben wurden die Rauchanfänger immer jünger. Bei der Tabakkontrolle fiel Österreich immer weiter zurück, wurde 2007 schließlich von allen EU-Ländern überholt und behauptet seither den letzten Platz im Ranking der Europäischen Krebsligen.

Aber am 8. Juli 2015 wurde im Parlament (mit den Stimmen der Regierungsparteien und der Grünen) eine Tabakgesetznovelle beschlossen, die auf Verbesserungen des Nichtraucherchutzes hoffen lässt, weil erstmals die gesamte Gastronomie rauchfrei gemacht wird. Das betrifft auch Heurige, Festzelte, Mehrzweckräume und Küchen. Leider ließ man das Gesetz nicht heuer in Kraft treten, obwohl die rein organisatorische Umstellung keine Umbauten erfordert und sofort hätte umgesetzt werden können. Wirtschaftskammerer erreichten eine Verschiebung bis zum 1.5.2018, was Gegnern des Rauchverbots weitere 3 Jahre die Möglichkeit gibt, mit dem dafür zur Verfügung stehenden Werbebudget der Tabakindustrie Angst vor dieser Veränderung zu schüren, und das bis ins Jahr der Nationalratswahl.

Gravierende Mängel des alten Gesetzes wurden allerdings beibehalten: Betroffene selbst müssen Gesetzesverletzungen melden, behördliche Kontrollen fehlen, es gibt keine zentrale Dokumentation und der Vollzug erfolgt wieder ohne Exekutive. Dieser Vollzug hat bisher versagt und es besteht kein Grund zur Annahme, dass sich daran 2018 etwas ändern sollte. Die Gesetzesnovelle 2015 hat wieder versäumt, Verstöße als Einzeldelikte (wie Verkehrsdelikte) zu definieren und der Exekutive die Sanktionen zu übertragen, obwohl das von Art. 78 (2) des Bundesverfassungsgesetzes gedeckt wäre und auch von der Volksanwaltschaft empfohlen wurde. Somit sind weiter langwierige, aber wenig

effektive Behörden- und Gerichtsverfahren zu erwarten. Wesentlich kostensparender und effizienter wäre es gewesen, der Empfehlung der Volksanwältin zu folgen und Organe der örtlichen Sicherheitspolizei in die stichprobenartigen Kontrollen einzubinden, um eine zielführende Umsetzung der Schutzbestimmungen zu gewährleisten. Eine schottische Studie zeigte, dass dafür kein höherer Personaleinsatz erforderlich gewesen wäre als bei Einführung der Gurtenpflicht im Auto, und zwar nur im Jahr der Einführung des Rauchverbotes.

In der Begutachtung der Gesetzesvorlage waren das späte Inkrafttreten und der mangelhafte Vollzug die am häufigsten genannten Kritikpunkte, wurden vom Gesetzgeber aber ignoriert. Darüber hinaus schrieb z.B. die Arbeiterkammer zu Artikel 1 § 12 (2) Tabakgesetz: „Die Erweiterung des Rauchverbots auf Räume, in denen Vereinstätigkeiten, Versammlungen oder Veranstaltungen auch ohne Gewinnerzielungsabsicht abgehalten werden, wird genauso wie für öffentliche und private Verkehrsmittel begrüßt.“ Aber in der Endfassung wurde das Rauchverbot auf entgeltliche und gewerbliche Verkehrsmittel eingeschränkt. In Clubs ohne minderjährige Mitglieder wurde das Rauchen erlaubt, obwohl Raucherclubs schon in Bayern zur Umgehung des Rauchverbotes in der Gastronomie missbraucht worden waren. Die AK empfahl für den Arbeitnehmerschutz die Ausweitung der Rauchverbote auch für Beherbergungsbetriebe und Trafiken ohne „Aufgaben der Daseinsvorsorge“. Stattdessen wurde die Gesetzesvorlage dahingehend geändert, dass jetzt alle Trafiken, die keine Postpartner sind, rauchen lassen dürfen, auch wenn sie Kinder mit Süßigkeiten, Softdrinks oder Jugendmagazinen in ihr Geschäft locken. In Beherbergungsbetrieben dürfen Raucherzimmer nur nicht in Verbindung mit Essen oder Trinken, wohl aber in einem Spiele- oder TV-Zimmer eingerichtet werden, was dem Jugendschutz völlig widerspricht. Außerdem ergeben sich daraus wieder Abgrenzungsprobleme zwischen Gastronomie und Hotellerie und Beschwerden wegen Ungleichbehandlung sind vorprogrammiert.

Auch die AUVA empfahl: „Sofern auf einen Raucherraum in Hotels nicht besser verzichtet wird, sind Mindestkriterien vorzuschreiben: automatisch rasch schließende Türe, mechanische Be- und Entlüftung, zumindest 20-facher Luftwechsel/Std,...“ und ein Arbeitskreis des Umweltministeriums ergänzte: Abluftvolumen im Raucherraum $\geq 90 \text{ m}^3$ pro Person und Stunde und ein Unterdruck $\geq 5 \text{ Pa}$ (wie in Italien), was vom Gesetzgeber ebenfalls ignoriert wurde. Die Arbeiterkammer brachte die damit weiterbestehenden Probleme auf den Punkt: „Bezüglich des Satzes, welcher vorsieht, dass Tabakrauch nicht in den mit Rauchverbot belegten Bereich vordringen darf, zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre in der Gastronomie, dass dies sehr nachlässig oder gar nicht beachtet wird.“ Feinstaubmessungen der Med. Univ. Wien und der Öst. Akademie der Wissenschaften haben gesundheitsgefährdende Kontaminationen aus dem Raucherbereich in benachbarten Nichtraucherzimmern nachwiesen (www.nature.com/jes/journal/v23/n5/full/jes201322a.html). Es ist unverständlich, dass der Gesetzgeber diesen Hinweis nicht beachtet hat.

Ärzte rauchen in allen Bundesländern seltener als die Bevölkerung und es bleibt für verantwortungsbewusste Mitglieder dieser Berufsgruppe unverständlich, dass in Kranken- und Kuranstalten, Pflegeheimen und Rehabilitationszentren weiterhin geraucht werden darf. Das Universitätsklinikum Graz war das erste große, rauchfreie Krankenhaus mit Silberzertifizierung, gefolgt vom AKH Linz. Silber erhielt auch die Gesundheitseinrichtung Josefshof und 2015 das LKH Weiz und das RZ Großmain. 2013 wurde das RZ Weyer sogar mit Gold ausgezeichnet. Bronze wurde bisher an 9 Spitäler vergeben: 3 in Salzburg, je 2 in OÖ und Wien und je eines in Kärnten und NÖ. Eines der 2 ausgezeichneten Wiener Spitäler wurde 2013 geschlossen, sodass Österreich nur mehr 14 zertifizierte Spitäler hat. Irland hat 53 (fast 100%) rauchfreie Spitäler.

Die zahlreichen Begutachtungen der Tabakgesetznovelle durch Ärzte u.a. Experten enthalten eine Reihe weiterer, wissenschaftlich begründeter Änderungs- und Ergänzungsvorschläge und sind auf www.aerzteinitiative.at/_Aktuelles_1.htm zu finden. Unter anderem wurde eine Verbesserung des Jugendschutzes empfohlen und Shisha und E-Zigaretten ab 2016 nicht nur bei den Rauch- bzw. Verwendungsverboten den Tabakwaren gleichzustellen, sondern auch bei den Werbeverboten.

Kein einziger Expertenvorschlag fand Berücksichtigung, aber die Forderungen der Gastronomen fanden Gehör. Die steuerrechtliche „Prämie“, für Wirte die ihr Lokal vorzeitig rauchfrei machen, wurde von 10% auf 30% der Investitionssumme erhöht. Die Prämie wird für alle Umbauten ausbezahlt, ohne Überprüfung, ob die Investitionen tatsächlich zur gesetzeskonformen Abtrennung von Raucherräumen aufgewendet wurden. Sogar Wirte, die bisher das Gesetz ignoriert haben, werden großzügig mit Prämien aus Steuermitteln bedacht. Somit stellt sich wieder einmal die Frage, warum Politiker in Österreich lieber dem Rat von Lobbyisten folgen als dem Rat von unabhängigen Wissenschaftlern.

Auch im Ausland blieb dieses Verhalten nicht unbemerkt. Ein Top-Journal titelte schon 2005: „Austria – small, but deadly“, weil der Einfluss des Tabakkartells auf Kosten der Bevölkerung hier noch größer war als beim großen Nachbar Deutschland (Simpson D: Tobacco Control 14: 3-4). Nach der enttäuschenden Gesetzesnovelle schrieb Marita Hefler 2015: „Austria – Europe’s dirty ash tray“ (Tobacco Control 24, 5: 426) und bringt den rückständigen Nichtraucherschutz zwischen den Zeilen auch mit Korruption in Zusammenhang.

Tatsächlich sind Österreicher nicht rücksichtsloser als z.B. Italiener und sie lieben ihre Kinder nicht weniger und möchten sie daher ebenso vor Tabakrauch und den Verführungen der Tabakindustrie schützen. In Italien hat man aber schon seit 2005 rauchfreie Lokale und führt jetzt wie in England ein Rauchverbot im Auto ein, wenn Kinder mitfahren. Für Ärzte und Unterzeichner von Petitionen wie https://secure.avaaz.org/de/petition/Schutz_von_Kindern_und_Jugendlichen_in_Oesterreich_vor_der_Tabakindustrie ist es unverständlich, warum sich österreichische Politiker von kurzsichtigen und engstirnigen Interessensvertretern beraten lassen, die unseren internationalen Ruf schädigen. Es ist nicht anzunehmen, dass sich Österreicher leichter von Populisten manipulieren lassen, die das Wort „Freiheit“ für ihren Egoismus missbrauchen. Denn schon vor Jahren sprach sich auch in Österreich eine deutliche Mehrheit für rauchfreie Lokale aus. Die Bevölkerung befürwortet ebenso den Schutz vor Passivrauch im Auto, insbesondere bei Anwesenheit von Kindern. Was uns fehlt, sind mutigere Entscheidungsträger, die bei nachgewiesener Gesundheitsgefährdung nicht erst die „Erfahrungen anderer Länder abwarten“, sondern handeln, vorausschauend planen und aktiv eine lebenswerte Zukunft mitgestalten.

Einige Hoffnungsschimmer gibt es: Einige Bundesländer möchten endlich den Jugendschutz vor der Tabakindustrie verbessern, indem sie das Bezugsalter für Zigaretten auf 18 Jahre anheben, was 25 von 28 EU-Ländern bereits getan haben. Gleichzeitig soll der illegale Handel über das Internet reduziert werden und die Abgabe an Kinder durch Trafikanten und Automaten, deren Alterskontrolle versagte. Österreich war lobenswerterweise das erste Land, das ein Protokoll der WHO (FCTC) gegen den Tabaksmuggel ratifizierte. Ein geringer Zigarettenpreis durch zu geringe Besteuerung führt nicht zu weniger Schmuggel, wie das Beispiel einiger osteuropäischer Länder zeigt, sondern die 3 Voraussetzungen für Tabaksmuggel sind: Tabakproduzenten, die den Schwarzmarkt containerweise beliefern, ein kriminelles Vertriebssystem und schwache Zollgesetze und Behörden.

Der Entwurf der Tabakgesetznovelle 2016, der die Richtlinie 2014/40/EU umsetzen soll, erfasst erstmals neben Tabakerzeugnissen auch verwandte Erzeugnisse (E-Zigaretten, Kräutergigaretten, Oraltabak, etc.). Verbessert werden vor allem die Warnungen (Bilder) auf den Zigarettenpackungen, von denen jede die Nummer des Rauchfreitelefons samt Internetadresse enthalten muss, sowie fälschungssichere Erkennungsmerkmale für die Herkunft, die den Schmuggel erschweren. Weiters werden Inhalts- und Zusatzstoffe reguliert, Angaben zur suchtvorstärkenden, (reproduktions-) toxischen und karzinogenen (mutagenen) Wirkung verlangt und erstmals kein Labor der Tabakindustrie, sondern die AGES mit der Kontrolle beauftragt. Außerdem wird in der EU eine unabhängige Datenbank für diese Daten geschaffen. In Österreich ist es ein Fortschritt, dass Organen des Öffentlichen Sicherheitsdienstes wenigstens ein Mitwirkungsrecht bei der Durchsetzung des Gesetzes eingeräumt wird, was z.B. im Arzneimittelgesetz längst üblich ist. Inhaltsstoffe und Nikotindosis müssen auch bei E-Zigaretten angegeben werden und auch die als nikotinfrei deklarierten E-Zigaretten unterliegen ab 20.5.2016 dort einem Verwendungsverbot, wo bereits Rauchverbot besteht, denn anders wären diese Verbote nicht kontrollierbar. Außerdem werden E-Zigaretten und verwandte Erzeugnisse auch bei den Verboten von Werbung, Sponsoring und Versandhandel gleich behandelt wie Tabakzigaretten, was zu begrüßen ist.

Leider hat auch dieser Gesetzesentwurf wieder unnötig lange Übergangsfristen: Abverkauf alter Zigarettenpackungen, Kräutergigaretten und E-Zigaretten bis 20.5.2017, Selbstgedrehte bis 2019, Aromen bis 2020 und Erkennungsmerkmale zur Schmuggelbekämpfung von Zigarren bis 2024. Die zahlreichen Ausnahmen tragen eindeutig die Handschrift der Tabakindustrie und beweisen, dass die Architekten dieser Gesetzesnovelle Art 5.3 des WHO-Rahmenübereinkommens missachteten. Es ist zu hoffen, dass die Stellungnahmen, die bis 5.2.2016 an begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at und leg.tavi@bmg.gv.at gesendet werden können, noch zu einer Streichung von Ausnahmen führt: für Geschäftsgeheimnisse, für Klein- und Mittelbetriebe, für Zusatzstoffe, die für die Herstellung von Tabakerzeugnissen wesentlich sind (z.B. Zucker aus denen bei der Verbrennung zusätzliche Karzinogene und Suchtvorstärker entstehen). Paradoxiertweise erlaubt das Gesetz Zusatzstoffe, die in verbrannter Form karzinogen, mutagen oder reproduktionstoxisch sind. In Zigarren und Zigarillos bleiben charakteristische Aromen zur Verführung Minderjähriger und sogar Zusatzstoffe erlaubt, die als Suchtvorstärker wirken und die Karzinogenität erhöhen. In den Erläuterungen findet sich als Begründung dafür die Behauptung, dass diese Rauchwaren nur von älteren „Genussrauchern“ konsumiert würden. Tatsächlich werden Zigarren immer kleiner, nicht nur um auch Mädchen anzusprechen, sondern weil mit Aromen, die in Zigaretten verboten werden, weiterhin Jugendliche verführt werden können. Für E-Zigaretten erfand das Gesetz das Schlupfloch, dass Inhaltsstoffe nicht angegeben werden müssen, die „nur in Spuren vorhanden“ sind, wenn ihr Vorhandensein während der Herstellung „technisch unvermeidbar ist“. Die Warnung dass nikotinhaltige E-Zigaretten „nicht für den Gebrauch durch Nichtraucher empfohlen“ werden, wird Jugendliche kaum davon abhalten, damit in die Nikotinsucht einzusteigen. Charakteristisch dafür, dass sich die Verfasser des Gesetzes von Tabakhändlern beraten ließen statt von Ärzten und Wissenschaftlern, ist die Beibehaltung der Raucherlaubnis und Tabakwerbung in Trafiken, die Waren für Kinder anbieten, sowie der Erlaubnis zur Verteilung von Gratiszigaretten 6 Monate nach Einführung einer neuen Marke, die schon bisher dazu führte, dass die Tabakindustrie regelmäßig neue Marken auf den Markt brachte. Werbung in Trafiken und auf Zigarettenautomaten müssen keine Warnbilder zeigen, lediglich einen Texthinweis auf 10% der Fläche. Aber den Rat von Lobbyisten statt von Experten einzuholen, scheint für die Verfasser dieses Gesetzes schon so selbstverständlich zu sein, dass sie folgende Kann-Bestimmung als Fortschritt betrachten: „Die Europäische Kommission sowie das Bundesministerium für Gesundheit

können verlangen, dass die Berichte [über Zusatzstoff-Wirkungen] einer vergleichenden Analyse eines unabhängigen wissenschaftlichen Gremiums, welches von der Bundesministerin für Gesundheit bzw. vom Bundesminister für Gesundheit eingerichtet wird, insbesondere in Bezug auf ihre Vollständigkeit, ihre Methodik und ihre Schlussfolgerungen, unterzogen werden.“