

Stellungnahme des
Deutschen Zigarettenverbandes e. V. (DZV)

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft Ausschussdrucksache 19(10)110-E ÖA Tabakwerbg. am 10. Dez. 2018 30. November 2018</p>

für die 18. Sitzung
des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung auf der Grundlage von:

- Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Ein umfassendes Tabakwerbeverbot schaffen

BT-Drucksache 19/2539

und

- Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur

Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

BT-Drucksache 19/1878

am Montag, dem 10. Dezember 2018,

13:30 Uhr bis 15:30 Uhr

Paul-Löbe-Haus,
Konrad-Adenauer-Str. 1 , 10557 Berlin,
Sitzungssaal: E.700

Deutscher Zigarettenverband e.V.
Jan Mücke
Parl. Staatssekretär a.D.
Geschäftsführer
Unter den Linden 42
10117 Berlin

Berlin, 30. November 2018

Stellungnahme des Deutschen Zigarettenverbands e.V. zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 10. Dezember 2018

Einleitende Zusammenfassung

Der Konsum von Tabakerzeugnissen ist mit gesundheitlichen Risiken verbunden. Aus diesem Grund unterliegen Herstellung, Aufmachung sowie Vermarktung und Verkauf von Tabakprodukten einer weitreichenden Regulierung. Hierzu zählen z.B. das Abgabeverbot an Minderjährige, die Regelung zulässiger Zusatzstoffe und der Abdruck großflächiger Warnhinweise auf den Packungen.

Die Möglichkeiten der kommerziellen Kommunikation seitens der Hersteller von Tabakprodukten sind ebenfalls erheblich eingeschränkt. Zusätzlich haben sich die Mitgliedsunternehmen des Deutschen Zigarettenverbands (DZV) angesichts ihrer besonderen Verantwortung dazu verpflichtet, bei der Vermarktung von Zigaretten und Feinschnitttabak selbstaufgelegte Werbebeschränkungen einzuhalten, die insbesondere dem Jugendschutz Rechnung tragen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 19/1878) soll über die bisherige Regelung hinausgehend ein zusätzliches Verbot der Außenwerbung und der Kinowerbung sowie der kostenlosen Abgabe zu Werbezwecken für Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten geschaffen werden. Der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 19/2539) verlangt ebenfalls, Tabakwerbung vollständig zu unterbinden.

Sowohl Gesetzentwurf als auch Antrag gehen von falschen Grundannahmen bezüglich Funktion und Wirkung der Tabakwerbung aus und damit einhergehend auch des gesundheitspolitischen Nutzens eines vollständigen Werbeverbots.

Tabakwerbung ist als wesentliches Element des Wettbewerbes ein wichtiges Hilfsmittel im Ringen um Marktanteile in einem jährlich schrumpfenden Gesamtmarkt und zur Förderung der Markenloyalität der Kunden. Sie führt nicht dazu, dass mehr Menschen mit dem Rauchen beginnen oder weniger Konsumenten das Rauchen aufgeben.

So hat sich bei stabilen Marketingausgaben der Hersteller die Raucherquote unter Erwachsenen in Deutschland in den vergangenen Jahren um etwa 30 Prozent verringert. Unter Kindern und Jugendlichen ist die Raucherprävalenz noch deutlicher zurückgegangen. Der Anteil minderjähriger Raucher lag 2001 noch bei 27.5 Prozent und ist seitdem um mehr als zwei Drittel auf aktuell nur noch 7.4 Prozent gesunken. Maßgebend für den Rauchbeginn insbesondere von Minderjährigen ist das Rauchverhalten im Freundeskreis und der Familie – jedoch nicht die Werbung für Tabakerzeugnisse.

Die stark rückläufige Entwicklung der Raucherprävalenz ist ein Erfolg der bisherigen Informations- und Präventionsmaßnahmen in Deutschland. Es bestehen folglich wirkungsvolle Handlungsalternativen zu einer Ausweitung der Werbeverbote. Die Schaffung eines vollständigen Tabakwerbeverbots würde hingegen einen nicht gerechtfertigten und unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff darstellen. Weitergehende Tabakwerbeverbote sind zudem weder EU-rechtlich noch aufgrund von völkerrechtlichen Verpflichtungen geboten.

Mit der Umsetzung der EU-Tabakprodukt-Richtlinie in deutsches Recht wurden erst 2016 weitere Maßnahmen (u.a. die Einführung großflächiger Bildwarnhinweise) umgesetzt, die einen weiteren Rückgang der Raucherquote bewirken sollen und deren Wirksamkeit oder Unwirksamkeit bislang noch nicht evaluiert wurden. Zur weiteren Stärkung des Jugendschutzes wäre hingegen der konsequente Vollzug des Jugendschutzgesetzes (Abgabeverbot an Minderjährige) ein sehr effektiver und zielgerichteter Ansatz – im Gegensatz zu einem wirkungslosen vollständigen Werbeverbot.

Funktion der Tabakwerbung

Die Freiheit zu werben ist für jedes Konsumgüterunternehmen von grundlegender Bedeutung, damit es um Marktanteile konkurrieren kann. Auch für die Hersteller von Tabakerzeugnissen ist die Werbung ein wesentliches Element des Wettbewerbes und ein wichtiges Hilfsmittel, um mit erwachsenen Konsumenten zu kommunizieren. In einem jährlich schrumpfenden Gesamtmarkt dient die kommerzielle Kommunikation der Förderung der Markenloyalität insbesondere bei ertragsstarken Premiumprodukten. Ein Verbot der werblichen Kommunikation würde dazu führen, dass Konsumenten nicht mehr adäquat über Produktinnovationen, wie z.B. im Bereich der neuartigen Produkte, informiert werden können und bestehende Marktanteile somit verstärkt „eingefroren“ würden – dies insbesondere zum Nachteil kleinerer Marktteilnehmer.

Angesichts der mit dem Konsum verbundenen gesundheitlichen Risiken und der hohen Bedeutung des Jugendschutzes haben sich die Mitgliedsunternehmen des DZV in Hinblick auf ihre Marketingaktivitäten über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehenden Selbstbeschränkungen unterworfen (s. unten). Damit stellen sie sicher, dass sich ihre Tabakwerbung weder an Nichtraucher noch an Jugendliche richtet.

Die jährlichen Tabakwerbeausgaben bewegen sich seit 2008 relativ stabil um ca. 200 Mio. Euro. Die Ausgaben für Außenwerbung schwankten in diesem Zeitraum zwischen 66 und 91 Mio. Euro pro Jahr.¹

Die aufgewendeten Mittel für die Tabakaußenwerbung leisten einen relevanten Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Infrastrukturen in jeder Kommune. So gewährleisteten Unternehmen der Außenwerbewirtschaft im Rahmen der Public-Private-Partnership Aufbau, Beleuchtung sowie langfristigen und regelmäßigen Unterhalt von Wartestellen des ÖPNV. Allein in Städten von über 100.000 Einwohnern basieren bis zu 50.000 Wartehäuschen auf Außenwerbung. Der Fachverband Aussenwerbung (FAW) weist darauf hin, dass ein Verbot zu einem Umsatzverlust von bis zu 20 Prozent führen würde: „Auch Städte, Kommunen und kommunale Verkehrsbetriebe wären daher

von einem Tabakwerbeverbot direkt betroffen. Ein Werbeverbot im Außenbereich verursacht für sie unmittelbar erhebliche finanzielle und städtebauliche Einbußen.“²

Tabakwerberegulierung in Deutschland - weitreichende Einschränkungen durch gesetzliche Vorgaben und Werbekodex der Hersteller

Das Marketing für Tabakerzeugnisse unterliegt in Deutschland bereits heute weitreichenden Einschränkungen – sowohl durch gesetzliche Vorschriften als auch durch die freiwillige Werbeselbstbeschränkung der Hersteller.

Gesetzliche Regelungen

Seit 2016 unterliegen Tabakerzeugnisse den Anforderungen des „Gesetzes über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz – TabakerzG)“.

Das Tabakerzeugnisgesetz beinhaltet unter anderem die Werbe- und Sponsoringverbote der EU-Tabakwerberichtlinie (2003/33/EG). Hierzu zählen u.a. das Verbot der Hörfunkwerbung und das Werbeverbot in Druckerzeugnissen. Zusätzlich untersagt das Gesetz jegliche Werbung, die das Rauchen als unschädlich, gesund oder als ein Mittel zur Anregung des körperlichen Wohlbefindens oder der Leistungsfähigkeit darstellt. Verboten ist ferner jegliche Werbung, die das Inhalieren als nachahmenswert darstellt.

Anders als im Gesetzentwurf und dem Antrag dargestellt, untersagt zudem bereits jetzt das Tabakerzeugnisgesetz jegliche Tabakwerbung, die ihrer Art nach besonders geeignet ist, Jugendliche oder Heranwachsende zum Rauchen zu veranlassen.

Schließlich enthält das Tabakerzeugnisgesetz bestimmte Verbote zur Umsetzung der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EG); danach sind neben einem allgemeinen Verbot der Tabakwerbung in audiovisuellen Mediendiensten (d.h. im Fernsehen und in fernsehähnlichen Mediendiensten) auch Produktplatzierungen von Tabakerzeugnissen und das Sponsoring von audiovisuellen Mediendiensten verboten.

Sämtliche EU-Vorgaben zur Tabakwerberegulierung wurden umfassend im Tabakerzeugnisgesetz berücksichtigt und umgesetzt. Weitergehende europarechtliche Verpflichtungen bestehen nicht.

Die Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfes hätte angesichts der bestehenden Werbebeschränkungen faktisch ein vollständiges Werbeverbot für Tabakerzeugnisse zur Folge.

Freiwillige Werbeselbstbeschränkungen der Zigarettenindustrie

Die Hersteller von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen haben in internen Marketingrichtlinien verbindlich festgelegt, wie in verantwortungsbewusster Weise die kommerzielle Kommunikation mit den erwachsenen Konsumenten erfolgen darf. In Deutschland haben sich die Zigarettenhersteller zusätzlich bereits seit 1966 einer gemeinsamen Selbstkontrolle in Bezug auf ihre Werbung unterworfen.

Der vom Bundeskartellamt anerkannte DZV-Werbekodex verpflichtet die Mitgliedsunternehmen, bei der Vermarktung von Zigaretten und Feinschnitttabak bestimmte selbstaufgelegte Werbebeschränkungen einzuhalten. Die Hersteller wollen mit einheitlichen Maßstäben für ihre

Werbe- und Marketingaktivitäten gewährleisten, dass Kinder und Jugendliche nicht die Zielgruppe für Tabakwerbung und -marketing sind und dass die Risiken des Rauchens nicht verharmlost werden. Es soll damit sichergestellt werden, dass sich die kommerzielle Kommunikation der Unternehmen nur an erwachsene Konsumenten richtet.

Zu den wichtigsten Bestimmungen des DZV-Werbekodex zählen:

- der Verzicht auf für die Welt von Kindern und Jugendlichen typische Darstellungen;
- der Verzicht auf prominente Vorbilder in der Werbung;
- der Verzicht auf die Darstellung von Models, die jünger als 30 Jahre sind oder von der Mehrzahl der Jugendlichen für jünger als 30 Jahre gehalten werden;
- der Verzicht auf Werbemittel, die besonders für Kinder und Jugendliche attraktiv sind;
- der Verzicht auf Werbung im werblichen Wirkungsbereich von Schulen und Jugendzentren;
- der Verzicht auf Marketingaktivitäten, die Tabakprodukte mit Sport in Form von leistungssteigernder körperlicher Anstrengung in Verbindung bringen;
- der Verzicht auf das Sponsoring öffentlicher Sportveranstaltungen;
- der Verzicht auf Marketingaktivitäten in oder an Sportstätten;
- die Abgabe von Rauchproben, das Direktmarketing und die Durchführung von Promotionsaktionen müssen ausschließlich auf nachweislich erwachsene Raucher beschränkt werden.

Mit diesen Wettbewerbsregeln werden die gesetzlichen Vorgaben und die von der Rechtsprechung entwickelten hohen Anforderungen an die Werbung für Tabakprodukte konkretisiert. Am Beispiel der kostenlosen Abgabe zu Werbezwecken wird deutlich, wie die Selbstbeschränkungen ein verantwortungsvolles Marketing gewährleistet. Anders als in der Gesetzesbegründung behauptet, wird durch das sog. Sampling kein Anreiz zum Einstieg in den Konsum oder zur Fortsetzung des Konsums gesetzt. Tatsächlich haben sich die Hersteller mit dem Werbekodex dazu verpflichtet, dass die Abgabe von Produktproben ausschließlich gezielt an nachweislich erwachsene Raucher und außerhalb des Blickfelds von Kindern und Jugendlichen erfolgt. Nichtraucher erhalten keine Produktproben.

Die Einhaltung der Vorgaben des Werbekodex werden durch die Wettbewerber penibel überwacht. Ebenfalls werden Hinweise von Bürgerinnen und Bürgern sorgfältig geprüft.

In den vergangenen Jahren kam es in Hinblick auf die Bestimmungen des DZV-Werbekodex zu den folgenden Beschwerden:

2016: 3 Fälle

2017: -

2018: 1 Fall

Zwei der drei Beschwerden aus dem Jahr 2016 betrafen die werblichen Aktivitäten eines E-Zigarettenherstellers und eines nicht-DZV-Mitgliedsunternehmens, die sich nicht zur Einhaltung der Bestimmung des Werbekodex verpflichtet haben. Dennoch wurden die Beschwerden seitens des DZV unter Hinweis auf die Wettbewerbsregeln an die betroffenen Unternehmen mit der Bitte um Berücksichtigung weitergeleitet.

Die beiden weiteren Beschwerden aus den Jahren 2016 und 2018 betrafen die Verletzung der Abstandsregelung zum werblichen Wirkungsbereich von Schulen: in beiden Fällen waren Werbeplakate von DZV-Mitgliedsunternehmen auf Plakatstellen in unmittelbarer Nähe von zwei

Schulen aufgespielt. Nach Weiterleitung der Beschwerde seitens der DZV-Geschäftsstelle an die Unternehmen wurde in beiden Fällen die Werbung innerhalb von 24 Stunden neutralisiert und die Plakatfläche seitens der Außenwerbedienstleister dauerhaft für Tabakwerbung gesperrt.

Hingegen wurden keine dahingehenden Beschwerden registriert, dass Marketingaktivitäten der DZV-Mitgliedsunternehmen in ihrer Darstellung darauf gerichtet waren, Kinder und Jugendliche anzusprechen. Dies verdeutlicht, dass die Einhaltung der kodifizierten Selbstverpflichtung seitens der Unternehmen streng beachtet wird. Zugleich wird im Falle von Verstößen umgehend reagiert und Abhilfe geschaffen.

Fehlender gesundheitspolitischer Nutzen eines vollständigen Tabakwerbverbots

Raucherprävalenz bei Erwachsenen in Deutschland stark rückläufig

Gemäß der vom Robert-Koch-Institut (RKI) im Rahmen der Studie „Gesundheit in Deutschland aktuell“ (GEDA) erhobenen Daten von mehr als 20.000 Teilnehmern betrug die Raucherquote bei Erwachsenen in Deutschland 23.8 Prozent im Jahr 2014. Der Raucheranteil bei männlichen Erwachsenen lag mit 27 Prozent höher als bei Frauen, von denen 20.8 Prozent täglich oder gelegentlich rauchten. Verglichen mit den Ergebnissen früherer Erhebungen ist für beide Geschlechter ein deutlicher Rückgang der Raucherprävalenz festzustellen: 2003 rauchten noch 38.8 Prozent der Männer und 29.2 Prozent der Frauen. Entsprechend stellt auch die Drogenbeauftragte der Bundesregierung im aktuellen Drogen- und Suchtbericht als wichtigen Trend fest, dass die Raucherquote bei Erwachsenen seit 2003 um etwa 30 Prozent gesunken sei.³

Angesichts dieser Entwicklung und des noch deutlicheren Rückgangs des Raucheranteils unter Minderjährigen in Deutschland (s. unten) überrascht es sehr, dass in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs angesichts einer „nur leicht rückläufigen Raucherquote“ keine geeigneten Handlungsalternativen zu einer Ausweitung der Werbeverbote erkannt werden. Deswegen sei das vollständige Werbeverbot auch mit dem „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar“⁴.

Bei dieser fehlerhaften Betrachtung wird zudem ausgeblendet, dass seit der letzten Datenerhebung des RKI im Jahr 2014 weitere Maßnahmen umgesetzt wurden, die laut Gesetzgeber einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Raucherquote leisten sollen: Mit der Umsetzung der EU-Tabakprodukt-Richtlinie (2014/40/EU) in deutsches Recht wurden 2016 u.a. großflächige Warnhinweise mit sog. Schockbildern auf den Packungen von Tabakerzeugnissen eingeführt, Packungsformate vereinheitlicht und Tabakprodukte mit einem sog. charakteristischen Aroma verboten.

Eine Evaluation dieser neuen Vorschriften hinsichtlich ihres Beitrags zur Eindämmung des Tabakkonsums hat – anders als es die Gesetzesbegründung suggeriert – bislang nicht stattgefunden.

Wirksamkeit von Werbeverboten

Die Verbote der Außenwerbung und der Kinowerbung sowie das Verbot der kostenlosen Abgabe zu Werbezwecken werden in der Begründung des Gesetzentwurfes als wirksame Mittel dargestellt, um eine weitere Senkung der Raucherquote zu erreichen. Tatsächlich liegen jedoch keine belastbaren Belege vor, die diese Behauptung stützen könnten. Die im Gesetzentwurf zitierte Studie (Saffer 2000: Tobacco advertising and promotion) basiert auf Daten aus den Jahren von 1970 bis 1992 und ist angesichts der Entwicklungen im vergangenen Vierteljahrhundert schon aus diesem Grund nicht geeignet, um valide Rückschlüsse auf die Auswirkungen des aktuell diskutierten vollständigen

Werbeverbots zu gestatten. Entsprechend wurde bereits 2010 von der Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion bestätigt:

„Zur Wirksamkeit der Werbe- und Sponsoringverbote für Tabakerzeugnisse liegen der Bundesregierung keine aktuellen Studien vor.“⁵

Dass Tabakwerbeverbote kein geeignetes Instrument zur Senkung der Raucherquote sind, wurde hingegen in einer Reihe von Studien festgestellt. Die Autoren einer Meta-Analyse von 27 Studien mit Daten aus 40 Staaten gelangten 2008 zu der Schlussfolgerung, dass sowohl partielle als auch vollständige Tabakwerbeverbote keinen signifikanten Einfluss auf eine Reduzierung des Konsums haben.⁶ Das vorgesehene vollständige Werbeverbot wäre folglich zur Erreichung der gesundheitspolitischen Ziele ungeeignet.

In diesem Kontext ist auch das Argument zurückzuweisen, dass ohne ein vollständiges Werbeverbot für Tabakprodukte eine ausgewogene Information über die Risiken des Tabakkonsums nicht möglich sei, da den knapp 2,4 Mio. Euro Bundesmitteln für Tabakprävention deutlich höhere Werbeausgaben der Tabakhersteller gegenüberstünden. Bei dieser Gegenüberstellung wird ignoriert, dass die Konsumrisiken bereits heute allgemein bekannt sind. Dies hat maßgeblich zur Senkung der Raucherquote sowohl bei Erwachsenen als auch Kindern und Jugendlichen geführt.

Zusätzlich bleibt in dieser Vergleichsrechnung unberücksichtigt, dass auf jeder einzelnen in Deutschland verkauften Packung eines Tabakerzeugnisses vier gesundheitsbezogene Warnhinweise bzw. Informationsbotschaften abgebildet sind, deren Inhalte seitens des Gesetzgebers festgelegt werden.

Mit diesen Präventionsbotschaften wird tagtäglich ohne jegliche Streuverluste die relevante Zielgruppe erreicht: die Konsumenten von Tabakerzeugnissen, aber auch zahlreiche Nichtraucher. Würde man aus sämtlichen pro Jahr in Deutschland verkauften Zigarettenpackungen einen kombinierten Text-Bild-Warnhinweis ausschneiden und diese nebeneinanderlegen, käme man auf die Fläche von nahezu 1.2 Mio. Großflächenplakaten.⁷ Dies verdeutlicht, dass auch ohne ein vollständiges Verbot der Tabakwerbung eine ausgewogene Information über die Risiken des Tabakkonsums nicht gefährdet ist.

E-Zigaretten: vollständiges Werbeverbot wäre auch hier kontraproduktiv

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Schaffung eines vollständigen Werbeverbots auch für elektronische Zigaretten und deren Nachfüllbehälter vor – analog zur Regelung für herkömmliche Tabakerzeugnisse. Deshalb gelten entsprechend die Ausführungen zu den Tabakprodukten.

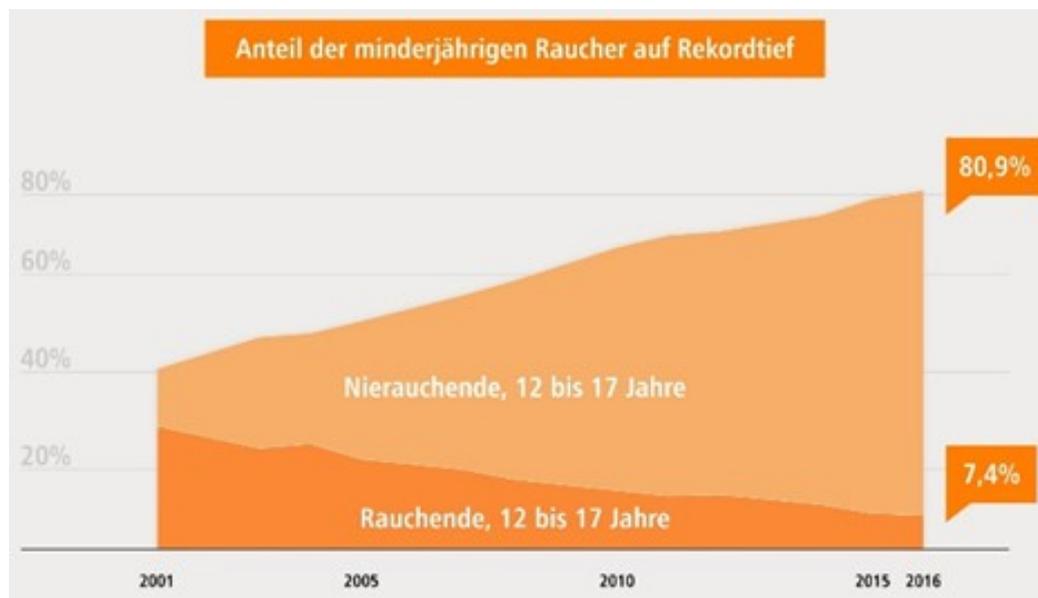
Es muss auch für die Hersteller von E-Zigaretten im Rahmen des gegenwärtig geltenden Rechts möglich bleiben, die Konsumenten über Produktneuheiten zu informieren

Jugendschutz – vollständiges Tabakwerbeverbot ohne Einfluss auf Rauchbeginn Minderjähriger

Raucherprävalenz unter Minderjährigen in Deutschland stark rückläufig

Die Raucherquote unter Minderjährigen in Deutschland geht unabhängig von bestehenden Werbemöglichkeiten seit Jahren kontinuierlich zurück. Während im Jahr 2001 gemäß Erhebungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) mehr als ein Viertel der Kinder und Jugendliche (27.5 Prozent) rauchte, sank der Anteil bis 2016 um mehr als zwei Drittel auf nur noch 7.4 Prozent. Dies ist der historische Tiefstand seit Beginn der Erhebung im Jahr 1979. Parallel stieg

der Anteil der Jugendlichen, die noch nie geraucht haben (sog. Nieraucher), kontinuierlich an und erreichte 2016 mit 80,9 Prozent einen neuen Höchstwert (2001 lag der Anteil der minderjährigen Nieraucher lediglich bei 40,5 Prozent).⁸



Datenquelle: BZgA: Rauchverhalten Jugendlicher und junger Erwachsener in Deutschland 2016.

Dieser Trend zum Nichtrauchen setzt sich auch bei jungen Erwachsenen (18- bis 25-jährige) fort: In dieser Altersgruppe sank die Raucherprävalenz seit 2001 (44,5 Prozent) ebenfalls um fast 20 Prozentpunkte (2016: 26,1 Prozent).⁹

Diese Entwicklung ist das Ergebnis einer ausgewogenen Präventionspolitik in Deutschland, die den Schwerpunkt insbesondere auf die Bereiche Aufklärung und Information gesetzt hat. Zudem hat die Anhebung des Mindestabgabalters für Tabakwaren von 16 auf 18 Jahre im Jugendschutzgesetz im Jahr 2007 erheblich zum Rückgang der Raucherprävalenz unter Minderjährigen beigetragen, da so für Kinder und Jugendliche der Zugang zu Tabakwaren deutlich erschwert wurde.

Jugendschutz kein geeigneter Rechtfertigungsgrund für ein Außenwerbeverbot

Der vorliegende Gesetzentwurf benennt den Jugendschutz als Rechtfertigungsgrund in Hinblick auf das Verbot der Außenwerbung. In diesem Zusammenhang wird in der Gesetzesbegründung auf zwei Studien¹⁰ verwiesen, die einen „Zusammenhang zwischen der Häufigkeit des Kontakts mit Zigarettenwerbung und dem Rauchverhalten von Jugendlichen“ bestätigen sollen.

Die Studienautoren haben zu diesem Zweck bei minderjährigen deutschen Schülern im Alter von 10 bis 17 Jahren Wiedererkennung- und Quantitätsmessungen von Tabakwerbung vorgenommen und das Rauchverhalten abgefragt. Eine zweite Überprüfung erfolgte 30 Monate später. Das Ergebnis: Jugendliche, die öfter Zigarettenwerbung wahrgenommen hatten, rauchten häufiger.

Hieraus lässt sich jedoch kein ursächlicher Zusammenhang zwischen Tabakwerbung und dem Rauchverhalten von Jugendlichen ableiten. Korrelation ist keine Kausalität. Tatsächlich werden Jugendliche, die sich für das Rauchen interessieren, Werbung für entsprechende Produkte bewusster registrieren – Jugendliche ohne diese Neigungen hingegen nicht.

Vor dem Hintergrund verschiedener Einflüsse, die ausschlaggebend für den Rauchbeginn insbesondere von Kindern und Jugendlichen sind, ist die einseitige Konstruktion eines solchen Kausalzusammenhangs nicht aussagekräftig und lässt keine zuverlässigen Rückschlüsse auf die ursächliche Wirkung von Tabakwerbung auf das Rauchverhalten von Kindern und Jugendlichen zu.

Die Entscheidung für oder gegen den Rauchbeginn bzw. das Experimentieren mit Tabakprodukten wird bei Kindern und Jugendlichen nicht durch Werbung, sondern v.a. vom Rauchverhalten in der Familie und dem Freundeskreis beeinflusst, wie auch der aktuelle Drogen- und Suchtbericht feststellt.¹¹

Eine umfassende Restriktion der Werbemöglichkeiten und insbesondere das Verbot der Außenwerbung haben keinen signifikanten Einfluss auf den Rückgang der Raucherprävalenz unter Minderjährigen und sind somit als Präventionsmaßnahmen offensichtlich ungeeignet. Deutlich wird dies auch anhand eines Vergleichs mit der Entwicklung des Anteils rauchender Jugendlicher in Frankreich, Polen, Irland oder England, wo Tabakaußenwerbung bereits seit vielen Jahren unzulässig ist: die Bundesrepublik verzeichnete im Zeitraum von 2001/2002 bis 2013/14 gemessen in Prozentpunkten einen deutlich stärkeren Rückgang bei der Raucherprävalenz unter Jugendlichen als diese EU-Staaten.¹²

Konsequenter Vollzug des Jugendschutzgesetzes als zielgenaue Präventionsmaßnahme

Wie lässt sich aber gewährleisten, dass sich der Trend zum Nichtrauchen bei Minderjährigen auch zukünftig fortsetzt und der Anteil der rauchenden Kinder und Jugendlichen in Deutschland noch weiter zurückgeht?

Ein Faktor für einen wirkungsvollen Jugendschutz ist die Nichtverfügbarkeit von Tabakwaren für unter 18-jährige. Entscheidend ist hierfür die strikte Befolgung, aber auch die konsequente Durchsetzung des gesetzlichen Abgabeverbots von Tabakwaren und E-Zigaretten an Minderjährige gemäß §10 Jugendschutzgesetz. Hier hat der Handel eine Kernfunktion inne, die von den vielen Verkäuferinnen und Verkäufern in Deutschland sehr verantwortungsvoll erfüllt wird.

Der DZV und seine Mitgliedsunternehmen unterstützen den Handel bei dieser wichtigen Aufgabe seit vielen Jahren. Allein 2018 verteilte der DZV erneut fast 500.000 Jugendschutz-Aufkleber kostenlos im Handel, mit deren Anbringung in den Ladengeschäften Kunden und der Öffentlichkeit signalisiert wird, dass der Jugendschutz konsequent eingehalten wird. Zudem lässt der DZV gegenwärtig ein internetbasiertes eLearning-Tool zum Thema Jugendschutz im Tabakwaren- und E-Zigarettenhandel fertigstellen. Das Verkaufspersonal erhält damit die zusätzliche Möglichkeit, die wichtigen jugendschutzrechtlichen Bestimmungen zum Verkauf von Tabakprodukten und E-Zigaretten in leicht verständlicher Weise kennenzulernen bzw. das vorhandene Wissen aufzufrischen.



Abbildung: DZV-Jugendschutz-Aufkleber

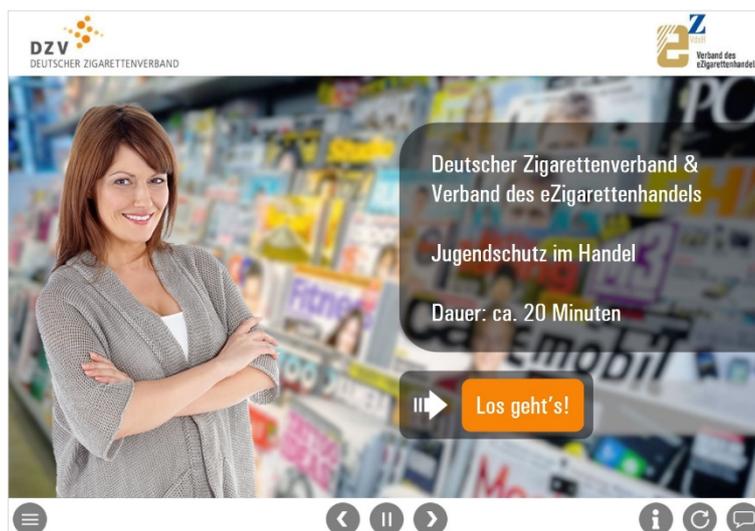


Abbildung: eLearning-Tool „Jugendschutz im Handel“ (Screenshot)

Die fortwährende Sensibilisierung für eine strikte Einhaltung der jugendschutzrechtlichen Bestimmungen liegt zweifelsohne im Verantwortungsbereich von Handel und Industrie. Um eine strikte Durchsetzung des Abgabeverbots von Tabakwaren und E-Zigaretten an Minderjährige zu gewährleisten, wäre es dennoch erforderlich, die Kontrollmaßnahmen der Ordnungsbehörden zu intensivieren und Verstöße angemessen zu sanktionieren.

Der konsequente Vollzug der bestehenden gesetzlichen Vorgaben wäre ein zielgerichteter und effektiver Ansatz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Risiken des Tabakkonsums.

Vollständiges Tabakwerbeverbot wäre unzulässiger Grundrechtseingriff

Die in Deutschland bislang geltenden Regelungen zur Tabakwerbung stellen eine hinreichende Regulierung der kommerziellen Kommunikation für ein legal hergestelltes und gegenüber Erwachsenen frei handelbares Produkt dar, mit der die grundrechtlich gewährleistete Meinungs- und Berufsfreiheit sowie die Eigentumsgarantie mit den Rechtsgütern des Gesundheits- und Jugendschutzes in verfassungskonformer Weise unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Ausgleich gebracht wird.

Ein zukünftiges Außen- und Kinowerbeverbot wäre ein nicht gerechtfertigter, unverhältnismäßiger Eingriff in die nach Art. 5 und 12 GG geschützten Rechtspositionen der Tabakindustrie sowie in den gemäß Art. 14 GG geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Kino- und Außenwerbebranche. Denn ein vollständiges Verbot der Tabakwerbung würde einen unzumutbaren Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen darstellen. Die Kino- und Plakatwerbung ist die einzige wesentliche, noch verbliebene Werbemöglichkeit für die Tabakbranche. Ein Verbot würde Grundregeln der freien Marktwirtschaft und des Wettbewerbs außer Kraft setzen.

Keine völkerrechtliche Verpflichtung zu einem vollständigen Werbeverbot

Die WHO-Tabakrahenkonvention (*Framework Convention on Tobacco Control/FCTC*) verpflichtet die Bundesrepublik völkerrechtlich nicht, neben den bereits bestehenden Werbeverboten in Printmedien, Internet, Hörfunk und Fernsehen ein zusätzliches nationales Verbot der Außen- und Kinowerbung sowie der kostenlosen Abgabe zu erlassen.

Nach Art. 13 Abs. 2 FCTC erlässt jede Vertragspartei der FCTC in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung ein umfassendes Verbot aller Formen von Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring. Soweit eine Vertragspartei aufgrund ihrer Verfassung dazu nicht in der Lage ist, kann sie gemäß Art. 13 Abs. 3 FCTC die Werbung für Tabakerzeugnisse lediglich einschränken. Zu dieser Regelung hatte Deutschland überdies einen Verfassungsvorbehalt eingebracht.

Ein umfassendes Tabakwerbeverbot im Sinne der FCTC darf schließlich nicht mit einem vollständigen Tabakwerbeverbot gleichgesetzt werden. Ein vollständiges Verbot jeglicher Tabakwerbung wird in Art. 13 Abs. 2 FCTC gerade nicht ausdrücklich statuiert. Die geltenden Werbeverbote in Deutschland stellen daher bereits ein umfassendes Verbot der Tabakwerbung dar. Die Bundesrepublik erfüllt somit ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen der FCTC, wie die Bundesregierung in ihren Umsetzungsberichten mehrfach bestätigt hat.

¹ Drogenbeauftragte der Bundesregierung: Drogen- und Suchtbericht 2018, S. 53.

² FAW: Position zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetz. Ökonomische Auswirkungen, v. 17. November 2015, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Gesundheit/Tabakrichtlinie/Wirtschaft/StellungnahmeFAW2016.pdf?__blob=publicationFile.

³ Drogen- und Suchtbericht 2018, S. 41.

⁴ Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes“ (BT-Drs. 19/1878), S. 7.

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/1652, S. 9.

⁶ Vgl. Michael L. Capella, Charles R. Taylor, Cynthia Webster: The Effect of Cigarette Advertising Bans on Consumption, in: Journal of Advertising, 2/2008, S. 7-18 (S. 14).

⁷ Grundlage der Berechnung: ca. 3.3 Mrd. verkaufte Zigarettenpackung pro Jahr, Fläche des kombinierten Text-Bild-Warnhinweis: ca. 32,5 cm², Fläche Großflächenplakat: 9 m². Nicht berücksichtigt wurden zum einen die drei weiteren Warnhinweise auf den Packungen und zum anderen die Warnhinweise auf Verpackungen anderer Tabakerzeugnisse wie z.B. Drehtabak.

⁸ BZgA: Rauchverhalten Jugendlicher und junger Erwachsener in Deutschland 2016.

⁹ Ebd.

¹⁰ Hanewinkel/Isensee/Sargent/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; 3e002907.

¹¹ Drogen- und Suchtbericht 2018, S. 41.

¹² Datenquelle: Weltgesundheitsorganisation (WHO): Health Behaviour in School-aged Children (HBSC). Berichte für die Schuljahre 2001/02, 2005/06, 2009/10 und 2013/14. Im Internet abrufbar unter: <http://www.hbsc.org/publications/international/>. Im Untersuchungszeitraum sank der Anteil 15-jähriger Schülerinnen und Schüler, die mindestens einmal pro Woche rauchen, in der Bundesrepublik um 18.7 bzw. 19.2 Prozentpunkte (weibliche bzw. männliche Schüler). England (Außenwerbeverbot seit 2003) verzeichnete einen Rückgang um 19.9 bzw. 15.1 Prozentpunkte, Irland (Außenwerbeverbot seit 2002) einen Rückgang um 12.5 bzw. 11.5 Prozentpunkte, Frankreich (Außenwerbeverbot seit 1991) einen Rückgang um 6.7 bzw. 8 Prozentpunkte und Polen (Außenwerbeverbot seit 1995) einen Rückgang um zwei bzw. 11.3 Prozentpunkte.