

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes junger Menschen vor Gefahren des Alkohol- und Tabakkonsums: Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf und zu den Anträgen

A. Artikel 1: Gesetz über die Erhebung einer Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen.

Im Rahmen der letzten HBSC-Studie¹ aus dem Jahr 2002, wurden die Jugendlichen gefragt, wie häufig sie verschiedene alkoholische Getränke (Bier, Wein/Sekt, Spirituosen und Mixgetränke) zu sich nehmen. Es zeigte sich, dass bereits etwa 2 % der Jungen und 1 % der Mädchen im Alter von 11 Jahren regelmäßig Alkohol konsumierten. Unter den 13-Jährigen waren es schon 11 % der Jungen und 9 % der Mädchen und unter den 15-Jährigen 25 % der Mädchen und 37 % der Jungen. Dies bedeutet, dass unter den 15-Jährigen bereits ein Viertel der Mädchen und mehr als ein Drittel der Jungen regelmäßig Alkohol zu sich nimmt, obwohl sie noch unter dem gesetzlichen Mindestalter für den Erwerb alkoholischer Getränke sind.

Nachdem in der Vergangenheit bei deutschen Jugendlichen sinkende Raten im Alkoholkonsum festgestellt werden konnten, ist gegenwärtig ein erneuter Anstieg zu verzeichnen. Aus dem Vergleich der HBSC Daten der Jahre 1998 und 2002 zeigt sich besonders unter den 15-jährigen ein deutlicher Anstieg im regelmäßigen Alkoholkonsum sowie in der Häufigkeit von Trunkenheit. Ein Vergleich der Surveydaten mit denen aus Großbritannien zeigt, dass hier - mit einem zeitlichen Vorsprung von etwa fünf Jahren – die Markteinführung der Alkopops ebenfalls zu einem drastischen Anstieg des Alkoholkonsums bei Jugendlichen geführt hat, der bis heute anhält.

Besonders unter den 11-Jährigen Jungen und Mädchen, die regelmäßig Alkohol trinken, sind Mixgetränke am beliebtesten, weit vor Bier, Wein und Spirituosen. Unter den 13-jährigen Jungen ist Bier das beliebteste Getränk, bei den Mädchen dieses Alters liegen die Mixgetränke mit dem Bier etwa gleich. 15-jährige Jungen, die regelmäßig trinken bevorzugen ebenfalls eindeutig Bier. Alkopops stehen in dieser Gruppe mit knapp 20 % an zweiter Stelle. Die 15-jährigen Mädchen bevorzugen dagegen die Mixgetränke vor allen anderen alkoholischen Getränken.

Internationale Erfahrungen bei der Prävention von jugendlichem Alkoholkonsum haben gezeigt, dass der Preis alkoholischer Getränke im Verhältnis zum nationalen Durchschnittseinkommen ein wirksames Steuerungsinstrument zur Reduktion des allgemeinen Konsums darstellt². Dies gilt jedoch nur sehr begrenzt für die Reduktion des gelegentlichen Rauschtrinkens. Im Interesse einer Senkung des Pro-Kopf - Verbrauchs dieser alkoholischen Getränke vor allem bei Minderjährigen erscheint die Einführung einer Sondersteuer daher als geeignete

¹ Die Studie "Health Behavior in School-Children" (HBSC) ist ein kooperatives Forschungsprojekt, der Weltgesundheitsorganisation (WHO), deren Ziel es unter anderem ist, Entwicklungen im Gesundheitsverhalten Jugendlicher zu untersuchen und international zu vergleichen. Seit 1994 wird die Studie auch in Deutschland in einem vierjährigem Intervall nach international festgelegten Richtlinien für die Stichprobenauswahl, die methodische Durchführung und die Aufbereitung der Daten durchgeführt. Zielgruppe sind Kinder und Jugendliche im Alter von 11 bis 15 Jahren in einer repräsentativen Auswahl von Schulen. Ein zentrales Thema dieser Untersuchung ist der Substanzkonsum Jugendlicher.

² Quelle: Edwards, G. (1997). Alkoholkonsum und Gemeinwohl – Strategien zur Reduzierung des schädlichen Gebrauchs in der Bevölkerung. Stuttgart: Enke Verlag.

Maßnahme. Besonders die drastische Sonderbesteuerung für Alkopops in Frankreich zeigt hier durchschlagenden Erfolg.

Allerdings ist die französische Sonderbesteuerung wesentlich höher als im hier vorgelegten Entwurf. Es ist zu befürchten, dass durch die hier gewählte relativ moderate Besteuerung ein Teil des erwünschten Effekts aufgehoben wird, zumal die zu erwartende Preiserhöhung leicht durch eine Verringerung der bisher ungewöhnlich hohen Handelsspannen abzumildern ist. Außerdem zeigen die Untersuchungen zum jugendlichen Alkoholkonsum im Rahmen der HBSC – Studie, dass gesundheitsgefährdender Alkoholkonsum zur Zeit vor allem und in steigendem Maße von Jugendlichen aus sozial besser gestellten Familien praktiziert wird, die wahrscheinlich über eine ausreichende Menge an Taschengeld verfügen. Es ist daher ebenfalls zu befürchten, dass der Konsum dieser Getränke verstärkt als sozial wirksames Statussymbol bei Jugendlichen eingesetzt wird.

Neben der realen Preiserhöhung hat der hier vorgelegte Gesetzentwurf jedoch auch psychologische Effekte: Durch die öffentliche Diskussion des Gesetzentwurfs wird das öffentliche Bewusstsein über die Problematik dieser Getränke vor allem bei Eltern gefördert. Dies wird - unserer Ansicht nach - wahrscheinlich zu einem erwünschten verstärkten Kontrollverhalten vieler Eltern beitragen. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass durch diese öffentliche Diskussion die Attraktivität der Getränke für Jugendliche steigen wird. Diese Vermutung nährt sich aus den Erkenntnissen über das sozialpsychologische Phänomen der Reaktanz, das von einer stark erhöhten Attraktivität jener Dinge ausgeht, zu denen der Zugang erschwert wird („Hard-To-Get Phänomen“).

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Sonderbesteuerung und die damit verbundene Preissteigerung ein geeignetes Mittel zur graduellen Reduktion des Pro-Kopf - Konsums von Alkopops bei Minderjährigen führen wird. Das präventive Ziel der Verhinderung des Konsums und der besonders wichtigen altersmäßigen Verzögerung eines Erstkonsums kann jedoch nur durch die Arrondierung dieser Maßnahme durch eine Verschärfung des Jugendschutzgesetzes erreicht werden.

B. Artikel 2: Änderung des Jugendschutzgesetzes

Eine britische Studie aus dem Jahr 1997 kommt zu dem Ergebnis, dass nach Meinung vieler Erwachsener, besonders aber der meisten Teenager, Alkopops speziell für Jugendliche hergestellt werden³. Dieses Ergebnis lassen sich unserer Ansicht nach, mit geringen Einschränkungen, auch auf die deutschen Verhältnisse übertragen, auch trotz der bisher erfolgten Aufklärung. Die bisherige Verpackung bzw. die Beschriftung der Etiketten bei Alkopops verrät den tatsächlichen Alkoholgehalt nur bei genauem Hinsehen. Die Toleranz der Erwachsenen, die aus Unkenntnis diese alkoholischen Getränke unterschätzen und daher als unbedenklich einstufen, ist daher unangemessen groß. Dies führt immer wieder dazu, dass Eltern den Konsum dieser Getränke dulden. Eine unmissverständliche Kennzeichnung auf der Verpackung ist daher ein wichtiger Schritt zur eindeutigen Aufklärung der Bevölkerung. Parallel zur Einführung der Kennzeichnung sollte jedoch eine breit angelegte Aufklärung der Öffentlichkeit über die unbestrittenen gesundheitlichen Gefahren des Alkoholkonsums im Jugendalter, besonders während der Phase der körperlichen und neuronalen Entwicklung bis zum 18. Lebensjahr, erfolgen, um die Einführung des Gesetzes plausibel zu machen. Dieser Aspekt des Antages der FDP – Fraktion ist zu begrüßen.

³ Health Education Authority (1997) Young people and alcohol: a survey of attitudes and behaviour towards new types of alcoholic drinks in England. London: HEA.

Alkoholische Getränke, darunter auch die neuen Mixgetränke, sind für Jugendliche in unserem Land sehr leicht zu bekommen. Sie gehören zum Standardsortiment in Supermärkten, Kiosken und Tankstellen. Internationale Vergleiche der WHO zeigen aber, dass das Konsumverhalten Jugendlicher, neben dem Preis, vor allem durch die Verfügbarkeit von Alkohol und Zigaretten gesteuert wird. Da eine Beschränkung oder Lizenzierung des Handels wirtschaftspolitisch unerwünscht ist, bleibt in Deutschland die Schärfung des Jugendschutzgesetzes als Handlungsoption übrig. Eine Kontrolle des Alters bei den Käufern dieser Produkte kommt in der Regel jedoch nicht vor. Trotz bereits laufender regionaler und kommunaler Kampagnen zur Einhaltung des Jugendschutzgesetzes in Bezug zu Alkohol, ist zum jetzigen Zeitpunkt die Durchsetzung der geltenden Bestimmungen als mangelhaft bzw. lückenhaft zu bezeichnen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene deutliche Kennzeichnung der fraglichen Produkte stellt daher – unserer Meinung nach – eine deutliche Verbesserung dar, da sich der Handel bei Verstößen nicht länger auf Unwissenheit des Personals berufen kann.

Die alleinige deutliche Kennzeichnung des Alkoholgehalts, wie im Antrag der CDU/CSU gefordert trifft unserer Ansicht nach nicht den Kern der gegenwärtigen Problematik. Auch ein stärker sichtbarer Hinweis auf den Alkoholgehalt ändert nichts an dem Phänomen, dass diese Produkte als „Jugendgetränke“ in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

Dem Gesetzentwurf fehlt jedoch nach wie vor die Durchsetzungskraft durch eine deutliche Sanktionierung bei Verstößen. Die Anträge der CDU/CSU - Fraktion und der FDP - Fraktion gehen hierauf verstärkt ein. In der Tat besteht ein deutlicher Bedarf an verstärkter Kontrolle des Handels mit einer konsequenten Verfolgung einschlägiger Verstöße. Dies obliegt gegenwärtig jedoch überwiegend den kommunalen Verwaltungen, die hierzu recht unterschiedliche Strategien verfolgen. In der Praxis besteht auf kommunaler Ebene oft ein Interessenkonflikt zwischen der Förderung des Handels im Interesse der Gewerbesteuererinnahmen und dem öffentlichen Interesse des Jugendschutzes. In der Regel überwiegt das Interesse des Jugendschutzes überall dort, wo vermehrter Alkoholmissbrauch bei Jugendlichen zu bedeutsamen Schäden durch Vandalismus und Gewalt führt.

In Anbetracht des zu erwartenden individuellen und kollektiven gesundheitlichen Schadens durch den Anstieg des Alkoholmissbrauchs bei Jugendlichen, und damit auch zukünftig in der Gesamtbevölkerung, ist das derzeit vorgesehene Bußgeld bei Verstößen gegen das Verkaufsverbot unserer Ansicht nach unverhältnismäßig. Besonders für die großen Supermarktketten steht die Androhung finanzieller Konsequenzen bei gelegentlich angezeigten Verstößen in einem günstigen Verhältnis zu den - trotz Preiserhöhung - zu erwartenden Umsätzen. Ein mögliches Vorgehen zur Erhöhung der Durchsetzungskraft des Jugendschutzgesetzes wäre etwa die Einbeziehung alkoholischer Getränke in die Produkthaftung. In diesem Sinne wäre der Handel, der Alkohol an Minderjährige verkauft für nachweislich durch den jugendlichen Alkoholkonsum entstehende Schäden haftbar zu machen. Dies können Unfallfolgen wie auch Folgen von Gewalt und Vandalismus sein.

Durch ihr Produktdesign und durch die Art der Werbung lassen sich Alkopops eng mit dem angestrebten Lifestyle der 13- bis 17Jährigen assoziieren. Die Werbebotschaften befassen sich überwiegend mit Nonkonformität, Erotik, Parties und Urlaubsstimmungen und sind daher besonders attraktiv für Jugendliche. Hier sind es besonders die Mädchen, die angesprochen werden. Es ist zwar nicht unbedingt naheliegend, dass Werbung den Erstkonsum maßgeblich beeinflusst, bei denjenigen, die bereits erste Erfahrungen mit dem Konsum gemacht haben, führt die spezifisch auf junge Erwachsenen ausgerichtete Werbung jedoch zu einer starken Produktbindung auch bei Minderjährigen. Im Interesse eines umfassend wirkungsvollen

Schutzes junger Menschen vor den Gefahren des übermäßigen und verfrühten Alkoholkonsums ist daher zusätzlich die inhaltliche Gestaltung der Werbung mit einem entsprechenden Altersvermerk zu fordern.

Die Verstärkung der individuumsbezogenen Prävention durch entsprechende Programme in Schulen und Jugendeinrichtungen, wie sie sowohl im Antrag der CDU/CSU – Fraktion als auch der FDP – Fraktion gefordert werden, stellen sich uns als grundsätzlich sinnvoll dar. Die Evaluation dieser Präventionsmaßnahmen zeigt jedoch, dass diese individuell zwar verhaltenssteuernd wirken können, in der Praxis insgesamt aber eher mäßige Effekte haben. Entsprechende Erfahrungen im Ausland zeigen, dass im Bevölkerungsbezug messbare Erfolge dieser Programme nur durch eine konsequente Verbreitung unter Einbeziehung aller Bildungs- und Freizeitbereiche erreicht werden können. Zudem ist der Erfolg auch abhängig von der gleichzeitigen massiven Öffentlichkeitsarbeit und der Bereitstellung von Verhaltensalternativen, wie etwa verbesserten Freizeitangeboten. In der Quintessenz bedeutet dies, dass der finanzielle Aufwand für diese präventiven Bemühungen in Etwa gleich zu setzen ist mit dem Werbeaufwand der entsprechenden Industrie. Da dies zur Zeit in Deutschland aber wahrscheinlich nicht durchsetzbar sein wird, ist zur unmittelbaren Abwendung der Gefahr einer bevölkerungsbezogenen Präventivstrategie durch die Verbesserung des Jugendschutzes der Vorzug zu geben.

C. Artikel 3: Änderung des Tabaksteuergesetzes, Verbot der kostenlosen Abgabe von Zigaretten, Mindestgröße für Zigarettenpackungen

Nach den Studien der BZgA ist über den Zeitraum von 1973 bis 2001 der Anteil der Raucher in der Altersgruppe der 12- bis 25-Jährigen kontinuierlich leicht zurückgegangen. Dies gilt jedoch nicht für die kritische Altersgruppe der 12- bis 15-Jährigen, unter denen seit Ende der 90er Jahre ein Anstieg der Raucherquoten zu beobachten war. Nach den Ergebnissen der letzten HBSC – Studie 2002 ist zur Zeit mindestens jeder Zehnte 13-jährige und jeder Dritte 15-jährige Jugendliche bereits abhängiger Raucher. Das Einstiegsalter in den regelmäßigen Zigarettenkonsum verlagert sich sukzessive nach vorn. Die in der HBSC Studie befragten 15-jährigen Raucher haben im Alter von 12 Jahren mit dem Rauchen begonnen. Im internationalen Vergleich befinden sich deutsche Jugendliche damit in der Spitzengruppe der regelmäßigen Tabakkonsumenten. Analysen früherer HBSC-Studien konnten in diesem Zusammenhang nachweisen, dass es in erster Linie nationale Bedingungen sind, die das Rauchen unter Jugendlichen eindämmen können. Als wichtigster Faktor ist hier der Preis der Zigaretten im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen der Bevölkerung zu sehen. Ebenso spielt die Verfügbarkeit von Zigaretten, etwa in Automaten, sowie die Verbreitung von Tabakwerbung eine Rolle⁴.

Da die Besteuerung von Zigaretten und damit der Preis das bisher erfolgreichste staatliche Instrument zur Einflussnahme auf den Tabakkonsum der Bevölkerung ist, ist die weitere sukzessive Erhöhung der Tabaksteuer aus der Perspektive der Prävention deutlich zu begrüßen. Die Industrie beabsichtigt offenbar eine Abmilderung der Preiserhöhung durch kleinere Packungsgrößen. Die Einführung einer Mindestgröße und das Verbot der Einzelabgabe unterstützt folgerichtig die Intention der Tabaksteuererhöhung. Im Hinblick auf die Verhinderung des Rauchens bei Jugendlichen ist diese Regelung sinnvoll. Sie erscheint uns besonders ge-

⁴Settertobulte, W. (2000): Generation Smoke - Immer mehr Kids greifen zur Kippe. Gesundheit & Gesellschaft, 6, 3. Jahrgang (42 - 48).

Richter, M. & Settertobulte, W. (2003). Gesundheits- und Freizeitverhalten von Jugendlichen. In: Hurrelmann K., Klocke, A., Melzer, W. & Ravens-Sieberer, U. (Hrsg.) (2003): Jugendgesundheitsurvey. Weinheim, München: Juventa Verlag.

eignet, den Einstieg in den Tabakkonsum für junge Menschen unattraktiv zu gestalten bzw. zu behindern. Bezüglich des Einstiegs in das Rauchen ist auch das Verbot der kostenlosen Abgabe von Zigaretten ausdrücklich wünschenswert.

Wir möchten jedoch auf eine mögliche unerwünschte Folge dieser Regelung hinweisen: Die gesundheitlichen Schäden durch den Zigarettenkonsum bei Erwachsenen wie bei Jugendlichen ergeben sich im Bevölkerungsbezug nicht nur aus der absoluten Zahl der Raucher, sondern - damit im Zusammenhang - auch aus der Menge der täglich gerauchten Zigaretten. Das individuelle Risiko für Krebs- und Gefäßerkrankungen sowie für respiratorische Erkrankungen steigt statistisch proportional zum quantitativen Zigarettenkonsum. Der überwiegende Anteil der abhängigen Raucher, dazu zählen auch bereits etwa ein Drittel der über 15-Jährigen, gestaltet die Tagesdosis nach der handelsüblichen Packungsgröße der Zigaretten. Studien, die das Rauchverhalten unter Bezugnahme auf die Menge täglich gerauchter Zigaretten untersucht haben, konnten dies zeigen. Die Festlegung einer Mindestgröße für Zigarettenpackungen hat also auch in diesem Zusammenhang einen steuernden Effekt. Dem Ziel einer mittelfristigen Verringerung des volkswirtschaftlichen Schadens durch tabakbedingte Folgeschäden steht also die Festlegung einer Mindestgröße möglicherweise entgegen. Nur eine weitere Erhöhung des Zigarettenpreises und damit die Förderung der Motivation zum Nichtrauchen würde diesen Effekt aufheben können. Zu diesem interessanten Aspekt liegen zur Zeit leider keine eindeutigen wissenschaftlichen Studien vor.

Aus der Perspektive der Prävention sind zum Schutz der jungen Menschen vor Suchtgefahren weitere arrondierende Maßnahmen zum Tabakkonsum notwendig. Dies sind weiterhin Beschränkungen des Zugangs für Jugendliche, eine weitere Eingrenzung der Rauchgelegenheiten durch eine Ausweitung von Rauchverboten und ein verstärkter Nichtraucherschutz.

Prof. Dr. Klaus Hurrelmann
Dr. Wolfgang Settertobulte