



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes junger Menschen vor Gefahren des Alkohol- und Tabakkonsums – Drucksache 15/2587 und den Anträgen der Fraktion der CDU/CSU - Drucksache 15/2646 - und der Fraktion der FDP – Drucksache - 15/2619 - überreichen.

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 28. April 2004

A. Allgemeines

I. Grundsätzliche Zielsetzung

Den mit dem Gesetzentwurf und den Anträgen verfolgten Zielen ist zuzustimmen. Sie kommen dringenden jugendschutzpolitischen Anliegen nach. Dem Schutz junger Menschen vor den Gefahren des Alkohol- und Tabakkonsums wird zu Recht ein hoher Stellenwert zugemessen. Die rasch steigende Tendenz zu frühzeitigem Zigaretten- und Alkoholkonsum weist auf deutliche Defizite beim Schutz von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vor diesen Gefahren hin.

II. Alkoholkonsum

1. Notwendigkeit staatlichen Eingreifens

Der Konsum von industriell vorgefertigten Alkoholmischgetränken mit hohem Zuckergehalt (sog. Alkopops) durch junge Menschen ist dramatisch angestiegen. Derartige Getränke dienen nicht zuletzt auch als Einstiegsdroge, da ihr hoher Anteil an Süßungsmitteln und Aromastoffen den für Kinder, Jugendliche und vor allem auch für junge Frauen unangenehmen Alkoholgeschmack verdeckt. Durch Produktion und Vertrieb derartiger Getränke werden „natürliche“ Hemmschwellen gegen den Alkoholkonsum systematisch und - möglicherweise sogar gezielt - herabgesetzt. Das ist für die jungen Verbraucher kaum zu erkennen. Hinzu kommt, dass das Verkaufspersonal im Einzelhandel und in den Gaststätten diese Getränke nicht selten unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Jugendschutzrechts abgibt. Dies geschieht nicht zuletzt wegen ihrer Aufmachung, die eher auf alkoholfreie Erfrischungsgetränke hindeutet als auf Getränke mit hohem Alkoholgehalt.

Von dieser Feststellung gehen auch - im Wesentlichen übereinstimmend - die Begründungen der Fraktionen zu ihren Anträgen (Drucks. 15/2587, S. 1 f.; 15/2646; 15/2619) aus. Die dadurch beschriebene Situation lässt sich als Erscheinungsformen eines gravierenden Marktversagens kennzeichnen. Staatliches Handeln ist danach dringend angezeigt.

2. Verschärfung der Kennzeichnungspflicht

Die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Verschärfung der Kennzeichnungspflicht ist angesichts des – teils auf Unwissenheit beruhenden – weit verbreiteten Vollzugsdefizits jugendschutzrechtlicher Vorschriften für diese Produkte erforderlich und juristisch unproblematisch. Auch die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP gehen in ihren Entschließungsanträgen von gravierenden Vollzugsdefiziten aus, allerdings mit unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Während der Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion im Grundsatz ebenfalls gesetzliche Maßnahmen fordert (II. 3. und 4.), befürwortet die FDP-Fraktion eine Selbstverpflichtung von Handel und Gastronomie.

Schon die technische Realisierung einer derartigen Selbstverpflichtung dürfte im Hinblick auf die überaus heterogene und stark zersplitterte Anbieterseite für diese Produkte schwer fallen. Das gilt erst recht für die Überwachung ihrer Einhaltung und notfalls Durchsetzung. Insgesamt ist – auch angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit mit Selbstverpflichtungsabkommen – erhebliche Skepsis angebracht. Auf oligopolistisch strukturierten Märkten mag dafür eine gewisse Aussicht auf zeitweiligen Erfolg bestehen. Für die hier relevante Märkte dürfte sie aber ausgeschlossen sein. Eine Selbstverpflichtung der betroffenen Kreise zur Mitwirkung an der Vollzugssicherung des Jugendschutzrechts ist letztlich *nicht* als - auch nur annähernd - gleich wirksame Maßnahme wie die vorgesehene gesetzliche Verpflichtung einzuschätzen.

3. Auferlegung einer Sondersteuer (Artikel 1 des Gesetzentwurfs)

Der im Gesetzentwurf der (Drucks. 15/2646) vorgeschlagene Weg einer Preiserhöhung durch Erhöhung der Abgabenlast auf diese Getränke ist wirkungsvoll, erforderlich und angemessen. Die angezeigte deutliche Preiserhöhung lässt sich grundsätzlich auch in Einklang mit den höherrangigen Vorgaben sowohl des Europarechts als auch des deutschen Verfassungsrechts verwirklichen. Insofern ist dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Allerdings weist er handwerkliche Schwächen auf, die den Bestand der Regelung gefährden können.

a) Zuständigkeit des Bundes

Der Bund hat nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung der vorgesehenen Abgabe auf Alkoholmischgetränke. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen, Vorliegen einer Verbrauchsteuer, deren Aufkommen dem Bund zusteht, sind erfüllt.

Es handelt sich um eine Steuer. Für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung kommt es nicht auf die Bezeichnung im Gesetz an, sondern auf die inhaltliche Ausgestaltung einer Abgabe. Die vorgeschlagene Steuer erfüllt alle Merkmale, die das Bundesverfassungsgericht als maßgebend für den grundgesetzlichen *Steuerbegriff* ansieht (BVerfGE 98, 106 [123]): Sie wird jedem auferlegt, der den steuerlichen Tatbestand erfüllt, und wird unabhängig von einer individuellen Gegenleistung erhoben. Sie erbringt einen Ertrag zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben. Die *Verwendungsbindung* der Einnahmen steht einer Einordnung als Steuer nicht entgegen (BVerfGE 7, 244 [254]; 9, 291 [300]; 49, 343 [354]). Trotz vielfältiger Bedenken ist mittlerweile in der Rechtsprechung auch aner-

kannt, dass die *Verfolgung von Lenkungs Zwecken* mit dem Begriff der Steuer vereinbar ist (BVerfGE 3, 407 [436] - Gutachten; 6, 55 [81]; 13, 331 [345f.]; 16, 147 [161]; 19, 101 [114]; 119 [125]; 21, 160 [169]; 30, 250 [264]; 31, 8 [23f.]; 32, 78 [85]; 36, 66 [70f.]; 38, 61 [80]; 67, 265 [282]). Zum Teil hat die Rechtsprechung sogar genügen lassen, dass mit der Steuer nur fiskalische Nebenzwecke verfolgt werden (BVerfGE 3, 407 [436]; 16, 147 [162]; 55, 274 [299]; ebenso BVerwGE 96, 272 [277f.], aus anderen Gründen aufgehoben von BVerfGE 98, 106).

Es handelt sich auch um eine *Verbrauchssteuer*, da sie an den Verbrauch von Alkoholmischgetränken anknüpft und auf Überwälzung angelegt ist. Nicht erforderlich ist, dass die Überwälzung auf den Verbraucher auch in jedem Einzelfall gelingt (BVerfG Urteil vom 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99; 1 BvR 905/00 zur „Ökosteuer“, Rn. 63).

Nach der Rechtsprechung bedarf es neben der finanzverfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz nicht auch noch zusätzlich der Sachkompetenz für das mit der Steuer verfolgte Lenkungsziel (BVerfGE 13, 181 [196f.]; 14, 76 [99]; 16, 147 [162]; 36, 66 [71]; 38, 61 [80]; 98, 106 [118] auch bei außerfiskalischem Hauptzweck, wenn nur die objektive Ertragsfunktion gewahrt ist; BVerwGE 96, 272 [288f.]).

b) Verstoß gegen das Gesamtdeckungsprinzip

Unabhängig davon, ob man dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung Verfassungsrang zubilligt (offen gelassen von BVerfG, Urteil vom 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99; 1 BvR 905/00 zur „Ökosteuer“, Rn. 61), ist jedenfalls die vorgesehene Zweckbindung der Einnahmen verfassungsrechtlich unbedenklich. Durchbrechungen des Prinzips sind nicht ausgeschlossen und eine verfassungswidrige Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers liegt nicht vor. Ohnehin ist kaum vorstellbar, wie das Budgetrecht des Parlaments betroffen sein kann. Das Bundesverfassungsgericht hält sie aber wohl für möglich bei einer „Zweckbindung in unvertretbarem Ausmaß“ (BVerfGE 93, 319 [348]), ohne aber weiteres auszuführen; ebenfalls angesprochen im Urteil zur „Ökosteuer“, Urteil vom 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99; 1 BvR 905/00, Rn. 61). Das Steuergesetz würde ohnehin keine Bindung des Haushaltsgesetzgebers erzeugen können. Das die Zweckbindung des Aufkommens durchbrechende (Haushalts-)Gesetz ginge als *lex posterior* vor (Siekmann, in: Sachs (Hrsg), Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, vor Art. 104 a Rn. 59).

c) Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Die vorgeschlagene Abgabe entspricht in ihrer Grundstruktur der so genannten Ökosteuer, die das Bundesverfassungsgericht vor wenigen Tagen verfassungsrechtlich gebilligt hat (Urteil vom 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, 1 BvR 905/00):

- Es wird eine spezielle Steuer für den Verbrauch von Wirtschaftsgütern erhoben.
- Die Abgabenauflegung verfolgt im Kern Lenkungs zwecke.
- Das Ertrag aus der Abgabe soll einer Stelle außerhalb des Bundeshaushalts zugewendet werden.

Wendet man die in dieser Entscheidung bekräftigten Grundsätzen auf die vorgeschlagene Steuer auf Alkoholmischgetränke an, kann eine Verletzung der *Berufsfreiheit* (Art. 12 Abs. 1 GG) schon deshalb nicht vorliegen, weil sie nur die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit verschiedener Berufe regelt, die Berufstätigkeit selbst aber unberührt lässt. Es fehlen der erforderliche „enge Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes“ und die „objektiv ... berufsregelnde Tendenz“ (vgl. BVerfG,

aaO, Rn. 42, zur Ökosteuer). Dies folgt vor allem daraus, dass die Steuer auf Überwälzung angelegt ist. Produzenten und Anbieter von Alkoholmischgetränken sollen sie nicht selbst tragen, sondern die Letztverbraucher. Nur so kann der angestrebte Lenkungszweck – Zurückdrängen des Verbrauchs durch junge Menschen – erreicht werden.

Die Möglichkeit einer Verletzung der *Eigentumsgarantie* (Art. 14 Abs. 1 GG) scheidet ebenfalls aus. „Die Eigentumsgarantie schützt nicht vor Preiserhöhungen infolge von neuen oder erhöhten Steuern. Die Erwartung, dass ein Unternehmen auch in der Zukunft rentabel betrieben werden kann, fällt nicht in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG“ (BVerfG, aaO, Rn. 46 m. Nachw.).

Schließlich führt die Einführung einer solchen Steuer auch nicht zur Verletzung des *allgemeinen Gleichheitssatzes* aus Art. 3 Abs. 1 GG. Nimmt man, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert (BVerfG, aaO, Rn. 54), bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung von indirekten Steuern den End- oder Letztverbraucher in den Blick, liegt keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vor. Da Steuergesetze Massenvorgänge betreffen, darf der Gesetzgeber typisieren und Besonderheiten ganzer Gruppen vernachlässigen. Namentlich, wenn die Auferlegung einer Abgabe, wie hier, der Erzielung von Lenkungswirkungen dienen soll, räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber „eine große Gestaltungsfreiheit“ ein. Es genügt, dass „die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechenden Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt“ (BVerfG, aaO, Rn. 58).

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich gestattet, dass die „gezielte Höherbelastung bestimmter steuerliche Verbrauchstatbestände“ „insbesondere auch durch umweltpolitische Zwecke“ gerechtfertigt werden kann (BVerfG, aaO, Rn. 65). Das muss erst Recht für den Schutz von Leben und Gesundheit junger Menschen gelten. Speziell der Jugendschutz genießt in der Grundrechtsordnung einen hohen Rang, wie Art. 5 Abs. 2 GG zeigt. Allerdings verlangt das Gericht, dass der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen ist. Sie darf sich aber aus den Gesetzmaterialien und einer Gesamtschau der Regelungen ergeben (BVerfG, aaO, Rn. 66). Diesen Anforderungen genügt der Entwurf, namentlich durch die Ausführungen auf Seite 1, 6 und 7 der Drucksache 15/2587. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes liegt nicht vor.

d) Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Abgabe

Die *Wirksamkeit* einer von Seiten des Staates erzwungenen Preiserhöhung ist nicht zu bezweifeln, da vor allem junge Menschen ein hohes Maß an Preissensibilität aufweisen; oder anders ausgedrückt: Die Preiselastizität ihrer Nachfrage nach derartigen Gütern ist sehr hoch.

Die *Erforderlichkeit* der mit dem Gesetz vorgesehenen Erhöhung der Abgabenlast ist auch gegenüber einem vollständigen Verbot für diese Getränke, das angesichts des sich drastisch verschärfenden Problems des Alkoholkonsums durch Kinder ebenfalls in Betracht zu ziehen ist, das wesentlich mildere Mittel.

Sie ist auch *angemessen*, wenn die schon eingetretenen Schäden und die noch drohenden Gefahren für Leib und Leben von Kindern und Jugendlichen hinreichend gewichtet werden. Dem stehen nur verhältnismäßig geringe Belastungen für Produzenten und Handel gegenüber. Bei der Abwägung spricht zudem zugunsten der Angemessenheit, dass es sich um verhältnismäßig neue Kreationen der Anbieter handelt und dass sie zumindest im Effekt dazu führen, vorhandene Sicherungsmechanismen zu unterlaufen. Dabei ist es zweitrangig, ob das von den Betroffenen beabsichtigt ist oder nicht. Es kommt auf ihre objektive Eignung an.

e) Europarechtliche Vorgaben

Steuern auf Alkohol und alkoholische Getränke gehören zu den europarechtlich harmonisierten Verbrauchsteuern. Der Spielraum des deutschen Gesetzgebers ist deshalb im Bereich dieser Steuern stark eingeschränkt. Es besteht die Gefahr, dass der vorgelegte Gesetzentwurf diese Grenzen überschreitet und deshalb möglicherweise keinen Bestand bei einer Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof haben wird.

Allerdings gestattet Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (Abl. L 76/1 v. 23.3.1992) die Erhebung „anderer indirekter Steuern mit besonderer Zielsetzung“ auf Alkohol und alkoholische Getränke, „sofern diese Steuern die Besteuerungsgrundsätze der Verbrauchsteuern oder Mehrwertsteuer in bezug auf die Besteuerungsgrundlage sowie die Berechnung, die Steuerentstehung und die steuerliche Überwachung beachten“. Dem versucht § 3 des Entwurfs und die Ausrichtung auf spezielle Lenkungsziele Rechnung zu tragen. Aber schon die Regelung der Aufkommensverwendung und der Aufkommensverteilung fügt sich nicht sauber in die Ausrichtung auf eine „besondere Zielsetzung“ ein. Der fiskalisch motivierte Versuch, nur ein *Netto-Mehraufkommen* zur Suchtprävention zu verwenden, ist europarechtlich bedenklich. Wenn es um die Sicherung fiskalischer Belange geht, hätte der allgemeine Steuertarif aus § 131 Gesetzes über das Branntweinmonopol, der real – durch Konstanthalten in der Inflation - seit Jahren gesenkt worden ist, deutlich erhöht werden müssen. Damit würde zugleich den zu erwartenden Steuerausweichbemühung etwas der Anreiz genommen.

Vor allem ist aber zu beachten, dass Art. 22 der Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholischer Getränke (Abl. L 31/21 v. 31.10.92) *ausdrücklich* vorschreibt, dass „auf alle Erzeugnisse“, „die der Verbrauchsteuer auf Ethylalkohol unterliegen“ derselbe Verbrauchsteuersatz anzuwenden ist. Man kann diese Vorschrift als spezielle Regelung verstehen, die auch gegenüber der Öffnungsklausel des Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 92/12/EWG Vorrang hat. Dann wäre der Entwurf nicht mit Europarecht zu vereinbaren. Aber auch bei grundsätzlicher Zulassung weiterer Steuern auf Ethylalkohol, ist sorgsam darauf zu achten, dass es sich tatsächlich um eine „andere Steuer“ und nicht nur um einen erhöhten Steuersatz handelt. Dem wird der Entwurf kaum gerecht. Das europarechtliche Risiko hätte schon dadurch deutlich reduziert werden können, dass der Steuergegenstand anders als durch die Bezugnahme auf § 130 Abs. 1 des Gesetzes über das Branntweinmonopol abgegrenzt und vor allem das Aufkommen ungeschmälert an andere Ertragsberechtigte als den Bund zugewiesen worden wäre.

Hilfreich wäre eine *Orientierung an der französischen Regelung* gewesen, die bereits seit einer Reihe von Jahren eine derartige besondere Abgabe in Article 1613 bis des Code général des impôts (CGI) vorsieht. Diese Abgabe wird zwar als „taxe“, also Steuer im weiteren Sinne bezeichnet, findet sich aber zutreffend nicht in dem Teil des Gesetzes der die staatlichen Steuern regelt. Durch die Zuordnung zu dem Teil, der Abgaben zugunsten von Kommunal Körperschaften und sonstigen Einrichtungen enthält („Livre Premier, Deuxième Partie: Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes“), wird deutlich, dass es sich um eine „andere Steuer“ im Sinne des Europarechts handelt. Diese zutreffende Behandlung wird noch dadurch abgesichert, dass das Aufkommen aus dieser Abgabe ausschließlich zugunsten der (staatlichen) gesetzlichen Krankenversicherung erhoben wird („perçue au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés“)

Das europarechtliche Risiko könnte fast völlig ausgeschaltet werden, indem eine spezielle, *nicht-steuerliche Lenkungsabgabe* auf die Mischgetränke erhoben wird. Dabei sollte tunlichst offen gelassen werden, ob es sich um eine Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt oder um eine sonstige Abgabe, die nicht die Kriterien einer Sonderabgabe erfüllen muss, weil sie keine Finanzierungsfunktion hat. Beide Arten von Abgaben lassen sich auf Alkoholmischgetränke im Einklang mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes einführen. Die hierfür erforderliche (Sach-)Kompetenz des Bundes folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (Jugendschutz) und Nr. 20 (Verbrauchsgüter). Die Rechtsprechung hat die Kompetenz des Bundes zu jugendschutzrechtlichen Regelungen anerkannt (BVerfGE 31, 113 [117]; BVerwGE 19, 94 [96]; 23, 112 [113]; 85, 169 [176]).

4. Branntweinsteuer

Die Branntweinsteuer ist seit über 20 Jahre nicht mehr erhöht worden. Seitdem hat sich der Geldwert nennenswert verringert, so dass die in Absolutbeträgen festgesetzte Steuer eine immer geringere Last darstellt. Wenn eine Verbrauchsteuer nicht der Geldentwertung angepasst wird, verringert sich sowohl ihre Finanzierungsbeitrag als auch ihre Lenkungsfunktion, da das besteuerte Gut relativ zu den anderen Gütern billiger wird. Eine Erhöhung des (allgemeinen) Branntweinsteuertarifs ist daher dringend angezeigt. Zudem kann auf diese Weise den fiskalpolitischen Wünschen, die in § 4 des Entwurfs zum Ausdruck kommen, wesentlich besser und juristisch unangreifbar Rechnung getragen werden. In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage ist die Erhöhung einer speziellen Verbrauchsteuern das finanzpolitische Mittel der Wahl. Sie trägt zudem zur Reduktion der immensen Kosten durch die gesundheitlichen Folgen des Konsums von Suchtmitteln bei.

II: Tabakkonsum

Das Verbot von „Kinderpackungen“ und der unentgeltlichen Abgabe von Zigaretten ist ein notwendiger Schritt zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Werbemethoden der Zigarettenindustrie. Insoweit ist der Entwurfs nicht zu beanstanden. Bedenken bestehen jedoch im Hinblick auf die Umsetzung dieser Anliegen.

Fragwürdig ist bereits die systematische Einordnung der Regelung in das Tabaksteuergesetz. Sie gehört eher in das Jugendschutzgesetz (JuSchG) oder das Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz – LMBG). Darüber hinaus ist das erforderliche und wohl auch beabsichtigte vollständiges Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Zigaretten (nicht eindeutig Drucks. 15/2587, S. 1, deutlich jedoch S. 8) nicht gelungen. In der jetzt vorliegenden Fassung ist § 24 Abs. 1 TabStG nicht hinreichend beachtet, so dass die unentgeltliche Abgabe von vollständigen Zigarettenpackungen wohl weiterhin zulässig wäre.

Darüber besteht kein hinreichender sachlicher Grund für die Differenzierung zwischen Zigaretten und anderen Tabakprodukten, zumal die Zigarettenindustrie schon zunehmend auf den Absatz von Zigarillos und Kautabak bei Jugendlichen setzt. Deshalb ist die unentgeltliche Abgabe aller Tabakprodukte zu untersagen und nicht nur von Zigaretten.

B. Einzelheiten

I. Zu Artikel 1

Die Verwendung des Begriffs „Alkopops“ im Gesetzestext ist der Sprache eines förmlichen Gesetzes nicht angemessen. Zudem entsteht durch das Aufgreifen der umgangssprachlichen Bezeichnung im Gesetzeswortlaut der Eindruck der Unernsthaftigkeit und möglicherweise einer unbeabsichtigten Werbebotschaft.

1. Zu § 1

Entgegen der im Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion geäußerten Auffassung ist eine zweckentsprechende Abgrenzung des Abgabegenstandes sehr wohl möglich. Allerdings ist zu bezweifeln, dass die im Gesetzentwurf vorgenommene Abgrenzung befriedigend ist. Schon aus europarechtlichen Gründen ist die Anknüpfung an das Steuerobjekt der Branntweinsteuer zu überdenken. Alle alkoholhaltigen Mischgetränke, die industriell hergestellt oder zum unmittelbaren Verbrauch vorbereitet sind, sollte erfasst werden, wenn sie den geforderten Mindestalkoholgehalt aufweisen. Die Anknüpfung an die Herkunftsquellen des Alkohols ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Sie ist allenfalls auf die historisch bedingte Abgrenzung verschieden starker Interessengruppen zurückzuführen, die aber für Differenzierungen im Jugendschutz keinen Platz hat. Die Lenkungsabgabe auf Alkoholmischgetränke muss sich an ihrer Gefährlichkeit und nicht an der Herkunft des darin enthaltenen Alkohols orientieren.

Nur die durch die *traditionellen* Produktionsprozesse erzeugten Alkoholika könnten von einer solchen Abgabe verschont bleiben, da zumindest eine Täuschung über ihren Alkoholgehalt und damit ihre Schädlichkeit weniger wahrscheinlich ist. Als zusätzliches Abgrenzungskriterium könnte auf den Zuckergehalt abgestellt werden. Mit Hilfe der Lebensmitteltechnologie und dem Zusatz von geeigneten Aromastoffen ist aber immer noch die (gezielte) Herabsetzung der Hemmschwelle bei jungen Menschen durch die Kreation neuer und neuartiger alkoholischer Getränke möglich. Alle diese Neuschöpfungen stellen Gefahren für den Jugendschutz dar, nicht zuletzt weil es Erziehungsberechtigten und Verkaufspersonal nur schwer möglich ist, die schnelle Entwicklung dauernd zu verfolgen. In jedem Fall sollte aber die Obergrenze von 10 vol.% entfallen, da sie zum Unterlaufen der Abgabepflicht anregt. Gesundheitspolitisch ist die Grenze auch nicht zu rechtfertigen.

Vorschlag:

§ 1

Steuergebiet, Steuergegenstand [Abgabegegenstand]

(1) Alkoholmischgetränke [Alkoholhaltige Süßgetränke] unterliegen im Steuergebiet einer Sondersteuer [Abgabe] zum Schutz junger Menschen. Steuergebiet ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Gebiet Büsingen und ohne die Insel Helgoland. [Die Steuer ist eine Verbrauchsteuer im Sinne der Abgabenordnung.]

(2) Alkoholmischgetränke im Sinne dieses Gesetzes sind Getränke - auch in gefrorener Form-, die aus einer Mischung von Getränken mit einem Alkoholgehalt von 1,2 % oder weniger mit Waren der Positionen 2203, 2204, 2205, 2206, 2207 und 2208 der Kombinierten Nomenklatur bestehen und trinkfertig in verschlossenen, zum Verkauf bereiten Behältnissen abgefüllt sind.

(3) Als Alkoholmischgetränke im Sinne dieses Gesetzes gelten auch industriell vorbereitete Mischungskomponenten von Getränken nach Absatz 2, die in einer gemeinsamen Verpackung enthalten sind.

Damit sind auch Mischgetränke auf der Basis von Bier und Wein erfasst.

Hilfweise:

Zu Absatz 2

In § 1 Absatz 2 des Entwurfs sollte in jedem Fall der zweite Spiegelstrich lauten:

„einen Alkoholgehalt von mehr als 1,2 vol% aufweisen und“

II. Zu Artikel 3

Die Verbot einer unentgeltlichen Abgabe ungeöffneter Packungen sollte durch eine Änderung von § 24 TabStG unmissverständlich festgelegt werden. Bei Festlegung einer Mindestverpackungsgröße von 17 Zigaretten wird der angestrebte Effekt - Erschwerung des Zugangs zu Zigaretten für Kinder und Jugendliche - unnötig verwässert.

Formulierungsvorschlag:

1. (wie bisher)

a) (wie bisher).

aa) In Satz 2 wird nach den Wörtern „zu prüfen“ die Angabe eingefügt „oder vorzuzeigen“. Der Rest des Satzes wird gestrichen.

b) Im vorgeschlagenen Absatz 3 wird die Zahl „17“ durch „19“ ersetzt.

2. § 24 wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „,außer bei unentgeltlicher Abgabe als Proben oder zu Werbezwecken,“ gestrichen.

3. (bisherige Nr. 2)

III. Neuer Artikel

Die erforderliche allgemeine Anpassung der Branntweinsteuer wird durch folgenden Artikel erreicht:

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über das Branntweinmonopol

Das Gesetz über das Branntweinmonopol vom 8.4.1922 (RGBl. I S. 335, 405), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2924), wird wie folgt geändert:

In § 131 Abs. 1 Satz 2 wird die Zahl „1303“ durch „1694“ ersetzt.

Die Zählung der folgenden Artikel ist entsprechend anzupassen.

C. Zusammenfassung

Die vorgesehene Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie stößt jedoch auf europarechtliche Bedenken. Diese Bedenken können ausgeräumt werden, indem die Lenkungsabgabe als eine weiter gefasste nichtsteuerliche Abgabe auf derartige Alkoholmischgetränke ausgestaltet wird oder zumindest in der Einzelausgestaltung der vorgeschlagenen Sondersteuer deutlich wird, dass es sich um eine „andere Steuer“ im Vergleich zur Branntweinsteuer handelt. Dafür sind Regelungen über Steuergegenstand und Empfänger des Aufkommens aus der Abgabe zu überarbeiten.

Die Regelung der Kennzeichnungspflicht ist zu befürworten und juristische unbedenklich.

Das vorgesehene Verbot einer unentgeltlichen Abgabe von Zigaretten ist ebenfalls zu befürworten, bedarf aber einer Anpassung im Detail, um das angestrebte Ziel zu verwirklichen. Die Mindestpackungsgröße sollte auf 19 Stück und nicht nur auf 17 Stück heraufgesetzt werden.

Da schon seit über zwanzig Jahren die Branntweinsteuer nicht der Geldwertentwicklung angepasst worden ist, sollte der allgemeine Steuersatz von 1303 Euro auf 1694 Euro je Hektoliter erhöht werden. Damit wird auch die Umgehung der geplanten Abgabe auf die Mischgetränke weniger wirkungsvoll.

Bochum, den 23. April 2004

Prof. Dr. Helmut Siekmann