

28.08.92

*24 Seiten*

**Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

Bericht der Bundesregierung über Möglichkeiten der weiteren Einschränkung  
der Werbung für Tabakerzeugnisse

Der Bundesminister für Gesundheit

Bonn, den 27. August 1992

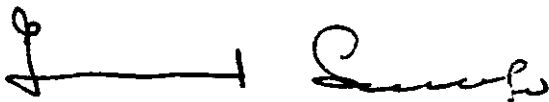
An den  
Präsidenten des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bundesrat hat in seiner 634. Sitzung am 27. September 1991 die Bundesregierung gebeten, ihm über die Möglichkeiten weiterer nationaler gesetzlicher Einschränkungen der Werbung für Tabakerzeugnisse zu berichten (BR-Drs. 425/91 (Beschluß)).

Hiermit übersende ich Ihnen den erbetenen Bericht der Bundesregierung.

Mit freundlichen Grüßen



Bericht der Bundesregierung über Möglichkeiten der weiteren Einschränkung  
der Werbung für Tabakerzeugnisse

I. Einleitung

Durch Beschluß des Bundesrates vom 27. September 1991 (Drucksache 425/91 (Beschluß)) zu dem geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der EG betreffend die Werbung für Tabakerzeugnisse ist die Bundesregierung aufgefordert worden, den Richtlinienvorschlag, der ein nahezu völliges Werbeverbot für Tabakerzeugnisse vorsieht, abzulehnen. Zur Begründung verweist der Bundesrat darauf, daß der Gemeinschaft für die mit der Richtlinie vorgesehenen Regelungen die Rechtsgrundlage fehle und gegen die Umsetzung in das nationale Recht verfassungsrechtliche Bedenken bestünden.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung in seinem Beschluß außerdem gebeten zu prüfen, inwieweit auf nationaler Ebene gesetzliche Regelungen getroffen werden können, um die Werbung für Tabakerzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland weiter einzuschränken. Hierzu führt der Bundesrat aus, daß die bisher geltenden Einschränkungen der Werbung für Tabakerzeugnisse als nicht ausreichend anzusehen seien. Insbesondere Kindern und Jugendlichen werde durch die Werbung für Tabakerzeugnisse der Eindruck vermittelt, daß das Rauchen ein fester Bestandteil der Erwachsenenwelt sei. Insgesamt vertritt der Bundesrat die Auffassung, aus gesundheitspolitischer Sicht teile er die Anliegen der EG-Kommission.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung gebeten, dem Bundesrat über die Möglichkeiten weiterer gesetzlicher Einschränkungen der Werbung bis zum 30. Juni 1992 einen Bericht vorzulegen.

Die Bundesregierung kommt dem mit dem vorliegenden Bericht nach.

## II. Gegenwärtige Rechtslage zur Werbung für Tabakerzeugnisse.

Mit dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1946) wurden erstmalig in der Bundesrepublik Deutschland Rechtsvorschriften eingeführt, mit denen die Werbung für Tabakerzeugnisse sowohl quantitativ als auch qualitativ eingeschränkt worden ist. Die gesetzlichen Werbebeschränkungen erfolgten mit dem Ziel, Mißbräuchen in der Werbung für Tabakerzeugnisse zu begegnen.

Nach § 22 Abs. 1 LMBG ist die Werbung für Zigaretten, zigarettenähnliche Tabakerzeugnisse und Tabakerzeugnisse zum Selbstdrehen von Zigaretten im Hörfunk und im Fernsehen verboten. Nach Artikel 13 der EG-Fernsehrichtlinie vom 3. Oktober 1989 (89/552/EWG) und dem inhaltsgleichen Artikel 15 Abs. 1 des Europäischen Fernseh-Übereinkommens ist darüber hinaus die Werbung für alle Tabakerzeugnisse im Fernsehen zu unterbinden.

Abgesehen von den vorgenannten medienbezogenen Werbeverboten wurde durch § 22 Abs. 2 LMBG die Werbung für alle Tabakerzeugnisse durch allgemeine Rahmenregelungen inhaltlich beschränkt. Danach ist es z.B. verboten, in der Werbung für Tabakerzeugnisse Aussagen, Aufmachungen oder Darstellungen zu verwenden, durch die der Eindruck hervorgerufen wird, daß der Genuß von Tabakerzeugnissen gesundheitlich unbedenklich oder geeignet sei, die Funktion des Körpers, die Leistungsfähigkeit oder das Wohlbefinden günstig zu beeinflussen. Verboten ist auch Werbung, die die Tabakerzeugnisse als natürlich oder naturrein darstellt oder die das Inhalieren als nachahmenswert erscheinen läßt. Dem Schutz von Jugendlichen und Kindern vor mißbräuchlicher Werbung ist in besonderer Weise dadurch Rechnung getragen, daß Ausgestaltungen der

Werbung verboten worden sind, die ihrer Art nach besonders dazu geeignet sind, Jugendliche oder Heranwachsende zum Rauchen zu veranlassen.

Verstöße gegen die vorgenannten gesetzlichen Verbote und Beschränkungen sind nach § 53 Abs. 2 und 3 LMBG als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbußen bis zu 50.000,-- DM bewehrt.

Neben den gesetzlichen Werbeverboten und -beschränkungen, die den allgemeinen Rahmen für die Werbung abstecken, hat sich die betroffene Wirtschaft insbesondere auf Anstoß durch den Bundesminister für Gesundheit weitere Beschränkungen in der Werbung für Tabakerzeugnisse auferlegt. Im Vordergrund stehen die Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Zigarettenindustrie, die nach und nach weiter entwickelt worden sind. Diese Vereinbarungen enthalten in z.T. sehr detaillierten Tatbeständen eine Vielzahl von quantitativen und qualitativen Beschränkungen der Werbung für Zigaretten. Die Selbstbeschränkungsvereinbarungen verbieten z.B. die Werbung für Zigaretten an bestimmten Orten, z. B. in Sportstätten und bei Sportveranstaltungen; ferner verbieten sie Werbung durch bestimmte Werbemittel oder -träger, z.B. auf öffentlichen Verkehrsmitteln und durch Luftfahrzeuge; außerdem begrenzen die Selbstbeschränkungsregeln die Anzeigengröße in Magazinen und Zeitschriften und legen für die Plakatwerbung die höchstzulässigen Maße und die Anzahl der Werbeträger fest. Aufgrund einer im Jahre 1980 geschlossenen Vereinbarung der Zigarettenindustrie muß auch bei der Werbung für Zigaretten in Zeitungen und Zeitschriften sowie auf Plakaten der durch Rechtsverordnung für die Anbringung auf Verpackungen vorgeschriebene Warnhinweis "Der Bundesgesundheitsminister: Rauchen gefährdet Ihre Gesundheit" in Verbindung mit der Angabe über den Kondensat- und Nikotingehalt angebracht werden. Für den Warnhinweis ist die Mindestgröße bezogen auf die Gesamtwerbefläche festgelegt. Die Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Zigarettenindustrie enthalten auch jugendbezogene Beschrän-

kungen, indem sie die Werbung durch Verteilung von Werbeartikeln, die besonders bei Kindern beliebt sind, z. B. Fähnchen, Mützenschirme, Luftballons, Wimpel verbieten. Unzulässig ist auch die Darstellung von Personen in der Werbung, die jünger als 30 Jahre alt sind oder die von den maßgeblichen Personenkreisen für jünger als 30 Jahre gehalten werden.

Über die Einhaltung der Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Zigarettenindustrie wacht eine beim Verband der Zigarettenindustrie eingerichtete Schiedsstelle. Verstöße gegen die Selbstbeschränkungsvereinbarungen können mit Geldbußen bis zu 300.000,-- DM belegt werden.

Über die Einhaltung der allgemeinen Werberegeln wacht auch der beim ZAW eingerichtete Werberat.

Nach Darstellung des Verbandes der Zigarettenindustrie sind in den Jahren 1987 bis 1991 insgesamt 10 Schiedsverfahren durchgeführt worden. Diese Verfahren hatten Verstöße gegen quantitative Selbstbeschränkungsregeln wie verbotene Werbung auf öffentlichen Verkehrsmitteln, unzulässige Außenwerbung und unzulässige Werbung auf Doppelseiten in Zeitschriften zum Gegenstand. In anderen Verfahren ging es um Verstöße gegen qualitative Werbebeschränkungen, z.B. gegen das Verbot der Werbung in Verbindung mit dem Leistungssport.

Für die Bereiche Feinschnitt, Pfeifentabak, Kau- und Schnupftabak haben die Mitgliedsfirmen des Verbandes der Rauchtobakindustrie ein "Gentlemen agreement" entwickelt, nach dem sie ihre Werbung ausrichten.

### III. Entwicklung auf Gemeinschaftsebene.

Auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat sich der Werbung für Tabakerzeugnisse angenommen. Entsprechend den Ankündigungen in dem im Jahre 1985 verabschiedeten Programm "Europa gegen den Krebs" sind folgende Maßnahmen

gegen die Werbung für Tabakerzeugnisse eingeleitet worden:

1. Durch die Richtlinie des Rates 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 (Abl. L 298 vom 17. Oktober 1989 S. 23) wird u.a. die Fernsehwerbung erfaßt. Artikel 13 untersagt jede Form der Fernsehwerbung für Tabakerzeugnisse, direkt oder indirekt.
2. Die Kommission hat außerdem seit April 1989 dem Rat verschiedene Vorschläge für Richtlinien vorgelegt mit dem Ziel, die Werbung für Tabakerzeugnisse restriktiven gemeinschaftlichen Regelungen zu unterwerfen.
  - a) Zunächst hat die EG-Kommission im April 1989 dem Rat den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Presse und Plakate zugeleitet (Abl. C 124 vom 19. Mai 1989, S. 5). Mit dieser Richtlinie sollte zunächst die Presse- und Plakatwerbung für Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten, in denen diese Werbung noch erlaubt ist, geregelt werden. Die Richtlinie sah im wesentlichen folgendes vor:
    - die inhaltliche Beschränkung der Werbung auf die Darstellung der Verpackung des beworbenen Tabakerzeugnisses,
    - Warnhinweise entsprechend der Richtlinie über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen unter gleichzeitiger Festlegung der Mindestgröße der Warnhinweise (10 % im Verhältnis zur gesamten Werbefläche),
    - das Verbot, gleiche Warenzeichen für Tabakerzeugnisse und für andere Produkte als Tabakerzeugnisse zu benutzen.

Im übrigen sollte es nach diesem Richtlinienvorschlag erlaubt sein, die in einzelnen Mitgliedstaaten bereits bestehenden allgemeinen Werbeverbote beizubehalten oder weitergehende als in der Richtlinie geregelte Werbebeschränkungen vorzusehen.

Das Europäische Parlament hat sich anlässlich seiner Stellungnahme vom 14. März 1990 zu diesem Richtlinienvorschlag mit großer Mehrheit für ein Totalverbot der Werbung ausgesprochen.

Der Richtlinienvorschlag, der am 17. Mai 1990 und nach Abänderung durch die Kommission noch einmal am 3. Dezember 1990 im Gesundheitsministerrat beraten worden ist, fand nicht die notwendige Mehrheit bei den Mitgliedstaaten. Ein Konsens war nicht erreichbar, weil die Rechtslage zur Werbung für Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlich ist. Einigen Mitgliedstaaten - auch der Bundesrepublik Deutschland - waren die vorgeschlagenen Regelungen - jedenfalls in ihrer Kumulierung - zu stringent. Den Mitgliedstaaten, bei denen absolute Werbeverbote bestanden (damals Italien und Portugal), aber auch einzelnen anderen Mitgliedstaaten, die Verschärfungen ihrer Werberegulungen anstrebten, ging der Vorschlag nicht weit genug. Letztlich scheiterte der Richtlinienvorschlag aber auch daran, daß mit dieser Richtlinie keine Harmonisierung der Werbung in der Gemeinschaft erreicht worden wäre. Der Richtlinienvorschlag wurde deshalb nicht als geeignet angesehen, die Probleme zu lösen, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen ergeben. Dem Vorschlag wurde die von Artikel 100 a EWG-V vorausgesetzte Eignung, das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes zu garantieren, abgesprochen.

Deshalb hat die Kommission diesen Richtlinienvorschlag schließlich zurückgezogen.

- b) Im Mai 1991 hat die EG-Kommission unter Berücksichtigung des vom Europäischen Parlament geforderten Totalverbots der Werbung für Tabakerzeugnisse und mit Blick auf die zwischenzeitlich in einigen Mitgliedstaaten eingetretene Entwicklung in Richtung auf strengere Werbevorschriften dem Rat einen neuen Vorschlag vorgelegt. Dieser zielt auf die Harmonisierung der Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten auf der Basis eines nahezu völligen Verbotes der Werbung für Tabakerzeugnisse ab.

Mit diesem Richtlinienvorschlag, den die Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments im Mai 1992 noch einmal geändert hat, soll folgendes erreicht werden:

- das grundsätzliche Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse in allen Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten können Ausnahmen von diesem Verbot nur für die Werbung in Spezialgeschäften für Tabakerzeugnisse zulassen, die über einen geschlossenen Innenraum verfügen, so daß die Werbung von außerhalb dieses Raumes nicht sichtbar ist (Artikel 3 und Artikel 1 letzter Anstrich);
- das Verbot sog. indirekter Werbung: Für andere Erzeugnisse als Tabakerzeugnisse darf nicht mit einer Handelsmarke geworben werden, deren Bekanntheitsgrad in erster Linie mit einem Tabakerzeugnis verbunden ist, solange die Handelsmarke im Bereich der Tabakwerbung eingesetzt wird (Artikel 2 Ziffer 2); dieses Verbot soll nicht gelten, wenn der Umsatz für Tabakerzeugnisse der gleichen Handelsmarke nicht mehr als die Hälfte des Umsatzes der "Nichttabakerzeugnisse" ausmacht, und diese Handelsmarke ursprünglich für die "Nichttabakerzeugnisse" angemeldet worden war (Artikel 2 Ziffer 2 a);

- das Verbot, für neue Tabakerzeugnisse Nutzen aus dem Bekanntheitsgrad von Marken zu ziehen, die für andere Produkte eingeführt worden sind (Artikel 2 Ziffer 3);
- das Verbot der Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen (Artikel 2 Ziffer 4);
- die Einführung von Antragsrechten zugunsten von Einzelpersonen oder Organisationen zur Einleitung von Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zur Durchsetzung der nach dieser Richtlinie vorgesehenen Werbeverbote und -beschränkungen (Artikel 4).

Zu dem geänderten Richtlinienvorschlag hat am 15. Mai 1992 im Gesundheitsministerrat eine Orientierungssprache stattgefunden. Aus den Stellungnahmen der Vertreter der Mitgliedstaaten hat sich erneut gezeigt, daß das in dem Richtlinienvorschlag vorgesehene nahezu völlige Werbeverbot für Tabakerzeugnisse in der Europäischen Gemeinschaft derzeit nicht mehrheitsfähig ist. Der Gesundheitsministerrat wird sich nach der Vorlage der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses voraussichtlich im November 1992 erneut mit dem Richtlinienvorschlag befassen.

3. Haltung der Bundesrepublik zu den Richtlinienvorschlägen der EG:

Die Bundesregierung hat sich sowohl gegen den ursprünglichen Richtlinienvorschlag, mit dem vor allem die Werbung für Tabakerzeugnisse in der Presse und auf Plakaten geregelt werden sollte (vgl. Ziffer 2 a), wie auch gegen den im Mai 1991 vorgelegten, im Mai 1992 geänderten Richtlinienvorschlag betreffend die Werbung für Tabakerzeugnisse (vgl. Ziffer 2 b) ausgesprochen.

Das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung zu dem erstgenannten Vorschlag stand im Einklang mit den Voten des Bundesrates vom 20. Oktober 1989 (Drs. 243/89 (Beschluß)) und des Deutschen Bundestages vom 8. Februar 1990 (Drs. 11/6132). Bei der Aussprache zu dem zweitgenannten Richtlinienvorschlag im Gesundheitsministerrat am 15. Mai 1992 hat sich die Bundesregierung auf die Voten des Bundesrates vom 27. September 1991 (Drs. 425/91 (Beschluß)) und des Deutschen Bundestages vom 7. Mai 1992 (Drs. 12/2549) gestützt. Die gesetzgebenden Körperschaften haben die Bundesregierung aufgefordert, auch diesen Richtlinienvorschlag abzulehnen.

Die Ablehnung der Richtlinienvorschläge durch den Bundesrat und den Deutschen Bundestag wurde neben gemeinschaftsrechtlichen Bedenken gegen die Tragfähigkeit der für die vorgesehenen Regelungen herangezogenen Ermächtigung des Artikels 100 a EWG-V vor allem auf verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagenen Werbebeschränkungen gestützt. Die verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen darin, daß die mit den vorgeschlagenen Werbebeschränkungen - insbesondere durch das nahezu völlige Werbeverbot - bewirkten Eingriffe in die Grundrechte der freien Berufsausübung, der Meinungsfreiheit und des Eigentums, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht entsprechen.

Die Bundesregierung teilt bei dem derzeitigen Erkenntnisstand insbesondere die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesrates und des Deutschen Bundestages. Sie leitet ihre Zweifel an der Zulässigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen im wesentlichen daraus her, daß angesichts der bislang nicht geklärten Wirkungsmechanismen zwischen Werbung und Konsumverhalten die Annahme der EG-Kommission, mit den in ihren Richtlinienvorschlägen vorgesehenen sehr weitgehenden Beschränkungen der Werbung einen günstigen Einfluß auf

den Konsum von Tabakerzeugnissen bewirken zu können, durch Fakten nicht hinreichend belegbar ist. Bestimmte Studien weisen zwar darauf hin, daß die Werbung für Tabakerzeugnisse zu einem Konsumanstieg führe und insbesondere Jugendliche beeinflussen könne zu rauchen. Andere Untersuchungen und Zahlen scheinen jedoch das Gegenteil zu beweisen. Das BMG vermag daher jedenfalls nach dem bisherigen Erkenntnisstand die Frage nicht begründet zu beantworten, ob tiefgreifende Werbebeschränkungen, wie sie der vorliegende Richtlinienvorschlag vorsieht, geeignet und erforderlich sind, einen möglichen Anreiz zu rauchen, insbesondere bei jungen Menschen, zu beseitigen.

Auch im internationalen Vergleich mit Staaten, in denen Werbeverbote für Tabakerzeugnisse bestehen, dürfte das in Deutschland praktizierte System einer Kombination von gesetzlichen Rahmenbestimmungen und freiwilliger Selbstkontrolle gesundheitspolitisch nicht zu schlechteren Ergebnissen führen.

Das BMG hat deshalb im Februar 1992 den ersten Teil einer Studie in Auftrag gegeben, durch die gerade diese Fragen wissenschaftlich fundiert beantwortet werden sollen. Das Forschungsvorhaben "Auswirkungen der Tabakwerbung und der Zigarettenautomaten auf das Konsumverhalten, insbesondere von Kindern und Jugendlichen" ist an die Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung in der Medizin mbH GESOMED in Freiburg (Prof. Dr. Jürgen von Troschke und Klaus Riemann) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin (BIPS), Bremen, für einen ersten Untersuchungsabschnitt vergeben worden (Februar bis Mai 1992).

Im Rahmen des in drei Untersuchungsabschnitte gegliederten Gesamtvorhabens soll in dem 1. Abschnitt eine kritische Analyse der wichtigsten deutsch- und fremdsprachlichen wissenschaftlichen Literatur sowie der erreichbaren epidemiologischen und Umfragedaten (Stand

der Wissenschaft) vorgelegt werden; außerdem sind eine Expertenbefragung sowie erste qualitative Untersuchungen vorzunehmen.

Das Ergebnis des ersten Untersuchungsabschnitts ist - nach einer notwendig gewordenen Verlängerung - zum 15. August 1992 zu erwarten. Nach Abschluß der vorgesehenen Begutachtung wird das Bundesministerium für Gesundheit das Ergebnis dem Bundesrat zuleiten.

Die Bundesregierung hat auch bei den Erörterungen zu dem Richtlinienvorschlag auf der Ebene des Gesundheitsministerrates am 15. Mai 1992 in Brüssel auf die Notwendigkeit hingewiesen, vor dem Erlaß tiefgreifender Werbebeschränkungen zunächst die Wirkungszusammenhänge zwischen Werbung und Konsumverhalten aufzuhellen.

#### IV. Berichte der für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden

Zur Vorbereitung dieses Berichtes hat das Bundesministerium für Gesundheit die für die Überwachung des Verkehrs mit Tabakerzeugnissen zuständigen obersten Landesbehörden schriftlich gebeten, die aus der Sicht der Überwachung bestehenden Mißstände bei der Werbung für Tabakerzeugnisse darzustellen. Die obersten Landesbehörden wurden gleichzeitig aufgefordert mitzuteilen, ob und ggfs. welche Änderungen der bestehenden gesetzlichen Vorschriften über die Werbung für Tabakerzeugnisse sie für geboten halten.

In den Stellungnahmen der für die Überwachung des Verkehrs mit Tabakerzeugnissen zuständigen obersten Landesbehörden werden konkrete Mißstände, die in unmittelbaren Verstößen gegen die gesetzlichen Werbeverbote und -beschränkungen des § 22 LMBG bestehen, nicht geschildert. In einzelnen Stellungnahmen wird ausdrücklich mitgeteilt, daß Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften nicht festgestellt worden sind bzw. daß die amt-

liche Überwachung die Einhaltung dieser Vorschriften in letzter Zeit nicht überprüft habe.

In mehreren Stellungnahmen wird jedoch zum Ausdruck gebracht, daß bestimmte Arten von Werbung für Tabakerzeugnisse vor allem durch die gewählten inhaltlichen Darstellungen und Aussagen der Intention und dem Geist des § 22 Abs. 2 LMBG zuwiderlaufen. Hierzu wird - allerdings ohne nähere Konkretisierung der betroffenen Produkte und Sachverhalte - ausgeführt, daß durch die in der Werbung dargestellten positiven Erlebnisse und Lebensgefühle über die von den beworbenen Erzeugnissen verbundenen Gefahren hinweggetäuscht werde. Die in der Werbung anzutreffenden Szenen aus der Abenteuer-, Freizeit- und Erlebniswelt werden als mißbräuchlich insbesondere im Verhältnis zu Kindern und Jugendlichen angesehen.

In einer Reihe von Stellungnahmen der obersten Landesbehörden vor allem aus den neuen Bundesländern werden die Häufigkeit und Größe von Werbeplakaten in der Öffentlichkeit besonders kritisiert.

Aus den vorliegenden Berichten stellen sich die gesundheitspolitischen Anliegen der für die Überwachung des Verkehrs mit Tabakerzeugnissen zuständigen obersten Landesbehörden wie folgt dar:

1. In den Stellungnahmen aus 11 Bundesländern wird ein vollständiges bzw. ein wie in dem Richtlinienvorschlag der EG vorgesehenes nahezu völliges Werbeverbot, das nur noch die Werbung in Tabakgeschäften zuläßt, befürwortet bzw. wird bedauert, daß ein weitgehendes Verbot der Werbung nicht erreichbar ist (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Das Ministerium für Natur, Umwelt und Landesentwicklung des Landes Schleswig-Holstein hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß es diese weitgehende Beschränkung der Werbung zwar "aus prinzipiellen Gründen" nachdrücklich be-

fürworte, wengleich es den Effekt weiterer als der bestehenden Werbebeschränkungen für gering halte. Die Beeinflussung Jugendlicher und Heranwachsender, gerade in Bezug auf das Rauchverhalten, werde primär durch das Elternhaus und den Freundes- und Bekanntenkreis bewirkt, der gesetzlicher Regelungen nicht zugänglich sei. Dieses Ministerium hält folgende andere Maßnahmen für wirkungsvoller als Werbeverbote:

- die intensive, informative Medienarbeit des BMG zur Demonstration der Gesundheitsgefahren durch Tabakkonsum,
  - Restriktionen in der Verkaufspräsentation, z.B. Einschränkung des Angebots von Tabakerzeugnissen neben Süßigkeiten im Kassenbereich von Supermärkten,
  - Erschwerung des Zugriffs auf Tabakerzeugnisse für Kinder und Jugendliche durch das Verbot der Abgabe in Selbstbedienung und durch Automaten.
2. Insgesamt 5 der für die Überwachung des Verkehrs mit Tabakerzeugnissen zuständigen obersten Landesbehörden (Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) fordern zwar kein absolutes Werbeverbot für alle Tabakerzeugnisse, setzen sich aber für mehr oder weniger einschneidende, wenn auch sehr unterschiedliche Werbebeschränkungen ein:
- a) Das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes spricht sich für ein völliges Werbeverbot nur für Zigaretten und für Erzeugnisse zur Herstellung von Zigaretten aus. Das Ministerium begründet dies damit, daß von Zigaretten die größte Gesundheitsgefährdung ausgehe und die derzeit praktizierte Werbung der Zigarettenindustrie wegen der verwendeten Slogans und Darstellungen jedenfalls der gesundheitspolitischen Zielsetzung des § 22 LMBG zuwiderlaufe.

- b) Das Bayerische Staatsministerium des Innern, das in seiner Stellungnahme gegen ein umfassendes Werbeverbot erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken zum Ausdruck bringt, schlägt statt des generellen Werbeverbotes eine Regelung vor, wonach nur noch mit der Darstellung des Erzeugnisses ohne weitere werbende Hinweise geworben werden darf. Damit soll die Produktinformation gegenüber der praktizierten Imagewerbung wieder in den Vordergrund gerückt und verhindert werden, daß dem Verbraucher ein bestimmtes Lebensgefühl vermittelt und er damit über die tatsächlichen Eigenschaften von Tabakerzeugnissen getäuscht wird.
- c) Das Landwirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern bezweifelt, daß die Werbung für Tabakerzeugnisse dazu animiert zu rauchen. Jedoch wirke die in großem Rahmen durchgeführte Werbung auf den Bürger oft lästig. Folgende Einschränkungen der Werbung sollten vorgesehen werden:
- Verzicht auf Personen, die sich für die Tabakwerbung fotografieren lassen;
  - Verzicht auf großflächige Darstellungen am Straßenrand;
  - einheitliche Maße für Plakatwerbung.
- d) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg schlägt eine Einschränkung der großflächigen Darstellungen an Straßenbahn- bzw. an Bushaltestellen vor.
- e) Das Ministerium für Umwelt des Landes Baden-Württemberg hält folgende Einschränkungen der Werbung für Tabakerzeugnisse für sinnvoll:
- Verbot der Plakatwerbung auf öffentlichen Plätzen und

- Beschränkung der Anzeigenhäufigkeit in Magazinen und Zeitschriften.

4. Von den obersten Landesbehörden, die in ihren Stellungnahmen auf die Anfrage des Bundesministeriums für Gesundheit primär ein völliges oder fast völliges Werbeverbot befürworten, werden hilfsweise zumindest Einschränkungen der Werbung wie folgt vorgeschlagen:

- a) Einschränkung der Werbung auf die Darstellung nur des Erzeugnisses ohne weitere werbende Hinweise (Niedersachsen, wohl auch Sachsen),
- b) Verbot der Werbung mittels Plakaten auf öffentlichen Straßen und Plätzen (Sachsen),
- c) Verbot der Kinowerbung (Sachsen),
- d) Verbot des Sponserns von Jugendveranstaltungen, z.B. Disco-Veranstaltungen, Rock-Festivals (Niedersachsen, Bremen),
- e) Verbot der indirekten Werbung durch Nutzung von Tabakwaren - Markenzeichen für andere Produkte als Tabakerzeugnisse (Hessen), oder das Verbot der indirekten Werbung für Tabakerzeugnisse in der Kinowerbung (Bremen),
- f) Verbot von Gemeinschaftswerbemaßnahmen der Zigarettenindustrie wie "come together" (Hessen),
- g) Streichung des Wortes "besonders" in § 22 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b LMBG zur Verbesserung des Jugendschutzes (Sachsen).

V. Auch den von den Überlegungen über Werbebeschränkungen in erster Linie betroffenen Verbänden der Tabakwarenwirtschaft und dem Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL)

sowie der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

1. Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände hat sich in ihrer schriftlichen Stellungnahme primär für ein weitgehendes Werbeverbot für Tabakerzeugnisse entsprechend dem Richtlinienvorschlag der EG ausgesprochen.

Für den Fall, daß dieses Ziel nicht erreichbar ist, fordert die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände zumindest deutliche Einschränkungen der Werbung, für die sie zunächst folgende Vorschläge als Denkanstöße unterbreitet hat:

- Verbot der Plakatwerbung
- Verbot der Kinowerbung
- Verbot der indirekten Werbung durch Sponsoring und Markentransfer
- Verbot der Verteilung von Gratisproben.

Hinnehmbar wäre nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft die ausschließlich produktbezogene Werbung durch Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften, sowie produktbezogene Werbung in Tabakfachgeschäften, nicht dagegen Werbung an Kiosken und im Lebensmittelhandel.

2. Die vom BMG zur Stellungnahme aufgeforderten Wirtschaftskreise haben sich in ihren schriftlichen Stellungnahmen wie folgt geäußert:

- a) Der Verband der Cigarettenindustrie hat dargelegt, daß von seiten des Verbandes eine Notwendigkeit, über die in § 22 LMBG enthaltenen Regelungen hinaus weitere gesetzliche Beschränkungen der Werbung für Tabakerzeugnisse zu erlassen, nicht gesehen werde. Der Verband weist außerdem darauf hin, daß sich nach seiner Ansicht das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende System einer Kombination von gesetzlichen Regelungen und Selbstbeschränkungsvereinbarungen bewährt habe. Wenn sich ein Bedürfnis für weitere Beschränkungen der Werbung ergeben

sollte, so gebühre Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Vorrang vor gesetzlichen Regelungen. Der Verband betont seine grundsätzliche Bereitschaft, die Selbstbeschränkungsvereinbarungen weiter auszubauen, wo dies geboten sei. Da er hierzu jedoch derzeit keinen Anlaß sieht, hat er konkrete Vorschläge zu weiteren Selbstbeschränkungsvereinbarungen nicht vorgelegt.

- b) Der Bundesverband der Zigarrenindustrie e.V. hat in seiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, daß Zigarren und Zigarillos ein Genußmittel für Erwachsene und nicht für Kinder und Jugendliche seien. Da der Bundesrat seinen Prüfungsauftrag mit dem Gesichtspunkt der Verbesserung des Schutzes von Jugendlichen und Kindern begründe, kämen Werbebeschränkungen für die Erzeugnisse Zigarren und Zigarillos nicht in Betracht. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes 1989 zu den "Rauchgewohnheiten der Bevölkerung" ergebe sich, daß nur 4,4 % der Raucher von Zigarren und Zigarillos in der Altersgruppe von 20 bis 30 Jahren erfaßt sind. Fast jeder zweite Zigarren- oder Zigarilloraucher sei älter als 60 Jahre, 21,7 % seien älter als 75 Jahre. Der Konsum an diesen Erzeugnissen sei im übrigen seit 1980 um 50 % zurückgegangen. Die Werbung der Unternehmen der Zigarrenindustrie sei zahlenmäßig "minimal".
- c) Der Verband der Rauchtobakindustrie hat für die von ihm vertretenen Produktbereiche, d.h. für die Bereiche Feinschnitt, Pfeifentabak, Kau- und Schnupftabak schriftlich mitgeteilt, daß sich auch hier das bestehende System von gesetzlichen Rahmenvorschriften und einem "Gentlemen agreement" der Mitgliedsfirmen bewährt habe. Ein mit Beanstandungen begründbarer Anlaß für weitere Werbebeschränkungen bestehe für diesen Bereich nicht. Bei den von dem Verband vertretenen Produktbereichen werde dem vom Bundesrat in seinem Beschluß herausgestellten Bedürfnis des Jugendschutzes bereits Rechnung getragen,

denn das Halbfertigprodukt Feinschnitttabak und der Pfeifentabak würden in der Werbung ausnahmslos als Genußmittel für Erwachsene herausgestellt. Das Werbeaufkommen des Feinschnittangebots betrage weniger als 1/10 des Aufkommens der Fabrikzigarette.

- d) Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde unterstützt in seiner Stellungnahme das Vorbringen der Verbände der Tabakwarenwirtschaft. Er betont, daß für den Fall, daß zum Ausschluß von Mißbräuchen in der Werbung weitere Beschränkungen als notwendig angesehen würden, Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Vorrang vor weiteren gesetzlichen Regelungen zukomme.

VI. Von Interesse für diesen Bericht ist auch die EntschlieÙung, die anläÙlich der 64. Konferenz der für das Gesundheitswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (GMK) am 25./26. Oktober 1991 in Wiesbaden gefaÙt wurde. In der EntschlieÙung wird zum Schutz von Kindern vor den durch den GenuÙ von Tabakerzeugnissen hervorgerufenen Gesundheitsgefahren neben Verkaufseinschränkungen ein weitgehendes Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse entsprechend dem in der Beratung befindlichen Richtlinienvorschlag der EG gefordert.

Wie die Gesundheitsministerkonferenz haben sich auch eine Reihe von Organisationen des Gesundheitsbereiches - z.B. der Deutsche Ärztetag 1991 - für ein allgemeines Werbeverbot ausgesprochen.

#### VII. Wertung und Vorschlag für das weitere Vorgehen

1. Die Bundesregierung teilt die Besorgnisse des Bundesrates über die gesundheitliche Gefährdung, insbesondere junger Menschen durch den Tabakkonsum.

Zwar ist die Zahl der jugendlichen Raucher in den letzten beiden Jahrzehnten stetig zurückgegangen. So ergab eine im

Auftrag der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung durchgeführte Analyse (Trendanalyse 1990) bei 14- bis 25-Jährigen eine Zunahme der Nichtraucher von 42 % (1973) auf 52 % (1990); der Anteil derer, die noch nie geraucht haben, hat sich von 14 % (1973) auf 29 % (1990) sogar mehr als verdoppelt. Allerdings ist der Anteil der ständigen Raucher in denselben Jahrgängen von 35 % (1973) auf 37 % (1990) leicht angestiegen. Damit liegt der Anteil ständiger Raucher bei jungen Menschen um gut 10 % über dem Anteil regelmäßiger Raucher (25,1 % nach Mikrozensus 1989) in der Gesamtbevölkerung.

Nach einer im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit durchgeführten Repräsentativerhebung 1990 des Instituts für Therapieforschung waren über 70 % aller Raucher noch nicht 18 Jahre alt, als sie mit dem Rauchen begannen. Ca. 70 % der Zigarettenraucher konsumieren regelmäßig 10 oder mehr Zigaretten täglich. Viele von ihnen dürften nikotinabhängig sein.

Somit entscheidet es sich vor allem bereits in der Jugend, ob ein Mensch in seinem Leben zum Raucher wird und er sich damit einem hohen Krebs- und Herz-Kreislauf-Risiko aussetzt. Aus diesen Gründen mißt die Bundesregierung dem Schutz der Jugend vor den Gesundheitsgefahren des Rauchens besondere Bedeutung bei.

2. Die Bundesregierung hält derzeit aus den unter III dargestellten Gründen gesetzliche Regelungen, die auf ein nahezu völliges ohne Differenzierung für alle Tabakerzeugnisse geltendes Werbeverbot hinauslaufen, für nicht verhältnismäßig und damit nicht gerechtfertigt. Nach Auffassung der Bundesregierung sind nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand die Ursachenzusammenhänge zwischen der Werbung für Tabakerzeugnisse und dem Konsumverhalten noch nicht hinreichend geklärt. Für einen so weitreichenden Eingriff in Grundrechte wie sie durch ein nahezu völliges Werbeverbot bewirkt werden, fehlt damit gegenwärtig die vorausgesetzte Wahrscheinlichkeit dafür, daß mit diesem

Eingriff der Konsum von Tabakerzeugnissen deutlich herabgesetzt und insbesondere dem Beginn des Rauchens durch Jugendliche entgegengewirkt werden kann. Damit sind die Erforderlichkeit und die Eignung des weitgehenden Werbeverbotes zur Erreichung des mit diesem Eingriff verfolgten Ziels, den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern, gegenwärtig nicht hinreichend begründet. Bei dieser Sachlage sind die mit einem solchen Verbot verbundenen Eingriffe in die persönlichen und wirtschaftlichen Rechte der Betroffenen, aber auch die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb, nicht gerechtfertigt.

3. Wenn auch nach der gegenwärtigen Beurteilung durch die Bundesregierung ein nahezu völliges Werbeverbot für alle Tabakerzeugnisse nicht begründbar ist, sind doch - insoweit stimmt die Bundesregierung den Stellungnahmen der für die Überwachung zuständigen obersten Landesbehörden zu - zumindest in der Werbung für Zigaretten mißbräuchliche Tendenzen zu verzeichnen, denen aus gesundheitspolitischer Sicht begegnet werden sollte. So ist nicht auszuschließen, daß die in der situativen Werbung in zunehmendem Maße verwendeten Darstellungen aus der Abenteuer-, Freizeit- und Erlebniswelt dazu angetan sind, - worauf in den Stellungnahmen einiger für den Verkehr mit Tabakerzeugnissen zuständigen obersten Landesbehörden zu Recht hingewiesen wird, - bei den Beworbenen Assoziationen hervorzurufen, die die durch das Rauchen verursachten Gefahren für die Gesundheit überdecken. Diesen Werbepraktiken kann mit den bestehenden gesetzlichen Vorschriften des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, wie auch mit den gegenwärtigen Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Wirtschaft kaum wirksam begegnet werden. Die in § 22 LMBG neben den eindeutigen und klar vollziehbaren medienbezogenen Werbeverboten des Absatzes 1 enthaltenen Verbote, die sich auf eine situative und assoziative Werbung beziehen, sind offenbar nur schwer vollziehbar. Dies dürfte vornehmlich darin begründet sein, daß die inhaltlichen Werbebeschränkungen des § 22 Abs. 2 LMBG auf den nicht leicht zu beur-

teilenden subjektiven Eindruck abstellen, den die jeweilige Werbemaßnahme beim Verbraucher auslöst.

Auch die bestehenden Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Zigarettenindustrie, in denen eine Fülle von detaillierten Werbetatbeständen geregelt ist, dürften in ihrer gegenwärtigen Fassung noch nicht hinreichend geeignet sein, den Aktivitäten im Bereich der situativen Werbung für Zigaretten wirkungsvoll Einhalt zu gebieten.

In bezug auf andere Tabakerzeugnisse als Zigaretten sind in den Stellungnahmen der Bundesländer keine besonderen Mißstände aufgezeigt worden und - mit Ausnahme der Stellungnahme des Saarlandes für Tabak zum Selbstdrehen von Zigaretten - keine speziellen Vorschläge für Werbebeschränkungen aufgezeigt worden.

4. Mit diesen Entwicklungen insbesondere auf dem Gebiet der Werbung für Zigaretten hat sich das Bundesministerium für Gesundheit in seinem Aktionsprogramm zur Förderung des Nichtrauchens vom 31. Mai 1990, das das Bundesministerium den Verbänden der Tabak- und Werbewirtschaft im August 1990 offiziell zugestellt hat, bereits eingehend beschäftigt. Dieses Programm enthält Vorschläge für weitere Einschränkungen der Werbung. Sie entsprechen zum Teil den jetzt aus Anlaß dieses Berichtes von den obersten Landesbehörden vorgetragenen Verbesserungswünschen.

Um Mißbräuchen in der Werbung zu begegnen, hat das Bundesministerium für Gesundheit in dem Aktionsprogramm eine kritische Überprüfung der freiwilligen Selbstbeschränkungen der Werbung für Tabakerzeugnisse angeregt und folgende konkrete Vorschläge niedergelegt:

- Einschränkung der im weiteren Sinne jugendbezogenen situativen Tabakwerbung (optischer, gedanklicher oder situativer Zusammenhang mit jungen Menschen, Sport und

598/92

Freizeit) über § 22 Abs. 2 Nr. 1 LMBG und die bestehenden Selbstbeschränkungsvereinbarungen hinaus;

- Beschränkung der Plakatwerbung, vor allem im Umkreis von Schulen, Schulbushaltestellen und Jugendzentren ("Bannmeilen-Vorschlag");
- Einstellung der Zigarettenwerbung im Kino im Zusammenhang mit Vorstellungen, zu denen junge Menschen unter 18 Jahren zugelassen sind;
- keine Gratisverteilung, verbilligte Abgabe oder Zusage von Zigaretten zu Werbezwecken, da die freiwillige Beschränkung auf 18-jährige in der Praxis offenbar nicht ausreichend kontrolliert werden kann;
- Verzicht der Tabakwirtschaft auf ihre gemeinschaftliche Sympathiewerbung für das Rauchen oder die Zigarette allgemein, mit der die geltenden Werbebeschränkungen unterlaufen werden.

Diese Vorschläge des Bundesministeriums für Gesundheit sollten verfassungsrechtlichen Grundsätzen entsprechend mit Vorrang auf freiwilliger Basis erreicht werden.

Mit Rücksicht auf die laufenden Arbeiten auf Gemeinschaftsebene an den Richtlinien-Vorschlägen der Kommission zu gemeinschaftlichen Regelungen über die Werbung für Tabakerzeugnisse wurden die Verhandlungen mit der betroffenen Wirtschaft, die dem Ziel dienen sollten, die vorhandenen Selbstbeschränkungsvereinbarungen zu verbessern, nicht weiter verfolgt. Ausschlaggebend hierfür war, daß es der Bundesregierung nicht zweckmäßig erschien, Änderungen der Selbstbeschränkungsvereinbarungen herbeizuführen, die möglicherweise kurzfristig durch umsetzungsbedürftige Rechtsakte der Gemeinschaft überholt würden. Angesichts des ungewissen Verlaufs und des unsicheren Ausgangs der Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene zur Schaffung eines harmonisierten Werberechts für Tabakerzeugnisse dürfte es jedoch

jetzt - auch unter gemeinschaftsrechtlichen Aspekten - gerechtfertigt sein, die Gespräche mit der betroffenen Wirtschaft aufzunehmen.

5. Die Bundesregierung schlägt nunmehr vor, an die betroffenen Wirtschaftskreise heranzutreten mit dem Ziel, weitere Selbstbeschränkungsvereinbarungen herbeizuführen. Als Diskussionsgrundlage sollen dabei unter Berücksichtigung der von den für die Überwachung zuständigen obersten Landesbehörden für diesen Bericht eingereichten Vorschläge die im Aktionsprogramm des BMG von 1990 ins Auge gefaßten Werbebeschränkungen dienen. Dabei wird die Bundesregierung besonderes Gewicht auf Verbesserungen in solchen Bereichen legen, die speziell dem Schutz der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen dienen.

Die Bundesregierung räumt dem Ausbau der Selbstbeschränkungsvereinbarungen zunächst den Vorrang vor weiteren gesetzlichen Maßnahmen ein. Der vornehmlich betroffene Verband der Cigarettenindustrie hat die grundsätzliche Bereitschaft für die Aufnahme von Verhandlungen zur Überprüfung und zum Ausbau der Selbstbeschränkungsvereinbarungen dort, wo es sich als notwendig erweist, erklärt.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollten die Ergebnisse dieser Bemühungen der Bundesregierung und ihre Auswirkungen abgewartet werden, bevor Überlegungen zu weiteren gesetzlichen Verboten und Beschränkungen der Werbung für Tabakerzeugnisse angestellt werden.

Voraussichtlich bis Ende 1993 werden auch die Ergebnisse des Forschungsvorhabens vorliegen, das Aufschluß über die Wirkungsmechanismen von Werbung und Konsumverhalten, insbesondere über den Einfluß von Werbung auf den Rauchbeginn und das Konsumverhalten von Jugendlichen, geben soll.