

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hasinger, Müller (Remscheid), Volmer, Kroll-Schlüter, Köster, Geisenhofer, Broll, Frau Fischer, Dr. Arnold, Frau Karwatzki, Bühler (Bruchsal), Lintner, Frau Geier, Wawrzik, Höpfinger, Zink, Dr. Blüm, Dr. Riedl (München), Jäger (Wangen) und Genossen
– Drucksache 8/475 –

Gesundheitsschädliche Auswirkungen des Zigarettenrauchens

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit – 014-KA 8-13 (343-1021/36) – hat mit Schreiben vom 14. Juni 1977 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. Nichtraucherchutz

Sieht sich die Bundesregierung durch Urteile von Arbeits- und Verwaltungsgerichten zum Nichtraucherchutz veranlaßt, diesen Schutz in der Arbeitsstättenverordnung vom 20. März 1975 neu zu fassen oder zu verstärken, zumal der Deutsche Bundestag in der Entschließung vom 18. Juni 1974 (Ziffer II 8) ein „Gesamtprogramm Nichtraucherchutz“ gefordert hat?

Die Bundesregierung sieht sich durch die Urteile von Arbeits- und Verwaltungsgerichten zum Nichtraucherchutz nicht veranlaßt, diesen Schutz in der Arbeitsstättenverordnung vom 20. März 1975 neu zu fassen oder zu verstärken.

Sie hat jedoch bei der Erarbeitung des Nichtraucherchutzprogramms mit den Bundesländern Übereinstimmung darüber erzielt, daß die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf dringen werden, daß die Arbeitsstättenverordnung bezüglich des Nichtraucherchutzes voll ausgeschöpft wird. Darüber hinaus wird das in der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 18. Juni 1974 geforderte „Gesamtprogramm Nichtraucherchutz“ eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen und Vorschläge enthalten, wie berechtigten Anliegen zum Schutz der Nichtraucher entsprochen werden und auch die Situation am Arbeitsplatz verbessert werden kann.

2. Gesundheitliche Aufklärung

- a) Trifft es zu, daß sich nach einem Umsatzrückgang 1975 im Jahre 1976 wie in den Jahren zuvor wieder eine Umsatzsteigerung der Zigarettenindustrie ergeben hat? Ist es richtig, daß der Konsum namentlich bei der weiblichen Jugend weiterhin zugenommen hat und daher nach einem Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft vom Januar 1977 das Rauchen jüngerer Frauen während der Schwangerschaft zugenommen hat?

Nach Angabe des Statistischen Bundesamtes ist der mengenmäßige Umsatz an Zigaretten von 1975 auf 1976 um ca. 2 v. H. gestiegen. Die Zunahme ist zu einem allerdings nicht quantifizierbaren Teil auf Vorratskäufe im Hinblick auf die Tabaksteuer- und Zigarettenpreiserhöhung zum 1. Januar 1977 zurückzuführen. In diesem Zusammenhang durchgeführte Schätzungen, die für das Jahr 1977 einen Umsatzrückgang von 5 v. H. erwarten lassen, werden durch die Umsatzentwicklung in den ersten Monaten des Jahres 1977 bestätigt.

Eine Repräsentativbefragung für die gesamte Bundesrepublik, in der die Altersgruppe der 14- bis 25jährigen erfaßt wurde, und eine Repräsentativuntersuchung in Bayern, bei der die 12- bis 24jährigen befragt wurden, zeigen, daß der Anteil der Raucherinnen an der weiblichen Gesamtbevölkerung 1976 im Vergleich zu 1973 bzw. 1971 nahezu konstant geblieben ist. Nach wie vor liegt der Tabakkonsum bei den Frauen insgesamt erheblich unter dem der Männer, bei denen aber 1976 im Vergleich zu 1973 ein deutlich zunehmender Anteil an Nichtraucher festzustellen ist.

Trotz der erfreulichen Tatsache, daß das Nichtrauchen in der Bevölkerung attraktiver wird, besteht weiterhin Anlaß zur Sorge. Die Bundesregierung wird sich deshalb bemühen, noch intensiver und gezielter Nichtraucher vor den Gefahren des Rauchens zu warnen, Raucher aufzuklären und ihnen auch Hilfen zur Entwöhnung zu empfehlen.

Der Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft stellt fest, daß jüngere Schwangere stärker rauchen als ältere Schwangere und daß von den Raucherinnen mehr untergewichtige Kinder geboren werden. Den belegbaren Zusammenhang zwischen Rauchen während der Schwangerschaft und dem Untergewicht des Neugeborenen hat die Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage „Gesundheitsschädliche Auswirkungen des Zigarettenrauchens“ (Drucksache 7/3597) ausführlich dargestellt. Vergleichsuntersuchungen über das Rauchverhalten Schwangerer fehlen. Derzeit wird überlegt, eine Aufklärungskampagne für schwangere Mütter durchzuführen, weil sie aufgrund der besonderen Situation für gesundheitliche Argumente besonders zugänglich sind.

2. b) Wird dadurch und durch die Bereitstellung von Werbeflächen durch Bahn und Post sowie kommunaler Verkehrsbetriebe das Werbeverbot für Zigaretten in öffentlich-rechtlichen Medien unterlaufen?

Ist es vorgekommen, daß Gemeinden auf ihren Werbeflächen Zigarettenreklame untersagt haben?

Wie schon in der Antwort der Bundesregierung in der Drucksache 7/3597 dargelegt, enthält die „freiwillige Vereinbarung zur Beschränkung der Werbung auf dem deutschen Zigarettenmarkt“ u. a. Beschränkungen, die sich auf die Werbung für Zigaretten in, an oder auf öffentlichen Verkehrsmitteln beziehen (vgl. Bekanntmachung über die vertragliche Werbebeschränkung der Zigarettenindustrie nach § 8 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. November 1972 – Bundesanzeiger Nr. 229 vom 7. Dezember 1972).

Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte vor, die den Schluß zuließen, daß, soweit eine Werbung für Zigaretten in, an oder auf Einrichtungen der Bundesbahn, der Bundespost und kommunalen Verkehrsbetrieben vorgenommen wird, hierdurch das nach § 22 Abs. 1 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz bestehende Verbot der Werbung für Zigaretten im Rundfunk oder Fernsehen unterlaufen würde.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß anläßlich der Beratungen des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts (Drucksache 7/255) in den beteiligten Ausschüssen des Deutschen Bundestages u. a. auch die Frage eines uneingeschränkten Werbeverbots für Tabakerzeugnisse außerhalb der Verkaufsstätten erörtert worden ist (vgl. Kurzprotokoll über die 14. Sitzung des Unterausschusses „Lebensmittelrechtsreform“ des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit des Deutschen Bundestages vom 13. Februar 1974, S. 14/6 ff.). Im federführenden Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit fand diese Maßnahme jedoch keine Mehrheit.

Der Bundesregierung liegt eine Mitteilung des Senators für Gesundheit und Umweltschutz des Landes Berlin vor, wonach die Bezirksverordnetenversammlung Wedding am 21. Februar 1974 beschlossen hat: „Das Bezirksamt wird beauftragt, künftig keine Reklameflächen mehr auf bezirkseigenen Grundstücken zur Werbung für Tabakwaren und Spirituosen freizugeben.“ Auf Grund dieses Beschlusses wurden neue Verträge nur mit einer entsprechenden Ergänzungsklausel abgeschlossen. Bestehende Verträge wurden anläßlich anderer Kündigungsgründe durch die Klausel ergänzt.

2. c) Kann die Bundesregierung klären, ob das Nikotin-Defizit sogenannter leichter Zigaretten andererseits zu einer erhöhten Aufnahme anderer Schadstoffe führt, weil der Raucher – womöglich unbewußt – tiefer oder länger inhaliert oder mehr Zigaretten raucht?

Die Bundesregierung ist bereits bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Vogt, Dr. Blüm, Breidbach, Frau Stommel, Dr. Hupka, Nordlohne, Link und Genossen (Drucksache 7/2070) eingehend auf die gesundheitlichen Gefahren des Rauchens und den Trend zur „leichten Filterzigarette“ eingegangen. Es sind keine verwertbaren Unterlagen bekannt,

welche die Annahme bestärken könnten, daß der einzelne Raucher beim Übergang auf leichte Zigaretten seine Rauchgewohnheiten ändere und hierdurch eine größere Schadstoffmenge als beim Rauchen stärkerer Zigaretten inhaliere.

2. d) Wie beurteilt die Bundesregierung, daß die Zigarettenindustrie aufgrund eines Werbeabkommens des Verbandes der Zigarettenindustrie vom 16. Januar 1976 mit der Beschaffenheit von Filter und Filtermaterial, Produktzusammensetzung usw. werben darf, ohne daß dem Verbraucher deutlich gemacht wird, welche Wirkungen die Filter hinsichtlich der Herabsetzung von Schadstoffen haben?

Eine Unterrichtung des Rauchers über das Ausmaß der Filterwirkung wäre wenig sinnvoll. Nähere Angaben über die Wirkung eines bestimmten Zigarettenfilters wären für den Raucher sogar irreführend, weil die Filterung nur eine der zur Reduzierung des Schadstoffgehaltes üblichen Maßnahmen ist. Für den Raucher ist nicht die Art der Filterung und ihre Wirksamkeit, sondern nur die im Zigarettenrauch letztlich enthaltene Schadstoffmenge von Interesse, die wesentlich auch von anderen Faktoren bestimmt wird.

2. e) Wie beurteilt die Bundesregierung die Arbeit des von der Zigarettenindustrie gegründeten „Forschungsrates Rauchen und Gesundheit“?

Der Forschungsrat Rauchen und Gesundheit ist nach Auflösung des von Prof. Döntenwill geleiteten Institutes der Zigarettenindustrie gegründet worden. Zweck dieses Forschungsrates ist es, an Forschungsvorhaben mitzuwirken, deren Ergebnisse Hinweise für die Entwicklung von Zigaretten geben, „gegen die der Vorwurf der Gesundheitsgefährdung nicht mehr erhoben werden kann“. Dem Forschungsrat gehören namhafte Wissenschaftler der Bundesrepublik an. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Vergabe von Forschungsmitteln für Arbeiten über die Auswirkungen des Tabakrauches im klinischen und pathophysiologischen Bereich.

Die Bundesregierung vertritt nach wie vor die Auffassung, daß es nach derzeitigem Wissensstand eine gesundheitlich unbedenkliche Zigarette nicht geben kann. Die Einatmung des durch den Schmelbrand von Tabak entstehenden Rauches, mit den dabei zwangsläufig erzeugten Schadstoffen ist in jedem Falle unphysiologisch, deshalb ungesund. Die Bundesregierung verfolgt die Aktivitäten des Forschungsrates mit großer Aufmerksamkeit. Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten sollen uneingeschränkt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

2. f) Ist die Entwicklung in der letzten Zeit, insbesondere die Umsatzsteigerung, die bisherige Konzeption der gesundheitlichen Aufklärung zu überprüfen bzw. diese Aufklärung zu intensivieren?

Die Konzeption der gesundheitlichen Aufklärungsmaßnahmen der Bundesregierung und deren Zielsetzungen unterliegen

einer ständigen kritischen Überprüfung. Je nach Veränderung der Situation und aufgrund von epidemiologischen und anderen wissenschaftlichen Untersuchungen werden die Aufklärungsmaßnahmen für bestimmte Zielgruppen angelegt. Der insgesamt nur mäßige Anstieg des Umsatzes gibt keinen Anlaß die verfolgte Konzeption infrage zu stellen. Der Vergleich zum Anstieg des Konsums anderer Genußmittel zeigt, daß die Konzeption offensichtlich richtig und durchaus wirksam ist.

Derzeit werden folgende Zielgruppen angesprochen:

- Kinder, weil sich bei ihnen noch keine Rauchgewohnheit verfestigt hat. Sie sollen vor allem gegen sozialen Druck, Verführung und Nachahmung immunisiert werden;
- Eltern und Erzieher, um an ihre Verantwortung zu appellieren und ihnen ihr Vorbildverhalten bewußt zu machen;
- junge Menschen mit dem Ziel, ihnen Informationen über die Gefährlichkeit des Rauchens zu vermitteln;
- entwöhnungswillige Raucher, um ihnen Hilfen zur Entwöhnung anzubieten.

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung hat für diese Zielgruppen spezielle Medien erarbeitet.

3. Weitere gesetzliche Schritte

- a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Resolution Nr. 716 der Beratenden Versammlung des Europarates vom September 1973 bezüglich der Kontrolle der Tabak- und Alkohol-Werbung; wie beurteilt die Bundesregierung insbesondere die Forderung, die Herstellung von Zigaretten zu verbieten, die einen Nikotingehalt von mehr als einem Milligramm oder einen Teergehalt von mehr als 15 Milligramm haben?

Aus gesundheitspolitischer Sicht wird die Empfehlung Nr. 716 (1973) der Beratenden Versammlung des Europarates über die Kontrolle der Werbung für Tabak und Alkohol und über Maßnahmen zur Einschränkung des Verbrauchs dieser Produkte in ihrer Zielsetzung grundsätzlich begrüßt.

Ein Verbot der Herstellung und des Verkaufs von Zigaretten, die mehr als 1 mg Nikotin oder 15 mg Teer enthalten, erscheint aus der Sicht der Bundesregierung unter Berücksichtigung der derzeitigen Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht sachgerecht.

Der Bundesregierung liegt eine auf Firmenangaben beruhende Zusammenstellung vor (Stichtag 1. Februar 1977), in der die auf dem deutschen Markt befindlichen Zigarettenmarken unter Angabe des jeweiligen Nikotin- und Rauchkondensatgehalts aufgeführt sind („Die Tabakzeitung“, 1977, Nr. 11, S. VIII ff.). In der Veröffentlichung ist u. a. zwar darauf aufmerksam gemacht, daß Unterschiede von bis zu 2 mg Rauchkondensat trocknen und bis zu 0,2 mg Nikotin je Zigarette infolge nicht vermeidbarer Schwankungen zufällig sein können.

Betrachtet man diese Aufstellung unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Marktanteile, die auf die einzelnen Marken entfallen, so zeigt sich jedoch, daß allein bei den führenden 10

Marken, die zusammen über einen Marktanteil von 77,39 v. H. verfügen, bei neun Marken die Durchschnittswerte für den angegebenen Nikotingehalt unter 1 mg und der angegebene Rauchkondensatgehalt unter 15 mg liegt. Lediglich eine Marke liegt mit dem angegebenen Rauchkondensatgehalt wesentlich über 15 mg.

Da diese Angaben erst seit kurzer Zeit vorliegen, konnten sie im einzelnen nicht näher durch das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit und das Bundesgesundheitsamt überprüft werden. Sie machen jedoch deutlich, daß ein gesetzliches Verbot, das auf Werte von mehr als 1 mg Nikotingehalt und einen Teergehalt von mehr als 15 mg abstellt, weitgehend ins Leere stoßen würde.

Ausgehend von dem Grundsatz, daß gesetzliche Eingriffe auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken sind, hält das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit eine gesetzliche Regelung des von der Beratenden Versammlung des Europarates empfohlenen Inhalts für nicht geboten.

3. b) Sieht die Bundesregierung eine Möglichkeit, den Zigarettenherstellern nahezulegen, Teer völlig aus den Zigaretten auszuschalten?

Eine vollständige Entfernung des Teers aus dem Zigarettenrauch ist technisch bisher nicht möglich. Selbst beim Verrauchen sogenannter Tabakersatzstoffe entsteht Teer, der eine ähnliche Zusammensetzung wie der Tabak-Teer aufweist. Bisher sind erst wenige Zigarettenmarken bekannt, deren Teergehalt bis auf 1 Milligramm je Zigarette reduziert ist. Eine noch weitergehende Reduzierung des Teergehalts würde, selbst wenn sie technisch möglich wäre, wahrscheinlich dazu führen, daß der Charakter eines Tabakerzeugnisses verlorenginge.

3. c) Sieht die Bundesregierung die Möglichkeit, Organisationen zur Bekämpfung von Tabak- und Alkoholmißbrauch finanziell zu unterstützen? Würde die Bundesregierung eine solche Unterstützung von einer bestimmten Konzeption dieser Organisationen abhängig machen?

Die Bundesregierung unterstützt seit Jahren die Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (DHS) als Dachorganisation vieler Verbände, die sich u. a. mit der Bekämpfung des Tabak- und Alkoholmißbrauchs befassen. Neben den jährlich gestiegenen institutionellen Zuwendungen erhält die Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren ebenso wie einige andere Organisationen projektbezogene Mittel, um Fachtagungen und Kongresse etc. durchführen zu können. So wurden z. B. mit Bundesmitteln gefördert:

- 1968 die wissenschaftlich praktische Fachkonferenz der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren über Tabakgefahren
1975 der erste deutsche Nichtraucherkongreß des „Ärztlichen Arbeitskreises Rauchen und Gesundheit“

1975 die Fachtagung der „Bundesvereinigung für Gesundheits-
erziehung“, „Jugend und Alkohol“

1976 das internationale Seminar zur Verhütung des Drogen-
und Alkoholmißbrauchs des International Council on
Alcohol and Addictions

1976 die wissenschaftlich praktische Fachkonferenz der Deut-
schen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren „Sucht und
Familie“.

Seit 1974 führt die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklä-
rung jährlich die Umfrage des Regionalbüros der Weltgesund-
heitsorganisation „Rauchen und Gesundheit“ in den europäi-
schen Ländern durch und stellt für diese Umfrage die finanziel-
len Mittel zur Verfügung.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die dargestellte Konzentra-
tion der Förderung auch in Zukunft beizubehalten. Die zu
fördernden Projekte müssen im übrigen dem gegenwärtigen
Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen.

3. d) Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung, entspre-
chend den Ergebnissen des Testes 73 der Schweizer „Stiftung
Konsumentenschutz“ und des Testes der „Stiftung Waren-
test“ (Heft 3/1975) nicht nur Teer und Nikotin, sondern auch
Kohlenmonoxyd und Stickoxyd deutlich lesbar und ohne
Abkürzungen auf der Packung und bei der Zigarettenwerbung
anzugeben, da sogenannte leichte und milde Zigaretten bzw.
der beiden letzten Schadstoffe zum Teil beachtliche Werte
aufweisen?

Die Bundesregierung sieht im gegenwärtigen Zeitpunkt keine
Möglichkeit, Angaben über den Gehalt an Kohlenmonoxyd
und Stickoxyden auf den Zigarettenpackungen vorzuschreiben,
weil die hierfür entwickelten Untersuchungsmethoden noch zu
ungenau sind. Die mit ihnen ermittelten Ergebnisse weisen so
erhebliche Streuungen auf, daß weder der Schadstoffgehalt
einer bestimmten Zigarettensorte hinreichend genau bestimmt
noch die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Zigarettenarten
gewährleistet werden kann. Die Bundesregierung hat im Jahre
1976 einen Forschungsauftrag vergeben, der auch auf diesem
Gebiet zu verwertbaren Ergebnissen führen soll.

4. Versicherungsrechtliche Auswirkungen

- a) Gibt es in der Bundesrepublik oder im Ausland Versiche-
rungsträger oder Versicherungsgesellschaften, die Nicht-
raucher bei den Beiträgen bzw. Prämien einen Rabatt ge-
währen?

Die Sozialversicherungsträger in der Bundesrepublik Deutsch-
land, insbesondere die Träger der gesetzlichen Krankenver-
sicherung, gewähren Nichtrauchern bei den Beiträgen keine
Ermäßigung. Soweit der Bundesregierung bekannt ist, beste-
hen auch für ausländische Sozialversicherungsträger keine der-
artigen Regelungen. Auch für die sonstigen Versicherungsträ-
ger und Versicherungsgesellschaften sind keine entsprechenden
Regelungen bekannt.

4. b) Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, den offenkundigen Zwiespalt zu beseitigen, daß der Staat zwar aus dem Tabak-Konsum erhebliche Steuereinnahmen hat, daß aber die Versicherungsträger wesentlich höhere Ausgaben durch Gesundheitsschädigungen der Raucher haben? Welche Lösungsversuche – etwa einen Aufschlag auf die Tabaksteuer und dadurch ermöglichte Zuschüsse an die Versicherungen – gibt es im Ausland?

Im Jahre 1976 betrug das Aufkommen aus der Tabaksteuer rund 9380 Mio DM. Für das Jahr 1977 werden rund 10 300 Mio DM erwartet. Die Mehreinnahmen ergeben sich aus der Erhöhung der Tabaksteuer zum 1. Januar 1977. Rund 97 v.H. des Aufkommens aus der Tabaksteuer erbringt die Zigarette.

Die Höhe der Kosten, die den Versicherungsträgern durch Gesundheitsschäden als Folge des Rauchens entstehen, und die ihnen gegenüberstehenden Leistungen des Versicherten können nur aufgrund der in anderen Ländern durchgeführten Untersuchungen geschätzt und nur mit Vorbehalten übertragen werden. Es ist nicht bekannt, daß in anderen europäischen Ländern aus gesundheitspolitischen Gründen ein Aufschlag auf die Tabaksteuer erhoben und an Versicherungsträger abgeführt wird.

Einen Vorschlag, die Tabaksteuer als Mittel der Gesundheitspolitik einzusetzen, hat Großbritannien in der Europäischen Gemeinschaft vorgelegt. Es strebt an, daß den EG-Mitgliedstaaten abweichend vom geltenden EG-Recht über die Harmonisierung der Tabaksteuer ermöglicht wird, Zigaretten mit bestimmten Schadstoffgehalten nach eigenem Ermessen national zusätzlich zu besteuern. Dieser Vorschlag wird von allen anderen Mitgliedstaaten als nicht realisierbar abgelehnt. Gesundheitspolitisch erstrebenswerte Wirkungen aufgrund von Maßnahmen auf dem Gebiet der Tabaksteuer wären – wenn überhaupt – nur durch gemeinsames Vorgehen zu erreichen. Die von der Kommission der EG vorgeschlagene Prüfung, ob und gegebenenfalls wie die Tabaksteuer für alle Tabakerzeugnisse nach den Schadstoffgehalten differenziert werden kann, wird von der Bundesregierung unterstützt.

Gegen eine auch nur teilweise Zweckbindung der Tabaksteuereinnahmen für Zuschüsse an Versicherungsträger bestehen erhebliche finanzpolitische und rechtliche Bedenken. Eine Zweckbindung würde dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung widersprechen, wonach alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Um bei der Verwendung der öffentlichen Mittel den höchstmöglichen Nutzen zu erreichen, darf der jährliche Entscheidungsspielraum für eine Prioritätensetzung in den verschiedenen Aufgabengebieten nicht eingeengt werden.