

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Lisa Paus,
Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/12272 –**

Ausgaben für Tabakprävention bei Kindern und Jugendlichen

Vorbemerkung der Fragesteller

Laut aktueller Zahlen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) aus dem Jahr 2012 geht der Zigarettenkonsum Jugendlicher zwar zurück, dennoch rauchen in der Altersgruppe der 12 bis 17-jährigen Jugendlichen etwa 11 Prozent und 4,8 Prozent sogar täglich. Daraus resultieren etwa jährliche Tabaksteuereinnahmen des Bundes von ca. 190 Mio. Euro (vgl. Reiner Hanewinkel, Helmut Gohlke: Einnahmen des Bundeshaushalts aus dem Zigarettenkonsum Minderjähriger. Deutsche Medizinische Wochenschrift 2008, S. 2555 bis 2558) sowie bislang nicht quantifizierte Einnahmen durch die Umsatzsteuer. Auch im Jahr 2012 wird der Bund durch den Tabakkonsum von Kindern und Jugendlichen Tabaksteuereinnahmen voraussichtlich in dieser Größenordnung verzeichnen, wie eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages nahelegt (WD 4 – 3000 – 216/12).

Dem stehen beispielsweise im Jahr 2013 direkte Ausgaben des Bundes für die Tabakprävention bei Kindern und Jugendlichen von lediglich 1 Mio. Euro („Förderung des Nichtrauchens bei Kindern und Jugendlichen“, Einzelplan 15, Kapitel 15 02, Titel 531 66) gegenüber. Hinzutreten weitere unspezifische Präventionsmaßnahmen in geringerer Größenordnung.

Vor diesem Hintergrund schlagen Reiner Hanewinkel und Helmut Gohlke vor, Tabaksteuereinnahmen durch Kinder und Jugendliche zur Prävention im Kinder- und Jugendalter einzusetzen.

Da sich das direkte und indirekte Tabakmarketing bislang in starkem Maße auch an Kinder und Jugendliche richtet (vgl. Deutsches Krebsforschungszentrum: Rauchende Kinder und Jugendliche in Deutschland – leichter Einstieg, schwerer Ausstieg. Heidelberg 2008. S. 33 ff.), schlägt Prof. Dr. Michael Adams (Jugendschutz durch Lenkungsabgaben auf Zigaretten. SUCHT Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis 2009, S. 35 bis 38) eine Lenkungsabgabe der Tabakindustrie vor, die ausschließlich auf Zigaretten erhoben werden soll, die von Kindern und Jugendlichen geraucht werden. Nach Auffassung des Autors werde der Industrie mit dieser Abgabe ein Anreiz gegeben, den Tabakkonsum von Kindern und Jugendlichen und damit auch die an sie gerichtete Werbung zu vermeiden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Verringerung des Tabakkonsums und ein möglichst umfassender Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens sind vordringliche gesundheitspolitische Ziele, die von der Bundesregierung mit aufeinander abgestimmten präventiven, gesetzlichen und strukturellen Maßnahmen verfolgt werden. Die Bundesregierung hält präventive Maßnahmen, gerade wenn sie sich an Kinder und Jugendliche wenden, für sehr sinnvoll. Diese Zielgruppe ist präventiven Botschaften gegenüber besonders empfänglich. Die Bereitschaft von Kindern und Jugendlichen Neues zu lernen und aufgrund von Informationen gesundheitlich riskantes Verhalten zu ändern, ermöglicht die langfristige Verankerung eines gesunden und risikoarmen Lebensstils.

Immer weniger junge Menschen in Deutschland rauchen. Die Repräsentativbefragungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) zeigen, dass sich der Raucheranteil unter den 12- bis 17-jährigen Jugendlichen innerhalb von zehn Jahren mehr als halbiert hat. Er ist von 27,5 Prozent im Jahr 2001 auf 11,7 Prozent im Jahr 2011 gesunken. Dies belegt eindrücklich die Erfolge der Präventionsmaßnahmen auf allen Ebenen.

1. Welche Schätzungen zum Tabaksteueraufkommen durch den Tabakkonsum von Kindern und Jugendlichen liegen der Bundesregierung vor?

Der Bundesregierung liegen keine Schätzungen zum Tabaksteueraufkommen durch den Tabakkonsum von Kinder und Jugendlichen vor. Nach § 10 Absatz 1 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) dürfen in Gaststätten, Verkaufsstellen oder sonst in der Öffentlichkeit Tabakwaren an Kinder oder Jugendliche weder abgegeben noch darf ihnen das Rauchen gestattet werden. Das Abgabeverbot bezieht auch Zigarettenautomaten mit ein (§ 10 Absatz 2 JuSchG). Die Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes obliegt den in den Ländern zuständigen Behörden. Zuwiderhandlungen können mit einem Bußgeld bis zu 50 000 Euro geahndet werden (§ 28 Absatz 1 Nummern 12 und 13 i. V. m. Absatz 5 JuSchG). Systematische Statistiken zur Einhaltung jugendschutzrechtlicher Bestimmungen sind nicht vorhanden.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die Schätzungen von Reiner Hanewinkel und Helmut Gohlke zu den Einnahmen des Bundes aus dem Zigarettenkonsum von Kindern und Jugendlichen in Höhe von etwa 190 Mio. Euro?

In dem angesprochenen Artikel werden Schätzungen vorgenommen, die sich auf das Jahr 2007 beziehen. Die Autoren weisen selbst auf verschiedene Schwachpunkte ihres Vorgehens hin. Im Jahr 2007 wurde das legale Bezugsalter von 16 auf 18 Jahre heraufgesetzt, seither ist der Tabakkonsum unter Jugendlichen weiter rückläufig.

3. Welche Schätzungen zum Umsatzsteueraufkommen durch den Tabakkonsum von Kindern und Jugendlichen liegen der Bundesregierung vor?

Der Bundesregierung liegen keine Schätzungen zum Umsatzsteueraufkommen durch den Tabakkonsum von Kindern und Jugendlichen vor. Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Welche aktuellen Schätzungen liegen der Bundesregierung zu den jährlichen Kosten des Tabakkonsums in Deutschland bezogen auf dessen gesundheitliche Folgen vor?

Die Kosten für die gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums in Deutschland belaufen sich nach Schätzungen auf jährlich 7,5 Mrd. Euro (Jahrbuch Sucht 2012).

5. Trifft es zu, dass im Bundeshaushalt 2013 direkte Ausgaben des Bundes für die Tabakprävention bei Kindern und Jugendlichen von 1 Mio. Euro vorgesehen sind?

Wenn nein, welche weiteren Maßnahmen speziell zur Tabakprävention bei Kindern und Jugendlichen finanziert der Bund und in welcher Größenordnung?

Im Kapitel 15 02 Titel 531 66 sind für das Jahr 2013 1 Mio. Euro für die Förderung des Nichtrauchens bei Jugendlichen im Rahmen der „rauchfrei“-Kampagne der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) vorgesehen. Hinzu kommen Maßnahmen im Rahmen von Forschungs- und Modellprojekten, so z. B. zwei Modellprojekte, in denen Präventionskonzepte entwickelt werden, die die Zahl der Raucherinnen und Raucher in der Pflegeausbildung verringern und dafür sorgen sollen, dass im Rahmen der Ausbildung kein Einstieg in den Tabakkonsum erfolgt. Auch auf Landesebene existieren Präventionskampagnen, die sich gezielt an Kinder und Jugendliche richten.

6. Sieht die Bundesregierung die Tabaksteuereinnahmen durch den Tabakkonsum Minderjähriger und die Ausgaben des Bundes für die Tabakprävention in dieser Altersgruppe in einem angemessenen Verhältnis?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, was will die Bundesregierung tun, um diesem eventuellen Missverhältnis zu begegnen?

Der Gesetzgeber hat mit der Erhöhung des Abgabealters auf 18 Jahre deutlich gemacht, dass keine Tabaksteuereinnahmen aus dem Konsum Minderjähriger erzielt werden sollen.

7. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag, die Einnahmen aus der Tabaksteuer durch den Tabakkonsum von Kindern und Jugendlichen gezielt für die Aufstockung der Mittel für die Tabakprävention bei Kindern und Jugendlichen zu nutzen?

Nach dem haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsprinzip dienen grundsätzlich alle Einnahmen des Staates insgesamt zur Deckung aller staatlichen Ausgaben. Dies gilt auch für die Steuereinnahmen. Das Gesamtdeckungsprinzip gewährleistet, dass der Gesetzgeber im Rahmen des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens ohne Verwendungsvorgabe frei über die vorhandenen Einnahmen verfügen kann und der Gestaltungsspielraum und die Entscheidungsfreiheit des Parlaments nicht durch anderweitig vorgegebene spezifische Verwendungszwecke einzelner Einnahmepositionen eingeengt werden.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es nicht sachgerecht, das Verhältnis der Einnahmen aus der Tabaksteuer (bzw. eine Teilmenge dieser Einnahmen) zu einzelnen Ausgabepositionen des Bundeshaushalts zu betrachten und zu bewerten. Das Gesamtdeckungsprinzip verbietet, diese Steuereinnahmen einer spezifischen Zweckbindung zu unterwerfen.

8. Teilt die Bundesregierung die Ansicht (vgl. Deutsches Krebsforschungszentrum: Rauchende Kinder und Jugendliche in Deutschland – leichter Einstieg, schwerer Ausstieg. Heidelberg 2008, S. 33 ff.), dass sich direkte und indirekte Marketingmaßnahmen (inklusive Sponsoring und Merchandising) der Tabakindustrie auch an Kinder und Jugendliche richten?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus?

Direkte und indirekte Marketingmaßnahmen der Tabakwirtschaft zielen darauf, bisherige Konsumenten von Tabakprodukten als Käufer zu halten und neue Konsumenten hinzu zu gewinnen. Auch Kinder und Jugendliche nehmen diese Maßnahmen im Alltag und in ihrem Lebensumfeld wahr. Um die Wirkungen dieser Marketingaktivitäten, insbesondere mit Blick auf den Einstieg in das Rauchen, zu mindern, wurden in Deutschland bereits im Rahmen des Vorläufigen Tabakgesetzes sowie im Jugendschutzgesetz zahlreiche Verbote verankert. Hierzu zählen z. B. das Verbot der Werbung im Fernsehen, Hörfunk und grundsätzlich in den Diensten der Informationsgesellschaft einschließlich dem Internet, das Verbot des Sponsorings von grenzüberschreitenden Veranstaltungen und der Produktplatzierung in audiovisuellen Sendungen sowie das grundsätzliche Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse in der Presse oder anderen gedruckten Veröffentlichungen ebenso wie das Verbot der Kinowerbung vor 18 Uhr. Zu weiteren ergänzenden Verboten hinsichtlich der Außen(Plakat-) und Kinowerbung sind die Diskussionen innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

9. Stimmt die Bundesregierung der Feststellung in Artikel 13 Absatz 1 der Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle (FCTC) zu, dass ein umfassendes Verbot der Tabakwerbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings den Konsum von Tabakerzeugnissen vermindern würde?

Wenn nein, warum nicht?

Das Gesetz zum Tabakrahmenübereinkommen wurde im Deutschen Bundestag am 23. September 2004 mit breiter parlamentarischer Mehrheit angenommen (Bundesgesetzblatt 2004 II S. 1538). Als Vertragspartei des Tabakrahmenübereinkommens (FCTC) hat sich Deutschland damit zur Umsetzung der Tabakrahmenkonvention verpflichtet. Insbesondere sieht Artikel 13 des Übereinkommens vor, dass jede Vertragspartei ein umfassendes Verbot der Tabakwerbung, der Verkaufsförderung und des Tabaksponsorings in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben erlässt. Als Mindestanforderung sieht die Tabakrahmenkonvention vor, dass jede Vertragspartei in Übereinstimmung mit den nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben die Tabakwerbung, die Förderung des Tabakverkaufs und das Tabaksponsorings medien-spezifisch einschränkt. In Deutschland bestehen verschiedene solcher Verbote (vgl. hierzu Antwort zu Frage 8).

10. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag einer Lenkungsabgabe der Tabakindustrie, die ausschließlich auf Zigaretten erhoben wird, die von Kindern und Jugendlichen geraucht werden (Prof. Dr. Michael Adams: Jugendschutz durch Lenkungsabgaben auf Zigaretten. SUCHT Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis 2009, S. 35 bis 38)?

Gegen die Einführung einer weiteren Steuer oder Lenkungsabgabe auf solche Zigaretten, die von Kindern und Jugendlichen geraucht werden, bestehen erhebliche finanzverfassungsrechtliche Bedenken.

In der Ausarbeitung „Jugendschutz durch Lenkungsabgabe“ von Prof. Dr. Michael Adams ist nicht erkennbar, wie eine Steuer auf Zigaretten, die von Jugendlichen geraucht werden, finanzverfassungsrechtlich zulässig und praktikabel ausgestaltet werden kann. Die beabsichtigte Steuerschuldnerschaft des Herstellers scheint bedenklich, da dessen Einwirkung auf die Möglichkeit von Kindern und Jugendlichen, sich entgegen den Vorgaben des Jugendschutzgesetzes Zigaretten zu verschaffen, begrenzt sind. Vor allem ist nicht erkennbar, wie eine Steuerbemessungsgrundlage im Einzelfall ermittelt werden kann. Die Erhebung einer Steuer auf der Basis von statistischen Schätzungen ist unzulässig.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die aus dem Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 31. August 2012 ersichtlichen Mengenzuwächse bei Tabakwaren in Bezug auf das Ziel des Tabakrahmenübereinkommens zur Reduzierung des Tabakgebrauchs?

Die Mengenzuwächse sind weit überwiegend auf die im Bericht genannten Sonderfaktoren zurückzuführen. Die Absatzzahlen für das gesamte Jahr 2012 sind rückläufig. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes in der Fachserie 14 Reihe 9.1.1 ist der Absatz von in Deutschland versteuerten Zigaretten im Vergleich zum Jahr 2011 um 5,9 Prozent zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum ist der Absatz von in Deutschland versteuertem Feinschnitt um 0,4 Prozent zurückgegangen. Der mittel- bis langfristige Trend bei in Deutschland versteuerten Tabakwaren ist weiterhin rückläufig. Dies entspricht den Zielen des Tabakrahmenübereinkommens zur Reduzierung des Tabakgebrauchs.

12. a) Welcher Mengenzuwachs der abgesetzten Tabakprodukte seit dem Jahr 2011 entfällt auf Kinder und Jugendliche?
b) Wie hoch ist der Anteil von Feinschnitt am Konsum von Tabakprodukten bei Kindern und Jugendlichen, und wie hat sich der Anteil in den vergangenen Jahren entwickelt?
c) Falls der Bundesregierung zu den beiden vorherigen Fragen keine Daten zur Verfügung stehen, plant die Bundesregierung oder eine Bundesbehörde diese zukünftig zu erheben?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 11 verwiesen; aus den dort genannten Gründen ist eine Erhebung der Daten nicht angezeigt.

13. Inwiefern könnte durch den Trend zu Feinschnitt weiterer Handlungsbedarf für die Bundesregierung entstehen (vgl. S. 20 des Berichts an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages)?

Ein konkreter Handlungsbedarf ist derzeit nicht gegeben.

14. „Inwieweit stimmt die Bundesregierung der These zu, dass die nach Tabakgewicht einheitliche Besteuerung von Feinschnitt auf dem Niveau von Zigaretten den Einstieg in das Rauchen von Kindern und Jugendlichen einschränkt?“

Es liegen keine Daten darüber vor, ob ein Zusammenhang des Preisniveaus mit dem Einstieg in das Rauchen von Jugendlichen besteht. Allerdings ist davon auszugehen, dass Jugendliche, die bereits Raucherinnen und Raucher sind, preissensibel reagieren und nach einer Preiserhöhung auf billigere Produkte umsteigen.

15. a) Inwieweit stimmt die Bundesregierung der These zu, dass es aus dem Blickwinkel der Tabakprävention bei Kindern und Jugendlichen sinnvoller gewesen wäre, die Tabaksteuererhöhungen der Jahre 2011 bis 2015 nicht in kleinen Schritten, sondern in einem großen Schritt zu vollziehen, und inwieweit ist dieses Vorgehen mit den Zielen des Tabakrahmenübereinkommens vereinbar?

Die Tabaksteuererhöhungen 2011 bis 2015 sind so ausgestaltet worden, dass sie den politischen Zielsetzungen Rechnung tragen. Dazu gehört neben der Erzielung von Einnahmen auch der Gesundheitsschutz. Die Erfahrungen in den Jahren 2002 bis 2005 haben gezeigt, welche Auswirkungen starke Tabaksteuererhöhungen auf den Markt, die Einnahmen und den illegalen Handel haben können, ohne dass bezogen auf den Gesamtkonsum ein entsprechend hoher Gesundheitsschutz damit einhergeht. Vor diesem Hintergrund stellt das Tabaksteuermodell eine Ausgestaltung dar, die dem Gesundheitsschutz entspricht, da die Preise zum Teil deutlich steigen. So sind die Preise für Zigaretten in den Jahren 2011 und 2012 durchschnittlich um ca. 6 Prozent und die Preise für Feinschnitt sogar um durchschnittlich ca. 20 Prozent gestiegen. Damit wird auch den Zielen des Artikels 6 des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs Rechnung getragen, in dem die Vertragsparteien anerkennen, dass preisbezogene und steuerliche Maßnahmen ein wirksames und wichtiges Mittel zur Verminderung des Tabakkonsums in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere bei jungen Menschen, sind.

- b) Trifft es zu, dass das praktizierte Fünf-Stufen-Modell bei der Tabaksteuererhöhung auf Vorschläge der Tabakindustrie zurückgeht?

Das praktizierte 5-Stufen-Modell wurde im Bundesministerium der Finanzen erarbeitet.

16. Ab wann beabsichtigt die Bundesregierung, Zigaretten und Feinschnitt nach Tabakgewicht einheitlich zu besteuern?

Eine einheitliche Besteuerung von Zigaretten und Feinschnitt ist nicht beabsichtigt.

