

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Detlef Parr, Mechthild Dyckmans, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/10373 –**

Nationales Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Alkoholprävention

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 9. Juni 2008 hat der Drogen- und Suchtrat Empfehlungen für ein Nationales Aktionsprogramm Alkoholprävention vorgelegt. Übergeordnetes Ziel des Aktionsplanes ist es, den verantwortungsvollen und maßvollen Umgang mit Alkohol zu fördern. Die empfohlenen Maßnahmen konzentrieren sich auf die Einschränkung der Verfügbarkeit von Alkohol, Werbe- und Sponsoringverbote, Verringerung des Konsums, Verzögerung des Einstiegsalters sowie Information über schädliche Folgen des Alkoholkonsums.

Im Rahmen eines Hearings vom 15. September 2008 im Bundesministerium für Gesundheit (BMG) äußerten die geladenen Verbände und Einzelexperten Kritik an den geplanten Regulierungen wie Werbe- und Sponsoringverboten, Steuererhöhungen und Verkaufsverboten. Die Wirtschaft befürchtet weit reichende Konsequenzen: Verlust von Arbeitsplätzen, Betriebsschließungen, Umsatzeinbußen, Investitionsrücknahmen. Werbe- und Sponsoringverbote verknappen die Fördermittel vor allem für Sportvereine und den Breitensport, also dort, wo Jugendliche gefordert und gefördert werden. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Sabine Bätzing, beabsichtigt, den Aktionsplan dahingehend zu prüfen und zu überarbeiten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Drogen- und Suchtrat hatte sich in seiner Sitzung im Juni 2008 dafür ausgesprochen, die von der Arbeitsgruppe Suchtprävention vorgelegten und von der Bund-Länder-Steuerungsgruppe überarbeiteten Empfehlungen für ein Nationales Aktionsprogramm zur Alkoholprävention unter Berücksichtigung bestimmter Maßgaben umzusetzen. Er betrachtet die vorliegenden Entwürfe für Nationale Aktionsprogramme für Tabak- und Alkoholprävention als eine gute Grundlage für das weitere Vorgehen. Die Empfehlungen enthalten ein umfassendes Bündel von Maßnahmen sowohl aus dem Bereich der Verhaltensprävention wie der Verhältnisprävention.

Die auf dem Hearing vorgetragene Stellungnahmen waren weitgehend von zwei Grundpositionen geprägt. Von den betroffenen Wirtschafts- und Industrieverbänden wurden einzelne Vorhaben als zu weitgehend und unverhältnismäßig angesehen. Dagegen bewerteten die Vertreter der Gesundheits- und Suchtverbände, der Ärzteschaft sowie der Wissenschaft die Empfehlungen als dringend erforderlich und nicht weitgehend genug.

1. Welcher Zeitrahmen ist für die Umsetzung des Aktionsplans Alkohol vorgesehen?

In den Empfehlungen für ein Nationales Aktionsprogramm zur Alkoholprävention wird auf Seite 4 festgehalten: „Die vorliegenden Empfehlungen für ein ‚Nationales Aktionsprogramm zur Alkoholprävention‘ bieten für einen mittel- und kurzfristigen Zeitraum den konzeptionellen Rahmen für die nächsten Umsetzungsschritte in Deutschland.“

Die Beauftragte der Bundesregierung für Drogenfragen wird nun nach Auswertung der Ergebnisse des Hearings die Empfehlungen überarbeiten, weitere Gespräche mit den zuständigen Ressorts auf Bundesebene führen. Für die Bundesregierung ist der Schutz von Kindern und Jugendlichen insbesondere vor schädlichem Alkoholkonsum ein wichtiges Ziel, das vor allem auch im Jugendschutzgesetz weiterentwickelt werden soll. Ende des Jahres sollen die abgestimmten „Nationalen Aktionsprogramme zur Alkohol- und Tabakprävention“ der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

2. Wie will man die im Hearing festgestellten Wissenslücken (z. B. in den Bereichen Prävention und Werbung) schließen und diese Ergebnisse dann in den endgültigen Plan angemessen einfließen lassen?

Durch die kontinuierliche Ressortforschung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) – veröffentlicht unter anderem in der „Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit“ im Nomos-Verlag – und die Publikationsreihe „Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung“ der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) ist der Transfer der wissenschaftlichen Präventionsforschung in die Praxis garantiert. Ergänzend veranstaltet die Beauftragte der Bundesregierung für Drogenfragen zu speziellen Fragestellungen eigene Fachtagungen, zuletzt am 25. September 2008 zu „Alkoholwerbung – Wirkung und (Selbst)Kontrolle“, die einen Beitrag zur weiteren kritischen Diskussion leisten sollen.

3. Wie definiert die Bundesregierung den moderaten bzw. übermäßigen Konsum von Alkohol?

Verschiedene medizinische Fachgesellschaften und die Weltgesundheitsorganisation WHO haben in den letzten Jahren neue, dem aktuellen Kenntnisstand entsprechende Schwellengrenzen für einen risikoarmen Konsum festgelegt.

Demnach betragen die Schwellengrenzen beim gesunden Menschen ohne zusätzliches genetisches oder erworbenes Risiko 20 bis 24 g reinen Alkohol pro Tag für Männer und 10 bis 12 g reinen Alkohol pro Tag für Frauen. Es sollten außerdem mindestens 2 alkoholfreie Tage pro Woche eingehalten werden. Alkoholische Getränke sollten möglichst zum Essen zu sich genommen werden. Zu diesem Ergebnis kam auch eine im Auftrag des BMG in Auftrag gegebene Untersuchung (Burger et al. 2000).

Bei der Festlegung dieser Angaben für einen relativ risikoarmen Konsum ist zu berücksichtigen, dass sie für gesunde Erwachsene gelten. Für Kinder und Jugendliche ist Alkoholkonsum weitaus gefährlicher und führt vor allem im sich entwickelnden Gehirn zu Schädigungen. Kinder sollten daher überhaupt keinen Alkohol trinken und Jugendliche mit dem Konsum so spät wie möglich beginnen, um alkoholassoziierte negative Effekte auf ihre Gesundheit und ihre Entwicklung zu vermeiden.

4. Was sind die wichtigsten Ursachen für den Alkoholmissbrauch, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, und gibt es hierzu wissenschaftliche Untersuchungen?

In der wissenschaftlichen Literatur ist gut belegt, dass für die Entstehung von Alkoholmissbrauch im Wesentlichen drei Faktoren zusammenwirken: Faktoren der Persönlichkeit, Faktoren des Suchtstoffes und Umweltfaktoren durch gesellschaftliche Einflüsse.

Insbesondere der Beginn mit Alkoholkonsum im Jugendalter wird als problematisch angesehen, damit ist oft der Grundstein für ein gesundheitsriskantes Konsummuster in der späteren Entwicklung des Jugendlichen und jungen Erwachsenen gelegt. Eine körperliche Abhängigkeit von Alkohol tritt im Verhältnis zur Suchtentwicklung von Erwachsenen bei Heranwachsenden viel schneller ein. Als Ursache sind neuropsychologische Entwicklungsprozesse zu vermuten: Gerade bei jungen Alkoholkonsumenten erfolgt alkoholbedingte Sensibilisierung und Bahnung im Gehirn schneller, wodurch sie für die psychische Abhängigkeitsdynamik anfälliger sind.

Einfluss hinsichtlich der Ausprägung riskanter Trinkgewohnheiten haben auch die Vorbilder aus der Erwachsenenwelt. Familienstudien zeigen in vielfältiger Weise Beziehungen von Alkoholismus der Eltern und Hyperaktivität, dissozialem Verhalten und Delinquenz, Entwicklungsstörungen, emotionalen Störungen, Lern- und Leistungsstörungen bei deren Kindern und eine mögliche Einmündung wiederum in Alkoholismus im Jugend- und Erwachsenenalter. Untersuchungen bestätigen, dass gerade bei Kindern aus Suchtfamilien ein bis zu sechsfach erhöhtes Risiko zur Ausbildung einer eigenen Abhängigkeit – und dies meistens sehr früh in ihrem Leben – besteht. Etwa 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche im Alter bis zu 18 Jahren kommen aus Familien, in denen mindestens ein Elternteil die Diagnose Alkoholmissbrauch oder -abhängigkeit hat.

Eine Rolle spielt auch als weitere Ursache die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Alkohol. Alkohol ist das am weitesten verbreitete Suchtmittel im Jugendalter. Daten der BZgA zeigen, dass etwa 70 Prozent der Jugendlichen im Alter von 12 bis 15 Jahren bereits Erfahrung mit Alkohol haben. Etwa 20 bis 25 Prozent der Jugendlichen im Alter von 12 bis 17 Jahren weisen ein riskantes Trinkverhalten – so genanntes Binge Trinken – auf, indem sie bei einzelnen Gelegenheiten große Mengen an Alkohol zu sich nehmen. Zahlreiche Studien belegen, dass die Verbreitung und Höhe des Alkoholkonsums in der Bevölkerung in einem direkten Verhältnis zur Zahl der Alkoholabhängigen in der Bevölkerung steht (Meyer, John 2008).

5. Gibt es Untersuchungen darüber, welche Maßnahmen gegen Alkoholmissbrauch insbesondere bei Kindern und Jugendlichen am wirkungsvollsten sind?

Die BZgA hat in einer im Jahr 2006 veröffentlichten Expertise den Stand der internationalen Forschung über wirksame Maßnahmen der Suchtprävention zu-

sammengefasst. Darin geht es vorrangig um die wirkungsvollsten Maßnahmen bei Kindern und Jugendlichen.

Im Hinblick auf die Verhinderung kritischen Alkoholkonsums und von Alkoholmissbrauch bei Heranwachsenden und die Motivierung zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Alkohol haben sich u. a. die folgenden Maßnahmen als wirkungsvoll erwiesen:

- Umfassende auf die Familie ausgerichtete Ansätze (Eltern- plus Kinder- plus Familientraining) haben präventive Effekte auf den Alkoholkonsum.
- Interaktiv ausgerichtete schulische Programme zur Alkoholprävention sind in der Beeinflussung des Alkoholkonsums von Jugendlichen wirkungsvoll und zeigen auch langfristige Effekte.
- Für Risikogruppen, wie z. B. Heranwachsende mit einem auffälligen Alkoholkonsum, sind schulische Maßnahmen sehr geeignet, wenn sie als Kompetenztraining zur Verhaltensänderung oder als Mentorenprogramm durchgeführt werden.
- Massenmediale Maßnahmen, wie z. B. TV-Spots, zeigen in Kombination mit ergänzenden pädagogisch ausgerichteten Angeboten zur Vorbeugung von Alkoholmissbrauch positive Wirkung.
- Das Heraufsetzen der Altersgrenze für den Alkoholkonsum und Maßnahmen zur Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen haben sich als wirkungsvoll erwiesen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Kombination von Maßnahmen, die auf der Verhaltensebene zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Alkohol motivieren, mit Maßnahmen im sozialen Umfeld sowie gesetzgeberischen Maßnahmen am besten geeignet ist, Alkoholmissbrauch bei Kindern und Jugendlichen zu verhindern.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung den Beitrag von Vereinen und professionellen Institutionen im Bereich Sport und Kultur zur Bildung, Erziehung und Körpererziehung der Jugend in der Bundesrepublik Deutschland – vor allem im Hinblick auf die Zahl der Kinder, denen ein Engagement in diesen Systemen ermöglicht wird, andererseits im Hinblick auf die Finanzmittel, die diese Systeme in die Jugendarbeit investieren?

Der Sport und die Sportorganisationen – ca. 90 000 Sportvereine gibt es in Deutschland – erbringen für die Gesellschaft unverzichtbare Leistungen. Der Arbeit der Sportvereine kommt wegen ihrer aktiven und gesundheitsfördernden Wirkung eine unstrittige Bedeutung zu. Sport bietet den Menschen Gelegenheit, sich Aufgaben zu stellen, Anforderungen an sich zu richten, sich zu erproben, an Regeln zu halten und mit anderen fair umzugehen. Den notwendigen Rahmen bieten die Sportvereine, die daher mit ihrer Arbeit eine wichtige soziale Aufgabe erfüllen.

Ein vielfältiges Angebot gibt vor allem Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit und Chance, eine Sportart zu finden, in der sie sich ambitioniert und erfolgreich betätigen können. Insbesondere Jugendliche erleben durch die sportliche Betätigung in Vereinen eine sinnvolle und bedürfnisorientierte Freizeitgestaltung. Circa 70 Prozent aller 12-Jährigen sind im Verlauf ihrer Kindheit in einem Sportverein aktiv. Dort vermittelte Werte wie Teamgeist, Fairplay und Toleranz wirken sich dann auch positiv auf das Verhalten im Alltagsleben und den Abbau eventuell vorhandener Gewaltneigungen aus. Die flächendeckende Existenz von Sportvereinen in unterschiedlichen sozialen Milieus führt zu einer hohen Erreichbarkeit – hier vor allem im Fußball – auch von sozial benachteiligten Kindern und ihren Eltern. Im Rahmen einer langfristig angelegten Strate-

gie kann hier erreicht werden, dass pädagogische Konzepte der Lebenskompetenzförderung in die Arbeit der Sportvereine im Kinder- und Jugendbereich integriert werden können. Vor diesem Hintergrund ist zum Beispiel die BZgA Kooperationen mit dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB), dem Deutschen Fußballbund (DFB) und weiteren Sportverbänden eingegangen, um gemeinsam im Freizeitsportbereich Maßnahmen zur Suchtprävention zu realisieren.

Primärpräventive Funktionen lassen sich auch dem Bereich der Kultur zuordnen. Auch Vereine und professionelle Einrichtungen der kulturellen Kinder- und Jugendbildung, die allein der Bund mit jährlich rund 7,6 Mio. Euro fördert, leisten einen wichtigen Beitrag zur Bildung und Erziehung der Jugend in Deutschland.

Kulturell aktiv zu sein – z. B. auf der Bühne zu stehen, mit anderen gemeinsam Musik zu machen, die Welt mit der Kamera zu erforschen – stärkt Kinder und Jugendliche in ihrer Persönlichkeitsentwicklung und fördert individuelle und soziale Schlüsselkompetenzen. Kulturelle Bildung stärkt Jugendliche für die Aufgabe, in einer komplexen Welt einen eigenen Lebensentwurf zu entwickeln. Die Erfahrung, mitgestalten zu können und zu dürfen, kann helfen, Gefühle von Ohnmacht und Resignation zu überwinden.

Solche persönlichkeitsstärkenden Wirkungen kultureller Bildung haben ohne Zweifel auch präventive Funktionen im Hinblick auf die Suchtgefährdung von Kindern und Jugendlichen.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung den Beitrag von Werbung und Sponsoring der Alkoholindustrie zur Finanzierung der professionellen wie auch der Amateurstrukturen in Sport und anderen gesellschaftlich relevanten Bereichen wie Kultur in der Bundesrepublik Deutschland?

Aus Gründen gesundheitlicher Prävention ist es das erklärte Ziel der Bundesregierung, die vom Alkohol, aber auch vom Nikotin ausgehenden Suchtgefahren zielgerichtet und effektiv zu bekämpfen. Der Handlungsspielraum der Bundesregierung, die von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung an sich unterstützte Eindämmung gerade auch der Werbung für alkoholische Getränke durch gesetzliche Maßnahmen zu bewirken, ist jedoch begrenzt. Es kommt entscheidend darauf an, an das Verantwortungsbewusstsein aller hier Handelnden zu appellieren.

Das gilt in besonderem Maße für den Bereich des Sports, der dies dankenswerterweise aufgegriffen hat. So haben die meisten Sportverbände in ihren Werbegerichtlinien Werbung für alkoholische Getränke mit einem Alkoholanteil von über 22 Volumenprozent ausdrücklich ausgeschlossen. Diese Kooperationsbereitschaft des Sports ist auch deshalb zu begrüßen, weil für die Bundesregierung wegen des Grundsatzes der Autonomie des Sports, der das Verhältnis zum organisierten Sport prägt, nur begrenzte Möglichkeiten zur Einflussnahme bestehen, die von ihr jedoch konsequent genutzt werden. Besonders hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf die zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Deutschen Sportbund getroffene Vereinbarung über die Verwendung des Bundesadlers im Sport. Nach dieser Vereinbarung ist es z. B. unzulässig, einen Zusammenhang zwischen dem Bundesadler und der Werbung u. a. für alkoholische Getränke auf oder bei der Verwendung von Sportkleidung – auch außerhalb von Sportveranstaltungen – herzustellen.

8. Mit welchen finanziellen Konsequenzen für Vereine und anderen Institutionen in Sport und Kultur rechnet die Bundesregierung, wenn die vom Drogen- und Suchtrat geforderten Werbe- und Sponsoringverbote umgesetzt würden?

Die Beauftragte der Bundesregierung für Drogenfragen hat bereits mehrfach festgehalten, dass kein generelles Sponsoringverbot geplant ist und hat dies u. a. in einer gemeinsamen Erklärung mit dem Deutschen Fußballbund, der Deutschen Fußball-Liga und dem Deutschen Olympischen Sportbund am 19. August 2008 näher erläutert. Dagegen bestand Einigkeit darüber, dass Kinder- und Jugendsport und Sponsoring für alkoholische Getränke nicht vereinbar sind. Für Sportvereine und kulturelle Einrichtungen ist vor diesem Hintergrund mit keinen finanziellen Konsequenzen zu rechnen.

9. Wie sollen diese Finanzierungslücken kompensiert werden?

Siehe Antwort zu Frage 8.

10. Wie hoch sind die jährlichen Einnahmen des Staates aus der Branntweinsteuer, der Sektsteuer und der Biersteuer (2002 bis 2007)?

Das jährliche Aufkommen aus der Branntweinsteuer, der Schaumweinsteuer und der Biersteuer in den Jahren von 2002 bis 2007 in Mio. Euro ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht.

Jahr	Branntweinsteuer	Schaumweinsteuer	Biersteuer	Alkopopsteuer	Zwischenerzeugnissteuer
2002	2 149	420	811		30
2003	2 204	432	785		28
2004	2 195*)	436	782		27
2005	2 142	424	777	10	27
2006	2 160	421	779	6	26
2007	1 959	371	757	3	26

*) Darin enthalten 0,5 Mio. Euro Alkopopsteuer

Die übrigen Alkoholsteuern (Zwischenerzeugnissteuer und Alkopopsteuer ab 1. August 2004) sind der Vollständigkeit halber ebenfalls aufgeführt.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Effizienz der in den Empfehlungen unter Ziffer 2.4 des Aktionsprogramms zur Alkoholprävention vorgesehenen Maßnahmen (auf längere Sicht ein vollständiges Verbot der Alkoholwerbung; Verbot von Sponsoringmaßnahmen durch die Alkoholindustrie; Warnhinweise auf Behältnissen alkoholhaltiger Getränke) im Hinblick auf die Ergebnisse der Studie „Ursachen des Alkoholkonsums Jugendlicher“, von Bergler/Haase/Poppelreuter/Schneider/Wemhoff (Köln 2000), wonach „Werbeverbote letztlich ohne Einfluss auf den Beginn und das Ausmaß jugendlichen Alkoholkonsums bleiben“?

In der zitierten Studie kommen Bergler u. a. zu dem Ergebnis, dass der Alkoholwerbung keine Auslösefunktion für den Beginn des Alkoholkonsums im

Jugendalter zukommt. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Forschung weiterentwickelt. Es liegen verschiedene Studien zur Werbewirkung vor. Laut einer Studie von Stacy u. a. (2004) bei 11- und 12-Jährigen haben diejenigen Kinder, die 60 Prozent mehr Werbung als die anderen sahen, doppelt so häufig Bier, bzw. ein Drittel häufiger Spirituosen oder Wein und zu einem Viertel häufiger drei oder mehr alkoholische Getränke auf einmal konsumiert. Auch die Studie Van Den Bluck und Beullens aus 2005 kommt zu dem Ergebnis, dass die Menge des konsumierten Alkohols in direktem Verhältnis zum Fernsehkonsum und damit der „konsumierten“ Alkoholwerbung steht. Ellickson u. a. (2005) begleiteten drei Jahre lang über 300 13- bis 15-Jährige. Der Beginn des Trinkens von Alkohol der zu Beginn der Studie 13-Jährigen konnte je nach Menge der Alkoholwerbung, die sie in den folgenden zwei Jahren sahen, vorhersagt werden. Studien von Snyder u. a. (2006) für 15- bis 26-Jährige ergaben, dass bei je 4 Prozent mehr wahrgenommener Alkoholwerbung der monatliche Alkoholkonsum um 1 Prozent anstieg, und bei je 15 Prozent mehr Kontakt mit Alkoholwerbung um 3 Prozent. Welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, wird Gegenstand weiterer Diskussionen sein. Auch von denjenigen Forschern, die einen Einfluss der Alkoholwerbung sehen, wird die Werbung immer nur als ein Faktor unter anderen (Eltern-Kind-Beziehung, Peer-Group, Risikoverhalten etc.) gesehen.

12. Verfügen die Bundesregierung und die von ihr eingesetzte Drogenbeauftragte, Sabine Bätzing, MdB, über valide nationale wissenschaftliche Untersuchungen über die Ursachen schädlichen Alkoholkonsums insbesondere bei jungen Menschen, die sie bei der angekündigten Überprüfung der Empfehlungen des Drogen- und Suchtrates zugrunde legen können, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung hat eine qualitative Studie zur Ermittlung der Ursachen des so genannten Rauschtrinkens von Jugendlichen in Auftrag gegeben. Auftragnehmer ist die Universität Tübingen, Institut für Erziehungswissenschaft, Abteilung Sozialpädagogik. Die Studie ist im Februar 2008 angelaufen. Aus einem Zwischenbericht, der im August 2008 vorgelegt wurde, kann bereits jetzt entnommen werden, dass gesundheitliches Fehlverhalten von Jugendlichen, das sich durch Rauschtrinken äußert, ein in hohem Maße komplexes Geschehen ist. Die Ergebnisse der Studie werden im April 2009 vorliegen.

13. Verfügen die Bundesregierung und die von ihr eingesetzte Drogenbeauftragte, Sabine Bätzing, MdB, über valide wissenschaftliche Untersuchungen zur Wirksamkeit von Warnhinweisen auf Behältnissen für alkoholhaltige Getränke, die deutlich auf die Gefahren des Alkoholkonsums in Zusammenhang mit dem Lenken von Fahrzeugen und während der Schwangerschaft aufmerksam machen, und wenn ja, welche?

Bislang liegen nur wenige Untersuchungen zur Wirksamkeit von Warnhinweisen auf Behältnissen für alkoholhaltige Getränke vor. Eine breitere Wissensbasis wird verfügbar sein, sobald die Wirksamkeit von Warnhinweisen in anderen Ländern, die solche Hinweise bereits eingeführt haben, evaluiert werden konnte. Innerhalb der EU hat bislang lediglich Frankreich einen Warnhinweis für Schwangere eingeführt. Zu den Warnhinweisen der USA liegen verschiedene Studien vor; eine Zusammenfassung findet sich in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. 2008: Consumer Labelling and Alcoholic Drinks. Die Übertragbarkeit auf europäische Verhältnisse ist zu überprüfen. Die Bundesregierung hat wiederholt darauf hingewiesen, die Ergebnisse von Untersuchungen in EU-Ländern, z. B. in Frankreich, zunächst einmal abwarten zu wollen.

