

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Maria Klein-Schmeink, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1848 –

Mängel bei der Umsetzung des Tabakrahenübereinkommens (FCTC) der WHO in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) wurde im Dezember 2004 in Deutschland ratifiziert und in deutsches Recht übernommen. Im März 2005 ist es in Kraft getreten. Das Ziel des FCTC ist gemäß der Präambel des Übereinkommens „heutige und künftige Generationen vor den verheerenden gesundheitlichen, gesellschaftlichen, umweltrelevanten und wirtschaftlichen Folgen des Tabakkonsums und des Passivrauchens zu schützen“. Dennoch sind auch fünf Jahre nach dem Inkrafttreten wesentliche Verpflichtungen und Leitlinien des Übereinkommens zur Tabakprävention wie etwa zur Tabakwerbung, zum Schutz vor Passivrauchen sowie zur Verhinderung von Einflussnahmen der Tabakindustrie auf die Politik in Deutschland nicht bzw. nicht hinreichend umgesetzt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Tabakrahenkonvention ist das erste und bislang einzige internationale und völkerrechtlich verbindliche Abkommen im Bereich Gesundheit. Das Gesetz zu dem Tabakrahenübereinkommen wurde im Deutschen Bundestag am 23. September 2004 mit breiter parlamentarischer Mehrheit angenommen (Plenarprotokoll 15/126). Viele Verpflichtungen aus der Tabakrahenkonvention waren in Deutschland bereits vor Inkrafttreten der Tabakrahenkonvention umgesetzt worden. Weitere Maßnahmen zum Schutz vor den Folgen des Tabakkonsums (z. B. im Bereich der Tabakwerbung, der Tabakprävention oder des Schutzes vor den Gefahren des Passivrauchens) wurden seit der Ratifizierung der Konvention ergriffen. So wurde z. B. in der Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens (Bundestagsdrucksache 16/5049) ausdrücklich auf Artikel 8 der Tabakrahenkonvention Bezug genommen. Wie die regelmäßig durchgeführte Drogenaffinitätsstudie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung belegt, sind die seit 2004 ergriffenen Maßnahmen ins-

besondere im Hinblick auf die steigende Zahl der jugendlichen Nichtraucherinnen und Nichtraucher sowie die sinkende Zahl der jugendlichen Raucherinnen und Raucher sehr erfolgreich gewesen.

Zur Umsetzung der Tabakrahenkonvention wurden und werden zu verschiedenen Artikeln rechtlich nicht bindende Leitlinien erarbeitet und verabschiedet. Die Leitlinien verstehen sich als „Goldstandard“, der den Vertragsparteien helfen soll, die Konvention bestmöglich nach ihren nationalen Gegebenheiten umzusetzen. Es handelt sich hierbei um Handlungsoptionen. Ein Vertragsstaat muss deshalb nicht jede dieser Empfehlungen aufgreifen.

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

Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Wenn nein, warum nicht?

2. Aus welchen Gründen ist die Bundesregierung der zum März 2010 zu erfüllenden Verpflichtung eines umfassenden Verbotes der Werbung für Tabakerzeugnisse, der Promotion und des Sponsorings gemäß Artikel 13 nicht nachgekommen (siehe Antwort zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 17/1301)?
3. a) Welche verfassungsrechtlichen Bestimmungen oder Grundsätze stehen aus Sicht der Bundesregierung möglicherweise gegen ein umfassendes Verbot aller Formen der Tabakwerbung?
b) Welche Formen der Verkaufsförderung für Tabakprodukte wären davon nach Auffassung der Bundesregierung betroffen?

4. Wird die Bundesregierung gemäß den Leitlinien des Artikels 13 die Werbung für Tabakerzeugnisse in Verkaufsstellen beschränken?

Wenn ja, wann und in welcher Form?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 4 werden gemeinsam beantwortet.

Der Deutsche Bundestag hat 2004 das WHO-Rahmenübereinkommen ratifiziert und damit die Grundlage für Regelungen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs zum Schutz der öffentlichen Gesundheit geschaffen. Aus diesem Grund wurden auch Regelungen zum Verbot der Tabakwerbung getroffen.

Der Deutsche Bundestag hat am 22. April 2010 auch im Hinblick auf Artikel 13 des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vorläufigen Tabakgesetzes weitere Beschränkungen hinsichtlich Werbung, Sponsoring und Produktplatzierung in audiovisuellen Mediendiensten und Sendungen beschlossen. Diese Änderung betrifft auch das Verbot der Produktplatzierung zugunsten von Tabakerzeugnissen oder zugunsten eines Unternehmens, dessen Haupttätigkeit die Herstellung oder der Verkauf von Tabakerzeugnissen ist und das Sponsoring von audiovisuellen Mediendiensten oder Sendungen durch Unternehmen, deren Haupttätigkeit die Herstellung oder der Verkauf von Tabakerzeugnissen ist. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 6 und 7 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/1301 verwiesen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in zwei Entscheidungen mit der Eindämmung des Tabakkonsums befasst, so in seiner Entscheidung vom 22. Januar

1997 – 2 BvR 1915/91 – (BVerfGE 95, 173) zu Warnhinweisen auf Packungen von Tabakerzeugnissen und in seiner Entscheidung vom 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07, 402, 906/08 – (BVerfGE 121, 317) zum Nichtraucherschutz in Gaststätten. Das Gericht betont, dass dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in der Werteordnung des Grundgesetzes ein hohes Gewicht zukomme.

Aus Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes könne daher eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Risikovorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen umfasse. Angesichts der Zahl der Todesfälle, die sich nach wissenschaftlichen Erkenntnissen auf Erkrankungen durch Passivrauchen zurückführen lassen, sei zudem auch der Schutz des menschlichen Lebens betroffen. Die Verfassung begründe auch insoweit eine Schutzpflicht des Staates, die es ihm gebiete, sich schützend und fördernd vor das Leben jedes Einzelnen zu stellen (BVerfGE 121, 356 m. w. N.).

Auf der Grundlage der ihm zuzubilligenden Spielräume ist der Gesetzgeber nicht gehindert, dem Gesundheitsschutz gegenüber den damit beeinträchtigten Freiheitsrechten, insbesondere der Berufsfreiheit der Unternehmen und der Verhaltensfreiheit der Raucher, den Vorrang einzuräumen. Da die Gesundheit und erst recht das menschliche Leben zu den besonders hohen Gütern zählen, darf ihr Schutz auch mit Mitteln angestrebt werden, die in das Grundrecht der Berufsfreiheit empfindlich eingreifen (vgl. BVerfGE 121, 357).

5. Welche staatlichen Organe und nachgeordneten Einrichtungen und Behörden des Bundes haben in den Jahren 2007 bis 2010 Sponsorengelder der Tabakindustrie oder mit ihr personell verbundenen Stiftungen erhalten, und wie hoch waren jeweils die Summen?

Soweit bekannt, wurden von der Bundesregierung und ihren nachgeordneten Behörden in dem angegebenen Zeitraum keine Sponsorengelder der Tabakindustrie angenommen. Für 2010 können noch keine vollständigen Angaben gemacht werden, da diese Meldungen erst nach Ablauf des Jahres eingehen.

6. Wie hoch ist die Summe, die von der Philip Morris GmbH für die Ausstellung „Die Kunst ist super!“ des Hamburger Bahnhofs in Berlin (Stiftung Preußischer Kulturbesitz) gespendet wurde, und wie bewertet die Bundesregierung dieses Sponsoring vor dem Hintergrund der Leitlinien des Artikels 5 Absatz 3?

Eine Spende der Philip Morris GmbH an die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) für die Ausstellung „Die Kunst ist super!“ ist nicht erfolgt.

Die Philip Morris GmbH (P. M.) hat eine Sponsoringvereinbarung mit dem Verein der Freunde der Nationalgalerie (VFN) zur Unterstützung der Ausstellung „Die Kunst ist super!“ geschlossen; die SPK ist ausschließlich bezogen auf die in die Vereinbarung aufgenommene Veranstalterhaftung als Dritte mit in den Vertrag einbezogen worden. Über die vertraglichen Absprachen wurde Vertraulichkeit vereinbart. Die Sponsoringleistung von P. M. an den Verein der Freunde der Nationalgalerie hat dieser entsprechend seinem Vereinszweck, die Nationalgalerie, zu deren Einrichtungen auch der Hamburger Bahnhof gehört, nachhaltig zu fördern, weitergegeben. Der Betrag belief sich auf 100 000 Euro netto.

Das Ziel der Leitlinien der WHO zur Umsetzung des Artikels 5 Absatz 3 des Tabakrahenübereinkommens vom November 2008, dem Schutz gesundheitspolitischer Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vor kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie zu dienen, wird aus Sicht der Bundesregierung durch die zuvor beschriebene Sponsoringmaßnahme, die unmittelbar zwischen zwei privaten Organisationen erfolgt ist, nicht beeinträchtigt.

7. Wird die Bundesregierung künftig, entsprechend der Leitlinien des Artikels 5 Absatz 3, auf eine Beschränkung des Sponsorings öffentlich finanzierter Kulturveranstaltungen durch die Tabakindustrie hinwirken?

Wenn ja, in welcher Weise?

Wenn nein, warum nicht?

Bei den Leitlinien zur Umsetzung der Tabakrahmenkonvention handelt es sich um Empfehlungen, die die Vertragsstaaten rechtlich nicht binden. Die Leitlinien gelten als „Goldstandard“ zur Umsetzung der Tabakrahmenkonvention. Sie sollen den Vertragsstaaten Hilfestellung bieten und sind entsprechend detailliert. Auch wenn in Deutschland und anderen Vertragsstaaten bereits zahlreiche Inhalte der Leitlinien umgesetzt wurden, kann deshalb nicht daraus gefolgert werden, dass die in den Leitlinien enthaltenen Empfehlungen vollständig in allen Vertragsstaaten der Tabakrahmenkonvention umgesetzt werden.

8. Plant die Bundesregierung, entsprechend den Leitlinien des Artikels 13, bildgestützte Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen verbindlich vorzuschreiben?

Wenn nein, warum nicht?

Im Rahmen der 3. FCTC-Konferenz der Vertragsparteien (CoP) im November 2008 wurde unter anderem der Entwurf für Leitlinien zu Artikel 11 der Tabakrahmenkonvention betreffend die Verpackungen und Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen verabschiedet. Bei den Leitlinien handelt es sich um Empfehlungen.

Ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung im Rahmen der Tabakprävention ist es, den Einstieg in das Rauchen zu verhindern, den Ausstieg aus dem Tabakkonsum zu fördern und den Schutz vor Passivrauchen zu stärken. Die Einführung von kombinierten Warnhinweisen (so genannten Bildwarnhinweisen) kann dabei als eine Maßnahme im Rahmen dieser Aktivitäten gesehen werden.

Die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen ist auf EU-Ebene im Rahmen der Tabakproduktrichtlinie 2001/37/EG geregelt. Danach sind entsprechende Textwarnhinweise auf Tabakerzeugnissen europaweit verbindlich vorgeschrieben und wurden national mit der Tabakprodukt-Verordnung umgesetzt. Des Weiteren eröffnet die Entscheidung der Kommission 2003/641/EG den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, diese Textwarnhinweise national durch kombinierte Warnhinweise zu ergänzen. Dabei sind ausschließlich die in einer Bibliothek der Kommission hinterlegten kombinierten Warnhinweise zu verwenden.

Gegenwärtig werden von der Europäischen Kommission Aktivitäten im Hinblick auf die Entwicklung und Prüfung von kombinierten Warnhinweisen eingeleitet. Die Ergebnisse dieser Prüfung liegen bisher noch nicht vor.

9. Warum hat die Bundesregierung bislang keine Maßnahmen gemäß den Leitlinien zu Artikel 5 Absatz 3 ergriffen, um die Gesundheitspolitik vor der Einflussnahme der Tabakindustrie zu schützen (vgl. „Second Implementation Report“ der Bundesregierung an die WHO vom 24. Februar 2010; Abschnitt 3.1.2.1)?
10. Warum hat die Bundesregierung die Tabakindustrie bislang nicht gemäß den Leitlinien des Artikels 5 Absatz 3 verpflichtet, über Lobbyarbeit, gemeinnütziges Engagement und politische Spenden zu berichten (vgl.

„Second Implementation Report“ der Bundesregierung an die WHO vom 24. Februar 2010; Abschnitt 3.1.2.2)?

11. Hat die Bundesregierung andere Maßnahmen ergriffen, um gemäß den Leitlinien des Artikels 5 Absatz 3 die Transparenz der Aktivitäten der Tabakindustrie zu erhöhen?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, warum nicht?

Bei den Fragen 9 bis 11 wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

12. Teilt die Bundesregierung die Feststellung des Artikels 6 Absatz 1 der FCTC, dass preisbezogene und steuerliche Maßnahmen „ein wirksames und wichtiges Mittel zur Verminderung des Tabakkonsums“ sind?

Wenn ja, wann wird die Bundesregierung vor dem Hintergrund der zu 2005 letztmalig erhöhten Tabaksteuer einen Gesetzentwurf zur Erhöhung der Tabaksteuer sowie zur Angleichung der bislang unterschiedlichen Steuersätze für Tabakprodukte vorlegen?

Wenn nein, warum nicht?

Über steuerliche Maßnahmen kann in der Regel auf die Preisgestaltung für versteuerte Tabakprodukte Einfluss genommen werden. Höhere Preise können zu Veränderungen des Konsumverhaltens und auch zu einer Verminderung des Tabakkonsums führen. Höhere Preise können jedoch nur dann ihre Wirkungen entfalten, wenn es nicht zu Ausweichbewegungen auf preisgünstigere Waren wie z. B. Schmuggelware und auf legale Grenzeinkäufe in Niedrigpreisländern kommt.

Die in den Jahren 2004 und 2005 durchgeführten Tabaksteuererhöhungen haben im Markt für versteuerte Tabakprodukte zu erheblichen Verwerfungen geführt, die noch heute spürbar sind.

Die Steuererhöhungen haben insbesondere dazu geführt, dass bei Zigaretten die Preisabstände zu den osteuropäischen Ländern deutlich größer geworden sind. Im Zuge der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Erweiterung des Binnenmarktes ist es für die Konsumenten von Zigaretten nach und nach immer einfacher geworden, preisgünstigere Produkte im Grenzeinkauf zu erwerben und damit die deutsche Tabaksteuer auf legalem Weg zu umgehen. Obwohl sich die Preise in den letzten Jahren etwas angenähert haben, da die osteuropäischen Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen, die nationalen Steuersätze zumindest an die EU-weite Mindeststeuer anzugleichen, nachkommen mussten und in Deutschland keine größeren Preissteigerungen zu verzeichnen waren, hat sich der Markt für versteuerte Zigaretten auch ohne Steuererhöhungen von 2005 bis 2009 von über 95 Milliarden Stück auf unter 87 Milliarden Stück reduziert. Im Jahr 2010 setzt sich dieser Rückgang bislang fort. Gleichzeitig hat sich der Markt für versteuerten Feinschnitt stabil entwickelt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass nur ein Teil des Rückgangs bei Zigaretten vom Feinschnitt aufgefangen werden konnte. Die verbleibende Lücke ist auf Ausweichbewegungen auf legale Grenzeinkäufe, Schmuggelware oder Konsumverzicht zurückzuführen.

13. Beabsichtigt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der in Artikel 8 der FCTC enthaltenen Verpflichtung für einen umfassenden Schutz vor dem Passivrauchen am Arbeitsplatz, eine Streichung des § 5 Absatz 2 der deutschen Arbeitsstättenverordnung, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr zu schützen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung sieht derzeit keine Notwendigkeit den § 5 „Nichtraucherschutz“ der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) zu ändern. Die Regelungen des § 5 ArbStättV beinhalten gesetzgeberische Maßnahmen zum Schutz der nichtrauchenden Beschäftigten und stehen im Einklang mit dem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs.

§ 5 Absatz 2 ArbStättV verpflichtet den Arbeitgeber, in Arbeitsstätten mit Publikumsverkehr Maßnahmen zum Schutz nichtrauchender Beschäftigter unter Berücksichtigung der Natur des Betriebes und der Art der Beschäftigung zu treffen. Dies betrifft vor allem den Nichtraucherschutz im Gastronomie- und Gaststättenbereich, für den seit der Föderalismusreform die Bundesländer die Zuständigkeit haben.

Nach Anpassung der Ländergesetze zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008 zum Nichtraucherschutz in Gaststätten gibt es für diese Bereiche in allen Bundesländern weitgehend einheitliche und ausreichende Nichtraucherschutzregelungen.

Bei den Diskussionen zum Thema „Nichtraucherschutz“ wurden in den vorangegangenen Jahren sowohl in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages als auch des Bundesrates alle Anträge, die eine Streichung des § 5 Absatz 2 ArbStättV zum Ziel hatten, mit großer Mehrheit abgelehnt. In der Gesamtbewertung ist daher eine Streichung des § 5 Absatz 2 ArbStättV politisch derzeit wenig aussichtsreich.

14. Hält die Bundesregierung die Maßnahmen zur Umsetzung der vorhandenen Gesetze zum Schutz vor Passivrauchen für ausreichend?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, auf welche Weise wirkt die Bundesregierung bei den Ländern auf zureichende personelle und sächliche Ressourcen, insbesondere zur Kontrolle der Umsetzung, hin?

Aus Sicht der Bundesregierung wird das Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens auf Bundesebene gut umgesetzt. Substantielle Beschwerden über unzureichende Maßnahmen liegen der Bundesregierung nicht vor.

Die Umsetzung der Nichtraucherschutzgesetze auf Landesebene liegt in der Zuständigkeit der Bundesländer. Die Bundesregierung hat keine Möglichkeit, auf die Länder bezüglich der Kontrolle der Umsetzung ihrer Gesetzgebung einzuwirken.

15. Worin besteht der nationale Koordinierungsmechanismus gemäß Artikel 5 Absatz 2a des FCTC, der laut dem ersten Umsetzungsbericht der Bundesregierung vom 25. Juni 2007 an die WHO eingerichtet wurde (Abschnitt 6i, 5.2 (a))?

Der nationale Koordinierungsmechanismus erfolgt auf verschiedenen Ebenen. Zum einen koordiniert das Bundesministerium für Gesundheit die Zusammenarbeit der Ressorts bei der Umsetzung der Tabakrahmenkonvention. Darüber hinaus nimmt den nationalen Koordinierungsmechanismus für legale und illegale Suchtmittel die Drogenbeauftragte der Bundesregierung wahr. Sie wurde dabei in der letzten Legislaturperiode durch den Drogen- und Suchtrat als Beratungsgremium unterstützt.

Im Drogen- und Suchtrat waren neben den Bundesressorts auch die Länder-ebene und verschiedene Verbände vertreten. Teil der Arbeit des Drogen- und Suchtrats ist die Tabakkontrollpolitik. Für diese Legislaturperiode ist die Einrichtung eines ähnlichen Gremiums geplant.

Die Tabakpolitik wird darüber hinaus im Rahmen des Prozesses Gesundheitsziele begleiten. Eines der nationalen Gesundheitsziele ist die Reduktion des Tabakkonsums.

16. Wie erklärt sich die Bundesregierung die Entwicklung der Tabaksteuereinnahmen, insbesondere die Einnahmesteigerung um 58 Prozent im Januar 2010 gegenüber Januar 2009?

Die Entwicklung der Tabaksteuereinnahmen, insbesondere die Einnahmesteigerung um 58 Prozent im Januar 2010 gegenüber Januar 2009, ist auf einen Sondereffekt zurückzuführen, der auf die Umstellung der Mindeststeuer für Zigaretten zum 15. Februar 2010 zurückzuführen ist. Dadurch bedingt kam es zu vorgezogenen Bezügen von Steuerzeichen, was zu einer Steigerung der Steuereinnahmen geführt hat. Bis Ende April 2010 lagen die Tabaksteuereinnahmen nur noch 1,1 Prozent über dem Vorjahreswert. Die aktuelle Mai-Steuerschätzung geht für 2010 von Tabaksteuereinnahmen in Höhe von 13,21 Mrd. Euro aus. Dies würde einen Rückgang von über 1 Prozent gegenüber dem Jahr 2009 (13,366 Mrd. Euro) bedeuten.

