

In der Senatssitzung am 9. Juni 2020 beschlossene Fassung

Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 25. Februar 2020

„Vollumfängliches Tabakwerbeverbot zügig prüfen“

Die Fraktion der SPD hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Laut Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung sterben jährlich rund 121.000 Menschen an den Folgen des Tabakrauchens. Diese Zahl entspricht 13 Prozent aller Todesfälle in Deutschland.

Deutschland ist nach wie vor das einzige Land in der EU, in dem für Tabakprodukte Außenwerbung z.B. auf Plakaten, Werbung im Kino, Promotion von Tabakprodukten sowie Sponsoring erlaubt ist. Dies stellt einen Verstoß gegen das WHO-Rahmenabkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs dar, das in Deutschland bereits 2004 ratifiziert wurde. Ein Vorstoß der Bundesregierung 2016 zum Werbeverbot scheiterte an der CDU/CSU-Fraktion. Ende 2019 äußerte diese ein Umdenken zugunsten eines Tabakwerbeverbotes.

Die Werbekosten für Tabakprodukte beliefen sich nach Angaben der deutschen Tabakwirtschaft im Jahr 2017 auf rund 247 Millionen Euro, den höchsten Wert der letzten zehn Jahre. Demgegenüber stand 2018 ein volkswirtschaftlicher Schaden von rund 97 Milliarden Euro, mit steigender Tendenz in den letzten Jahren.

In der Stadtgemeinde Bremen besteht seit 2011 und bis 2026 ein „Gestattungsvertrag über die Ausübung von Werberechten auf öffentlichen Flächen der Freien Hansestadt Bremen“ mit der Deutschen Telekom. Dieser verbietet die Werbung für Suchtmittel lediglich in der Nähe von Schulen und Kindertagesstätte, soweit die Werbung von dem Gelände der Einrichtung aus einsehbar ist. Studien beweisen die Wirksamkeit von Werbung, die insbesondere junge Menschen zum Konsum animiert.

Andere europäische Länder haben in den vergangenen Jahren umfassende Tabak-Werbeverbote auf den Weg gebracht. In Ländern wie Frankreich, Norwegen oder Finnland ist Tabakwerbung bereits vollständig aus der Öffentlichkeit verbannt. Maßnahmen wie diese schützen Menschen vor gesundheitlichen Schäden und fördern eine wirksame Suchtprävention.

Wir fragen den Senat:

1. Wie bewertet der Senat ein vollumfängliches Tabakwerbeverbot (Kino- und Außenwerbung, Promotion und Sponsoring) und was sind nach Ansicht des Senats die Gründe, dass ein vollumfängliches Tabakwerbeverbot bisher in Deutschland nicht umgesetzt werden konnte?
2. Wie bewertet der Senat die Wirkung des von der Tabakindustrie sich selbst auferlegten eigenen Kodexes (Selbstbeschränkung), indem sie auf Werbung verzichte, die sich gezielt an Jugendliche oder Kinder richtet?
3. Welche Möglichkeiten gibt es, sich auf Bundesebene für ein Verbot aller Formen der Tabakwerbung einzusetzen?
4. Welche Initiativen zum Tabakwerbeverbots mit welchem Ergebnis gab es auf Bundesebene seit der Annahme des Rahmenabkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs durch die 56. Weltgesundheitsversammlung in 2003?

5. Inwieweit ist der zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der Deutschen Telekom geschlossene „Gestattungsvertrag über die Ausübung von Werbe-rechten auf öffentlichen Flächen der Freien Hansestadt Bremen“ mit einem entsprechenden Gesetz zum Tabakwerbeverbot vereinbar? Welche Änderungen sind notwendig?
6. Befürwortet der Senat weitere Maßnahmen zur Verringerung des Rauchens bzw. der Passivrauchbelastung, wenn ja welche und welche davon liegen im gesetzlichen Gestaltungsspielraum des Bundeslandes Bremen?
7. Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, Tabakautomaten im Land Bremen zu verbieten?“

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. **Wie bewertet der Senat ein vollumfängliches Tabakwerbeverbot (Kino- und Außenwerbung, Promotion und Sponsoring) und was sind nach Ansicht des Senats die Gründe, dass ein vollumfängliches Tabakwerbeverbot bisher in Deutschland nicht umgesetzt werden konnte?**

Der Senat setzt sich für ein vollumfängliches Tabakwerbeverbot ein. Das Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs muss umgesetzt werden, um Risiken für die Gesundheit zu senken und eine wirksame Suchtprävention zu fördern. Tabakkonsum gilt als das größte vermeidbare Risiko für zahlreiche Erkrankungen, insbesondere für Krebs-Erkrankungen. Die hohe Mortalität von jährlich rund 121.000 Menschen durch das Tabakrauchen ist ein weiteres schwerwiegendes Argument für ein vollumfängliches Tabakwerbeverbot. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Tabakkonsums in Deutschland belaufen sich jährlich auf rund 97 Milliarden Euro, davon von rund 30 Milliarden für direkte Kosten wie Behandlungen und Arzneimittel und rund 67 Milliarden für indirekte Kosten wie Produktivitätsausfälle.

Zahlreiche Studien belegen, dass Werbung als ein eigenständiger Risikofaktor für die Initiierung des Rauchens angesehen werden muss. Der Senat ist überzeugt, dass Werbeverbote wirksam zur weiteren Senkung der Raucher*innen-Quote beitragen. Auch wenn diese in den letzten Jahren bereits gesunken ist, liegt sie mit ca. 25 Prozent in Deutschland höher als in vergleichbaren Ländern mit weitreichenden Werbebeschränkungen. Insbesondere auf Jugendliche hat Werbung einen starken Einfluss. Hier stellen Verbote der allgemein präsenten Außenwerbung, von Kino- bzw. Medienwerbung und Promotion in positiv besetzten Kontexten sowie der kostenlosen Abgabe von Tabakprodukten eine wichtige Risikovorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen dar.

In der vergangenen Legislaturperiode wurde auf Bundesebene ein Gesetzentwurf zum vollständigen Tabakwerbeverbot verabschiedet, der aber auf Betreiben der CDU/CSU-Bundestagsfraktion nicht in den Bundestag eingebracht wurde. In der aktuellen Legislaturperiode ist nun ein Gesetzentwurf zum Tabakwerbeverbot in Bearbeitung, der hinsichtlich einer vollumfänglichen und zügigen Umsetzung für die Bereiche Kino- und Außenwerbung, Promotion und Sponsoring zu beurteilen sein wird.

2. Wie bewertet der Senat die Wirkung des von der Tabakindustrie sich selbst auferlegten eigenen Kodexes (Selbstbeschränkung), indem sie auf Werbung verzichte, die sich gezielt an Jugendliche oder Kinder richtet?

Die große Mehrheit der Rauchenden beginnt bereits als Jugendliche mit dem Konsum von Tabakprodukten. Beim Einstieg spielt Werbung eine nicht unwesentliche Rolle. Kinder sind noch weniger in der Lage kritisch zu reflektieren und übernehmen oftmals Botschaften ohne sie zu hinterfragen. Sie lassen sich viel stärker von Marken und Werbung beeinflussen als Erwachsene.

Neben den gesetzlichen Vorschriften haben sich zahlreiche Unternehmen der Tabakindustrie einer freiwilligen Selbstverpflichtung unterworfen auf Werbung zu verzichten, die sich gezielt an Jugendliche oder Kinder richtet. Diese Selbstverpflichtung wird begrüßt jedoch insgesamt als nicht ausreichend erachtet, da Kinder und Jugendliche trotz der Beschränkungen in vielen Lebensbereichen regelmäßig mit Tabakwerbung konfrontiert werden. So bekommen Kinder und Jugendliche Zigarettenwerbung auf Plakatwänden, Litfaßsäulen oder rollierenden Werbetafeln auf ihrem Schulweg zu sehen. Im Kino darf Tabakwerbung nach 18.00 Uhr in allen Filmen gezeigt werden, d.h. für Filme mit den Altersbeschränkungen FSK0, FSK6, FSK12 und FSK16. Aus der Perspektive der Gesundheitsprävention und des Jugendschutzes wird deshalb ein vollumfängliches Tabakwerbeverbot sehr begrüßt.

3. Welche Möglichkeiten gibt es, sich auf Bundesebene für ein Verbot aller Formen der Tabakwerbung einzusetzen?

Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz hat am 14.05.2020 den Bundesminister für Gesundheit angeschrieben mit der Bitte das Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs auch in Deutschland umzusetzen. Am 15.05.2020 hat die Senatorin in derselben Angelegenheit die Bundesdrogenbeauftragte angeschrieben.

Daneben hat Bremen Beschlussvorschläge auf Fachminister*innen-Konferenzen ein'gebracht bzw. unterstützt, so z. B. bei der Gesundheitsminister*innen-Konferenz (siehe z. B. Beschluss aus 2006 zum Nichtrauchererschutz unter: https://www.gmkonline.de/Beschluesse.html?id=79_11.05&jahr=2006&search=Tabak oder aus 2018 unter <https://www.gmkonline.de/Beschluesse.html?uid=150&jahr=2018>), bei der Jugendminister*innen-Konferenz unter dem Aspekt des Jugendschutzes oder der Verbraucherschutzminister*innen-Konferenz unter dem Aspekt des Verbraucher*innen-Schutzes. Die meisten Fachminister*innen-Konferenzen haben das Prinzip der Einstimmigkeit oder der weitgehenden Einstimmigkeit (mindestens 13 Länder, die einem Beschluss zustimmen müssen).

4. Welche Initiativen zum Tabakwerbeverbots mit welchem Ergebnis gab es auf Bundesebene seit der Annahme des Rahmenabkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs durch die 56. Weltgesundheitsversammlung in 2003?

Bundesgesetzliche Maßnahmen zum Tabakwerbeverbot nach 2003 wurden zunächst im „Ersten Gesetz zur Änderung des vorläufigen Tabakgesetzes“ umgesetzt, das am 29.12.2006 in Kraft trat. Es enthielt Werbeverbote für Hörfunk und Presse sowie weitgehende Einschränkungen beim Sponsoring. Ergänzt wurde dies durch das „Zweite Gesetz zur Änderung des vorläufigen Tabakgesetzes“ mit Inkrafttreten am 13.07.2010.

Auch Angebote zur sog. audiovisuellen Kommunikation (gemeint sind im wesentlichen Angebote im Internet) wurden in das Verbot eingeschlossen.

Der nächste Schritt erfolgte am 20.06.2016 mit Inkrafttreten des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse“. Dadurch wurde das Verbot ausgeweitet auf damals neuartige E-Zigaretten, Verdampfer und ähnliche Produkte.

Ein vollständiges Werbeverbot sollte dann Ende 2016 mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes“ (BT-Drs. 18/8962) umgesetzt werden. Die Verabschiedung des Gesetzes scheiterte jedoch am Widerstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Dort hat es zwischenzeitlich allerdings ein Umdenken gegeben. Am 10.12.2019 verabschiedete die Unionsfraktion im Bundestag ein Positionspapier, in dem, z.T. mit großzügigen Übergangsfristen, umfangreiche Werbeverbote gefordert werden. Erlaubt bleiben soll Tabakwerbung letztlich nur in Kinovorstellungen mit FSK 18. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde von den Koalitionsfraktionen im Bundestag am 26.05.2020 mit der Drs.19/19495 eingebracht und soll dem Vernehmen nach noch vor der parlamentarischen Sommerpause abschließend beraten werden.

5. Inwieweit ist der zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der Deutschen Telekom geschlossene „Gestattungsvertrag über die Ausübung von Werberechten auf öffentlichen Flächen der Freien Hansestadt Bremen“ mit einem entsprechenden Gesetz zum Tabakwerbeverbot vereinbar? Welche Änderungen sind notwendig?

Im Gestattungsvertrag wird unter Punkt 10.1 Werbeverbote festgestellt, dass ...“die DTAG sich verpflichtet sicherzustellen, dass die jeweilige Werbung den gesetzlichen und behördlichen Vorschriften und den guten Sitten entspricht. Die Grundsätze des Deutschen Werberates gegen Herabwürdigung und Diskriminierung von Personen sind zu beachten. Unzulässig ist darüber hinaus Werbung für Suchtmittel in der Nähe von Schulen und Kindergärten, soweit die Werbung von dem Schul- oder Kindergartenengelände aus einsehbar ist.“

Im Falle eines zukünftig erweiterten, gesetzlichen Werbeverbotes würde ein solches daher auch innerhalb des Vertrages gelten. Einer Anpassung des Vertrages bedarf es insoweit nicht.

6. Befürwortet der Senat weitere Maßnahmen zur Verringerung des Rauchens bzw. der Passivrauchbelastung, wenn ja welche und welche davon liegen im gesetzlichen Gestaltungsspielraum des Bundeslandes Bremen?

Die Effekte des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes zeigen, dass sich die Regelungen bewährt haben. Sobald die hierzu erforderlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, wird darüber zu entscheiden sein, ob der Nichtraucherschutz in Bremen auch auf den Konsum von E-Zigaretten und Shisha ausgedehnt wird.

7. Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, Tabakautomaten im Land Bremen zu verbieten?

Einer Baugenehmigung für das Anbringen eines Tabakautomaten bedarf es nicht. Warenautomaten sind gemäß § 61 BremLBO verfahrensfrei. Aufsteller*innen von Warenautomaten, dazu gehören auch Tabak-/Zigarettenautomaten, haben nach § 14 Abs. 3 GewO die Gewerbebeanmeldung gemäß § 14 Abs. 1 GewO zum Zeitpunkt der Aufstellung

des Automaten zu erstatten, wenn die Aufstellung von Automaten als „selbständiges Gewerbe“ betrieben wird. Dies ist nicht der Fall, wenn Zigarettenautomaten z.B. an der Außenwand des eigenen Tabakwarengeschäftes oder in der eigenen Gaststätte betrieben werden.

Eine Aufhängung kann dann untersagt werden, wenn die Auflagen des Jugendschutzgesetzes nicht eingehalten werden. Diese fordern die Ausrüstung der Tabakautomaten mit einer Technik, die die Einhaltung des Abgabeverbots von Tabakwaren an Jugendliche unter 18 Jahren garantiert.

Soll die Aufstellung im öffentlichen Straßenraum erfolgen, ist zusätzlich eine Sondernutzungserlaubnis nach dem Bremischen Landesstraßengesetz zu beantragen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass keine Zigarettenautomaten auf öffentlicher Straßenverkehrsfläche stehen. Entsprechende Anträge auf Sondernutzung werden vom Amt für Straßen und Verkehr (ASV) grundsätzlich nicht genehmigt. Werden vereinzelt noch sehr alte Zigarettenautomaten ausfindig gemacht, fordert das ASV die Aufsteller auf, diese Zigarettenautomaten umgehend abzuräumen.