

Auswirkungen des Alkopopsteuergesetzes in Deutschland

Walter FARKE*

Zusammenfassung

Die spirituosenhaltigen Alkopops beeinflussten nach ihrer Markteinführung in Deutschland den Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen nachhaltig. Zu den kurzfristigen Konsequenzen zählen häufigere Alkoholintoxikationen und eine höhere Alkoholaffinität bei jungen Konsumenten. Als politische Reaktion wurde 2004 ein Alkopopsondersteuergesetz verabschiedet, das eine Ausweitung des Jugendschutzes gewährleisten sollte. Die Folgen waren ein erheblicher Rückgang des Konsums von Alkopops, aber auch eine Veränderung der Getränkepräferenzen. Die enormen Preisunterschiede bei Alkohol, die durch erheblich divergierende Steuersätze gefördert werden, veranlassten Jugendliche verstärkt auf Bier, Biermischgetränke und Spirituosen zurückzugreifen. Das Alkopopsteuergesetz hat Teilerfolge erbracht und ist ein Beispiel dafür, wie schwierig es ist eine Sondersteuer als präventives Steuerungsinstrument in einem System einzusetzen, in dem Verbrauchssteuern auf Alkohol lediglich unter fiskalischen Gesichtspunkten gesehen werden.

Alkopops – Aufstieg und Fall

Laut Marketingexperten sind Geschick und ein gutes Gefühl für die Bedürfnisse der Kunden erforderlich, um ein alkoholisches Produkt auf dem umkämpften Markt erfolgreich zu platzieren. Mit der Markteinführung der Alkopops – auch als Premixgetränke oder Ready To Drink (RTD) bezeichnet – gelang den Spirituosenherstellern dieser Erfolg. Die neuen alkoholischen Mischgetränke auf Spirituosenbasis mit einem Alkoholgehalt 5 bis 6 % Vol. Alkohol trafen genau den Geschmack jugendlicher Konsumenten und sollten den bis dahin rückläufigen Spirituosenkonsum aufhalten.

Dabei sah es in der Vergangenheit für alkoholische Mixgetränke nicht gut aus, denn die Alkoholindustrie versuchte in Deutschland schon seit Jahren süß schmeckende alkoholische Mischgetränke auf dem Markt zu platzieren, doch meistens fanden diese Produkte kaum Interessenten oder blieben nur eine kurze Modeerscheinung. Mitte der neunziger Jahre erfolgte in Deutschland die Markteinführung der sogenannten Alkopops. Nach zunächst schleppendem Verkauf explodierte der Absatz dieser Mixgetränke nach der Jahrtausendwende. Die Ursache für diesen Erfolg ist auf die geschickte Vermarktung

* Dipl.-Pädagoge, Dipl.-Gesundheitswissenschaftler, MPH, Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS), Referat für internationale Zusammenarbeit

mit gezielter jugendspezifischer Werbung und den Geschmack der Alkopops zurückzuführen.

Für die Alkoholindustrie waren die Alkopops bis zur Einführung der Alkopopsondersteuer sehr profitabel, da deren Produktionskosten im Verhältnis zum Verkaufspreis eher gering waren. Für Jugendliche und junge Erwachsene war es ein attraktives alkoholisches Getränk, das süß schmeckte und durch die Beimengung von Fruchtsäften oder anderen Softdrinks, eher den Charakter eines Erfrischungsgetränks als eines branntweinhaltigen Getränks hatte. Suchtexperten sahen in den Alkopops eine besondere Gefahr für Kinder und Jugendliche, da sie durch den Zusatz von Spirituosen einen schnelleren Anstieg der Alkoholtoleranz und eine Zunahme des riskanten Alkoholkonsums bei Kindern und Jugendlichen befürchteten.

Die Suchtexperten behielten Recht, denn mit dem steigenden Alkoholkonsum nahmen auch die alkoholbedingten Probleme bei Kindern und Jugendlichen zu. So mussten zunehmend Minderjährige mit akuter Alkoholintoxikation in Krankenhäuser eingeliefert werden.

Nach diesen Entwicklungen wuchs der Druck der Öffentlichkeit auf die politischen Entscheidungsträger. Diese reagierten und verabschiedeten nach relativ kurzer Verhandlungszeit das Alkopopsteuergesetz. Damit wurde es dem Fiskus ermöglicht, auf alle spirituosenhaltigen Mischgetränke eine Sondersteuer, zusätzlich zur üblichen Branntweinsteuer, zu erheben. Zum ersten Mal wurde in Deutschland eine Sondersteuer auf Alkohol erhoben, die den Schutz der Gesundheit von Jugendlichen verbessern sollte. Inwieweit sich dieses Vorgehen tatsächlich als wirksam bei der Bekämpfung des Alkoholkonsums von Kindern und Jugendlichen herausstellte, soll in den nachfolgenden Kapiteln behandelt werden.

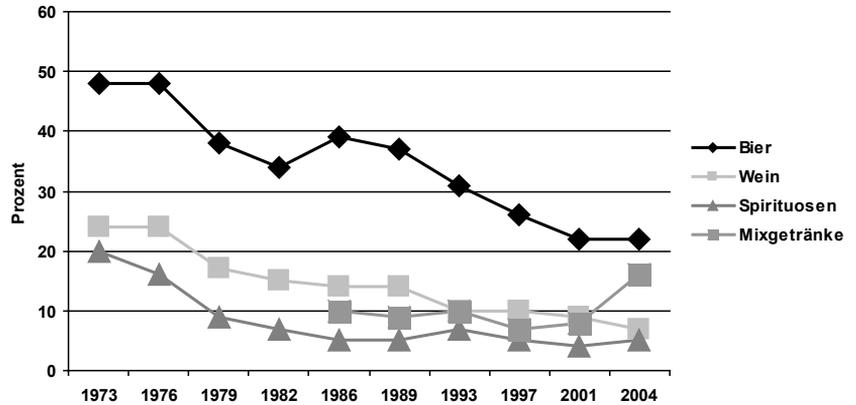
Alkopops- und Alkoholkonsum

Die wichtigsten Studien, die massgeblich zur Entscheidung der Implementierung des Alkopopsteuergesetzes führten, waren die Drogenaffinitätsstudie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), die u.a. regelmässig den Alkoholkonsum der 12- bis 25-jährigen Kinder und Jugendlichen erfasst, sowie die WHO Studie «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC). Darüber hinaus werden in der nachfolgenden Ergebnisdarstellung Resultate der Europäischen Schülerstudie zu Alkohol und anderen Drogen (ESPAD) sowie der Repräsentativerhebung zum Gebrauch und Missbrauch psychoaktiver Substanzen bei Erwachsenen in Deutschland präsentiert. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Unterschiede zwischen den Prävalenzen der einzelnen Studien, auf die unterschiedlichen Untersuchungsmethoden und erfassten Altersgruppen zurückzuführen sind.

In der Drogenaffinitätsstudie der BZgA von 2004 wurde die Entwicklung des Konsums verschiedener alkoholischer Getränke von 1973 bis 2004 graphisch dargestellt, demnach kam es zu einem massiven Anstieg des regelmässigen Konsums von alkoholischen Mixgetränken (alle, inklusive Alkopops) bei den 12- bis 25-Jährigen von 2001 bis 2004. Der Anzahl der Konsumenten, die mindestens einmal wöchentlich alkoholische Mischgetränke konsumierten, verdoppelte sich von 8 Prozent auf 16 Prozent (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1

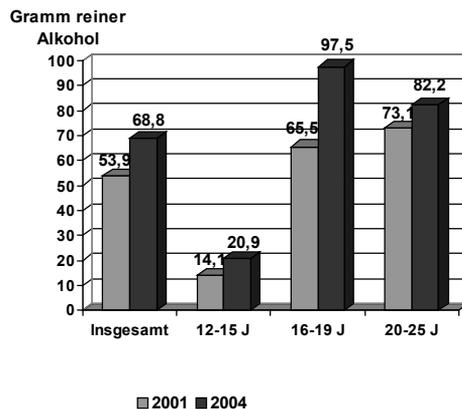
Konsum alkoholischer Getränke der 12 bis 25-Jährigen (mindestens einmal pro Woche) (BZgA 2004)



Der häufige Alkopopkonsum wirkte sich auch auf den Gesamtalkoholkonsum aus. Eine differenziertere Betrachtung der Ergebnisse beweist, dass sowohl die Konsumhäufigkeit als auch die Konsummenge – gemessen in Menge reinen Alkohols pro Woche – von 2001 bis 2004 zunahm. 2004 tranken 34 Prozent der Befragten mindestens einmal pro Woche Alkohol, hingegen waren es 2001 noch 30 Prozent. Im Durchschnitt konsumierten die 12-bis 25-Jährigen 2001 53,9 Gramm reinen Alkohol pro Woche. 2004 lag der Durchschnitt bei 68,8 Gramm (BZgA 2004). Eine differenzierte Betrachtung der Altersgruppen erfolgt in Abbildung 2.

Abbildung 2

Alkoholkonsum reinen Alkohols pro Woche (Durchschnitt) (BZgA 2004)

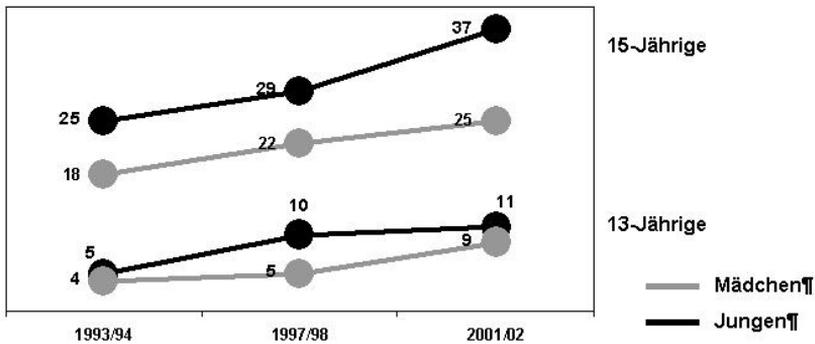


Anmerkung: Eine Flasche Alkopop (0,275 l) mit bis zu 6,0 Volumen % Alkohol enthält durchschnittlich 13 Gramm reinen Alkohol.

Richter und Settertobulte (2003) zeigten mit der Auswertung der HBSC-Daten für Nordrhein-Westfalen, dass der regelmäßige Alkoholkonsum bei den 15-jährigen Jungen und Mädchen von 1998 bis 2002 deutlich zunahm. 2002 konsumierten mehr als ein Drittel (37%) der 15-Jährigen Alkohol regelmäßig. Auffällig war auch, dass der regelmäßige Alkoholkonsum bei den 13-jährigen Mädchen von 1998 bis 2002 um 4 Prozent anstieg, was auf eine erhöhte Attraktivität des Alkohols für Konsumentinnen schliessen lässt (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

Entwicklung des regelmäßigen Alkoholkonsums (alle Getränke zusammen): Vergleich von 1993 bis 2002 in NRW (Angaben in Prozent) (Richter & Settertobulte 2003)

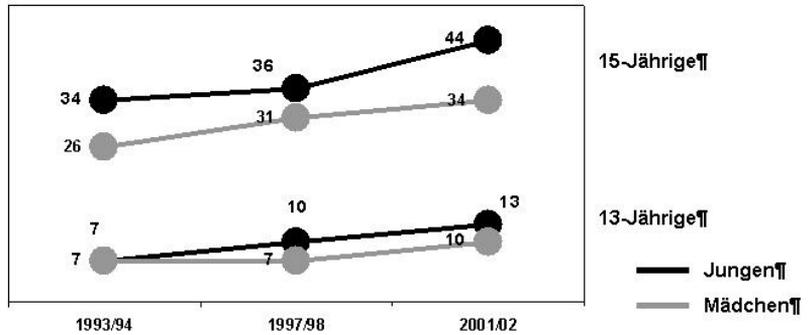


Rauscherfahrungen

Die Häufigkeit von Rauscherfahrungen ist ein Indikator für schädlichen Alkoholkonsum bei Kindern und Jugendlichen und kann durchaus zu ernstesten gesundheitlichen und sozialen Konsequenzen führen. Im Rahmen der HBSC-Studie wurde die Entwicklung der Rauscherfahrungen bei den befragten Jungen und Mädchen von 1998 bis 2002 untersucht. Insbesondere bei den 15-Jährigen erfolgte ein deutlicher Anstieg bezüglich der Rauscherfahrungen. So stieg die Anzahl bei den 15-jährigen Jungen, die mehr als 2-mal in ihrem Leben einen Alkoholrausch hatten, von 1993/94 bis 2001/02 um 10 Prozent. Bei Mädchen gleichen Alters war es über den gleichen Zeitraum immerhin noch ein Anstieg um 8 Prozent (Richter & Settertobulte 2003) (siehe Abbildung 4). Die Zunahme der Rauscherfahrungen führen die Forscher auf den erhöhten Konsum von Alkopops zurück. Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch die BZgA.

Abbildung 4

**Entwicklung der Rauscherfahrungen (mehr als 2-mal im Leben):
Vergleich von 1993 bis 2002 in NRW (Angaben in Prozent) (Richter &
Settertobulte 2003)**



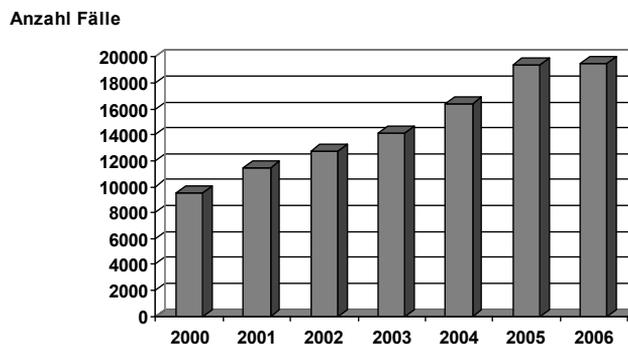
Konsequenzen des Alkopopkonsums

Alkoholintoxikation

Der unkontrollierte Konsum spirituosenhaltiger Alkoholika bei Jugendlichen erhöht das Risiko akuter Alkoholintoxikation erheblich. Das Statistische Bundesamt teilte in einer Pressemeldung im ersten Quartal 2008 mit, dass von 2000 bis 2006 ein deutlicher Anstieg der stationär behandlungsbedürftigen alkoholbedingten Intoxikationen bei Kindern und Jugendlichen beobachtet wurde (siehe Abbildung 5) (Statistisches Bundesamt 2008).

Abbildung 5

**Krankenhausaufenthalte mit Diagnose akute Alkoholintoxikation bei
Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen von 10 bis 20 Jahren
(Statistisches Bundesamt 2008)**



Das Risiko der Alkoholintoxikation wird von vielen Jugendlichen unterschätzt. Die Alkopops fördern diese Fehleinschätzung, da sie aufgrund ihres süßen Geschmacks eher den Charakter eines Erfrischungs- als eines alkoholischen Getränks suggerieren und damit den Mehrkonsum provozieren.

Hohe Alkoholaffinität

Der Konsum von Alkopops führte bei Kindern und Jugendlichen zu einer frühen Gewöhnung an Spirituosen und erhöhte damit die Alkoholaffinität. In diesem Zusammenhang kann durchaus von einer «Alkopopgeneration» gesprochen werden, die durch den Konsum spirituosenhaltiger Mixgetränke geprägt wurde. Diese Generation jugendlicher Alkoholkonsumenten war zum Zeitpunkt des Hochkonsums von Alkopops zwischen 12 und 15 Jahren alt und zeichnete sich letztlich durch eine hohe Akzeptanz von Spirituosen aus. Heute sind die Jugendlichen der «Alkopopgeneration» junge Erwachsene (18-24 Jahre) und fallen durch hohen Spirituosenkonsum und Rauschtrinken («Binge Drinking») auf (siehe Abbildungen 6 und 7).

Abbildung 5

Monatsprävalenz Spirituosen nach Altersgruppen (Pabst & Kraus 2008)

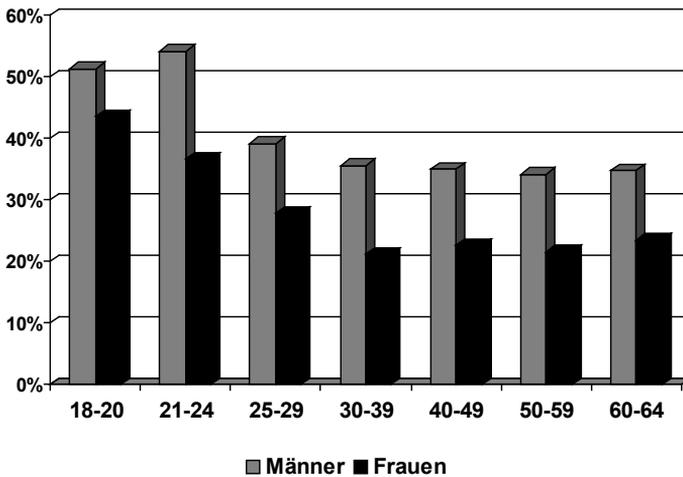
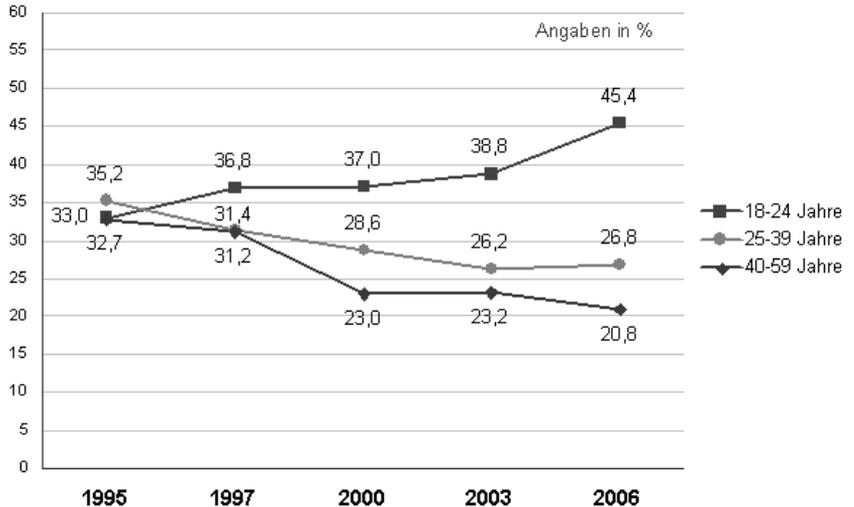


Abbildung 6

Trends der 30-Tage-Prävalenz des Rauschtrinkens 18- bis 59-Jähriger, 1995-2006 (Pabst & Kraus 2008).



Inwieweit sich langfristige Konsequenzen aus dem regelmässigen Konsum riskanter Alkoholmengen ergeben, bleibt abzuwarten. Es ist aber davon auszugehen, dass das Alter behandlungsbedürftiger alkoholbezogener Störungen und Erkrankungen sinkt.

Das Alkopopsteuergesetz

Die zunächst klare Identifikation der Alkopops als Ursache für gestiegenen Alkoholkonsum, erleichterte es der Politik zu handeln. Aber hier begann auch schon das Dilemma, da die isolierte Betrachtung des Alkopopproblems den Blick auf das Gesamtproblem Alkohol verhinderte und jede weitere regulative Massnahme als nachrangig betrachtet wurde. Das Alkoholpopsteuergesetz sollte das Problem lösen und so verabschiedete der Bundestag am 6. Mai 2004 das «Gesetz zum Schutz junger Menschen vor Gefahren des Alkohol- und Tabakkonsums» (AlkopopStG). Das am 23. Juli 2004 in Kraft getretene Gesetz beinhaltet zum einen eine Sondersteuer für Alkopops von 84 Cent für 0,275 Liter und einen Alkoholgehalt von 5,5 Prozent. Zum anderen ist mit dem Gesetz eine Kennzeichnungspflicht verbunden, die deutlich macht, dass diese Getränke nicht an unter 18-Jährige verkauft werden dürfen. Die Einnahmen aus der Sondersteuer werden der BZgA zugeführt, damit Kinder und Jugendliche vor den gesundheitlichen Gefahren des Alkoholkonsums geschützt werden können (Bundesministerium der Justiz). Diese Nutzung der Einnahmen basiert auf EG-rechtlichen Gründen, demnach sind Sondersteuern nur zulässig, wenn die Mehreinnahmen nicht zu Haushaltszwecken eingesetzt werden (Meyer & John 2008).

Inhaltlich waren sich die politischen Parteien aus Regierung und Opposition einig. Allerdings stimmte die damalige Opposition aus CDU und FDP gegen

das Gesetz aus steuerpolitischen Grundsatzüberlegungen. Der Spirituosenhersteller DIAGEO sah sich durch das Gesetz veranlasst eine Klage einzureichen, die jedoch vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen wurde, so dass die Implementierung nicht mehr verhindert werden konnte.

Auswirkungen des Alkopopsteuergesetzes

Absatzeinbussen

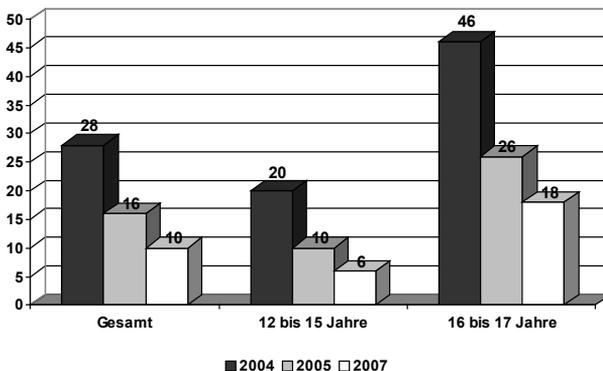
Bereits 2004 verzeichneten die Hersteller von Alkopops einen Absatzrückgang gegenüber 2003 um 40 Prozent. Ein Jahr später war der Rückgang noch dramatischer und betrug im Vergleich zum vorausgegangenen Jahr mehr als 50 Prozent (BSI 2005, BSI 2006). Daraufhin stellten einige Hersteller die Produktion von Alkopops ein. Einige Handelsunternehmen nahmen die alkoholischen Mixgetränke aus ihrem Sortiment. Die führenden Hersteller versuchten ihre Umsatzverluste aufzufangen, indem sie ab Herbst 2004 den Alkoholgehalt von 5,5 Prozent auf 3 Prozent reduzierten (Bundesministerium für Finanzen 2005). Anscheinend brachte dieser Schritt nicht den entsprechenden Erfolg, so dass mittlerweile einer der führenden Hersteller von Alkopops seine Produktion Ende 2007 ganz einstellte.

Konsumrückgang bei Alkopops

Die jugendlichen Konsumenten reagierten unmittelbar auf die Alkopopsteuer und ließen die Flaschen im Regal stehen. Demnach war ab 2004 ein kontinuierlicher Rückgang des Konsums von Alkopops in allen Altersgruppen zu beobachten. 2004 waren es noch 28 Prozent der 12- bis 17-Jährigen, die mindestens einmal im Monat Alkopops konsumierten. 2005 war es 16 Prozent und zwei Jahre später nur noch 10 Prozent (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7

Alkopopkonsum mindestens 1x/Monat (BZgA 2007)



Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch die Europäische Schülerstudie zu Alkohol und anderen Drogen 2007 (ESPAD). 2003 waren Alkoholkonsums die am häufigsten konsumierten alkoholischen Getränke der befragten Schüler der 9. und 10. Klasse. Vier Jahre später liegen sie auf dem letzten Rang hinter Bier, Spirituosen und Wein (Kraus et al. 2008).

Der Rückgang des Konsums von Alkoholkonsums lässt sich auch an den getränk-spezifischen Konsummengen reinen Alkohols eruieren. Die Berechnungen basieren auf Angaben aller Befragten. Die Mittelwerte stellen somit Schätzungen für den Pro-Kopf-Konsum der 12- bis 17-Jährigen dar. Demnach ging die durchschnittliche Alkoholmenge, die durch Alkoholkonsums aufgenommen wurde von 8,3 Gramm 2004 auf 2,8 Gramm 2007 zurück, dies ist ein Rückgang von 66 Prozent (BZgA 2007).

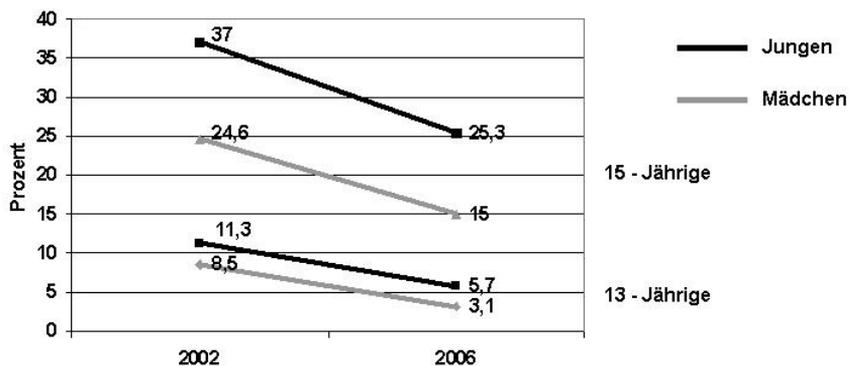
Auswirkungen auf den Gesamtalkoholkonsum

Hinsichtlich des Alkoholkonsums schien das Gesetz ein voller Erfolg zu sein. Doch stellt sich die Frage, inwiefern das Alkoholkonsumsteuergesetz tatsächlich den Gesamtalkoholkonsum der unter-18-Jährigen beeinflusste? Die Antwort hierauf fällt unbefriedigend aus, zumal Effekte zu beobachten sind, die die Wirksamkeit des Alkoholkonsumsteuergesetzes in Frage stellen.

Die ESPAD Studie beobachtete einen leicht rückläufigen Gesamtalkoholkonsum der 15- und 16-Jährigen. Hinsichtlich der Monatsprävalenz wird ein Rückgang von 5 Prozent beobachtet, demnach konsumierten 2003 85 Prozent der befragten Jugendlichen mindestens einmal im Monat Alkohol, 2007 waren es 80 Prozent. Nickel et al. (2008) ermittelten im Rahmen der HBSC-Studie auch einen Rückgang des regelmäßigen Alkoholkonsums bei den 15-jährigen Jungen von 2002 auf 2004 um 11,7 Prozent. Bei den 15-jährigen Mädchen waren es 9,6 Prozent (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8

Entwicklung des regelmäßigen Alkoholkonsums (HBSC)



Im Vergleich zur HBSC- und ESPAD-Studie stellte die BZgA zunächst zwar auch einen Rückgang des Gesamtalkoholkonsums von 2 Prozent von 2004

(21 Prozent) bis 2005 (19 Prozent) fest, aber 2006 stieg der Anteil derjenigen, die mindestens einmal pro Woche Alkohol konsumierten auf 22 Prozent.

Fastet man die Ergebnisse der drei Studien zusammen, so überwiegen die Studien mit einem Rückgang der Konsumhäufigkeit (Kraus et al. 2008).

Auswirkungen auf die Alkoholmenge

Für die 12- bis 17-Jährigen errechnete die BZgA für 2007 eine durchschnittliche Alkoholmenge von 50,4 Gramm reinen Alkohols pro Woche. Ausgehend von 44,2 Gramm 2004 und 34,1 Gramm 2005 ist dies eine deutliche Zunahme. In der ESPAD-Studie orientieren sich die durchschnittlichen Alkoholmengen pro Tag an Grenzwerten, die bestimmten Konsumkategorien zugeordnet sind (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

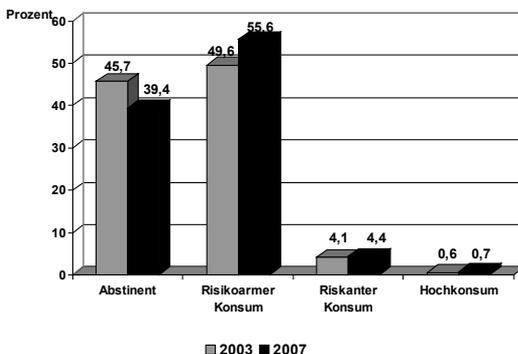
Kategorien durchschnittlicher Alkoholmengen pro Tag

Konsumform	Mädchen	Jungen
Risikoarmer Konsum	>0-20g	>0-30g
Riskanter Konsum	>20-40g	>30-60g
Gefährlicher / Hochkonsum	>40g	>60g

Der Anteil der Jugendlichen, die risikoarm Alkohol konsumieren, hat im Vergleich zu 2003 zugenommen. So waren es 2003 49,6 Prozent und 2007 mehr als die Hälfte der Befragten (55,6 Prozent), die nicht mehr als 20 bzw. 30 Gramm Alkohol durchschnittlich pro Tag konsumierten. Eine geringe Zunahme ist beim riskanten Konsum zu beobachten. Der Hochkonsum blieb nahezu unverändert (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9

Alkoholkonsum in der letzten Woche (Abstinenz & Kategorie durchschnittlicher Alkoholmengen pro Tag), 2003-2007 (Kraus et al. 2008)



Bei den Grenzwerten der Alkoholkonsummengen pro Tag ist zu berücksichtigen, dass diese von der British Medical Association (1995) definierten Werte Empfehlungen für Erwachsene sind. Aus diesem Grund müssten für Jugendliche niedrigere Grenzwerte gelten. Legt man für die angegebenen Alkoholmengen der ESPAD-Studie die neuen Grenzwerte der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) von 12 g für Frauen und 24 g für Männer (DHS 2007) fest, so würde nach Kraus et al. (2008) jeder zehnte Jugendliche diese neuen Grenzwerte überschreiten und damit einem erhöhten Risiko für körperliche Folgeschäden ausgesetzt sein.

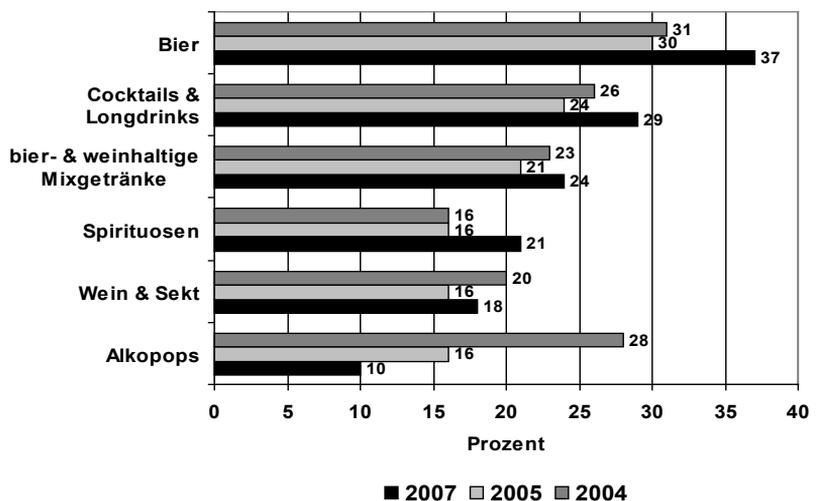
So gesehen hatte die Alkopopsteuer kaum Auswirkungen auf die Alkoholmenge. Legt man die Ergebnisse der BZgA zugrunde, war der Einfluss eher kurzfristig. So lassen auch die Alkoholmengen, die in der ESPAD-Studie bestimmten Konsumkategorien zugeordnet sind, keinen eindeutigen Rückgang erkennen.

Alkopopsteuer und Substitutionseffekte

Sowohl die Drogenaffinitätsstudie der BZgA als auch die ESPAD-Studie zeigen, dass Jugendliche nach Einführung der Alkopopsteuer andere alkoholischen Getränke präferieren. So griffen sie verstärkt auf Bier, bier-/weinhaltige Mischgetränke sowie Spirituosen zurück. In Abbildung 10 wird die Entwicklung von 2004 bis 2007 auf Basis der BZgA-Befragung skizziert. Demnach stieg nach dem Rückgang des Konsums von Alkopops insbesondere der Konsum von Bier und Spirituosen bis 2007 (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10

Beliebteste Getränkesorten (mindestens 1x im Monat) im letzten Jahr konsumiert (in Prozent) (BZgA 2007)



Bestätigt werden diese Substitutionseffekte durch die ESPAD-Daten, denn auch hier ergibt sich eine eindeutige Präferenz für Bier und Spirituosen. Als 2003 die Alkopops (64,3%) die Beliebtheitsskala alkoholischer Getränke anführten, rangierte die Monatsprävalenz von Bier bei 56,4 Prozent. 2007 gaben mehr als zwei Drittel (66,8%) der Befragten an, mindestens einmal im Monat Bier getrunken zu haben. Auch der Konsum von Spirituosen nahm zu. Immerhin waren es 2003 schon 52,6 Prozent, die 30 Tage vor der Befragung Spirituosen konsumierten. 2007 waren es 56,9 Prozent. In diesem Zusammenhang fällt besonders auf, dass zunehmend Mädchen Spirituosen konsumierten. Bei ihnen stieg die Monatsprävalenz signifikant von 48,7 Prozent 2003 auf 54,7 Prozent 2007 (Kraus et al. 2008).

Die Ergebnisse der BZgA- und ESPAD-Studie lassen den Schluss zu, dass der zurückgehende Alkopopkonsum durch Bier, Bier-/Weinmischgetränke und Spirituosen kompensiert wird, da bei diesen Alkoholsorten die Zuwachsraten am deutlichsten sind. Ausserdem wird die Substitution durch die extrem billigen Angebote von Bier und Spirituosen erheblich gefördert.

Diskussion

Die Fachliteratur zur Alkoholpolitik propagiert Preiserhöhungen als effizientes und effektives Mittel zur Reduzierung alkoholbedingter Probleme und Schäden (Babor et al. 2005, Anderson & Baumberg 2006). Preiserhöhungen als alkoholkonsumreduzierende Massnahme funktionieren aber nur dann, wenn ausnahmslos alle alkoholischen Getränke davon betroffen sind. Die in Deutschland mit der Alkopopsteuer gemachten Erfahrungen bestätigen, dass zum einen Steuererhöhungen zur Konsumreduktion eines alkoholischen Getränks beitragen können, aber dass zum anderen der Gesamtalkoholverbrauch von Jugendlichen nicht unbedingt nachhaltig reduziert werden kann.

Es ist nicht überraschend, dass der Alkopopmarkt einbrach, zumal Jugendliche auf Preiserhöhungen sensibel reagieren (Anderson & Baumberg 2006). Dies liegt einfach an ihren limitierten finanziellen Ressourcen. Hinzu kam, dass neben der Sondersteuer die öffentlich geführten Diskussionen über die schädlichen Folgen des Alkoholkonsums bei Jugendlichen, die etwas häufigeren Alterskontrollen beim Verkauf von alkoholischen Getränken an Jugendliche und die Fokussierung von Präventionsprogrammen auf Alkoholgebrauch bzw. -missbrauch zur Konsumreduzierung der Alkopops beigetragen haben. Hinsichtlich der Ergebnisse der HBSC- und ESPAD-Studie vermuten die Forscher, dass einige der oben genannten Aspekte auch zu einer Reduzierung des Gesamtalkoholkonsums geführt haben könnten (Kraus et al. 2008, Setertobulte & Richter 2007). Darüber hinaus sollte der Attraktivitätsverlust der Alkopops als mögliche Ursache berücksichtigt werden, da Jugendliche sehr schnell neuen Trends – auch beim Suchtmittelkonsum – folgen und damit ein zunächst populäres Produkt einfach nicht mehr «in» ist. So ging beispielsweise der Alkopopkonsum in Österreich zurück, ohne dass eine Sondersteuer für diese Getränke erhoben wurde (Uhl 2007).

Dennoch bleibt die Analyse der Daten hinsichtlich der Veränderungen des Gesamtalkoholkonsums unbefriedigend. Legt man die BZgA-Daten zugrunde, führte die Alkopopsondersteuer nur zu einer kurzfristigen Reduzierung des gesamten Alkoholkonsums, um dann wieder erheblich anzusteigen. Hingegen stellten die ESPAD- und HBSC-Studie einen Rückgang des Gesamtalkohol-

konsums fest. Zieht man jedoch die Alkoholkonsummengen der ESPAD-Studie hinzu, so fällt auf, dass zwar der risikoarme Konsum zunimmt, aber dies geht zu Lasten der abstinenter Jugendlichen. Beachtenswert sind auch die 5 Prozent der Jugendlichen, die riskant bis hochriskant Alkohol konsumieren (siehe Abbildung 9). Bei Ihnen besteht potenziell das Risiko problematischen Alkoholkonsums, und/oder alkoholbedingte Erkrankungen zu entwickeln.

Obwohl der Alkopopsteuerbericht des Bundesministeriums für Finanzen Substitutionstendenzen (2005) negiert, sind diese jedoch in der ESPAD- und BZgA-Studie zu erkennen. Nach dem Rückgang des Alkopopkonsums, gewannen Bier und insbesondere Spirituosen wieder an Bedeutung. Dies ist sicherlich eine Auswirkung der Alkopopsteuer, die gerade Jugendliche dazu veranlasste, selber Spirituosen mit Fruchtsäften oder anderen Softdrinks zu mischen. Denn preislich gesehen ist dieses Vorgehen hochattraktiv, zumal Spirituosen sehr günstig und uneingeschränkt verfügbar sind. Daran haben Alterskontrollen, die an einigen Verkaufsstellen verstärkt durchgeführt werden, kaum etwas geändert. Diese Entwicklung sollte mit äusserster Sorge betrachtet werden, da hier in unkontrollierter Masse hochprozentige Alkoholla konsumiert werden.

Der Konsumrückgang bei den teuren Alkopops begünstigte auch den Bierkonsum von Jugendlichen. Bier geniesst den Vorzug, dass es in vielen Regionen ein traditionelles alkoholisches Getränk und im Preis – aufgrund niedriger Steuern – sehr günstig ist. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Biermischgetränke hervorzuheben, die bei Jugendlichen zunehmend beliebter werden (siehe Abbildung 10). Die deutschen Brauereien kreieren ständig neue Geschmacksrichtungen – teilweise unter Verwendung von Spirituosenaromen – um jugendliche Konsumenten zu gewinnen. Hinsichtlich der Vermarktung der Biermischgetränke lassen sich Parallelen zur Vermarktung der Alkopops feststellen. Das Marketing mit jugendbezogenen Werbespots richtet sich eindeutig an eine jugendliche Käuferschicht. Hier hat die Bierindustrie von den Spirituosenherstellern gelernt.

Es bleibt festzuhalten, dass die isoliert implementierte Alkopopsondersteuer ein Ausweichen auf andere alkoholische Produkte begünstigte. Eine vergleichbare Erfahrung wurde in Deutschland mit der Erhöhung der Tabaksteuer gemacht. Hier wichen viele Raucher von den höher besteuerten Fabrikzigaretten auf die deutlich geringer besteuerten Feinschnittzigaretten aus (Hanewinkel & Isensee 2007).

Neben der äusserst moderaten Besteuerung alkoholischer Getränke gilt es, die ohnehin niedrigen Preise für Alkohol zu berücksichtigen. Der Grund hierfür liegt in der günstigen Entwicklung von Verbraucherpreisen für alkoholische Getränke im Vergleich zu den durchschnittlichen Preisen für die Lebenshaltung. Betrachtet man den Zeitraum von 2000 bis 2006, so konnte ein Preisanstieg von 6,1 Prozent für alkoholische Getränke ermittelt werden, während sich die Lebenshaltungskosten im gleichen Zeitraum um 10,1 Prozent verteuerten. Somit sind alkoholische Getränke im Vergleich zu den Lebenshaltungskosten billiger geworden (Meyer & Ulrich 2008). Hinzu kommt, dass auf dem Alkoholmarkt ein grosser Konkurrenzdruck herrscht, der insbesondere die Discounter und Supermärkte dazu veranlasst Alkohol zu Dumpingpreisen anzubieten.

Fazit

Aus politischer Perspektive war es ein mutiger Schritt, eine Sondersteuer auf ein alkoholisches Getränk zu erheben und die Steuereinnahmen zur Konsumreduzierung zu verwenden, zumal das deutsche Steuersystem für seine Komplexität und komplizierten Regelungen berühmt ist.

Auf den ersten Blick sind die Auswirkungen des Alkopopsondersteuergesetzes positiv: Es führte dazu, dass Alkopops vom Markt nahezu verschwunden sind. Das ist gut so, da diese alkoholischen Getränke nachhaltig eine erhöhte Alkoholaffinität bei Jugendlichen fördern. Ausserdem wurde die öffentliche Diskussion zum Alkoholkonsum Jugendlicher verstärkt und auf die besonderen Risiken für diese Altersgruppe hingewiesen. Präventionsfachstellen befürworten mehr und mehr derart öffentlichkeitswirksame Kampagnen und Präventionsprogramme zum Alkoholkonsum.

Doch bei näherer Betrachtung erweisen sich diese Ergebnisse nur als Teilerfolge, da die Reduzierung des Alkoholkonsums von Jugendlichen sich nicht unbedingt als nachhaltig herausstellte, weil die Implementierung zu isoliert erfolgte und die restlichen Segmente des Alkoholmarktes unberücksichtigt blieben. Die Absicht war, die Alkopopsondersteuer als präventives Steuerungsinstrument einzusetzen. Dies ist allerdings in einem System geschehen, in dem Verbrauchssteuern auf Alkohol lediglich auf fiskalischen Gesichtspunkten basieren und die Besteuerung erheblich divergiert. Letztlich fiel es der Alkoholindustrie – die ohnehin eine enge Beziehung zu den meisten politischen Parteien pflegt – in diesem System leicht, durch bekannte Vermarktungsstrategien die Effektivität des Alkopopsteuergesetzes auszuhöhlen.

Um künftig erfolgreiche Massnahmen zur Konsumreduzierung und damit zur Reduzierung alkoholbedingter Schäden einzusetzen, ist es in Deutschland erforderlich, die Konkurrenz zwischen gesundheits- und wirtschaftspolitischen Interessen bei Besteuerungsmassnahmen abzubauen. Beide Seiten sollten sich vielmehr komplementär zueinander verhalten. Schliesslich übersteigen die volkswirtschaftlichen Kosten, etwa für Behandlung und Arbeitsausfall, den volkswirtschaftlichen Nutzen bei weitem.

Eines zeigt die Alkopopsteuer deutlich: Beabsichtigt man durch Steuererhöhungen eine nachhaltige Reduzierung des Alkoholkonsums von Kindern und Jugendlichen zu erreichen, ist ein Paradigmenwechsel in der Steuerpolitik in Deutschland notwendig: Steuererhöhungen bei alkoholischen Getränken müssen politisch als präventives Steuerungsinstrument akzeptiert werden.

Summary

The effects of the alcopop tax act in Germany

Alcopops, which contain spirits, had an enduring effect on the consumption of alcohol by children and adolescents after being introduced in Germany. The short-term consequences are a higher incidence of alcohol poisoning, and a higher affinity to alcohol among young consumers. The political reaction was to pass in 2004 the alcopop tax act which was intended to extend youth protection. This resulted in a sharp reduction in the consumption of alcopops, but also a change in drinking preferences. The enormous differences in the prices of alcohol – which are encouraged by strongly diverging tax rates – prompted juveniles to switch more to beer, mixed beer drinks and spirits. The alcopop tax act has had some success and is an example of how difficult it is to impose a special tax as a preventive control mechanism in a system in which consumer taxes are only seen from the fiscal point of view.

Résumé

Effets de la loi sur l'imposition des alcopops en Allemagne

Après leur mise sur le marché en Allemagne, les alcopops contenant des spiritueux ont influencé durablement la consommation d'alcool des enfants et des adolescents. Les intoxications alcooliques plus fréquentes et l'affinité plus élevée pour l'alcool font partie des conséquences à court terme pour les jeunes consommateurs. La réaction politique a été d'adopter en 2004 une loi d'imposition sur les alcopops censée étendre la protection de la jeunesse. Il s'en est suivi une baisse considérable de la consommation d'alcopops mais aussi une modification des préférences de consommation. Les énormes différences de prix entre les alcools, renforcées par une fiscalité dont les taux divergent totalement selon les produits, ont fortement incité les jeunes à recourir à la bière, aux mélanges à base de bière et aux spiritueux. La loi d'imposition des alcopops a obtenu un succès partiel, c'est un exemple de la difficulté d'introduire dans un système un impôt spécial comme instrument de pilotage préventif, lorsque les impôts de consommation sur l'alcool sont considérés uniquement d'un point de vue fiscal.

Literaturverzeichnis

- Anderson, P. & Baumberg, B. (2006). Alcohol in Europe: London: Institute of Alcohol Studies.
- Babor, T. Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., Grube, J., Gruenewald, P., Hill, L., Holder, H., Homel, R., Österberg, E., Rehm, J., Room, R., Rossow, I. (2005). Alkohol – Kein gewöhnliches Konsumgut. Hogrefe. Göttingen
- British Medical Association (BMA) (1995): Alcohol: Guidelines on sensible drinking. London: British Medical Association.
- Bundesverband der Deutschen Spirituosen-Industrie und -Importeure (BSI)(2005): Daten aus der Alkoholwirtschaft. Bonn.
- Bundesverband der Deutschen Spirituosen-Industrie und -Importeure (BSI)(2006): Daten aus der Alkoholwirtschaft. Bonn.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2004). Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2004. Teilband Alkohol. Wiederholungsbefragung, Köln. Im Internet: <http://www.bzga.de/?uid=a851640e050033f913e04d5399b32ce4&id=Seite1417>
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2007). Alkoholkonsum der Jugendlichen in Deutschland von 2004 bis 2007. Ergebnisse der Repräsentativbefragungen, Köln. Im Internet: <http://www.bzga.de/pdf.php?id=64967b04ac33def94dad871cd7e63d8c>
- Bundesministerium für Finanzen (2005) Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Alkopopsteuergesetzes auf den Alkoholkonsum von Jugendlichen unter 18 Jahren sowie die Marktentwicklung von Alkopops und vergleichbaren Getränken: http://www.bmg.bund.de/cln_109/SharedDocs/Downloads/DE/Neu/Alkopopsteuergesetz__Bericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Alkopopsteuergesetz_Bericht.pdf
- Bundesministerium der Justiz (o. J.): Gesetz über die Erhebung einer Sondersteuer auf alkoholhaltige Süssgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen (Alkopopsteuergesetz - AlkopopStG), in: <http://www.gesetze-im-internet.de/alkopopstg/BJNR185710004.html>, letzter Zugriff: 29. 11. 2007.
- Deutscher Bundestag (2004): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss). Drucksache 15/3084, in: <http://dip.bundestag.de/btd/15/030/1503084.pdf>, letzter Zugriff: 3. 1. 2008.
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) (2007): Pressemitteilung von 5. Juni 2007: Grenzwerte für Alkoholkonsum neu festgelegt. http://www.dhs.de/makeit/cms/cms_upload/dhs/06-05.pmlgrenzwerte_fuer_alkohol_neu_festgelegt.pdf
- Hanewinkel, R., Isensee, B. (2007): Five in a row – reactions of smokers to tobacco tax increases: population-based cross-sectional studies in Germany 2001-2006. Tobacco Control, 16 (1), 34-37.
- Kraus, L., Pabst, A. & Steiner, S. (2008). Die Europäische Schülerstudie zu Alkohol und anderen Drogen (ESPAD): Befragung von Schülerinnen und Schülern der 9. und 10. Klasse in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen (IFT- Bericht Bd. 141).

München: Institut für Therapieforschung (IFT). http://www.espad.org/plugins/literature/Admin/Uploads/Espad_2007_National%20Report%20Germany.pdf

Meyer, C., John, U. (2008). Alkohol – Zahlen und Fakten zum Konsum. In: DHS (Hrsg.) Jahrbuch Sucht 2008. Geesthacht: Neuland, 23-53

Nickel, J., Ravens-Sieberer, U., Richter, M., Settertobulte, W. (2008). Gesundheitsrelevantes Verhalten und soziale Ungleichheit bei Kindern und Jugendlichen. In: Richter, M., Hurrelmann, K., Klocke, A., Melzer, W., Ravens-Sieberer, U. (Hrsg.). Gesundheit, Ungleichheit und jugendliche Lebenswelten. Weinheim: Juventa, 63-92.

Pabst, A. & Kraus, L. (2008). Alkoholkonsum, alkoholbezogene Störungen und Trends. Ergebnisse des Epidemiologischen Suchtsurveys 2006. Sucht 54, Sonderheft 1, 36-46

Richter, M. & Settertobulte, W. (2003). Gesundheits- und Freizeitverhalten von Jugendlichen. In: Hurrelmann, K., Klocke, A., Melzer, W., Ravens-Sieberer, U. (Hrsg.). Jugendgesundheitsurvey. Weinheim: Juventa, 99-157

Settertobulte, W., Richter, M. (2007). Aktuelle Entwicklungen im Substanzkonsum Jugendlicher: Ergebnisse der «Health Behaviour in School-aged Children (HBSC)» Studie 2005/2006. In: Mann, K., Havemann-Reineke, U., Gassmann, R. (Hrsg.). Jugendliche und Suchtmittelkonsum. Trends – Grundlagen – Massnahmen. Freiburg: Lambertus, 7-27

Statistisches Bundesamt (2008). Diagnose Alkohol: Anzahl junger Patienten weiterhin hoch. Pressemitteilung vom 29.01.2008. Internet: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2008/PD08__004__p002.psm1

Uhl, A. (2007): How to camouflage ethical questions in addiction research. In: Fountain, J., Korf, D. (Ed.): The social meaning of drugs – Research for Europe. Radcliffe: Oxford Press.

Korrespondenzadresse

Walter Farke, Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS), Referat für internationale Zusammenarbeit, Westenwall 4, DE-59065 Hamm, Tel: 0049 (0) 2381 9015 22, E-Mail: farke@dhs.de