

Erfüllt Deutschland seine internationalen Verpflichtungen zur Tabakprävention? Eine Bilanz.

Fünf Jahre nach Ratifizierung des Rahmenübereinkommens¹ der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs durch die Bundesrepublik Deutschland ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen, inwieweit Deutschland seine vertraglichen Verpflichtungen aus dem Abkommen erfüllt hat. Die Bilanz ist ernüchternd. Wesentliche Bestimmungen des Abkommens sind nicht umgesetzt worden, darunter der umfassende Schutz vor dem Passivrauchen, die Verfügung hoher Steuern auf alle Tabakprodukte und das Verbot von Tabakwerbung, Promotion und Sponsoring. Hauptursache für die offenkundigen Vertragsverletzungen ist der Mangel an Distanz der politischen Entscheidungsträger zur Tabakwirtschaft, eine Distanz, die das Abkommen ausdrücklich gewahrt wissen will. Das Aktionsbündnis Nichtrauchen dringt darauf, dass Bund und Bundesländer ihren Verpflichtungen zur Tabakprävention endlich nachkommen und die gesundheitlichen Interessen der Bevölkerung vor die ökonomischen Interessen der Tabakwirtschaft stellen.

Das Rahmenabkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs

Weltweit sterben derzeit nach Schätzungen der WHO jährlich über fünf Millionen Menschen vorzeitig an den Folgen tabakbedingter Krankheiten. Diese Zahl wird sich innerhalb der nächsten 20 Jahre auf rund 8 Millionen pro Jahr erhöhen, wenn gegen die zu befürchtende Entwicklung nichts unternommen wird.

Um der enormen, globalen Bedrohung zu begegnen, wurde von der WHO das Rahmenabkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) initiiert. Das Abkommen ist von den Mitgliedstaaten der WHO, darunter Deutschland, im Jahr 2003 einstimmig angenommen und inzwischen von 168 Staaten unterzeichnet und als gesetzlich verbindlich ratifiziert worden.

Bestimmungen des Tabakrahenabkommens

Das Abkommen besteht im Kern aus der Festlegung auf ein Bündel von **Maßnahmen**, die sich in der Vergangenheit bei der Tabakprävention als wirksam erwiesen haben. Zusätzlich zu diesen allgemein gehaltenen

Maßnahmen werden in separaten **Protokollen** Bestimmungen verhandelt und ratifiziert, welche die im Rahmenabkommen geforderten Maßnahmen ergänzen und spezifizieren. Das erste Protokoll, das den illegalen Handel mit Tabakprodukten zum Inhalt hat, wird zurzeit ausgearbeitet und soll noch 2010 von den Vertragsstaaten verabschiedet werden.

Neben den Protokollen helfen so genannte **Leitlinien**, die Maßnahmen des Rahmenabkommens genauer zu beschreiben. Die Leitlinien, die keiner Ratifizierung bedürfen, stellen Empfehlungen zur Unterstützung der Vertragsparteien bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen des Abkommens dar. Sie werden von den Vertragsparteien in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten von Staat und Zivilgesellschaft erarbeitet und von der alle zwei Jahre tagenden Konferenz der Vertragsparteien (COP) verabschiedet.

Umsetzung des Rahmenabkommens durch die Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik hat als Vertragsstaat der WHO das Rahmenabkommen am 16. Dezember 2004 ratifiziert und in deutsches Recht übernommen². Das Rahmenabkommen hat damit 90 Tage nach Ratifizierung eine rechtlich bindende Wirkung für die Bundesrepublik gewonnen und verpflichtet diese, innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Ordnung die Bestimmungen des Abkommens zu erfüllen.

Die Maßnahmen des Abkommens können damit im Prinzip von Deutschland im Alleingang umgesetzt werden. Allerdings ist Deutschland als EU-Mitgliedstaat in einigen Bereichen, wie dem Marketing oder dem Schmuggel, in die gemeinschaftlichen Regelungen der EU eingebunden, die ihrerseits ein Vertragspartner des Rahmenabkommens ist.

Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Rahmenabkommens, d.h. zum 16. März 2010, ist Deutschland vertraglich verpflichtet, über die Umsetzung der vereinbarten Präventionsmaßnahmen an das FCTC-Konventionssekretariat Bericht zu erstatten. Das Aktionsbündnis Nichtrauchen nimmt diesen Zeitpunkt zum Anlass, eine eigene Bilanz zur Vertragstreue Deutschlands bei der Erfüllung des Rahmenabkommens zu ziehen. Dazu werden im Folgenden wesentliche Vorgaben des Rahmenabkommens und deren Umsetzung im Einzelnen gegenübergestellt (siehe Tabelle).

¹ Im folgenden als »Rahmenabkommen« bezeichnet

² Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation vom 21. Mai 2003 zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Gesetz zu dem Tabakrahenübereinkommen) vom 19. November 2004

Vorgaben des Rahmenabkommens und der dazu verabschiedeten Leitlinien

Defizite bei der Umsetzung der Vorgaben

Schutz vor der Einflussnahme der Tabakindustrie auf die Gesundheitspolitik | Artikel 5

Verpflichtung

Vermeidung der Einflussnahme der Tabakindustrie auf gesundheitspolitische Maßnahmen

Leitlinien

- Vermeidung von Interessenskonflikten im Politikbereich; Verbot der Annahme von Geldmitteln, Werbegeschenken oder Dienstleistungen
- Denormalisierung und Reglementierung jeglicher als »unternehmerische Sozialverantwortung« beschriebenen Unternehmenskommunikation der Tabakindustrie
- Transparenz und umfassende Aufklärung über die Aktivitäten der Tabakindustrie
- Verweigerung von Partnerschaften und von nicht bindenden oder nicht durchsetzbaren Vereinbarungen mit der Tabakindustrie

- Beratung durch die Tabakindustrie, direkte Übernahme eines Textvorschlags der Tabakindustrie für ein Gesetz zum Nichtraucherchutz
- Annahme von Spenden der Tabakindustrie, Schalten einträglicher Anzeigen der Tabakindustrie in Parteizeitungen, Akzeptanz von Hilfen bei der Ausrichtung von Parteitag und festlichen Anlässen der Parteien
- Tolerierung des Sponsorings staatlicher und staatsnaher Aktivitäten durch die Tabakindustrie
- Teilnahme von Behördenvertretern an Veranstaltungen der Tabakindustrie
- mangelnde Transparenz über die Interaktion von Behörden mit der Tabakindustrie
- Akzeptanz der so genannten freiwilligen Vereinbarung der Tabakindustrie zur Einschränkung der Tabakwerbung

Besteuerung von Tabakprodukten | Artikel 6

Verpflichtung³

Berücksichtigung der Belange der Tabakprävention bei steuerpolitischen Maßnahmen

Empfehlung⁴

- Verbot oder Senkung der Einfuhr- bzw. Versandmengen steuer- bzw. zollfreier Tabakprodukte für den Privatgebrauch

- seit 2005 keine deutliche Steuererhöhung mehr
- Beibehaltung der maximal zulässigen Einfuhrmenge von Tabakprodukten aus dem EU-Ausland

Schutz vor Passivrauchen | Artikel 8

Verpflichtung

Schutz vor Passivrauchen am Arbeitsplatz, in der Öffentlichkeit und in öffentlichen Verkehrsmitteln

Leitlinien

- vollständiges Verbot des Rauchens in geschlossenen öffentlichen Räumen und Verkehrsmitteln sowie an allen Arbeitsplätzen
- einfache, klare und durchsetzbare Gesetzgebung
- Ablehnung von »alternativen« Lüftungs- und Filteranlagen
- effektive Planung und angemessene Mittel zur Umsetzung der Maßnahmen zum Schutz vor dem Passivrauchen

- zahlreiche Ausnahmen beim Schutz vor Passivrauchen in der Öffentlichkeit
- kein Schutz vor Passivrauchen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr
- Regelung in verschiedenen bundes- und länderspezifischen Gesetzen
- Option der Zulassung von Entlüftungsanlagen (»technischer Nichtraucherchutz«) in Nichtraucherchutzgesetzen der Länder
- unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Umsetzung der Schutzgesetze

³ Die Leitlinien zu diesen Artikeln sind noch in Vorbereitung

⁴ Beispiele für mögliche Maßnahmen im Rahmen der Verpflichtungen

Produktgestaltung und Marketing | Artikel 11**Verpflichtung** (umzusetzen bis zum 16. März 2008)

- Verbot von irreführenden Bezeichnungen, Zahlen und Symbolen
- qualitative Angaben zu relevanten Bestandteilen und Emissionen von Tabakerzeugnissen auf Zigarettenpackungen

Leitlinien

- Nutzung farbiger bildlicher Warnhinweise
- Einführung einer neutralen (Einheits)-Verpackung

- Beibehaltung der irreführenden Angaben zu den Gehalten von Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid auf Zigarettenpackungen ⁵
- nicht erfolgt
- nicht erfolgt
- nicht erfolgt

Werbung und Sponsoring | Artikel 13**Verpflichtung** (umzusetzen bis zum 16. März 2010)

Umfassendes Verbot aller Formen von Tabakwerbung ⁶, der Förderung des Tabakverkaufs und des Tabaksponsorings ⁷

Leitlinien

- Verbot des Sponsorings für soziale Zwecke durch Tabakfirmen
- Verbot aller Auslagen sowie der Sichtbarkeit von Tabakerzeugnissen an Verkaufsorten
- Verbot von Zigarettenautomaten
- Verbot von Brand Sharing (gleicher Name für Tabak- und Nicht-Tabakprodukte)

- zahlreiche Ausnahmen vom Tabakwerbverbot, z. B. Werbung auf Großplakaten, Werbung in Kinos nach 18 Uhr, Werbung in der Gastronomie, Werbung in Printmedien (z. B. in Parteizeitschriften)
- vielfältiges Sponsoring von Aktivitäten im Kultur-, Sport-, Gesundheits- und Sozialbereich durch Tabakfirmen
- nicht erfolgt
- hohe Zahl an Zigarettenautomaten (> 400.000)
- nicht erfolgt

Entwöhnung | Artikel 14**Verpflichtung** ³

Maßnahmen zur Förderung des Rauchstopps und einer angemessenen Behandlung der Tabakabhängigkeit

- Einrichtung leicht zugänglicher Entwöhnungsangebote
- Schaffung von Programmen zur Diagnose, Beratung, Vorbeugung und Behandlung der Tabakabhängigkeit
- Erleichterung des Zuganges zu bezahlbaren Behandlungen der Tabakabhängigkeit, einschließlich pharmazeutischer Produkte

- keine breite, qualitätsgesicherte Angebotsstruktur
- keine umfassende Förderung der Qualifizierung der Gesundheitsberufe für die Behandlung der Tabakabhängigkeit
- keine umfassende Regelung der Kostenübernahme für die Raucherentwöhnung bei bestehender Tabakabhängigkeit und chronischer Erkrankung

Unerlaubter Handel / Schmuggel | Artikel 15**Verpflichtung** ³

Unterbindung aller Formen des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen, einschließlich des Schmuggels

- Einführung eines deutlichen Hinweises zum Verkaufsland (»Nur für den Verkauf in ... «)
- Erlass von Rechtsvorschriften gegen den unerlaubten Handel mit Tabakwaren (inkl. angemessener Strafen)

Empfehlung ⁴

- Vergabe von Lizenzen für die Herstellung und den Vertrieb von Tabakprodukten

- nicht erfolgt
- Ahndung des illegalen Handels entweder als einfache Ordnungswidrigkeit (bußgeldpflichtig) oder nur als Steuerhhehlerei
- nicht erfolgt

⁵ Einbindung in eine Vorgabe der EU-Richtlinie 2001/37/EC

⁶ Definiert als »jede Form der kommerziellen Kommunikation, Empfehlung oder Handlung mit dem Ziel, der Wirkung oder der wahrscheinlichen Wirkung, ein Tabakerzeugnis oder den Tabakgebrauch unmittelbar oder mittelbar zu fördern«

⁷ Definiert als »jede Form der Unterstützung von Veranstaltungen, Tätigkeiten oder Personen mit dem Ziel, der Wirkung oder der wahrscheinlichen Wirkung, unmittelbar oder mittelbar ein Tabakerzeugnis oder den Tabakgebrauch zu fördern«

Die Gegenüberstellung der Vorgaben des Rahmenabkommens mit den Vollzugslücken (siehe Tabelle) zeigt deutlich, dass Deutschland in wesentlichen Regelungsbereichen der Tabakprävention seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Zu diesen Bereichen gehören die Maßnahmen zum Schutz vor dem Passivrauchen, die Gestaltung der Tabaksteuern, das Verbot der Tabakwerbung und die Resistenz der politischen Entscheidungsträger gegen die Einflussnahme der Tabakindustrie. **Im Einzelnen:**

Passivrauchen

Der Bund und die Bundesländer haben seit der Ratifizierung des Rahmenabkommens 2004 zwar mehrere Gesetze zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit und in Verkehrsmitteln verabschiedet, diese erfüllen jedoch nur ungenügend die Vorgaben des Abkommens. Die Gesetze weisen viele Lücken auf und lassen zahlreiche Ausnahmen vom Rauchverbot zu. Insbesondere an Arbeitsplätzen, z.B. in der Gastronomie, sind immer noch Hunderttausende von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dem Tabakrauch ausgesetzt.

Tabakwerbung

In Deutschland war die Tabakwerbung in Rundfunk und Fernsehen bereits vor der Ratifizierung von FCTC verboten. Einen neueren Fortschritt hat das Tabakwerbeverbot in Printmedien im Jahr 2006 gebracht, das gegen den Widerstand der Bundesregierung EU-weit in Kraft gesetzt wurde. Darüber hinaus sind der Tabakindustrie jedoch genügend »Projektionsflächen« für ihre Werbung geblieben. Weder die Außenwerbung auf Plakaten, noch die abendliche Kinowerbung, die massive Werbung an Tabakverkaufsstellen und in der Gastronomie, die Promotion in den Szenekneipen oder das vielfältige Sponsoring sind in Deutschland untersagt worden.

Tabaksteuern

Die Steuern auf Tabakprodukte sind in Deutschland seit 2005 nicht mehr wesentlich erhöht worden. Die jährlichen geringen Steueranhebungen, ein Erfordernis des Tabaksteuergesetzes zur Inflationsanpassung, sind im Sinne des Rahmenabkommens unzureichend. Weiterhin bestehen die im Vergleich zu den Zigarettensteuern sehr niedrigen Steuersätze auf Zigarillos, Zigarren und Feinschnitttabak, die ein Ausweichverhalten der Raucher bei einer empfindlichen Erhöhung der Zigarettensteuer ermöglichen würden.

Einflussnahme der Tabakindustrie auf die Politik

Das Rahmenabkommen hält die politischen Entscheidungsträger dazu an, sich der Einflussnahme der Tabakindustrie zu entziehen. Wie wichtig diese Vorgabe ist, wird am Verhalten von Politikern in Bund und Bundesländern gegenüber der Tabakindustrie deutlich. Dass die Regierungen ihren Verpflichtungen gegenüber FCTC nicht nachgekommen sind, ist in erster Linie auf das unerwünschte Einvernehmen mit der Tabakindustrie zurückzuführen. Ein Beispiel dafür ist das Schicksal des für die Jahre 2009 bis 2012 von der Bundesregierung geplanten natio-

naln Aktionsprogramms zur Prävention des Rauchens. Das ohnehin schon moderat gehaltene Programm wurde unter dem Einfluss der Tabakindustrie noch weiter verwässert und schließlich gänzlich verworfen.

In Deutschland lassen sich politische Parteien und Politiker offen oder verdeckt mit Geldmitteln von den Tabakkonzernen unterstützen, übernehmen kritiklos Gesetzentwürfe aus der Feder der Tabakindustrie, erlauben Tabakwerbung in ihren Parteizeitschriften und auf ihren Parteitagen, nehmen bedenkenlos an Lobbyveranstaltungen der Tabakindustrie teil und lassen sich von der Tabakwirtschaft als »Raucher des Jahres« auszeichnen. Die ungewöhnlich enge Verbindung von Politik und Tabakindustrie in Deutschland wird jenseits unserer Staatsgrenzen mit Befremden und Besorgnis wahrgenommen.

Das Aktionsbündnis Nichtrauchen fordert die politischen Entscheidungsträger dazu auf, sich ihrer Verantwortung für das Wohl der Bürgerinnen und Bürger Deutschlands bewusst zu werden und den vertraglichen Verpflichtungen aus dem Rahmenabkommen nach Buchstaben und Geist unverzüglich Geltung zu verschaffen.

Impressum

Aktionsbündnis Nichtrauchen (ABNR) | Geschäftsstelle Bonn

c/o Bundesvereinigung Prävention und Gesundheitsförderung e.V. (BVPG)

Heilsbachstraße 30 | 53123 Bonn

Telefon 0228 – 9 87 27 18 | Fax 0228 – 64 200 24

E-Mail jesinghaus@abnr.de

E-Mail pruemel-philippsen@abnr.de

Aktionsbündnis Nichtrauchen (ABNR) | Büro Berlin

Schumannstraße 3 | 10117 Berlin

Telefon 030 – 23 45 70 15 | Fax 030 – 25 76 20 91

E-Mail manthei@abnr.de

Autoren

Galina Manthei, LL.M., ABNR; Prof. Dr. Friedrich J. Wiebel, Ärztlicher Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit e.V. (ÄARG)

© 2010 Aktionsbündnis Nichtrauchen (ABNR)

V.i.S.d.P.: Dr. Uwe Prümel-Philippson

Die Mitglieder des ABNR

Ärztlicher Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit e.V. (ÄARG), München

Bundesärztekammer (BÄK), Berlin

Bundesvereinigung Prävention und Gesundheitsförderung e.V. (BVPG), Bonn

Deutsche Gesellschaft für Kardiologie e.V., Düsseldorf

Deutsche Gesellschaft für Pneumologie und Beatmungsmedizin e.V. (DGP), Berlin

Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS), Hamm

Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), Heidelberg

Deutsche Krebsgesellschaft e.V. (DKG), Berlin

Deutsche Krebshilfe e.V. (DKH), Bonn

Deutsche Lungenstiftung e.V., Hannover