

Factsheet zur WHO-Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle (Framework Convention on Tobacco Control - FCTC)

Warum ist die Kontrolle der Herstellung und Vermarktung von Tabakprodukten bedeutsam?

Weltweit sterben derzeit nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) jährlich über vier Millionen Menschen vorzeitig an den Folgen tabakbedingter Krankheiten. Diese Zahl wird sich innerhalb der nächsten Jahrzehnte auf rund 10 Millionen pro Jahr erhöhen, wenn gegen diese Entwicklung nichts unternommen wird. Angesichts dieser enormen Bedrohung ist politisches Handeln dringend erforderlich. Aufgrund des globalen Ausmaßes und der global agierenden multinationalen Tabakkonzerne muss dieses neben nationalen Maßnahmen auf internationaler Kooperation und Koordination beruhen.

Der Konsum von Tabak ist in Industrieländern wie Deutschland die bedeutendste Ursache vermeidbarer Krankheiten und Todesfälle. Die Hälfte aller langjährigen Raucher stirbt vorzeitig an den Folgen des Tabakkonsums, wobei hiervon wiederum die Hälfte aller Todesfälle bereits im mittleren Lebensalter, zwischen 35 und 69 Jahren, eintritt.

Die Verringerung des Tabakkonsums durch effektive Maßnahmen der Tabakkontrolle ist in Deutschland dringend erforderlich: Der Zigarettenkonsum verursacht bereits heute in Deutschland jährlich mehr Todesfälle als Aids, Alkohol, illegale Drogen, Verkehrsunfälle, Morde und Suizide zusammen genommen. Die Zahl der tabakbedingten Todesfälle wird auf 110 000 bis 140 000 Todesfälle pro Jahr beziffert. Pro Tag sind dies über 350 Todesfälle – gleich dem täglichen Absturz eines vollbesetzten Flugzeuges.

Warum nehmen Zigaretten eine Sonderstellung ein?

Zigaretten sind die einzigen frei verfügbaren Handelsprodukte, die bei einem Großteil derer, die sie bestimmungsgemäß verwenden, zu Abhängigkeit, schwerwiegenden Gesundheitsschäden und vorzeitigem Tod führen. Dies unterscheidet sie von Alkohol, Medikamenten, Autos und weiteren legalen Produkten, die zwar ebenfalls Schaden anrichten können, aber bei bestimmungsgemäßem Gebrauch und Einhaltung regulatorischer Schutzmaßnahmen kaum gesundheitsschädlich sind.

Was ist die FCTC?

Die FCTC ist eine gesetzlich verbindliche internationale Rahmenkonvention, die eine Reihe allgemeiner Bestimmungen und Verpflichtungen und Maßnahmen zur Tabakkontrolle festschreibt. Die FCTC ist die erste weltweite Public-Health-Konvention und zielt darauf ab, der Gesundheit der Bevölkerung größtmögliche Priorität einzuräumen. Jede einzelne der in der FCTC festgeschriebenen Maßnahmen trägt erwiesenermaßen dazu bei, den Tabakkonsum zu verringern.

Kernpunkt der FCTC ist die Festlegung eines Maßnahmenkatalogs, durch die der Tabakkonsum effektiv verringert werden kann, dies sind unter anderem Steuererhöhungen, Maßnahmen des Nichtraucherschutzes, verbesserte Verbraucherinformationen, Tabakwerbeverbote und die Bekämpfung des illegalen Handels mit Zigaretten.

Zusätzlich zu dieser Rahmenkonvention, in dem nur die wichtigsten Eckpunkte festgelegt sind, sollen separate Protokolle verhandelt werden, die den Rahmenkonvention ergänzen und untermauern. Anhand dieser Protokolle, die präzise Verpflichtungen enthalten, werden die allgemeinen Bestimmungen und Maßnahmen der Rahmenkonvention weiter spezifiziert. Beispielsweise sollen Protokolle zum illegalen Handel mit Tabakprodukten sowie zur grenzüberschreitenden Werbung verfasst werden. Protokolle werden separat ratifiziert.

Die Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle bietet die historische Chance, die tabakbedingte enorme Krankheitslast und vorzeitige Sterblichkeit effektiv und nachhaltig zu verringern. Die FCTC umfasst verschiedene Bereiche der Tabakkontrolle, bei denen aufgrund ihrer grenzüberschreitenden Natur bzw. Wirkung internationale Kooperation dringend erforderlich ist (Bsp: Schmuggel von Tabakwaren, Tabakwerbung). Die FCTC wird zudem bereits bestehende und zukünftige nationale Programme zur Tabakkontrolle stärken und den Einfluss der Tabakindustrie abschwächen.

FCTC – Procedere

Die Verhandlungen um die FCTC wurden im Oktober 1999 in Genf begonnen und nach über dreieinhalb Jahren am 1. März dieses Jahres abgeschlossen. An den Verhandlungen haben die Delegationen aus über 190 WHO-Mitgliedsstaaten teilgenommen. Deutschland trat bei den Verhandlungen um die FCTC nicht als eigenständiger Nationalstaat auf, sondern als Teil einer EU-Delegation.

Der Vertragstext wurde nun an die Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly – WHA), die Exekutive der WHO, zur Zustimmung weitergeleitet. Dieses Gremium tritt einmal jährlich zusammen, in diesem Jahr am 17.-28. Mai. Hier soll die FCTC offiziell verabschiedet werden. Hierzu ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, erst danach kann die FCTC von einzelnen Mitgliedsstaaten unterzeichnet und ratifiziert werden. Die FCTC tritt 90 Tage nach der Ratifizierung durch mindestens 40 Mitgliedsstaaten in Kraft. Sie ist dann formal internationales öffentliches Recht und regelt die Beziehungen zwischen (zwei oder mehr) Ländern, die die FCTC ratifiziert haben. Die Umsetzung der FCTC wird durch eine so genannte „Conference of Parties“ (COP) überwacht.

Position der Bundesregierung Deutschlands

Die Bundesregierung stimmt dem fertiggestellten Vertragstext nicht in allen Teilen zu und ist daher nicht bereit, ihn mitzutragen. Durch diese Position bringt die Bundesregierung die gesamte EU in Schwierigkeiten: Da die EU-Delegation (nach gegenwärtiger Interpretation) diese internationale Konvention nur einstimmig unterzeichnen kann, wird die Bundesregierung vermutlich – so sie ihre Position nicht ändert – nicht nur die anderen 14 EU-Staaten, sondern auch die EU-Beitrittsländer davon abhalten, die FCTC zu ratifizieren.

Die Haltung Deutschlands ist schwer verständlich. Deutschland ist einer der größten Zigarettenexporteure der Welt und hat daher eine besondere Verantwortung dafür, wie diese Produkte jenseits der eigenen Grenzen vermarktet werden. Die Bundesregierung wäre somit besonders in der Pflicht, mit der Unterzeichnung des WHO-Rahmenabkommens die zahlreichen Länder in der Dritten Welt zu unterstützen, die für einen wirksamen Schutz vor der ihnen drohenden massiven Ausbreitung tabakbedingter Gesundheitsschäden auf das Abkommen angewiesen sind.

Warum blockiert die Bundesregierung die Rahmenkonvention?

Seit Beginn der Verhandlungen hat die Bundesregierung – anders als alle anderen 14 EU-Staaten - verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein umfassendes Verbot der Tabakwerbung vorgebracht. Diesen Bedenken wurde inzwischen Rechnung getragen. So sieht Artikel 13 der FCTC, in dem die Bestimmungen zur Tabakwerbung festgeschrieben sind, ausdrücklich vor, dass jeder Unterzeichnerstaat ein Tabakwerbeverbot im Einklang mit der jeweiligen Verfassung durchführen soll. Falls ein umfassendes Tabakwerbeverbot aufgrund von verfassungsrechtlichen Vorbehalten nicht umgesetzt werden kann, soll der jeweilige Unterzeichnerstaat Tabakwerbung so umfänglich wie möglich untersagen.

Die Bundesregierung zieht sich bei ihrer unveränderten Ablehnung des weltweiten Tabakwerbeverbots laut Auskunft des Ministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung

darauf zurück, dass sie „ein generelles Verbot der Tabakwerbung nicht für ein geeignetes Mittel der Prävention“ hielte und „abgestufte Beschränkungsmaßnahmen“ bevorzuge (vgl. Stuttgarter Zeitung vom 3.3.2003).

Mit dieser Einschätzung der Wirksamkeit von Tabakwerbeverboten steht die Bundesregierung europaweit allein. Nach Meinung der Weltgemeinschaft haben sich partielle Einschränkungen der Tabakwerbung im Gegensatz zu umfassenden Verboten als wirkungslos erwiesen. Die Wirksamkeit eines umfassenden Tabakwerbeverbotes wird auch in einem Bericht der Weltbank belegt, der seit kurzem in deutscher Übersetzung vorliegt und beim Deutschen Krebsforschungszentrum kostenlos zu beziehen ist (s.u.).

Wenn die Bundesregierung die Ansicht vertritt, dass ein umfassendes Tabakwerbeverbot ein ungeeignetes Mittel zur Prävention des Rauchens ist, so bedeutet dies im verfassungsrechtlichen Sinne, dass sie ein solches Verbot für „unverhältnismäßig“ und damit unzulässig hält. Wie oben ausgeführt, kann dies jedoch kein Hinderungsgrund sein, dem Abkommen beizutreten, da Artikel 13 der FCTC genau derartigen verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung trägt.

Ohne den Hintergrund verfassungsrechtlicher Bedenken würde es darauf hinauslaufen, dass die Bundesregierung den übrigen Verhandlungspartnern die von ihr allein gehaltene Meinung zur Wirksamkeit von Tabakwerbeverboten vorzuschreiben versucht. Dies kann nicht ihre Absicht sein.

Ingesamt besteht der Eindruck, dass es der Bundesregierung an einer stichhaltigen Begründung für ihren Widerstand gegen das Rahmenabkommen fehlt.

Was können Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen tun?

Bisher hat die Bundesregierung trotz innerdeutschem sowie internationalem Druck ihre Position nicht geändert, das Bundeskanzleramt hat allerdings wohl noch nicht endgültig entschieden.

In dieser Situation erscheint es dringend notwendig, durch öffentliche Aufmerksamkeit weiteren Druck auf die Bundesregierung auszuüben. Bereits am 17. April findet in Brüssel ein Treffen der „Permanent Representatives“ der Mitgliedsstaaten statt, bei dem die FCTC thematisiert wird und über die Positionierung/Entscheidung der EU-Delegation zur FCTC verhandelt wird.