

Haltung zur Tabakrahmenkonvention der WHO

Im Frühjahr 2005 wird die Rahmenkonvention Tabakkontrolle in Kraft treten. Sie wird die erste international gültige Gesundheitskonvention sein - vergleichbar mit der Klimakonvention von 1992.

1999 begann die Weltgesundheitsorganisation, angesichts der weltweiten Tabakepidemie eine Rahmenkonvention zur Zurückdrängung des Rauchens auf den Weg zu bringen. Als sie im Jahr 2000 den Entwurf der Konvention vorlegte, reagierte die Tabakindustrie mit massiver Ablehnung. So kanzelte der mächtige Tabakkonzern British American Tobacco diesen als „grundlegend fehlerhaft“ ab.

Worum geht es? Die Kernstücke der Konvention sind einheitliches Vorgehen gegen Werbung und freien Verkauf von Tabakwaren sowie Heraufsetzung der Verkaufspreise durch eine international abgestimmte Steuerpolitik. Vor Passivrauchen soll Schutz gewährt werden und Aufklärung und Entwöhnungsangebote sollen verstärkt werden.

Während der heißen Phase der Verhandlungen vor der endgültigen Abstimmung durch die Mitglieder der WHO im Mai 2003 spielten die Bundesregierung, die USA und Japan eine unrühmliche Rolle. Diesen Ländern wurde im British Medical Journal vorgeworfen, die Konvention unter dem Druck der mächtigen Tabakgiganten British American Tobacco und Philip Morris zu verwässern („watering down“). Explizit die Bundesrepublik sei für die negative Position der Europäischen Union verantwortlich. Hinter den Kulissen war eines der Ziele der Lobbyarbeit von USA und Deutschland, bei der Forderung nach einem umfassenden Werbeverbot und dem Verbot von Zigarettenautomaten in den Text der Konvention Verfassungsvorbehalte einzubauen. Noch bis unmittelbar vor der Abstimmung drohte die USA damit, der Konvention nicht zuzustimmen. Die Bundesrepublik erklärte ihre Bereitschaft für ein positives Votum erst wenige Tage vor der Abstimmung in Genf.¹

Das Resultat dieses massiven Verhandlungsdrucks ist eine vollkommen entschärfte Konvention:

- Zwar wird ein umfassendes Tabakwerbeverbot gefordert; doch kann es umgangen werden, wenn verfassungsrelevante Vorbehalte geltend gemacht

¹ Gilmore, B. A., Collin, J.; Editorials: The world's first international tobacco control treaty. BMJ 2002; 325, 846-847

Fleck, F.: WHO accused of watering down tobacco treaty. BMJ 2003; 326, 412 (22 February)

Fleck, F.: US and Germany give late support to WHO tobacco accord. BMJ 2003; 326: 1103 (24 May) („Under pressure from the powerful tobacco industry, the two countries had long lobbied behind the scenes to water down the WHO's Framework Convention on Tobacco Control, citing constitutional objections.“)

Fleck, F.: Strong anti-tobacco treaty rejected by two rich nations. BMJ 2003; 326: 518 (1 March)

werden. Hier setzte die Bundesregierung sogar noch in einem Zusatzprotokoll hinzu, dass sie ihre Klage gegen das Verbot von grenzüberschreitender Werbung (Werbung in Printmedien und Internet u. a.) der EU aufrechterhält.

- Zigarettenautomaten können vollständig abgeschafft werden; eine verbindliche Handlungspflicht zum Abbau wurde jedoch nicht vereinbart. Es reicht aus, zum Beispiel mit Chipkarten zu versuchen, Jugendlichen den Zugang zu versperren.
- Wirksame einheitliche Mechanismen für Steuererhöhungen sind nicht vorgesehen. Als ausreichend wird eine Steuerpolitik angesehen, die dazu beiträgt, den Tabakgebrauch einzudämmen. Es fehlt eine internationale Abstimmung und konkrete Vorgaben für drastische Steuererhöhungen.
- Zur Verhinderung von Passivrauchen werden allgemein „wirksame Maßnahmen“ gefordert, ohne dass diese definiert werden. Dies erinnert sehr an die Arbeitsstättenverordnung in der Bundesrepublik, die auch „wirksamen“ Schutz fordert ohne auszuführen, was damit gemeint ist. In der Konvention fehlt eine Konkretisierung. Regelungen zu Restaurants, Schulen und Krankenhäuser werden nicht einmal angesprochen.

Als roter Faden ziehen sich abschwächende Anmerkungen, wie „in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung oder ihren verfassungsrechtlichen Grundsätzen“ oder „unbeschadet der souveränen Rechte der Vertragspartner“, durch die Konvention. Es dominieren die Kann-Bestimmungen vor denen von Soll und Muss.

Nachdem die Konvention so entschärft worden war, war es nicht verwunderlich, dass sie von den Tabakkonzernen nicht mehr abgelehnt wurde. Vielmehr freute sich Philip Morris nun „auf die Zusammenarbeit mit Regierungen weltweit“. Der Konzern erklärte, die Konvention stelle „eine große Chance“ dar.

Inzwischen hat der internationale Vertrag in der Bundesrepublik Bundesrat und Bundestag als Gesetz passiert und ist ohne Veränderung und große Aussprache am 19. November 2004 von einer großen Koalition aus Bündnis 90/Die Grünen, SPD und CDU/CSU verabschiedet worden. Lediglich die FDP stimmte dagegen, da sie die Werbebeschränkungen problematisch fand. Die FDP sprach dazu den klassischen Satz, der auch in der Vergangenheit von dem Kanzler gerne benutzt wurde, dass Tabak in der Bundesrepublik Deutschland ein legales Produkt sei und daher auch legal beworben werden dürfe. Die FDP lehnte gleichzeitig steuerliche Maßnahmen ab.²

Die Bundesregierung hat das Tabakrahenübereinkommen am 16. Dezember 2004 ratifiziert, so dass es 90 Tage später, also im März 2005, in der Bundesrepublik in Kraft treten wird.

² Siehe dazu [Bundestagsdrucksache 15/3734](#) vom 22.09.2004 (sie enthält die englische Fassung von Framework Convention on Tobacco Control, FCTC und die deutsche Übersetzung: [Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs](#))

Weil die Konvention im Verlauf ihres Entstehungsprozesses so stark abgeschwächt wurde, bedeutet sie für Deutschland keinen Fortschritt für die Tabakkontrollpolitik. So konnte auch das Bundesgesundheitsministerium aus Anlass der Ratifizierung erklären: „Zahlreiche Maßnahmen zur Reduzierung des Tabakkonsums, die in der Konvention festgelegt werden, sind in Deutschland bereits umgesetzt“.

Die Konvention mag für viele Entwicklungsländer ein Fortschritt sein, und daher konnte die Generaldirektorin der WHO, Gro Harlem Brundtland, mit Recht von einem „Meilenstein in der Geschichte von Öffentlicher Gesundheit“ sprechen, doch für die Bundesrepublik ist es eine Niederlage. Denn auf dem Weg zu einem umfassenden Werbeverbot, Abschaffung der Zigarettenautomaten, deutlich höheren Preisen für Tabakprodukte und Rauchverbote am Arbeitsplatz oder in Krankenhäusern kann uns diese Konvention nicht helfen.

Die Bundesregierung hat die Linie ihrer Politik nicht verlassen: Sie hat sich als getreuer Partner der Tabakindustrie bewährt. Und die Tabakkonzerne klatschen dazu Beifall. Man muss sich die Erklärung von Philip Morris nach der der Hauptversammlung der WHO im Mai 2003 auf der Zunge zergehen lassen: „Die FCTC (Konvention) stellt eine große Chance dar – für Verbraucher, das Gesundheitswesen sowie die Tabakbranche. Wir freuen uns auf die Zusammenarbeit mit Regierungen weltweit. Gemeinsam mit ihnen wollen wir diese Chance nutzen, effektive Bestimmungen für den Umgang mit Tabakprodukten zu entwickeln und durchzusetzen.“³

Vor diesem Hintergrund ist es absolut unverständlich, dass ein großer Teil der Aktivisten, die sich in der Bundesrepublik für Tabakprävention einsetzen, auf einer Anti-Tabakkonferenz in Heidelberg am 16. Dezember 2004 einer Deklaration zustimmten, die der Bundesregierung einen erfolgreichen Verlauf bescheinigt. Statt die Verwässerung der Inhalte der Konvention durch die Bundesregierung zu verurteilen, begrüßten die Teilnehmer der Konferenz das Verhalten der Bundesregierung kritiklos⁴:

„Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz begrüßen sehr, dass der Prozess der Ratifizierung der Internationalen Tabakrahenkonvention (Framework Convention on Tobacco Control/FCTC) erfolgreich verlaufen ist und die Rahmenkonvention im März 2005 in Kraft treten kann.“ Sie „begrüßen ebenfalls, dass auch die Bundesrepublik Deutschland die rechtlichen Vorbedingungen zur Ratifizierung der Konvention geschaffen hat. Sie hat damit ihre Bereitschaft zur aktiven und wirksamen Tabakkontrollpolitik bekundet.“⁵

Während dieser Konferenz hatte sich das Forum Rauchfrei erfolglos für eine deutliche Kritik an der Regierungspolitik eingesetzt.

³ www.philipmorris.de/pages/busenv/Global_t_control.asp

⁴ Neben der zitierten Einführung enthält die Deklaration auch die bereits seit geraumer Zeit erhobenen Forderungen nach umfassendem Werbeverbot, Abschaffung aller Zigarettenautomaten, Umsetzung der 3. Tabaksteuererhöhung und gesetzlichen Schutz vor dem Passivrauchen.

⁵ [Heidelberger Deklaration](#)

Als die Deklaration zum Schluss der Konferenz abgestimmt werden sollte, wurde eine Diskussion dazu nicht zugelassen. Die Konferenz wurde vorzeitig – obwohl ein Zeitdruck nicht gegeben war - mit der Aufforderung zu zustimmenden Handzeichen beendet, ohne dass Enthaltungen oder Gegenstimmen abgefragt wurden.

Die Bundesregierung geht einen für Europa einzigartig tabakfreundlichen Weg. Dies beruht offenbar nicht nur auf der traditionellen Freundschaft zwischen Regierung und Tabakkonzernen, sondern auch auf der Schwäche der Anti-Tabakbewegung und auf der Regierungsabhängigkeit weiter Teile dieser Bewegung.

Johannes Spatz
Sprecher von Forum Rauchfrei