



Weltgesundheitsorganisation

REGIONALBÜRO FÜR **Europa**

Regionalkomitee für Europa

EUR/RC68/8(C)

68. Tagung

Rom, 17.–20. September 2018

6. August 2018

180461

Punkt 5 o) der vorläufigen Tagesordnung

ORIGINAL: ENGLISCH

**Fortschrittsbericht
zum Fahrplan für eine wirksamere Umsetzung
des Rahmenübereinkommens der WHO
zur Eindämmung des Tabakgebrauchs
in der Europäischen Region (2015–2025)**

Dieser Bericht enthält einen Überblick über die Umsetzung des Fahrplans für eine wirksamere Umsetzung des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs in der Europäischen Region (2015–2025) in der Übereinstimmung mit Resolution EUR/RC65/R4.

Er wird der 68. Tagung des WHO-Regionalkomitees für Europa im Jahr 2018 vorgelegt.

Hintergrund

1. Dieser Bericht enthält Informationen über die Fortschritte in Bezug auf den Fahrplan für eine wirksamere Umsetzung des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs in der Europäischen Region (2015–2025) seit seiner Annahme durch das WHO-Regionalkomitee für Europa mit der Resolution EUR/RC65/R4 im Jahr 2015. Die Strategie trägt zur Umsetzung der Zukunftsvision und des Auftrags von „Gesundheit 2020“, dem Rahmenkonzept und der Strategie der Europäischen Region für das 21. Jahrhundert, bei.
2. Mit der Annahme des Fahrplans haben die Mitgliedstaaten einen weiteren entscheidenden Schritt hin zur vollständigen Umsetzung des Rahmenübereinkommens vollzogen. In diesem Fahrplan werden Wege zur Verwirklichung des freiwilligen globalen Ziels aufgezeigt, in der Altersgruppe ab 15 Jahren eine relative Reduzierung der heutigen Prävalenz des Tabakkonsums um mindestens 30% bis zum Jahr 2025 zu erreichen.
3. In der Europäischen Region und weltweit sterben jährlich Millionen Menschen an den Folgen des Tabakkonsums. Europa weist von allen Regionen der WHO den höchsten Anteil tabakbedingter Todesfälle sowie die höchste Prävalenz des Rauchens bei Erwachsenen auf. Aktuelle Trends deuten darauf hin, dass der Tabakkonsum nicht so schnell abnimmt, wie es zur Erfüllung der global vereinbarten Zielvorgabe notwendig wäre. Gleichzeitig haben einige Länder in der Europäischen Region, etwa die Russische Föderation und die Ukraine, in den letzten Jahren beeindruckende Erfolge bei der Reduzierung des Tabakkonsums erzielt.
4. Der Fahrplan orientiert sich inhaltlich an den Artikeln des Rahmenübereinkommens sowie an den Leitlinien für ihre Umsetzung, aber auch an den Grundsatzoptionen und Beschlüssen, die von der Konferenz der Vertragsparteien (VSK) angenommen wurden. In dem Fahrplan werden die vorhandenen globalen Rahmenkonzepte berücksichtigt, namentlich der Globale Aktionsplan der WHO zur Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten (2013–2020) und der Beschluss der sechsten Tagung der VSK im Jahr 2014 zur Verstärkung des Beitrags der VSK zur Erfüllung der globalen Zielvorgabe für nichtübertragbare Krankheiten in Bezug auf den Tabakkonsum (Beschluss FCTC/COP6(16)).

Fahrplan für eine wirksamere Umsetzung des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs in der Europäischen Region (2015–2025)

5. 2018 läuft auf der Tagung des Regionalkomitees der erste Dreijahreszeitraum der Umsetzung des Fahrplans durch das Regionalbüro und die Mitgliedstaaten ab, zu der die Regierung Turkmenistans und das Fachzentrum in Moskau einen erheblichen Beitrag geleistet haben.
6. Mit dem Fahrplan wird eine Zukunftsvision verfolgt, in der die Europäische Region gänzlich von durch Tabak bedingter Morbidität, Mortalität und Sucht befreit ist. Die Forcierung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens und anderer einschlägiger Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakkonsums in der Europäischen Region durch den Fahrplan würde auch dem Mandat der Erklärung von Ashgabat über die Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten im Kontext von Gesundheit 2020 gerecht. Sie würde auch bewirken, dass kein Mitgliedstaat zurückgelassen wird, und dazu beitragen, dass die zeitgebundenen Verpflichtungen gemäß dem Rahmenübereinkommen eingehalten werden.

7. Die drei Schwerpunktbereiche des Fahrplans und die beiden sie übergreifenden Ergänzungsbereiche sind nachstehend aufgeführt. Jeder von ihnen enthält eine Reihe von Empfehlungen für die Mitgliedstaaten sowie einen Handlungskatalog für das Regionalbüro.

8. In dem Bericht werden die bisherigen Fortschritte der Mitgliedstaaten und des Regionalbüros in den einzelnen Schwerpunktbereichen und übergreifenden Ergänzungsbereichen des Fahrplans geschildert und veranschaulicht:

- Stärkung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens und Förderung von Innovation
- Reaktion auf neue Herausforderungen
- Neugestaltung sozialer Normen
- Feststellung von Fortschritten, Defiziten, Gefällen, Trends und Wirkungen
- Zusammenarbeit: Partnerschaften und internationale Kooperation

Schwerpunktbereich 1: Stärkung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens und Förderung von Innovation

9. Seit der Annahme des Fahrplans sind in der gesamten Europäischen Region Fortschritte bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens erzielt worden. So haben im Zeitraum 2016–2017 trotz des Widerstands der Tabakindustrie sechs Länder ihre nationalen Rechtsvorschriften zur Tabakbekämpfung vollständig an das Rahmenübereinkommen angepasst. In mehreren anderen Ländern wurde die Bekämpfung des Tabakkonsums durch neue Konzepte und wirksamere Vollzugsmaßnahmen gestärkt. Doch es muss noch mehr getan werden, insbesondere bei der Erhöhung der Tabaksteuern, der Einführung von Rauchverboten, der Unterstützung von Entwöhnungsmaßnahmen, der Warnung vor den Gefahren des Tabakkonsums in den Massenmedien sowie der Durchsetzung aller geltenden Verbote jeglicher Form von Verkaufsförderung.

10. Artikel 6 des Rahmenübereinkommens, der sich mit preisbezogenen und steuerlichen Maßnahmen zur Verminderung der Nachfrage nach Tabak, zur Beschaffung von Einnahmen und zum Abbau von Benachteiligungen befasst, wird in dem Fahrplan als vorrangiges Anliegen genannt. Mehrere Länder in der Europäischen Region erhöhen weiterhin regelmäßig die Steuern und Preise für Tabakerzeugnisse, sodass sich diese verteuern, und dienen damit anderen Ländern als Vorbild. Das Regionalbüro hat mehrere Fallstudien aus Ländern über erfolgreiche Tabakbesteuerungskonzepte veröffentlicht, die zur Reduzierung des Tabakkonsums und zu mehr Einnahmen für den Staat geführt haben. Doch die Tabakbesteuerung ist eine der Grundsatzmaßnahmen, bei denen die Fortschritte innerhalb der Europäischen Region an Dynamik verloren haben, was teilweise auf die Lobbyarbeit der Tabakindustrie und auf einen Mangel an landesweiter ressortübergreifender Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Tabakkonsums zurückzuführen ist.

11. Seit 2016 unterhält das Regionalbüro ein jährliches Forum für den Austausch von Erfolgsgeschichten aus den Ländern, Lehren aus der Umsetzung des Rahmenübereinkommens und neu entstehenden Herausforderungen. Die bisherigen Foren fanden 2016 in Turkmenistan und 2017 in Deutschland statt. Die letzte derartige Tagung befasste sich mit zwei zentralen Themen im Kontext der Ziele für nachhaltige Entwicklung: der Tabakbesteuerung und der Politikkohärenz im Bereich der Tabakbekämpfung. Da die

Länder Südosteuropas alle vor ähnlichen Herausforderungen stehen, halten auch sie jährlich Tagungen zur Erörterung dringender gemeinsamer Sachfragen ab (2016 in Montenegro und 2017 in Kroatien).

12. Auch in andern Kernbereichen der Tabakbekämpfung sind stärkere Anstrengungen erforderlich, etwa bei der Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen und der Umsetzung des Artikels 5 Absatz 3 des Rahmenübereinkommens über den Schutz der Tabakbekämpfungsmaßnahmen vor den kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie. Mit Stand Ende Januar 2018 hatten zwölf Länder der Europäischen Region sowie die Europäische Union das Protokoll zur Unterbindung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen ratifiziert; weltweit waren es 35. Um für die Ratifizierung des Protokolls zu werben, wurde zusammen mit dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens eine bereichsübergreifende Fachtagung organisiert, die Ende 2017 in Georgien stattfand und an der Vertreter der Gesundheits-, Zoll-, Handels-, Justiz- und Außenpolitik aus elf Neuen Unabhängigen Staaten teilnahmen.

Schwerpunktbereich 2: Reaktion auf neue Herausforderungen

13. Seit der Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens sind neue Herausforderungen entstanden, etwa die Ausbreitung von elektronischen Nikotinabgabesysteme, beheizten Tabakprodukten und rauchfreiem Tabak sowie neue gesetzliche und handelsrechtliche Probleme für die Tabakbekämpfung.

14. Solange die gesundheitliche Debatte über die Vor- und Nachteile von elektronischen Nikotinabgabesystemen andauert, kommt es entscheidend darauf an, dass ihr Gebrauch in der Europäischen Region überwacht und die diesbezügliche Evidenzgrundlage verbessert wird und dass alle Mitgliedstaaten eine umfassende und evidenzbasierte Unterstützung bei Entwöhnungsmaßnahmen erhalten.

15. Die Gefahr von Rechtsstreiten vor internationalen Handels- und Investitionsgerichten droht inzwischen sowohl im Bereich der Tabakbekämpfung als auch in Bezug auf andere Risikofaktoren für nichtübertragbare Krankheiten. Mehrere Mitgliedstaaten, darunter Frankreich, Norwegen und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, haben die Rechtmäßigkeit ihrer Tabakgesetze erfolgreich gegen Klagen der Tabakindustrie verteidigt. Der Europäische Gerichtshof hat die Rechtmäßigkeit der EU-Richtlinie über Tabakerzeugnisse bestätigt. Durch diese Entwicklungen sowie andere gezielte Anstrengungen in aller Welt werden Präzedenzfälle geschaffen und wertvolle Erkenntnisse für Länder gewonnen, die mit Klagen der Tabakindustrie konfrontiert sind. Angesichts dieser von der Tabakindustrie verfolgten Taktik hat das Regionalbüro zusammen mit zwei führenden europäischen nichtstaatlichen Organisationen im November 2017 einen Workshop über rechtliche Aspekte der Bekämpfung des Tabakkonsums organisiert, auf dem ein Informationsaustausch über Politikgestaltung, den Widerstand der Tabakindustrie und vergangene wie aktuelle Gerichtsverfahren stattfand.

16. Die Politik muss mit klaren Fakten und fundierten Argumenten versorgt werden, um den von der Tabakindustrie verbreiteten Falschinformationen entgegenzutreten zu können. Doch bisher hat noch keine zentrale Quelle die Informationen bereitgestellt, die zum Verständnis der Taktiken und Argumente der Tabakindustrie notwendig sind und die Regierungen und die öffentlichen Gesundheitsdienste in die Lage versetzen, wirksam darauf zu reagieren. Deshalb hat das

Regionalbüro ein Online-Hilfsmittel, das Playbook zum Thema Tabakbekämpfung, in englischer und russischer Sprache entwickelt und auf dem Regionalkomitee im Jahr 2016 präsentiert.

Schwerpunktbereich 3: Neugestaltung sozialer Normen

17. Auch wenn der Tabakkonsum in der Europäischen Region immer noch verbreiteter ist, als wünschenswert wäre, so ist er doch keineswegs die Norm: die meisten Menschen sind Nichtraucher. Personen, die den Gefahren des Tabakkonsums ausgesetzt sind – gegenwärtige und potenzielle künftige Raucher, aber auch Passivraucher –, sollten sich darüber im Klaren sein, dass Rauchen nicht die soziale Norm ist.

18. Die Einführung weitreichender Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs hat Einfluss auf die öffentliche Meinung. Dies gilt insbesondere für Rauchverbote, die Übermittlung der richtigen Botschaften, die Förderung von Entwöhnungsmaßnahmen, Aufklärungsmaßnahmen vor dem Raucheinstieg und den Schutz von Entscheidungsprozessen in allen Politikbereichen vor den kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie.

19. Auf die Art der Präsentation kommt es an. Deshalb schreiben immer mehr Länder in der Europäischen Region standardisierte Verpackungen für Tabakprodukte vor. Die Europäische Region ist auf diesem Gebiet weltweit führend: Sieben Länder haben bereits derartige Vorschriften über standardisierte Verpackungen eingeführt, und einige andere sind im Begriff, dies zu tun. Erkenntnisse aus einer Vielzahl von Ländern deuten darauf hin, dass standardisierte Verpackungen die Attraktivität von Tabakprodukten beeinträchtigen, vor allem für junge Menschen, und dass sie die Wirksamkeit von gesundheitlichen Warnhinweisen erhöhen und eine Minimierung des Gebrauchs irreführender Formulierungen bei der Beschreibung der schädlichen Folgen des Rauchens bewirken. Im Juni 2016 führte das Regionalbüro zusammen mit der Norwegischen Krebsgesellschaft und dem McCabe Centre for Law and Cancer (Australien) einen Workshop über Rechtsfragen in Bezug auf die Einführung standardisierter Verpackungen für Tabakprodukte in der Europäischen Region durch. Der Workshop ermöglichte den Teilnehmern einen Wissens- und Erfahrungsaustausch und den Ausbau von Netzwerken, wie sie für die erfolgreiche Entwicklung und Einführung standardisierter Verpackungen erforderlich sind.

20. In diesem Schwerpunktbereich besteht für Europäische Region noch großer Handlungsbedarf. Laut dem 2017 erschienenen Bericht der WHO über die globale Tabakepidemie haben nur fünf Länder ein Verbot von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring in dem empfohlenen Umfang eingeführt, 30 haben keine landesweite Kampagne in den Massenmedien durchgeführt (oder gemeldet), und 40 haben den empfohlenen Umfang von Rauchverböten noch nicht erreicht, wobei insbesondere stärkere Anstrengungen zur Beseitigung von Ausnahmeregelungen notwendig sind. Artikel 5 Absatz 3 des Rahmenübereinkommens ist ein weiteres wesentliches Element dieses Schwerpunktbereichs, und es muss noch mehr dafür getan werden, ein regionsweites Engagement für seine Umsetzung zu sichern.

21. Das Regionalbüro hat eine Reihe von Faktenblättern für die elf Neuen Unabhängigen Staaten und neun Länder Südosteuropas erstellt. Sie belegen die positiven gesundheitlichen Auswirkungen weitreichender Konzepte zur Tabakbekämpfung nach Maßgabe des Rahmenübereinkommens. Auch eine verkürzte Version des SimSmoke-Modells zur Tabakbekämpfung wurde eingesetzt, um den Rückgang der Prävalenz des Rauchens und der

durch Rauchen bedingten Todesfälle infolge der Einführung von Maßnahmen zur Tabakbekämpfung (individuell und in Kombination) zu prognostizieren.

Ergänzungsbereich 1: Feststellung von Fortschritten, Defiziten, Gefällen, Trends und Wirkungen

22. Surveillance spielt eine entscheidende Rolle für die Gewinnung von Evidenz und für Fortschritte bei der Tabakbekämpfung: was gemessen wird, wird erledigt. Laut dem 2017 erschienenen Bericht der WHO über die globale Tabakepidemie schneidet die Europäische Region bei der Mitverfolgung der Bekämpfung des Tabakkonsums gut ab, und fast drei Viertel der Länder haben hier inzwischen den empfohlenen Umfang erreicht. Doch damit dies in noch wirksamere Maßnahmen zur Tabakbekämpfung umgesetzt werden kann, muss der Aspekt der Erfolgskontrolle einbezogen werden und eine Aufschlüsselung nach Einflussfaktoren wie der Messung von Chancengleichheit erfolgen; außerdem müssen diese Maßnahmen wirksam eingesetzt werden, um die Einführung nachhaltiger Konzepte zu beeinflussen.

23. Das Regionalbüro ist dabei, Fortschritte bei der wirksameren Nutzung von Daten zu erzielen. So haben beispielsweise zwölf Länder der Europäischen Region in den Jahren 2016 und 2017 an Workshops zur globalen Umfrage über Rauchen teilgenommen, die vom Regionalbüro zusammen mit den US Centers for Disease Control and Prevention koordiniert wurden und auf denen Möglichkeiten für die Umsetzung von Daten in konkrete Maßnahmen geprüft wurden. In der Russischen Föderation und der Ukraine wurden mit fachlicher und finanzieller Unterstützung durch das Regionalbüro mehrfach Befragungen im Rahmen der Globalen Umfrage zum Rauchverhalten von Erwachsenen durchgeführt. Die Ergebnisse verdeutlichten, dass diese Länder einen signifikanten relativen Rückgang der Zahl der erwachsenen Raucher um etwa 20% in den letzten fünf bis sechs Jahren verzeichnen, der auf umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakkonsums zurückzuführen ist. Darüber hinaus ist in einer Reihe von Ländern der Europäischen Region eine Studie unter der Regie des Regionalbüros im Gange, in der Untersuchungen mittels natürlicher Experimente vorgenommen wurden, die die Evaluation der Wirkung von Gesundheitsschutzinterventionen wie Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakkonsums verbessern sollen.

Ergänzungsbereich 2: Zusammenarbeit: Partnerschaften und internationale Kooperation

24. In einer interdependenten Welt und aufgrund der Kräfte, die in der Europäischen Region wie auch auf der globalen Ebene die Gesundheit der Menschen gefährden, wird die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Ländern immer wichtiger. Dies gilt in besonderem Maße für die Bekämpfung des Tabakkonsums, zumal die Tabakindustrie grenzüberschreitend aktiv ist. Seit der Annahme des Fahrplans wurde die Zusammenarbeit mit zwei nichtstaatlichen Dachorganisationen in der Europäischen Region erneuert, nämlich dem Smoke Free Partnership und dem European Network for Smoking and Tobacco Prevention.

25. Das Regionalbüro unterstützt die Zusammenarbeit zwischen den Ländern und den Partnerorganisationen im Bereich der Tabakbekämpfung durch länderübergreifende Workshops und Forschungsvorhaben zur Surveillance des Tabakkonsums und fördert die Verbesserung der Abstimmung zwischen den Kooperationszentren. Doch aufgrund des bereichsübergreifenden Charakters der Bekämpfung des Tabakkonsums sowie der Unterschiede innerhalb der

Europäischen Region in Bezug auf die Prävalenz des Rauchens und die Tabakpolitik muss mehr dafür getan werden, dass die verschiedenen Politikbereiche gemeinsam auf eine Reduzierung des Tabakkonsums hinarbeiten und dass zwischen den Ländern wie auch regionsweit eine Unterstützung stattfindet, die dazu beiträgt, die Europäische Region gänzlich von durch Tabak bedingter Morbidität, Mortalität und Sucht zu befreien.

Kooperationszentren

26. Die Kooperationszentren der WHO in Deutschland, den Niederlanden, Polen und Spanien haben in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen zur Umsetzung des Fahrplans beigetragen. Im September 2017 versammelte das Regionalbüro erstmals alle maßgeblichen Kooperationszentren in der Europäischen Region zu strategischen Beratungen über die bisherige Zusammenarbeit und über die gemeinsame Planung für den Haushaltszeitraum 2018–2019.

Fazit und Ausblick

27. Auch wenn noch große Anstrengungen notwendig sind, um die Bekämpfung auf der gewünschte Maß zu erhöhen und letztendlich die Europäische Region tabakfrei zu machen, so sind doch schon beträchtliche Erfolge erzielt worden. Schon heute gibt es zahlreiche Beispiele von außergewöhnlichen Errungenschaften im Bereich der Tabakbekämpfung, von denen andere Länder und Regionen lernen können.

28. Seit der Annahme des Fahrplans hat das Sekretariat auf dem Gebiet der Tabakbekämpfung mit mehr als 40 Mitgliedstaaten zusammengearbeitet. Nach wie vor bemühen sich Mitgliedstaaten um eine solche Zusammenarbeit und stellen damit die in der gesamten Region verbreitete Entschlossenheit unter Beweis, die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu intensivieren.

29. Die wichtigsten Elemente der Arbeit der WHO in Verbindung mit dem Fahrplan sind: Unterstützung der Länder bei der Widerlegung der Argumente der Tabakindustrie (durch ein internetgestütztes Playbook); Präsentation der Evidenz zu Konzepten für die Tabakbesteuerung (mittels Fallstudien aus den Ländern); Entwicklung innovativer Instrumente zur Messung der Einhaltung von Konzepten (baldige Erprobung von Crowdsourcing geplant); und Überlegungen über den Bereich Gesundheit hinaus (unter Einbeziehung rechtlicher und handelsbezogener Aspekte in den Kapazitätsaufbau für die Tabakbekämpfung und in die Stärkung regionsweiter Netzwerke).

30. Das Regionalbüro wird den Fahrplan weiterhin in umfassender Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und unter deren Anleitung sowie in enger Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens umsetzen. Der nächste Fortschrittsbericht wird dem Regionalkomitee im Jahr 2022 vorgelegt.