

Oktober 2023

Die Agenda der FCTC COP10 und unterstützende Dokumente: Auswirkungen auf die Zukunft der Schadensminderung beim Tabakkonsum

Die 10. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (COP10) des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) findet in Panama statt, und zwar vom 20. bis 25. November 2023.

Die Diskussionen und Entscheidungen auf diesen Tagungen beeinflussen die Tabakkontrollpolitik auf nationaler Ebene. Diese Entscheidungen werden zukunftsweisend sein für sicherere Nikotinerzeugnisse (SNP), wie z. B. nikotinhaltige Vapes (E-Zigaretten), Snus, Nikotinbeutel und erhitzte Tabakerzeugnisse. Die Verfügbarkeit dieser Produkte ist ausschlaggebend, wenn es darum geht, das gesundheitliche Potenzial der Schadensminderung beim Tabakkonsum im Rahmen der weltweiten Bemühungen zur Bekämpfung von durch das Rauchen verursachten Todesfällen und Krankheiten auszuschöpfen.

Im April 2023 hat unser aktuelles [Briefing Paper erläutert, was das FCTC ist, was COP-Tagungen sind und wie sie funktionieren](#). Dieses Dokument enthält eine Aktualisierung basierend auf der [Agenda und den Begleitdokumenten für die COP10-Tagung](#), die im September 2023 veröffentlicht werden, und behandelt die Auswirkungen, die diese Tagung für SNP und die Schadensminderung durch Tabak haben könnten.

In welche Richtung soll es auf der COP10 gehen?

Als gravierendste Erkenntnis ist festzustellen, dass die Schadensminderung beim Tabakkonsum in den Beratungen derzeit nicht behandelt wird.

Die Schadensminderung ist eine der drei Säulen des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums. In Artikel 1.d des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums wird die Eindämmung des Tabakkonsums definiert als „eine Reihe von Strategien zur Reduzierung des Angebots, der Nachfrage und der Schädigung, die darauf abzielen, die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern, indem der Konsum von Tabakerzeugnissen und die Exposition gegenüber Tabakrauch unterbunden oder verringert wird“ [Hervorhebung hinzugefügt]. Trotzdem wurde die Schadensminderung auf den COP-Sitzungen bislang nicht erörtert.

Weder in der Agenda noch in den veröffentlichten COP10-Begleitdokumenten und auch nicht in verschiedenen anderen Berichten, die die Vertragsparteien auf der COP beeinflussen sollen, wird davon ausgegangen, dass SNP irgendwelche Chancen für die öffentliche Gesundheit bieten. Es existieren keine Anleitungen für Länder, die THR und SNP in ihre Eindämmungspolitik des Tabakkonsums integrieren wollen, incl. der Frage, wie sie im Verhältnis zum Risiko, das sie darstellen, reguliert werden können.

SNP werden als Bedrohung für die Begrenzung des Tabakkonsums dargestellt, nicht als potenzielles Werkzeug zur Unterstützung eines Rauchstopps und zur Eindämmung des risikoreichen Tabakkonsums.

Die COP10-Dokumente versuchen damit verallgemeinernd, alle Tabak- und nikotinhaltigen Produkte in einer einzigen Kategorie zusammenzufassen. Eine Unterscheidung zwischen hochriskanten

Tabakerzeugnissen und SNP unterbleibt dabei völlig. Das Ziel besteht in der Ermutigung der Vertragsparteien dahingehend, die Verwendung von SNP zu verbieten oder streng zu regulieren.

Die wichtigsten Botschaften, die eine Bedrohung für die THR und den Zugang der Verbraucher zu SNP darstellen, sind:

- alle SNP in entsprechender Weise zu behandeln wie Tabak zum Verbrennen;
- Ausweitung und Anwendung der Vorschriften für Tabakerzeugnisse auf alle Formen von Nikotin und Tabakerzeugnissen;
- Definition aller Aerosole, die von „neuartigen und neu entstehenden Tabakerzeugnissen“ freigesetzt werden, als „Rauch“;
- Anwendung derselben Verbote und/oder Vorschriften auf SNP wie auf herkömmliche Zigaretten, einschließlich eines Verbots der Verwendung an Orten, an denen das Rauchen verboten ist, großer grafischer Gesundheitswarnungen, unbedruckter Verpackungen und eines Verbots von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring;
- ein Verbot aller Vaping-Produkte mit `offenem System`;
- ein Verbot aller Geschmacksrichtungen außer Tabak für alle SNP; und,
- die Besteuerung aller nikotinhaltigen Produkte mit demselben Steuersatz wie Zigaretten.

Die Dokumente enthalten viele politische Empfehlungen, die jedoch nicht durch Beweise gestützt werden. Die darin enthaltenen Belege sind sehr selektiv. Keines der Dokumente scheint die **neuesten Erkenntnisse aus dem Cochrane – Review** zu zitieren. Es handelt sich dabei um den weltweiten Goldstandard für systematische Überprüfungen, der „mit hoher Sicherheit belegt, dass E-Zigaretten bei der Raucherentwöhnung wirksamer sind als die herkömmliche Nikotinersatztherapie (NRT)“.

Ein Leitfaden für die FCTC COP10-Agenda und unterstützende Dokumente

In den Dokumenten der Agenda werden SNP als Klasse als „neuartige und neu entstehende Tabakerzeugnisse“ bezeichnet. Die Produktkategorien werden als ENDS (Electronic Nicotine Delivery Systems/ Elektronische Nikotin-Abgabesysteme), auch bekannt als Nikotinverdampfer oder E-Zigaretten, erhitzte Tabakerzeugnisse (HTP) und Nikotinbeutel beschrieben. D-ENDS ist ein neues Akronym für Einweg-ENDS.

Die **Vorläufige Agenda** wird vom FCTC-Sekretariat in Absprache mit dem Vorstand der COP erstellt.

Die **Kommentierte Vorläufige Agenda** beinhaltet Details hinsichtlich dessen, wozu das Sekretariat die Vertragsparteien auffordert. Üblicherweise handelt es sich dabei um die Kenntnisnahme und Bereitstellung weiterer Leitlinien oder um die Annahme eines Beschlussentwurfs. Eine Liste der Dokumente, die mit den Tagesordnungspunkten verknüpft sind, finden Sie **hier**.

Verschiedene andere Dokumente, die nicht auf der FCTC-Website aufgeführt sind, spielen eine Rolle bei der Beeinflussung der Ergebnisse der COP10. Einige von ihnen sind nicht öffentlich zugänglich, aber in veröffentlichten Dokumenten wird auf sie Bezug genommen. Betroffen sind Dokumente, die scheinbar die Beweise zur Untermauerung der politischen Schlussfolgerungen enthalten, zum Teil veröffentlicht **in diesem eingeschränkten Bereich der FCTC-Website**.

Zusätzlich zu den offiziellen Dokumenten gibt es eine Reihe von Veröffentlichungen, die von der WHO in großem Umfang veröffentlicht werden und die Vertragsparteien beeinflussen sollen. Diese umfassen die **WHO-Frage-und-Antwort-Seite zu E-Zigaretten**, inklusive all ihrer **Fehler und Fehlinformationen**.

Ein andere ist der kürzlich veröffentlichte **WHO-Bericht über die globale Tabakepidemie 2023**, der von Bloomberg Philanthropies finanziert wurde, einer Organisation, die **Anti-Dampf-Kampagnen finanziell unterstützt hat**.

Spezifische Agenda-Punkte und Dokumente

Es gibt eine Menge zu lesen und zu entziffern. Manche Themen sind sehr spezifisch, andere dagegen sind nuancierter und erfordern Expertenwissen, um die Richtung zu interpretieren, in die sie gehen. Die Agenda-Punkte mit den möglicherweise intensivsten Auswirkungen auf die Zukunft von SNP und THR werden im Folgenden behandelt.

Der Schwerpunkt der Agenda liegt auf Diskussionen über Nikotin und SNP, während das Thema Rauchen kaum Erwähnung findet.

Für THR und SNP relevante Agenda-Punkte, entsprechend der vorläufigen Agenda

Punkt 6.1 Umsetzung der Artikel 9 und 10 des FCTC der WHO (Regelung des Inhalts und der Offenlegung von Tabakerzeugnissen): Berichte des Präsidiums, der Expertengruppe und der WHO – Dokumente [FCTC/COP/10/5](#), [FCTC/COP/10/6](#) and [FCTC/COP/10/7](#)

Die Artikel 9 und 10 des FCTC nehmen Bezug auf die Regulierung der Inhaltsstoffe von Tabakerzeugnissen und deren Offenlegung.

Das Schlüsseldokument für diesen Agenda-Punkt ist [FCTC/COP/10/7](#). Hierin werden die Fortschritte der WHO bei den Arbeiten zur Regulierung von Tabakerzeugnissen erläutert. Zudem wird deutlich, dass nur sehr wenig Forschung betrieben wurde. Tatsächlich wird der Versuch unternommen, den Ausdruck „Entwöhnung“ neu zu definieren. Außerdem werden die gesundheitlichen Vorteile eines erfolgreichen Umstiegs von Zigaretten auf SNP negiert. Dazu wird in Absatz 24 in Frage gestellt, ob „eine Person, die von gewöhnlichen Zigaretten auf den kontinuierlichen Gebrauch von Nikotinverdampfern umgestiegen ist, als erfolgreicher `Aussteiger` anerkannt werden darf“. In Absatz 69 des Dokuments wird (und zwar fälschlicherweise, vgl. [den oben erwähnten Cochrane-Goldstandardbericht](#)) die Behauptung aufgestellt, dass „die Belege eine Anwendung von ENDS oder ENNDS als Entwöhnungshilfen auf Bevölkerungsebene nicht unterstützen“.

Die Vertragsparteien der COP werden aufgefordert, die Verabschiedung restriktiver Regulierungsmaßnahmen für Nikotin-Ampullen (einschließlich Einweg-Ampullen), HTP und Nikotinbeutel sowie für die Geschmacksrichtungen, in denen diese Produkte erhältlich sind, in Erwägung zu ziehen ([FCTC/COP/10/7](#) Abschnitte 68-75).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf „neuartige und neu entstehende Tabakerzeugnisse“ umfassen:

- Verbote für „neuartige und neu entstehende Tabakerzeugnisse“;
- wo kein Verbot besteht, sollten die Vertragsparteien ein Verbot jeglicher kommerzieller Vermarktung von „neuartigen und neu aufkommenden Tabakerzeugnissen“ in Betracht ziehen;
- Unterbinden aller Formen der Vermarktung in Hinsicht auf Nikotinbeutel sowie Verhindern ihrer Einstufung als Arzneimittel, sofern sie nicht durch pharmazeutische Vorschriften zugelassen sind;
- Verbote oder strenge Vorschriften für Einwegzigaretten zu erwägen (D-ENDS).

Die Vertragsparteien werden auch aufgefordert, den Entwurf eines Beschlusses anzunehmen, der die Arbeitsgruppe durch eine Expertengruppe ersetzt. Dies ist insofern bedeutungsvoll, als Arbeitsgruppen allen Vertragsparteien offen stehen können, während Expertengruppen der strikten Kontrolle des FCTC-Büros unterliegen und eng mit WHO-Gremien wie **TobReg** und **TobLab**, sowie mit von Bloomberg finanzierten Nichtregierungsorganisationen assoziiert sind, die samt und sonders tendenziell die Schadensbegrenzung beim Tabakkonsum ablehnen.

*Punkt 6.2 Tabakwerbung, -promotion und -sponsoring: Darstellung des Tabaks in Unterhaltungsmedien: Bericht der Arbeitsgruppe – Dokument **FCTC/COP/10/8***

Das Dokument **FCTC/COP/10/8** beinhaltet weitreichende Vorschläge zum Limitieren von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabak (TAPS), die unter Artikel 13 des FCTC fallen. Der Impetus dazu ist die Frage, wie die FCTC-Richtlinien an die neue Landschaft der sozialen Medien angepasst werden können.

Der Beschlussentwurf (**FCTC/COP/10/8** Anhang 2 Seite 12) erinnert die Vertragsparteien daran, Maßnahmen in Hinsicht auf Werbung, Promotion und Sponsoring bezüglich `neuartiger und in Erscheinung tretender Tabakerzeugnisse´ anzuwenden“.

Für den Fall, dass die Vertragsparteien die Richtlinien in Anhang 1 des Berichts verabschieden, werden `neuartige und in Erscheinung tretende Tabakerzeugnisse´ nunmehr in die TAPS-Verordnungen aufgenommen und in ihrer Behandlung den Tabakerzeugnissen gleichgestellt:

*Vertragsparteien, die den Verkauf neuartiger und in Erscheinung tretender Tabakerzeugnisse nicht verboten haben, sollten ein umfassendes Verbot der Werbung, der Promotion und des Sponsorings für neuartige und in Erscheinung tretende Tabakerzeugnisse sicherstellen, einschließlich der dafür genutzten Geräte, die den Konsum solcher Erzeugnisse ermöglichen. (**FCTC/COP/10/8** Anhang 1 Abschnitt 23)*

Diese Empfehlungen würden die SNP-Hersteller daran hindern, sachliche Informationen über die relative Sicherheit ihrer Produkte im Vergleich zu Zigaretten zu geben.

Die Anwendung des Werbeverbots würde den Online-Verkauf von SNP verbieten.

In dem Dokument werden alle Formen der Kommunikation mit Verbrauchern als Werbung definiert, auch innerhalb der sozialen Medien. Zudem werden die Parteien aufgefordert, mit der Medienindustrie zusammenzuarbeiten, um die Darstellung von Tabak in Unterhaltungsmedien zu reduzieren.

*Punkt 6.3 Neuartige und in Erscheinung tretende Tabakerzeugnisse: Berichte des Sekretariats des Übereinkommens und der WHO – Dokumente **FCTC/COP/10/9** und **FCTC/COP/10/10***

Dieser Punkt behandelt `neuartige und in Erscheinung tretende Tabakerzeugnisse´. Es ist beabsichtigt, die bestehenden Regelungen des FCTC und seiner Leitlinien auf alle SNP anzuwenden.

Auf der COP8 vor 5 Jahren forderten die **Vertragsparteien das Sekretariat auf**, einen umfassenden Bericht über die `Forschung und Erkenntnisse hinsichtlich neuartiger und neu in Erscheinung tretender Tabakerzeugnisse, vor allem erhitzte Tabakerzeugnisse, in Bezug auf ihre gesundheitlichen Auswirkungen, auch auf Nichtkonsumenten, ihr Suchtpotenzial, ihre Wahrnehmung und ihren Konsum, ihre Attraktivität und ihre mögliche Rolle bei der Aufnahme und Beendigung des Rauchens´ zu erstellen.

FCTC/COP/10/9 enthält keine klare Definition von `neuartigen und neu in Erscheinung tretenden Tabakerzeugnissen´.

Der Bericht trachtet danach, alle Aerosole als `Rauch´ neu zu definieren, selbst wenn keine Verbrennung stattfindet, wie es bei Nikotin-Vapes und HTP der Fall ist (**FCTC/COP/10/9** Abschnitt 42).

Die Vorschriften für SNP sollen die gleichen sein wie die für Brennstoffe und Tabakprodukte, wodurch sie eindeutig der Zuständigkeit des FCTC unterliegen würden.

Alle Artikel des FCTC der WHO sowie ihre Durchführungsrichtlinien können auf neuartige und neu in Erscheinung tretende Tabakerzeugnisse, einschließlich HTP, angewandt und auf die für ihren Gebrauch erforderlichen Vorrichtungen ausgedehnt werden... (FCTC/COP/10/9 Abschnitt 43)

FCTC/COP/10/10 ist der WHO-Bericht über HTP. Es bekräftigt, dass HTP genauso behandelt werden sollten wie Tabakprodukte und dass die politischen Entscheidungsträger die geltenden nationalen Vorschriften für Tabakprodukte auf HTP anwenden sollten. Dies würde grafische Gesundheitswarnungen, eine Besteuerung auf dem Niveau von brennbaren Tabakerzeugnissen, ein Verbot der Verwendung in der Öffentlichkeit und die gleichen Verbote in Bezug auf Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring wie bei brennbaren Tabakerzeugnissen umfassen.

*Punkt 7.3 Beitrag des FCTC der WHO zur Förderung und Verwirklichung der Menschenrechte (Punkt wurde von einer Vertragspartei vorgeschlagen) – Dokument **FCTC/COP/10/15***

Dieses kurze Dokument behandelt Menschenrechte und Tabak, ohne einen Aktionsplan oder einen Antrag auf einen Beschluss der COP zu beinhalten. Stattdessen wird die COP darum ersucht, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen und weitere Orientierungshilfen zur Verfügung zu stellen.

Es gibt kaum Erklärungen oder Analysen hinsichtlich dessen, wie die Menschenrechte mit dem FCTC zusammenhängen, abgesehen von den Behauptungen, dass die negativen Folgen des Tabakkonsums eine Bedrohung der grundlegenden Menschenrechte darstellen. Das betrifft auch Aussagen in Bezug auf die Pflicht, den Einzelnen vor Tabakrauch zu schützen (Absatz 4), Verweise auf das Recht auf Leben, das Recht auf den höchstmöglichen Gesundheitsstandard und das Recht auf Bildung (Absatz 5), die Rechte von Kindern (Absatz 9) und die Rechte von Frauen, indigenen Völkern sowie Tabakbauern und -arbeitern (Absatz 14).

Das Dokument ignoriert anderweitige Erwägungen, etwa auch die Tatsache, dass die Schadensbegrenzung beim Tabakkonsum und der Zugang zu sichereren Nikotinprodukten als Teil des Rechts auf Gesundheit im Rahmen der internationalen Menschenrechtspakte betrachtet werden können (vgl. z. B. das GSTHR-Briefing Paper zum Thema **“The right to health and the right to tobacco harm reduction”**).

Darüber hinaus ist sich das Sekretariat auch nicht der negativen Auswirkungen vieler Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums auf die Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Beschäftigung, Bildung, Wohnung und Privatsphäre, bewusst.

Die größte Bedrohung für SNP besteht darin, dass das FCTC-Sekretariat seine enge Sichtweise von Menschenrechten und Tabak innerhalb des UN-Menschenrechtsapparats strategisch positioniert (Abs. 11-14).

Schlussfolgerung

Die hauptsächlichen Bedrohungen für die THR und den Zugang der Verbraucher zu SNP in der Tagesordnung für die COP10-Sitzung sind:

- das Fehlen jeglicher Berücksichtigung der Schadensbegrenzung beim Tabakkonsum, was der im FCTC verankerten Verpflichtung widerspricht, dies als eine der drei Säulen der Tabakbekämpfung anzuerkennen;
- die negative Sichtweise auf SNP, die sie als Bedrohung für die Eindämmung des Tabakkonsums ansieht;

- die Gleichstellung von SNP mit Tabak und brennbaren Tabakerzeugnissen, wodurch die Länder dazu ermutigt werden, sie in gleichem Maße zu regulieren wie Tabakerzeugnisse;
- eine schleichende Entwicklung, bei der sich das FCTC in ein Rahmenübereinkommen zur Eindämmung von Nikotin und Tabak verwandelt, mit dem Ziel, den Zugang zu allen Nikotin- und Tabakerzeugnissen zu verbieten oder stark einzuschränken.

Entsprechend unserer früheren Erläuterung im **Briefing Paper zu FCTC und CO**, gibt es für Verbraucherverbände kaum Möglichkeiten, bei der FCTC vorstellig zu werden, da der Zugang für Nichtregierungsorganisationen stark beschränkt ist.

Eine Reform des FCTC kann ausschließlich durch die Vertragsparteien (Mitgliedstaaten) verwirklicht werden. Diejenigen Länder, die den Zugang zu sichereren Nikotinprodukten eingeführt, ermöglicht und unterstützt haben, müssen unbedingt Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ihre Fortschritte nicht durch COP-Beschlüsse behindert werden. Darüber hinaus tragen sie die Verantwortung dafür, dass das Potenzial für SNP und THR auf der COP10 gebührend berücksichtigt wird.

Für weitere Informationen über die Arbeit des *Global State of Tobacco Harm Reduction* oder die in diesem GSTHR-Informationspapier angesprochenen Punkte wenden Sie sich bitte an info@gsthr.org

Über uns: **Knowledge•Action•Change (K•A•C)** fördert die Schadensbegrenzung als eine wichtige Strategie der öffentlichen Gesundheit, die auf den Menschenrechten beruht. Das Team verfügt über mehr als vierzig Jahre Erfahrung mit Harm Reduction-Arbeit in den Bereichen Drogenkonsum, HIV, Rauchen, sexuelle Gesundheit und Strafvollzug. K•A•C leitet die **Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR)** welche die Entwicklung der Schadensminderung beim Tabakkonsum, die Verwendung, die Verfügbarkeit und die rechtlichen Maßnahmen für sicherere Nikotinprodukte sowie die Prävalenz des Rauchens und die damit verbundene Sterblichkeit in über 200 Ländern und Regionen der Welt erfasst. Alle Veröffentlichungen und aktuellen Daten finden Sie auf <https://gsthr.org>

Unsere Finanzierung: Das GSTHR-Projekt wird unterstützt durch einen Zuschuss der **Foundation for a Smoke Free World, Inc. ("FSFW")** einer US-amerikanischen, gemeinnützigen 501(c)(3) und unabhängigen globalen Organisation. Das Projekt und seine Ergebnisse sind gemäß der Finanzhilfvereinbarung redaktionell unabhängig von der FSFW. Für den Inhalt, die Auswahl und die Darstellung der Fakten sowie für die hierin zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind ausschließlich die Autoren verantwortlich; sie dürfen keinesfalls als Ausdruck der Positionen des FSFW betrachtet werden.
