

Analyse

Einmal angewöhnt – schwer wieder abgewöhnt. Die Entwicklung der russischen Tabakkontrollpolitik

Von Judy Twigg, Richmond, Virginia

Zusammenfassung

Heute rauchen in Russland ungefähr 60 % der Männer und 20 % der Frauen. Obwohl es einige Versuche von staatlicher Seite gab den Tabakkonsum einzuschränken, konnte die Tabaklobby bisher die Verabschiedung strenger Gesetze und die Durchsetzung bestehender gesetzlicher Vorschriften verhindern. Die Duma erwägt nun ein neues Gesetz und Präsident Wladimir Putin hat das Rauchen öffentlich verurteilt. Es gibt also Hoffnung auf Besserung in der Zukunft. Die Reduzierung des Tabakkonsums ist der Schlüssel zu Russlands Gesundheits- und demographischen Problemen.

Mutige Worte – zaghafte Taten

Auf der 56. Weltgesundheitsversammlung im Jahre 2003 begrüßte die russische Delegation die Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle (Framework Convention on Tobacco Control). Bis heute haben 168 Staaten das Dokument unterzeichnet, das im Februar 2005 in Kraft trat und die Unterzeichner an sechs Vorschriften bindet: Erlass eines umfassenden Verbotes für Tabakwerbung und Sponsoring; Abdruck von Gesundheitswarnungen auf Tabakverpackungen, die mindestens 30 % der Oberfläche bedecken müssen; Unterbinden von irreführenden Begriffen wie »light« und »mild«; Schutz der Bürger vor Tabakrauch an öffentlichen Plätzen und am Arbeitsplatz; Bekämpfung des Schmuggels und Anhebung der Tabaksteuer. Trotz ihrer anfänglich angekündigten Unterstützung, hat die Russische Föderation das Abkommen weder unterschrieben noch ratifiziert. Die Politiker sind weiterhin vorsichtig mit Restriktionen bei der Tabakindustrie und auch der Gesundheitsminister hat bis jetzt noch nicht hinreichendes bürokratisches und administratives Gewicht, um der starken heimischen und ausländischen Tabaklobby entgegen zu treten. Der Aufruf zur Tat einer noch in den Kinderschuhen steckenden Koalition nichtstaatlicher Anti-Raucher-Gruppen, angeführt vom Russischen Öffentlichen Gesundheitsverband, findet mehr Gehör bei internationalen Kreisen denn bei einheimischen.

Unterdessen rauchen ungefähr 60 % der russischen Männer und 20 % der russischen Frauen – das ist zwei Mal so viel wie in den USA oder in Großbritannien. Und die Zahlen steigen. So verdoppelte sich die Zahl der rauchenden Frauen von 1992 bis 2003 und ein noch stärkerer Anstieg ist bei den Frauen aus der ländlichen Bevölkerung zu verzeichnen. Fast die Hälfte der Jungen und 40 % der Mädchen in den älteren Klassen der russischen Oberschulen bezeichnen sich selbst als Raucher. Ungefähr 300.000 Russen sterben jährlich an

Krankheiten die durch Tabakkonsum verursacht wurden. Die Weltbank nennt das Rauchen die am ehesten vermeidbare Krankheits- und Todesursache in Russland und erwähnt in diesem Zusammenhang Herz-Kreislauf-Erkrankungen, verschiedene Krebserkrankungen und chronische Lungenkrankheiten. Die Weltbank schätzt in ihrem neuesten Bericht, dass die Eindämmung von Herz-Kreislauf-Krankheiten in Russland die Lebenserwartung von Männern um fünf Jahre erhöhen würde. Diese liegt weiterhin bei 58–60 Jahren (damit ist sie ähnlich niedrig wie in Pakistan oder Bangladesch). Eine Packung einfacher Zigaretten kostet in Russland umgerechnet weniger als 40 Cent, in Deutschland dagegen 4 Euro.

Beschränkungen für Raucher sind nichts Neues in Russland. Der Zar erließ in der Zeit von 1613 bis 1676 ein Tabakverbot, wobei der erste Verstoß mit Auspeitschung, Nasenspaltung und Verbannung nach Sibirien und der zweite Verstoß mit dem Tode bestraft wurde. In einem Umfeld, in dem Werbung nicht vorkam, verbot die Sowjetregierung 1980 die Tabakwerbung und 1981 den Verkauf von Zigaretten an Jugendliche unter 16 Jahren. Die sowjetische Gesetzgebung verbot das Rauchen an vielen öffentlichen Orten (z. B. in Restaurants und öffentlichen Verkehrsmitteln), die Regierung führte umfassende Anti-Raucher-Kampagnen durch und verlangte Gesundheitswarnungen auf den Zigarettenpackungen.

Irritationen über den Status der sowjetischen Gesetzgebung in der frühen post-sowjetischen Zeit waren für die internationale Tabakindustrie ein unglaublicher Glücksfall. Eine erhebliche Ausweitung der Werbung wurde als notwendig erachtet, um eine Markenidentität zu etablieren. Mitte der 1990er Jahre wurde geschätzt, dass die Hälfte der Werbeflächen in Moskau und drei Viertel der allgegenwärtigen Plastiktüten mit Tabakwerbung bedruckt waren. Transnationale Tabakunter-

nehmen rangierten unter den drei Top-Werbern des Landes. Die Russische Duma nahm 1993 dennoch ein weiteres Werbeverbot an, der Russische Werbeverband jedoch, unterstützt durch die Lobby der Tabakindustrie und das Presseministerium – beide waren besorgt über Einkommensverluste – blockierten die Inkraftsetzung effektiv. Ihre Aufgabe war einfach angesichts geringer Durchsetzungsmechanismen für Gesetze. Ein neues föderales Gesetz, das Werbung für Tabak (und Alkohol) im Fernsehen zwischen 7 und 22 Uhr verbietet, trat am 1. Januar 1996 in Kraft. Unterstützt durch das staatliche Kartellamt wurde des Weiteren festgelegt, dass Werbeanzeigen und Zigarettenspackungen aus heimischer Produktion eine Gesundheitswarnung aufweisen müssen; importierte Zigarettenspackungen waren davon ausgenommen. Befolgung und Durchsetzung basierten jedoch auf einem freiwilligen Verhaltenskodex der Industrie.

Im Jahre 2001 hatten die Verfasser eines neuen Gesetzes das Ziel, den Tabakkonsum in gleichem Maße zu beschränken wie es in der EU und Kanada der Fall war und sogar einige noch strengere Klauseln aufzunehmen. In erster Lesung verbot das Gesetz den Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche unter 18 Jahren, verbot Radio- und Fernsehwerbung insgesamt, forderte Gesundheitshinweise auf allen Zigarettenspackungen, untersagte den Verkauf von Zigarettenspackungen mit weniger als 20 Zigarettenspackungen sowie den Verkauf an Automaten. Des Weiteren beinhaltete es ein Rauchverbot in Gesundheits-, Kultur-, Staats- und Bildungseinrichtungen, ausgenommen die entsprechend gekennzeichneten Raucherbereiche. Alle Flüge unter drei Stunden sollten rauchfrei sein. Maximale Teer- und Nikotinmengen wurden erstmals festgelegt: 12 mg Teer und 1,1 mg Nikotin pro Zigarette (die EU legt eine Höchstmenge von 10 mg Teer fest). Auch im Fernsehen und in Filmen sollte nicht mehr geraucht werden.

Lobbyisten nutzen Rechtsvorschriften aus

Als das Gesetz in seiner Anfangsphase Mitte 2001 diskutiert wurde, gab der fehlende Protest der Tabakindustrie Anlass zu Spekulationen über eine Milderung der Regelungen. Die Industrie konnte mit ihrem Einfluss die Bestimmungen abschwächen oder ganz streichen. Ein Journalist der *St. Petersburg Times* bezeichnete die Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten Version als »Lehrbuch der Kunst des Lobbyismus«. Die vorgenommenen Änderungen sind in der Tabelle auf Seite 10 zusammengefasst.

Aufgrund der Harmlosigkeit dieser gesetzlichen Regelungen, finden sich die einzigen tabakbezogenen Strafen im Verwaltungsgesetz: ein Bußgeld in Höhe von 10 % des Mindestlohnes für das Rauchen in städ-

tischen Verkehrsmitteln und eine höhere Strafe für den vage formulierten »illegalen Handel mit Tabakwaren«. Zusätzlich zu den offensichtlich gestrichenen Klauseln in der endgültigen Version des Gesetzes von 2001, eröffnet die Neufassung weitere Schlupflöcher. Wer wird z. B. festlegen, wann etwas »integraler Bestandteil der künstlerischen Gestaltung« in einem Film oder einer Fernsehshow ist? Ein Regisseur oder Produzent kann auch weiterhin Zigarettenspackungen glimmen lassen, fast ohne Einschränkungen. Sogar die verbleibende Reduktion des Teer- und Nikotingehaltes nutzt den internationalen Tabakunternehmen, deren russische Konkurrenten zu kleineren Preisen stärkere Zigarettenspackungen produzieren. Des Weiteren ersetzt das föderale Gesetz ein Durcheinander regionaler Rauchergesetze, von denen einige – wie z. B. das Verbot des Zigarettensverkaufs während des Ramadan in Dagestan oder die Strafe in Höhe von zehn Mindestlöhnen für das Rauchen in Moskauer Grundschulen – strenger waren als das föderale. Sie fielen dem Drang nach Einheitlichkeit zum Opfer. Am Ende ist der am besten überwachte Teil des Gesetzes das Verbot des Verkaufs einzelner Zigarettenspackungen und der Verkauf an Automaten (was den Tabakkonsum Minderjähriger verringert) sowie ein verstärktes Beharren auf Gesundheitshinweisen. Das Rauchen an öffentlichen Orten ist immer noch weit verbreitet und die Straßen der Großstädte sind weiterhin mit Zigarettenspackungen gepflastert.

Will man das Problem demnächst in Griff bekommen?

Die gesetzliche Regelung des Tabakkonsums wird jedoch weiter diskutiert. Mitte 2008 verabschiedete die Duma einen Gesetzesentwurf, der ein Rauchverbot in Restaurants, in Bahnen, auf Schiffen, in kommunalen Einrichtungen, ausgenommen die entsprechend gekennzeichneten Raucherbereiche und ein Rauchverbot bei allen Flügen, unabhängig von deren Dauer, festlegen würde. Der Entwurf enthält auch Durchsetzungsmechanismen für das Verbot der Plakatwerbung. Raucherbereiche würden auf die Hälfte der Fläche von Restaurants und auf ein Viertel an anderen Orten reduziert werden mit dem ausgesprochenen Interesse an einer Eindämmung der Gefahren und des Schadens durch das Passivrauchen. Verstöße gegen die neuen Regeln würden Strafen in Höhe von 1.000 Mindestlöhnen nach sich ziehen.

Während der Gesetzesentwurf langsam durch die gesetzgebenden Instanzen schreitet, könnte ein Optimist hoffnungsvolle Signale für neue Möglichkeiten der Tabakkontrolle entdecken: Anfang 2007 zeigte eine Studie des Meinungsforschungsinstituts ROMIR, dass die Hälfte der Russen ein Rauchverbot an öffentlichen Orten unterstützt und stellte ein wachsendes

Interesses an den Themen Gesundheit und Fitness fest, wodurch die aufkeimende Anti-Raucher-Stimmung weiter genährt wird. Putin hat deutliche Worte gegen das Rauchen gefunden, auch auf dem Weltnicht-rauchertag am 31. Mai 2007: »Der Schaden den das Rauchen anrichtet ist offensichtlich, er betrifft nicht nur die Raucher, sondern auch die Menschen in ihrer Nähe und am härtesten die junge Generation. Wir können dieses ernst zu nehmende Problem nur erfolgreich angehen, wenn der Staat, gesellschaftliche Organisationen und die Geschäftswelt ihre Kräfte bündeln. Weitere gesetzliche Maßnahmen sind nötig sowie eine noch intensivere Prävention und Aufklärung.« Während die Worte aus dem Kreml das Ausmaß und die Richtung des politischen Willens erläutern, scheinen größere Möglichkeiten denn je für den Kampf gegen diese fortwährende Gesundheitsgefahr zu bestehen. Da sich die Stimmung im Westen gegen die internationa-

len Tabakkonzerne entwickelt, sehen diese eher Russland und China als zugängliche und essentielle Wachstumsmärkte. Nach den Worten des Dumaabgeordneten Dr. Nikolaj Gerasimenko wurden in den letzten fünf Jahren bereits zwei Milliarden US-Dollar in die Umwerbung des russischen Rauchers investiert und die derzeitige raucherfreundliche Gesetzeslage, die entsprechende industrielle Situation und die günstigen Vertriebsmöglichkeiten werde man nicht kampflos aufgeben. Frauen und Jugendliche sind ihre Hauptziele. Der Erfolg zukünftiger Tabakgesetzgebung und -politik – und das Ergebnis des anhaltenden Kampfes zwischen der Tabakindustrie und der allgemeinen Gesundheit – wird die Chance auf eine Überwindung der anhaltenden Gesundheits- und demographischen Krise Russlands mitbestimmen.

Übersetzung: Judith Janiszewski

Über die Autorin:

Judy Twigg ist Associate Professor an der Wilder School of Government and Public Affairs der Virginia Commonwealth University.

Lesetipps:

- Babanov, S.A., »Epidemiologicheskaya kharakteristika tabakokureniya,« *Vestnik Rossiyskoy Akademii Meditsinskikh Nauk*, No. 8, 2006.
- Gilmore, Anna, and Martin McKee, »Tobacco and Transition: An Overview of Industry Investments, Impact and Influence in the Former Soviet Union,« *Tobacco Control*, Vol. 13, 2004.
- Kutuzov, Roman, »Lobbyists Take Fire Out of Bill On Tobacco,« *Moscow Times*, June 18, 2001.
- Parfitt, Tom, »Campaigners Fight To Bring Down Russia's Tobacco Toll,« *The Lancet*, Vol. 368, August 19, 2006.
- Perlman, Francesca, Martin Bobak, Anna Gilmore, and Martin McKee, »Trends in the Prevalence of Smoking in Russia during the Transition to a Market Economy,« *Tobacco Control*, Vol. 16, 2007.
- Ross, Hana, »Russia (Moscow) 1999 Global Youth Tobacco Survey: Economic Aspects,« World Bank Health, Nutrition, and Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 23, September 2004.
- Sussman, Steve, Ulya Gufranova, and Andrey Demin, »Speculation about Options for Teen Tobacco Use Cessation in the Russian Federation,« *Tobacco Induced Diseases*, Vol. 3, No. 3, 2007.
- World Bank, Europe and Central Asia Region, Human Development Department, *Dying Too Young: Addressing Premature Mortality and Ill Health Due To Non-Communicable Diseases and Injury in the Russian Federation* (Washington, DC: World Bank), 2005.

Veränderungen im Nichtrauchergesetz von der ersten zur zweiten Lesung

Erste Lesung	Zweite Lesung
Die Herstellung und der Verkauf von Tabakwaren, die mehr als 12mg Teer und 1,1mg Nikotin pro Zigarette enthalten ist verboten.	Die Herstellung und der Verkauf von <ul style="list-style-type: none"> • Filterzigaretten mit mehr als 14 mg Teer und 1,2 mg Nikotin • Filterlosen Zigaretten (Papirossi) mit mehr als 16 mg Teer und 1,3 mg Nikotin ist verboten.
Warnhinweise über die Gefahren des Rauchens dürfen nicht weniger als 25 % der Frontfläche einer Packung bedecken.	Die Frontfläche der Verpackung muss einen Haupt- und einen Nebenhinweis über die Gefahren des Rauchens aufweisen. Jeder Hinweis darf nicht weniger als 4 % der jeweiligen Fläche einnehmen.
Der Verkauf von Tabakwaren in Gesundheitsorganisationen, Kultur- und Sportzentren sowie im Umkreis von 100 Metern der selbigen ist verboten.	Der Verkauf von Tabakwaren ist in Gesundheitsorganisationen sowie Kultur- und Sportzentren verboten.
Der Verkauf von Zigaretten an Minderjährige soll eine Geldbuße von 3 bis 25 monatlichen Mindestlöhnen nach sich ziehen. Nach wiederholtem Verstoß folgt der Entzug der Lizenz.	Entfällt.
Einschränkungen bei der Werbung für Tabakwaren <ul style="list-style-type: none"> • Kompletterverbot der Werbung für Tabakwaren • Verbot des Sponsorings für alle Ereignisse • Bestrafung bei Verstößen 	Werbung für Tabak und Tabakwaren soll in Übereinstimmung mit den in der Russischen Föderation geltenden Gesetzen für Werbung erfolgen.
Das Rauchen am Arbeitsplatz, in Transportmitteln, auf Sportanlagen, in Kultur-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, auf dem Gelände von Behörden und Handelsfirmen soll verboten werden.	Es gilt ein Rauchverbot im städtischen und Vorortverkehr, im Luftverkehr, in geschlossenen Sportanlagen, Kultur-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, auf dem Gelände staatlicher Organe, wobei besonders gekennzeichnete Bereiche ausgenommen sind.
Personen, die in Nichtraucherbereichen rauchen, unterliegen einer Strafe von 10 Mindestlöhnen.	Entfällt.
Arbeitgeber können die Höhe von Zulagen und Prämien für Arbeiter, die Tabakwaren konsumieren, herabsetzen.	Entfällt.
Es ist verboten berühmte Persönlichkeiten in den Medien, in Filmen und Theateraufführungen beim Rauchen zu zeigen.	Es ist verboten in neuen Filmen rauchende Personen zu zeigen, wenn das Rauchen nicht integraler Bestandteil der künstlerischen Gestaltung ist. Ebenso ist das Zeigen berühmter Persönlichkeiten beim Rauchen in den Medien verboten.
Die Regierung soll jährlich das Programm zur Beschränkungen des Tabakwarenverbrauchs bestätigen und darüber hinaus entsprechende Mittel aus dem Budget zur Umsetzung des selbigen zur Verfügung stellen.	Die Regierung der Russischen Föderation soll Maßnahmen zur Beschränkung des Tabakkonsums entwickeln und ihre Umsetzung garantieren.
Der Einzelhandelspreis von Tabakwaren soll nicht weniger als 200 % seiner Produktionskosten inklusive der Verbrauchsteuer betragen. Die Rate der Verbrauchsteuer soll nicht weniger als 80 % des Abgabepreises betragen.	Entfällt.
Steuervergünstigungen für Hersteller und Verkäufer von Tabakwaren sollen verboten werden.	Entfällt.