

Rat der Stadt Köln
Anregungen und Beschwerden
Laurenzplatz 1-3
50667 Köln

18. März 2013

Beschwerde gemäß § 24 GO NRW

Sehr geehrte Damen und Herren,

obwohl bislang in nichtöffentlicher Sitzung behandelt, hat der unterzeichnende Beschwerdeführer vor kurzem Information erhalten, wonach Tabakwerbung auf städtischen Flächen im Rahmen eines Werbenutzungsvertrages mit der Stadtwerke Köln GmbH ab dem 01.01.2015 gestattet werden soll. Ein entsprechender Vertrag dürfte in der Ratsitzung am kommenden Dienstag, dem 19.03.2013 unter Tagesordnungspunkt 24.6 verabschiedet werden.

Dagegen wird hiermit vorläufig Beschwerde eingelegt.

In der Beilage (Anlage 1; 2 Seiten) erhalten Sie ein Schreiben von Frau Ursula Herx für die Stadt Köln, die am Freitag dem Verwaltungsgericht Köln vorgelegt wurde. Demnach enthalte die Anlage A der Vorlage 3635 / 2012 unter Ziff. 12 Regelungen zu Werbeverböten. Außerhalb Zonen um bis zu 200 m Sichtweite um Schulen und ausgewählte Spielplätze solle Tabakwerbung gestattet werden. Angeblich seien „weitergehende kommunale Werbebeschränkungen oder gar Werbeverböte ... nicht zulässig.“ Laut Frau Herx wären die „vorgesehenen Beschränkungen der Suchtmittelwerbung als Grenzen dessen anzusehen, was auf kommunaler Ebene in rechtlich vertretbarer Weise möglich ist.“

Dies ist definitiv nicht der Fall. Ähnliches wurde vor zwei Jahren im benachbarten Bergisch Gladbach angeblich auf Empfehlung eines unbenannten externen „Beraters“ behauptet. Angeblich würde europäische Vorschriften dem Ausschluss von Tabakwerbung entgegenstehen. Einschlägig wurde dieser Irrtum mit dem beiliegenden Schriftsatz von Hn. Antti Maunu, Leiter der Abteilung für Gesundheitsrecht für die europäische Kommission, vom 31.01.2011 zurückgewiesen (Anlage 2; 2 Seiten):

"Das Transparenzgebot und das Diskriminierungsverbot bei der Vergabe öffentlicher Verträge schränken nicht das Recht der öffentlichen Einrichtung ein, den Inhalt der Vergabe (ob mit Tabakwerbung oder nicht) im Ausschreibungsverfahren festzulegen. Wenn der Ausschluss von Tabakwerbung in einer transparenten und diskriminierungsfreien Art und Weise de facto das Interesse potentieller Anbieter beeinträchtigt, kann dies keine Verletzung der öffentlichen Vergaberichtlinien mit sich ziehen. Wir erkennen deshalb keine Möglichkeit, wonach eine öffentliche Ausschreibung für Werbefläche, die Tabakwerbung explizit ausschließt, in irgendeiner Weise die europäischen Vergaberichtlinien verletzen könnte."

In 26 der 27 Länder der Europäischen Union ist die Außenwerbung für Tabakerzeugnisse gänzlich verboten. Allein in Deutschland ist solche Werbung überhaupt noch möglich. Die EU verpflichtet nicht deutsche Städte und Gemeinden, Tabakwerbung zu gestatten, sondern empfiehlt ausdrücklich, dass diese Werbung unterbunden wird (Empfehlung des Rates vom 02. 12.2002, 2003/54/EU, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?>

[uri=OJ:L:2003:022:0031:0034:DE:PDF](#)).

Nach deutschem Recht gilt das Prinzip der freien Vertragsgestaltung. Eine Beschränkung von Suchtmittelwerbung auf eigenen Flächen und im Sinne des Jugendschutzes ist von daher ebenso auch aus diesem Gesichtspunkt unbedenklich. **Gerade zum 01.01.2013 ist ein solcher Ausschluss von Tabakwerbung auf städtischen Flächen in Bergisch Gladbach schon erfolgt.** Es ist durchaus rechtlich möglich, auch in Köln.

Anscheinend ist eine Entscheidung über Tabakwerbung auf städtischen Flächen dem Rat vorenthalten geblieben, weil irrtümlich geglaubt wurde, dass weitergehende Rechtsmittel fehlte. Von daher

soll der Rat der Stadt Köln

- nach Beratung im Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie und im Verkehrsausschuss beschließen, dass Tabakwerbung auf städtischen Flächen vertraglich untersagt wird;
- in der Beschlussfassung zum Tagesordnungspunkt 24.6 am 19.03.2013 sich angesichts fortdauernder Beratung in den Ausschüssen eine Option vorenthalten, um abschließend Tabakwerbung auf städtischen Flächen untersagen zu können;
- die weiteren Beratungen zu diesem Thema in öffentlicher Sitzung abhalten.

Begründung

I. Der Antragsteller ist der sorgeberechtigte Vater von zwei Kinder im Alter von 9 und 11 Jahre wohnhaft im Stadtgebiet Köln. Wie bei jedem Kind in diesem Alter besteht für diese Kinder die erhebliche Gefahr, dass sie bis zur Volljährigkeit mit dem Rauchen anfangen könnten und dabei von Nikotin abhängig werden. Die Raucherprävalenz Jugendlicher heute gibt einen Richtwert, um zu ermitteln, mit welcher Wahrscheinlichkeit im Durchschnitt ein Kind heute 9 bis 11 Jahre alt bis zur Volljährigkeit von dem Rauchen abhängig wird. Im Mikrozensus aus dem Jahr 2005 bekannten sich 12% der Mädchen und 13,2% der Jungen im Alter zwischen 15 und 18 als regelmäßige Raucher.

Siehe: Auskunft aus dem Mikrozensus 2005, abrufbar unter

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Gesundheit/2008_03/2008_3Ki_nderJugend.html#Link6

II. Das Rauchen verkürzt die Lebenserwartung um durchschnittlich 7-10 Jahre. Wer als Jugendlicher nicht raucht, bleibt mit hoher Wahrscheinlichkeit auch weiterhin Nichtraucher. Umgekehrt rauchen diejenigen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch als Erwachsene, die bereits als Jugendliche anfangen zu rauchen, wobei der Konsum im Erwachsenenalter umso höher ist, je früher mit dem Rauchen begonnen wurde. Raucher, die als Kinder mit dem Rauchen angefangen haben, haben es wesentlich schwerer, das Rauchen aufzugeben, als diejenige, die als Erwachsene angefangen haben. Die meisten von Ihnen werden lebenslang rauchen.

Siehe: *Rauchende Kinder und Jugendliche in Deutschland – leichter Einstieg, schwerer Ausstieg*, Rote Reihe Tabakprävention und Tabakkontrolle, Band 8, Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg (2008), S. 22-24, abrufbar unter

http://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/RoteReihe/Rauchende_Ki_nder_und_Jugendliche_Band_8.pdf

III. Eltern haben nur begrenzt Einfluss darauf, ob ihr Kind mit dem Rauchen anfängt. Ein Kind im Alter von 9 bis 11 Jahren kann heute rechnerisch erwarten, dass seine Lebensdauer um etwa ein Jahr verkürzt wird, allein durch die hohe Tabakprävalenz in der Gesellschaft (12% mal 10 Jahre abzüglich ein Teil für die Raucher, die später mit dem Rauchen aufhören). Unabhängig von den genaueren Zahlen stellt die Gefahr, dass ein Kind mit dem Rauchen anfangen könnte, eine massive Gesundheitsgefahr dar.

Siehe: *Rauchende Kinder und Jugendliche in Deutschland – leichter Einstieg, schwerer Ausstieg*, DKFZ (wie oben) S. 17-21.

IV. Außenwerbung für Tabakerzeugnisse erhöht signifikant die Gefahr, dass ein Kind mit dem Rauchen anfangen wird. Die Wirkung von Tabakwerbung wurde in internationalen Studien hauptsächlich an Jugendlichen untersucht, da diese nicht nur für die Tabakindustrie, sondern auch aus gesundheitspolitischer Sicht die wichtigste Zielgruppe stellen. Jugendliche entscheiden entwicklungsbedingt anders als Erwachsene. Ihre Entscheidungen sind charakterisiert durch Impulsivität, Emotionen, Risikofreude und Unterschätzung von Risiken -- langfristige Risiken wie die Gesundheitsschäden durch Rauchen sind für sie zum Zeitpunkt der Entscheidung, ob sie rauchen sollen oder nicht, nicht spürbar. Das emotional betonte Vorgehen bei Entscheidungen und die Neugier, die bei Kindern und Jugendlichen besonders stark ausgeprägt ist, machen Jugendliche besonders empfänglich gegenüber Werbebotschaften, da in diesen oftmals ein Zusammenhang zwischen Gefühlen und Gegenständen -- bei Zigarettenwerbung eine Verbindung zwischen dem Rauchen und positiven Emotionen -- geschaffen wird. Marketingstrategien können speziell auf Jugendliche ausgerichtet werden, wenn sie deren spezifischen Bedürfnisse einbeziehen. Der Einstieg ins Rauchen ist ein länger andauernder Prozess, der über das bloße Experimentieren bis zum dauerhaften Konsum reicht. Auch wenn sowohl für erste Erfahrungen mit dem Rauchen als auch für den Übergang zum regelmäßigen Rauchen der Einfluss von rauchenden Eltern und Geschwistern und Freunden bedeutsam ist, stellt Tabakwerbung einen wichtigen Einflussfaktor dar.

Zigarettenwerbung regt Jugendliche zum Rauchbeginn an. Mehrere Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Zigarettenwerbung sowohl den Einstieg ins Rauchen als auch den Übergang vom Experimentieren mit Zigaretten zum regelmäßigen Rauchen fördert.

So fangen Jugendliche, die Tabakwerbung ausgesetzt sind, mit erhöhter Wahrscheinlichkeit an zu rauchen. Jugendliche mit besser Kenntnis von Zigarettenwerbung halten es für wahrscheinlicher, dass sie selbst einmal rauchen werden; dieser Zusammenhang besteht unabhängig vom Einfluss durch Freunde und Eltern. **Je besser den Jugendlichen die Zigarettenwerbung bekannt ist, umso größer ist auch tatsächlich die Wahrscheinlichkeit, dass sie im Laufe der Zeit mit dem Rauchen beginnen.**

Auch die Einstellung der Jugendlichen gegenüber der Tabakwerbung spielt für den Rauchbeginn eine Rolle. So zeigten mehrere Studien, dass Jugendliche, die offen und empfänglich für Tabakwerbung sind, mit höherer Wahrscheinlichkeit zu rauchen anfangen als Jugendliche, die der Zigarettenwerbung gegenüber zurückhaltender oder weniger empfänglich sind. Dieser Zusammenhang besteht unabhängig vom Einfluss durch Freunde, Eltern und Geschwister.

Junge Menschen (15 bis 24 Jahre) bemerken in größerem Umfang als ältere Personen die Tabakwerbung in ihrer Umgebung. Ein Großteil der Jugendlichen nimmt Tabakwerbung unabhängig vom eigenen Rauchverhalten wahr.

Mehrere Studien belegen einen Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von Tabakwerbung und der Offenheit gegenüber dem Rauchen oder der Absicht zu rauchen. Entsprechend der überwiegenden Mehrheit der Studien, die den Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von Zigarettenwerbung und dem Rauchverhalten untersuchten, **rauchen diejenigen, die mehr Zigarettenwerbung sehen, mit höherer Wahrscheinlichkeit**. Dieser Zusammenhang gilt unabhängig von Einflüssen durch Freunde und Eltern. Nur wenige Studien fanden keinen Zusammenhang zwischen Tabakwerbung und Rauchen.

Tabakwerbung hat den Zweck, den Tabakkonsum und die Akzeptanz des Rauchens zu fördern. Kinder und Jugendliche sind für die Verführungen durch die Werbung ungleich stärker empfänglich als Erwachsene und stellen die bevorzugte Zielgruppe der Tabakwerbung dar. Es ist belegt, dass die Tabakwerbung insbesondere bei Jugendlichen die Einstellungen zum Rauchen als erstrebenswertes Verhalten fördert, die Absicht und die Wahrscheinlichkeit zu Rauchen erhöht sowie die Markenerkennung verbessert. Insgesamt zeigt sich, dass Tabakwerbung bei jungen Menschen das Rauchen ins Bewusstsein rückt, die Einstellung gegenüber dem Rauchen beeinflusst, und die Absicht zu Rauchen sowie die Wahrscheinlichkeit für einen Einstieg ins Rauchen erhöht. Die vorliegende Evidenz deutet auch darauf hin, dass Werbung den Zigarettenkonsum insgesamt fördert.

Siehe: *Zigarettenwerbung in Deutschland – Marketing für ein gesundheitsgefährdendes Produkt*, Rote Reihe Tabakprävention und Tabakkontrolle, Band 18, Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg (2012), S. 62-65, abrufbar unter http://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/RoteReihe/Band_18_Zigarettenwerbung_in_Deutschland.pdf.

V. Tabakwerbung an öffentlichen Verkehrsflächen (Bushaltestellen, Litfass-Säulen, Plakatafeln in Fußgängerzonen) ist besonders schädlich, denn es vermittelt wie nirgendwo anders den Eindruck, dass Tabakwerbung an sich und damit auch das Rauchen als „normal“ gelten darf. Dadurch wird die Einstellung gegenüber Tabakwerbung beeinflusst und den Rauchbeginn erleichtert.

VI. Die Stadt Köln beabsichtigt, ihre Verkehrsflächen für die Dauer von 15 bis 20 Jahren zu vergeben.

Siehe: Beschlussvorlage 4264/2011 aus der Sitzung des Rates vom 20.12.2011, abrufbar unter http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?_kvonr=30539&voselect=6136.

VII. Die FCTC (Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs) ist in Deutschland geltendes Völkerrecht (VG Brauchsweig AZ 5 A 206/11, 26.09.2012). Art. 13 Abs. 3 FCTC verpflichtet insbesondere

"Eine Vertragspartei, die ... nicht in der Lage ist, ein umfassendes Verbot zu erlassen, schränkt alle Formen von Tabakwerbung ... ein... Diesbezüglich ergreift jede Vertragspartei geeignete gesetzgeberische, vollziehende, administrative und/oder sonstige Maßnahmen..."

Die Absicht, stadteigene Verkehrsflächen zu Werbezwecken ausdrücklich einschließlich Tabakwerbung zu vergeben, ist nicht mit den Verpflichtungen gemäß Art. 25 GG vereinbar. Man kann nicht entweder selbst Tabakwerbung auf seiner eigenen Flächen aufstellen oder zur eigenen Bereicherung andere veranlassen, es für sie zu tun, wenn man gleichzeitig wegen ihrer verletzenden Wirkung nach dem Völkerrecht verpflichtet ist, sie möglichst einzudämmen.

Siehe: Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs in amtlicher Übersetzung, abrufbar unter <http://www.tabakfreie-erziehung.de/resources/WHO-Rahmenkonvention.pdf> .

VIII. In der benachbarten Stadt Bergisch Gladbach nahmen im Jahr 2010 38 ortsansässigen Ärzte Stellung und schrieben, dass die Stadt auf eigene Tabakwerbung verzichten sollte, der Großteil von ihnen im Rahmen eines hierfür gerichteten online Portals. Laut dem Bürgermeister Herrn Lutz Urbach in einer Stellungnahme für den Stadtrat hatten 26 dieser Ärzte eine Petition angeschlossen, wonach Nikotin mit Heroin in seiner tödlichen Wirkung und in seiner Suchtpotenzial gleichgestellt wurde. Wegen der erheblichen Gefahr für Jugendliche, die Tabakwerbung auf öffentlichen Flächen darstellt, haben die Ärzte ihn eindringlich gebeten, von Tabakwerbung auf städtischen Flächen abzusehen.

Siehe: Petition gegen Tabakwerbung auf öffentlichen Flächen in Bergisch Gladbach (Anlage 3, 1 Seite), abrufbar unter <http://www.tabakfreie-erziehung.de/12.html> .

Liste der Ärzte aus Bergisch Gladbach, die sich gegen Tabakwerbung auf öffentlichen Flächen Stellung genommen haben (Anlage 4; 4 Seiten);

Auszug aus der Stellungnahme des Bürgermeisters vom 16.12.2010, wonach den Erhalt der Petition von 26 Ärzten bestätigt wird. (Anlage 5; 1 Seite)

IX. Die aus Art. 2 Abs. 2 GG („Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“) folgende staatliche Schutzpflicht erfasst auch solche nicht körperlichen Einwirkungen, die ihre Wirkung nach körperlichen Einwirkungen gleichzusetzen sind. Die körperliche Unversehrtheit bildet Grundrechtsverbürgungen, die als subjektive Rechte vor staatlicher bzw. öffentlicher Gewalt schützen sollen. (BVerfG 1 BvR 612/72)

Die Absicht der Stadt Köln, eigene Verkehrsflächen für Werbezwecke zur Verfügung zu stellen, einschließlich ausdrücklich Tabakwerbung, verletzen die Kinder und Jugendliche dieser Stadt in ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG. Selbst während Tabakwerbung auf privaten Flächen noch gestattet wird, stellt Art. 2 Abs. 2 GG eine besondere Hürde für die öffentliche Gewalt. Deutschland hat die verletzende Wirkung von Tabakwerbung schon im Rahmen der WHO-Tabakrahenkonvention bestätigt und sich zur Einschränkung von Tabakwerbung verpflichtet. Die öffentliche Hand verletzt deshalb Art. 2 Abs. 2 GG unmittelbar, wenn sie trotzdem entweder selber Tabakwerbung aufstellt oder zur eigenen Bereicherung veranlasst, dass andere es für sie tun.

X. Ratssitzungen sind im Regelfall öffentlich abzuhalten (§ 48 Abs. 2 Satz 1 GO NRW). Nur in Ausnahmefällen kann mit entsprechenden sachlichen Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden (§ 48 Abs. 2 Satz 2 und 3). Es handelt sich im vorliegenden Fall insbesondere nicht um eine Liegenschaftssache im Sinne von § 2 Abs. 4(b) der Geschäftsordnung des Rates, selbst wenn die Flächen in der Zukunft vergeben werden sollen, denn die hierfür notwendige öffentliche Ausschreibung ist noch nicht erfolgt. Auch europäisches Recht kann nicht im Voraus einer Ausschreibung den Ausschluss der Öffentlichkeit verlangen.

Tabakkontrollpolitik und insbesondere Tabakwerbung auf öffentlichen Flächen ist ein Thema

geprägt durch sehr hohem öffentlichen Interesse. Hierdurch wird der Ausschluss der Öffentlichkeit umso unverständlicher. Auf einem Online-Portal vom Kardinal Meisner bekam eine Frage zu Tabakwerbung die meisten Seitenansichten aus allen Fragen die jemals auf seinem Portal gestellt wurden.

Siehe: Online-Portal des Kardinal Meisners, abrufbar unter
<http://direktzu.kardinal-meisner.de/ebk/messages/35362?order=views&sorting=desc>

XI. Die Gewährung der Öffentlichkeit der Ratsitzungen ist für den Gesundheitsschutz unabdingbar. Die Geschichte der Auseinandersetzung zwischen der Tabakindustrie und Verteidiger der öffentlichen Gesundheit ist geprägt durch den Kampf für den Zugang zur Information. Auf Grund der enormen gesundheitlichen Schaden, die mit Tabakkonsum einhergehen, hat die Tabakindustrie ein überragendes Interesse an Geheimhaltung. Ihre Machenschaften können ansonsten beleuchtet werden. Die Öffentlichkeit der betreffenden Sitzungen ist daher von entscheidender Bedeutung für den Gesundheitsschutz.

XII. In der benachbarten Stadt Bergisch Gladbach wurde vor kurzem in ähnlicher Weise die Nutzung öffentlicher Werbeflächen vergeben. Es gab dafür zwei öffentliche Ausschreibungen, zuerst am 23.12.2009 und erneut für dieselben Flächen am 21.08.2012. Im zweiten Anlauf gab es öffentliche Sitzungen zum Thema Jugendschutz. Anschließend entschied der Rat erst dann für den Ausschluss von Tabakwerbung auf ihren Flächen. Insofern hat die Teilnahme der Öffentlichkeit, die durch die Öffentlichkeit der Sitzungen ermöglicht wurde, einen direkten Einfluss auf das Ergebnis der Abstimmung. Sowohl wurde das Thema zum Jugendschutz in öffentlicher Sitzung behandelt als auch Tabakwerbung auf öffentlichen Flächen vertraglich abgeschlossen.

Siehe: Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Jugendhilfeausschusses der Stadt Bergisch Gladbach am 20.11.2012 (Anlage 6; 2 Seiten)

XIII. Die Umstände wie in Köln wiederholen sich in einer Gemeinde in Deutschland nach einander. Europäische Richtlinien zum Ausschreibungsverfahren werden als undurchschaubar dargestellt. Dann wird zu unrecht empfohlen, dass das Thema Jugendschutz im Voraus einer Ausschreibung in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden müsste. Dann wird in nichtöffentlicher Sitzung wiederum zu unrecht behauptet, dass der Ausschluss von Tabakwerbung auf eigenen Flächen irgendwelche unbestimmte europäische Richtlinie verletzen würde. Schließlich wird ein Vertrag für 15 bis 20 Jahre abgeschlossen, welcher die Entscheidung unwiderruflich befestigt, bevor die Öffentlichkeit feststellen kann, dass Tabakwerbung zu bewilligen war. Es gilt, diese Konstellation zu durchbrechen.

XIV. Vier Kölner sterben an den Folgen tabakbedingter Krankheiten im Durchschnitt *jeden Tag*. Es sind 110.000 bis 140.000 Deutschen im Jahr und dementsprechend rund 1350 bis 1700 Kölner. Der Gesundheitsschutz verlangt, dass die Stadt Köln alles Mögliche unternimmt, um Kinder und Jugendliche vor den Gefahren des Rauchens abzuhalten.

Mit freundlichen Grüßen