

Entscheidung im Fall 1487/2016/EIS bezüglich der Antwort der Europäischen Kommission auf eine Beschwerde, wonach Menschen mit Behinderungen durch einen bildlichen Warnhinweis auf Tabakerzeugnissen stigmatisiert würden

Entscheidung

Fall 1487/2016/EIS - Geöffnet am 11/07/2017 - Entscheidung vom 11/07/2017 -

Betroffene Institution Europäische Kommission (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) |

Der Fall betrifft die Antwort der Kommission auf eine Beschwerde, wonach Menschen mit Behinderungen durch einen bildlichen Warnhinweis auf Tabakerzeugnissen stigmatisiert würden.

Der Beschwerdeführer, bei dem es sich um den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten und Leiter der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein handelt, führt an, dass die Abbildung, auf der eine Person im Rollstuhl und ein Text mit den Worten „Rauchen verursacht Schlaganfälle und Behinderungen“ zu sehen sei, Menschen mit Behinderungen in ein schlechtes Licht rücke. Bei der fraglichen Abbildung handle es sich um eines von mehreren von der Kommission bereitgestellten Fotos.

Die Kommission erklärte, der Zweck dieser Bilder bestehe darin, die Bürger über die Risiken des Rauchens aufzuklären. Zudem würden sie im Rahmen eines sehr strengen Auswahlverfahrens ausgewählt werden.

Die Bürgerbeauftragte ging der Sache nach und kam zu dem Schluss, dass die Erklärung der Kommission insgesamt plausibel sei. Sie befand daher, dass eine weitere Prüfung der Beschwerde zu diesem Zeitpunkt nicht gerechtfertigt sei. Sie vertritt jedoch auch die Auffassung, dass die Veröffentlichung solcher Abbildungen von Menschen mit Behinderungen und sie vertretenden Organisationen negativ aufgefasst werden könnte. Dementsprechend ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass es – mit Blick auf die Zukunft und um ein möglichst ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Interessen herzustellen – hilfreich wäre, einschlägige zivilgesellschaftliche Gruppen bezüglich der Wahl heikler Abbildungen zu konsultieren, bevor diese veröffentlicht werden.



Hintergrund der Beschwerde

1. Bei dem Beschwerdeführer handelt es sich um den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten und Leiter der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein.

2. Gemäß der EU-Richtlinie für Tabakerzeugnisse [1] sind Zigarettenverpackungen und Verpackungen für Tabak zum Selbstdrehen mit gesundheitsbezogenen Warnhinweisen zu versehen, die aus i) einer Abbildung, ii) einem schriftlichen Warnhinweis und Entwöhnungsinformationen bestehen. Die zu verwendende „Bibliothek“ mit bildlichen Warnhinweisen wird in einer gesonderten delegierten Richtlinie (delegierte Richtlinie 2014/109/EU) definiert [2].

3. Am 22. August 2016 übermittelte die Vorgängerin des Beschwerdeführers ein Schreiben, in dem sie darauf hinwies, dass ihr Büro eine Reihe von Beschwerden bezüglich eines bildlichen Warnhinweises auf Verpackungen von Tabakerzeugnissen erhalten habe (laut dem Text zum Foto „*[verursacht] Rauchen Schlaganfälle und Behinderungen*“). Demnach würden durch eine der Abbildungen, auf der eine Person im Rollstuhl zu sehen sei, Menschen mit Behinderungen diskriminiert und stigmatisiert. Menschen im Rollstuhl würden durch die Abbildung in ein schlechtes Licht gerückt, während nicht alle Behinderungen, aufgrund derer Menschen auf einen Rollstuhl angewiesen seien, durch Rauchen verursacht würden.

4. Am 21. September 2016 antwortete die Kommission dem Beschwerdeführer. In der Antwort brachte sie ihr Bedauern darüber zum Ausdruck, dass sich einige Menschen durch die Abbildung diskriminiert fühlten. Sie führte jedoch an, dass die Abbildung niemanden stigmatisiere und auch nicht diskriminierend sei. Der Zweck der verschiedenen von ihr verwendeten Abbildungen bestehe darin, potenzielle Konsumenten über die Risiken des Rauchens aufzuklären. Ferner würden die Abbildungen im Rahmen eines sehr strengen Auswahlverfahrens ausgewählt, bei dem besonders dem allgemeinen Ziel der Vorbeugung und Reduzierung des Tabakkonsums Rechnung getragen werde. Zu diesem Zweck habe die Kommission auch Fachärzte konsultiert [3].

5. Da der Beschwerdeführer mit der Antwort der Kommission nicht einverstanden war, wandte er sich an die Bürgerbeauftragte.

Untersuchung

6. Die Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung der Beschwerde ein und ermittelte den folgenden Vorwurf:

Die Kommission habe es versäumt, dem Beschwerdeführer eine überzeugende und ausführliche Antwort zu übermitteln.

7. Die von dem Beschwerdeführer bereitgestellten Informationen wurden im Laufe der Untersuchung von der Bürgerbeauftragten gebührend geprüft. Insbesondere unterzog sie den Schriftwechsel, der zwischen der Kommission und dem Beschwerdeführer geführt wurde, bevor er sich an die Bürgerbeauftragte wandte, einer eingehenden Analyse. Die



Bürgerbeauftragte stellte auch eigene Nachforschungen an und kontaktierte hierfür unter anderem das Europäische Behindertenforum. Letzteres äußerte Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der Abbildungen.

Vorwurf, die Kommission habe es versäumt, eine angemessene Antwort zu übermitteln

Der Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

8. Nach Auffassung des Beschwerdeführers stigmatisiert das Foto Menschen mit Behinderungen. Er führt an, dass Behinderungen, die zur Nutzung eines Rollstuhls zwingen, üblicherweise keine Folge des Rauchens seien. Darüber hinaus porträtierte das Foto Rollstuhlfahrer als „gebrechlich, unglücklich und verzweifelt“. Er verweist zudem auf den Inhalt der Website, auf die die Kommission in ihrer Antwort auf die Beschwerde Bezug genommen hatte. Der Inhalt der Website fördere fälschlicherweise die Annahme, dass die Abbildungen „medizinisch korrekt“ seien. Er stellt auch infrage, ob sich die Konsultation von Rechtsexperten durch die Kommission auf urheberrechtliche Fragen beschränkt habe.

Beurteilung der Bürgerbeauftragten

9. Die Bürgerbeauftragte sei sich im Klaren darüber, dass es sich bei der Nutzung von Abbildungen von Menschen mit Behinderungen um ein heikles Thema handle, dass auf nationaler Ebene äußerst umstritten sei [4] . Im Einklang mit Artikel 8 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, sollten Vertragsstaaten davon absehen, ein negatives Bild von Behinderungen oder ein Bild, das als negativ wahrgenommen werden könnte, zu zeichnen. Stattdessen sollten sie sich für eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen stark machen.

10. Zugleich weist die Bürgerbeauftragte darauf hin, dass Tabakkonsum eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung in der EU darstelle. Im vorliegenden Fall solle die Abbildung vermitteln, dass eine der zahlreichen negativen Auswirkungen des Tabakkonsums in ernsthaften Ausfallerscheinungen infolge von auf das Rauchen zurückzuführenden Krankheiten bestehen könne. Die Kommission erklärte, dass i) der Zweck dieser Abbildungen darin bestehe, aktive und potenzielle Raucher über diese Risiken zu informieren bzw. davor zu warnen, und dass sie ii) Fachärzte bezüglich der Fotos und ihrer Eignung zur gemeinsamen Abbildung mit den schriftlichen Warnhinweisen konsultiert habe.

11. Das Ziel der Verringerung des Konsums von Tabakerzeugnissen und letztlich der vollständigen Abkehr davon sei zweifellos eine der größten Prioritäten im Bereich der öffentlichen Gesundheit in der EU. Die Verwendung anschaulicher und in einigen Fällen schockierender Bilder sei seit einiger Zeit ein integraler Bestandteil der Anstrengungen, dieses Ziel zu verwirklichen. Bei der Auswahl geeigneter Bilder gelte es, ein Gleichgewicht zwischen der größtmöglichen Wirkung und einem Feingefühl für die Sichtweise von Menschen, für die einige Abbildungen beleidigend sein könnten, zu finden. Die zur Nutzung als gesundheitsbezogene Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen genehmigten Abbildungen



seien einem Anhang einer delegierten EU-Richtlinie enthalten [5] . Das Mandat der Bürgerbeauftragten erstreckt sich nicht darauf, den Inhalt von im Rahmen der EU-Gesetzgebung verabschiedeten Rechtsvorschriften in Frage zu stellen. Die Bürgerbeauftragte ist jedoch insgesamt der Ansicht, dass die Antwort der Kommission auf die Beschwerde plausibel ist und dass es dementsprechend keine Grundlage für eine weitere Prüfung gibt.

12. Zugleich hebt sie hervor, dass es wichtig sei, dass die EU-Verwaltung die Wahrnehmung der Bürger berücksichtigt, und dass ein positives Bild der EU gefördert werden müsse. Bei einer künftigen Überprüfung der für die Abbildung auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen vorgesehenen Fotos wäre es hilfreich, wenn die Kommission ihre Konsultationen ausweitere und nicht auf Angehörige der Gesundheitsberufe beschränke. Wie in der Beschwerde aufgezeigt worden sei, könnten einige der Abbildungen im Fall von Menschen mit Behinderungen besonders heikel sein. Dementsprechend ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass sich eine Konsultation einschlägiger zivilgesellschaftlicher Gruppen als besonders nützlich erweisen würde, um ein möglichst ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Rechten und Interessen von Menschen mit Behinderungen einerseits und dem Interesse der öffentlichen Gesundheit andererseits zu finden.

Schlussfolgerung

Ausgehend von der Untersuchung dieser Beschwerde schließt die Bürgerbeauftragte den Fall mit folgender Schlussfolgerung ab :

Es sind keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt.

Die Bürgerbeauftragte hebt hervor, dass es wichtig sei, dass die EU-Verwaltung die Wahrnehmung der Bürger berücksichtigt, und dass ein positives Bild der EU gefördert werden müsse. Bei einer künftigen Überprüfung der für die Abbildung auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen vorgesehenen Fotos wäre es hilfreich, wenn die Kommission ihre Konsultationen ausweitere und nicht auf Angehörige der Gesundheitsberufe beschränke. Wie in der Beschwerde aufgezeigt worden sei, könnten einige der Abbildungen im Fall von Menschen mit Behinderungen besonders heikel sein. Dementsprechend ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass sich eine Konsultation einschlägiger zivilgesellschaftlicher Gruppen als besonders nützlich erweisen würde, um ein möglichst ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Rechten und Interessen von Menschen mit Behinderungen einerseits und dem Interesse der öffentlichen Gesundheit andererseits zu finden.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

Emily O'Reilly



Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 11/07/2017

[1] Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. 2014 L 127 S. 1).

[2] Delegierte Richtlinie 2014/109/EU der Kommission vom 10. Oktober 2014 zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zwecks Einrichtung der Bibliothek mit bildlichen Warnhinweisen, die auf Tabakerzeugnissen zu verwenden sind (ABl. 2014 L 360, S.22).

[3] Nach Angaben der Kommission können weitere Informationen unter folgender URL abgerufen werden:
http://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/pictorialwarnings_tpd_de.pdf

[4] Dies ist beispielsweise bei Kampagnen für die Straßenverkehrssicherheit der Fall.

[5] Siehe Fußnote 2.