

08.07.91

EG - G - R - Wi

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend  
die Werbung für Tabakerzeugnisse\*)

KOM(91) 111 endg.; Ratsdok. 6748/91

\*) Ursprünglicher Vorschlag vgl. Drucksache 243/89 = AE-Nr.: 890950

KEP-AE-Nr.: 911819

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 8. Juli 1991 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 17. Mai 1991 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes des Rates im November 1991 an.

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Werbung für Tabakerzeugnisse**

**BEGRÜNDUNG**

Dieser Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betrifft die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Rundfunk, Presse, Plakate, Filme sowie alle anderen Werbemittel bzw. -methoden. Die Fernsehwerbung wird bereits durch die Richtlinie des Rates 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 (1) erfaßt, soweit es die Dienstleistungen zwischen den Mitgliedsstaaten betrifft; Artikel 13 untersagt jede Form der Werbung für Tabakerzeugnisse, direkt oder indirekt.

**I. DIE DERZEITIGE SITUATION**

I.1. Die Werbung für Tabakerzeugnisse ist in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft reglementiert.

Durch Gesetzgebung (Gesetze oder Verordnungen): Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal.

Durch freiwillige Abkommen: Vereinigtes Königreich.

Durch Kombination der beiden: Deutschland, Dänemark, Spanien, Niederlande.

In Frankreich, Italien und Portugal wird die Tabakwerbung durch ein Totalverbot geregelt. Es gibt allerdings Ausnahmen: Portugal und Frankreich erlauben die Werbung in Verkaufsstellen.

In anderen Ländern zeichnet sich derzeit ein restriktiver Trend ab, der bis zu einem Verbot gehen kann.

In den übrigen Mitgliedstaaten, außer den drei genannten, ist die Tabakwerbung im großen und ganzen wie folgt geregelt:

Deutschland: Verbot der Radiowerbung für Zigaretten und ähnliche Erzeugnisse sowie Einschränkungen beim Inhalt der Werbebotschaft bei den übrigen erlaubten Werbemedien.

Belgien: Verbot der Kino- und Radiowerbung. Untersagt sind ferner die Verteilung und Überlassung von Werbematerial zu Hause und in der Öffentlichkeit, die Gratisverteilung, Werbung in Zeitungen und Zeitschriften für Kinder und Jugendliche sowie die Verwendung von Werbeschiffen oder -flugzeugen.

Die zugelassene Presse- und Plakatwerbung ist eingeschränkt und muß darüber hinaus mit einer medizinischen Warnung versehen werden.

Dänemark: Außerhalb der Verkaufsstellen ist Tabakwerbung nur in der Presse gestattet, mit Ausnahme von Kinderzeitschriften sowie im Sport- und Jugendteil von Zeitungen. Der Inhalt ist stark eingeschränkt, sie muß ferner mit einer medizinischen Werbung versehen werden.

(1) ABl. L298 vom 17.10.1989, S. 23

Spanien: Hier gibt es quantitative Beschränkungen der Werbung in Presse und Radio sowie inhaltliche Beschränkungen der Werbebotschaft, die eine medizinische Warnung enthalten muß.

Griechenland: Radiowerbung ist untersagt. Bei allen anderen Formen direkter Werbung sind Warnungen bezüglich des gesundheitlichen Risikos des Erzeugnisses vorgeschrieben.

Irland: Alle Formen der Werbung sind untersagt, außer: in der Presse (mit Ausnahme von Zeitungen und Zeitschriften für Jugendliche unter 18 Jahren) sowie innerhalb von Verkaufsstellen. Der Inhalt der erlaubten Werbung unterliegt starken Beschränkungen, rotierende Warnungen über das Gesundheitsrisiko sind vorgeschrieben.

Luxemburg: Werbung ist hier stark beschränkt. Außerhalb der Verkaufsstellen ist sie lediglich in der Presse und, mit bestimmten Auflagen, auf Plakaten erlaubt. Der Inhalt der Werbung ist begrenzt, eine medizinische Warnung ist vorgeschrieben.

Niederlande: Werbeverbot im Radio. Einschränkungen des Werbeinhalts.

Vereinigtes Königreich: Werbeverbot für Zigaretten im Kino und durch Video sowie in Presseerzeugnissen für Minder-jährige und Frauen. Einschränkungen des Werbeinhalts. Die Plakatwerbung ist reglementiert sowie mengenmäßig beschränkt. Die Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen unterliegt restriktiven Bedingungen. Ferner sind alternierende medizinische Warnungen vorgesehen.

I.2. Ein erster Vorschlag zur Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen zur Tabakwerbung wurde von der Kommission am 7. April 1989 (1) vorgelegt. Dieser Vorschlag sollte die Presse- und Plakatwerbung für Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten regeln, in denen diese Werbung noch erlaubt war.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses ersten Vorschlags war die Tabakwerbung noch in zehn Mitgliedstaaten erlaubt. Italien und Portugal hatten bereits ein Totalverbot beschlossen. Die Fernsehwerbung, soweit es die Dienstleistungen zwischen den Mitgliedsstaaten betrifft; war bereits durch einen anderen Kommissionsvorschlag abgedeckt, der in der Zwischenzeit als Richtlinie 89/522/EWG vom 3. Oktober 1989 soweit es die Dienstleistungen zwischen den Mitgliedsstaaten betrifft; angenommen wurde.

Die Kommission hatte nämlich beabsichtigt, in einer ersten Phase die geltenden Bestimmungen zur erlaubten Presse- und Plakatwerbung für Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

(1) ABl. C124 vom 19. Mai 1989, S. 5

Seit der Vorlage des Vorschlages der Kommission vom 7. April 1989 hat sich die Situation in den Mitgliedstaaten stetig in Richtung auf strengere Einschränkungen hin entwickelt.

So hat sich das Europäische Parlament, das im Rahmen der Zusammenarbeit zum Richtlinienvorschlag vom 7. April 1989 angehört wurde, in seiner Stellungnahme vom 14. März 1990 mit großer Mehrheit für ein Totalverbot der Tabakwerbung ausgesprochen (1). Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme hat die Kommission einen veränderten Vorschlag angenommen (2)

Die Kommission betrachtet diesen Vorschlag für eine Direktive, wie in dem oben angeführten Vorschlag präzisiert, als einen ersten Schritt zu einer vollständigen Harmonisierung um den freien Verkehr von Werbemedien im Rahmen des Binnenmarktes nach 1993 zu garantieren.

In der Ratstagung vom 3. Dezember 1990 konnte keine qualifizierte Mehrheit für diesen Vorschlag erzielt werden. Wegen des straffen Zeitplanes war das von der Kommission vorgeschlagene, schrittweise Vorgehen nicht durchführbar.

Bei den Erörterungen im Rat der Gesundheitsminister sowohl vom 17. Mai 1990 als auch vom 3. Dezember 1990 hat sich ferner herausgestellt, daß mehrere Mitgliedstaaten für eine vollständige Harmonisierung dieser Werbung sind. So sei eine Harmonisierung, die sich lediglich auf die erlaubte Werbung beschränke, nicht geeignet, die Probleme zu lösen, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen ergeben und könne daher nicht das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes garantieren.

Die Kommission hat daher einen neuen Vorschlag für eine vollständige Harmonisierung der Tabakwerbung angekündigt der auf ein Verbot hinausläuft.

## II. BEGRÜNDUNG DER GEMEINSCHAFTSAKTION

II.1. Die Informationsmedien in den zwölf Mitgliedstaaten haben mehr und mehr grenzüberschreitenden Charakter. Mehr und mehr Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten haben Zugang zu den Medien anderer Mitgliedstaaten, sei es durch Radio, Fernsehen, Kino, die Printmedien oder Plakate. Die Tabakwerbung folgt diesem Trend, und dies um so mehr, als sie von multinationalen Unternehmen verstärkt zentral entworfen wird sowie mit Themen arbeitet, die auf Gemeinschaftsebene, ja sogar weltweit die gleichen sind.

Die Werbung ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor, der sich aus wichtigen Grundrechten ableitet. Dennoch haben die Gesetzgeber der 12 Mitgliedsstaaten es für notwendig erachtet, die Ausübung dieser Rechte im Hinblick auf den Schutz öffentlicher

(1) ABl. (Anhang) Nr. 3 - 388, S. 78

(2) ABl. C116 vom 11. Mai 1990, S. 7

Interessen, vor allem im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit, zu beschränken.

Diese Beschränkungen, die oft bis zu einem vollständigen Verbot führen, betreffen vor allem die Werbung für bestimmte Produkte, wobei es unerheblich ist, ob der Handel mit diesen Produkten legal oder nicht. Tatsächlich existieren solche Beschränkungen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten für Betäubungsmittel, Waffen, Medikamente, Alkohol, Reinigungsmittel, Spielzeug usw.

Der gegenwärtige Zustand der unterschiedlichen Rechtsregelungen in den 12 Mitgliedsstaaten, wie er vorher aufgeführt wurde, schafft nicht potentielle sondern reelle Handelshemmnisse für den freien Verkehr von werbungsfördernden Maßnahmen. Der Kommission wurden hierzu bereits Klagen von mehreren Behörden der Mitgliedsstaaten vorgelegt, denen sie allerdings keine Folge leisten konnte; denn Artikel 36 des Vertrages sieht vor, abweichend von Artikel 30 des Vertrages, daß Mitgliedsstaaten den freien Warenverkehr vor allem im Hinblick auf den Gesundheitsschutz einschränken können, soweit es sich um eine nicht diskriminierende Einschränkung handelt.

Der Abbau aller Handelsschranken bis 1992 verlangt daher, daß die nationalen Vorschriften, die die Werbung für Tabakprodukte bei allen werbungsfördernden Maßnahmen regeln, vereinheitlicht werden.

Artikel 100 A, Absatz 3 der Einheitlichen Akte verlangt im übrigen: "Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus." Das einzige Mittel um zu gewährleisten, daß eine solche vollständige Harmonisierung von einem hohen Schutzniveau ausgeht, ist die Genehmigung der Werbung ausschließlich innerhalb der Verkaufsstellen für Tabakerzeugnisse. Diese Werbung beeinträchtigt nicht das Funktionieren des Binnenmarktes. Eventuelle Bestimmungen der Mitgliedsstaaten bezüglich dieser Werbung werden hiervon nicht berührt; dies gilt auch für freiwillige Abkommen.

Die Sorge um den Gesundheitsschutz ist im Rahmen der Bestimmungen von Artikel 100A des Vertrages klar festgelegt soweit dieser die Verwirklichung des Binnenmarktes betrifft. Deshalb kann weder die Kommission, die das Initiativrecht besitzt, noch der europäische Gesetzgeber die Fragen des Gesundheitsschutzes mit Schweigen übergehen, soweit diese unmittelbar die Verwirklichung und die Durchführung des Binnenmarktes in der Praxis betreffen.

Dagegen ist, unter Beachtung der Anforderungen des Gesundheitsschutzes im Sinne des EWG-Vertrages, der freie Verkehr von Produkten, die dieser Werbung dienen sowie die Freizügigkeit von Dienstleistungen in diesem Bereich zu gewährleisten und zu verhindern, dass Handelsschranken entstehen, weil diese Informationsverbreitung nicht den nationalen Bestimmungen zur Tabakwerbung entspricht.

Angesichts des derzeitigen Stands der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten sowie ihrer voraussichtlichen Entwicklung kann sich eine vollständige Harmonisierung nur auf ein Verbot der Tabakwerbung ausserhalb von Verkaufsstellen stützen.

In der Tat, derartige zukünftige Entwicklungen scheinen in Richtung auf eine immer stärker werdende Einschränkung der Werbung hinauszulaufen. Selbst wenn auf Gemeinschaftsbasis überhaupt keine Regelungen erfolgen würden, richtet sich die natürliche Entwicklung der Gesetzgebung in den einzelnen Mitgliedsstaaten offensichtlich in Richtung eines vollständigen Werbeverbotes für Tabakprodukte. Daher kann nur ein vollständiges Verbot den freien Verkehr von werbefördernden Maßnahmen gewährleisten. Würde dieses nicht geschehen, so sehen sich die Mitgliedsstaaten, die bereits heute ein solches Verbot praktizieren, gezwungen darüber zu wachen, daß keine werbefördernden Maßnahmen, die für Tabakprodukte Reklame macht, seine Grenzen überschreiten kann.

Angesichts der gegenseitigen Verflechtung der Werbemittel - Schrift, Radio, Fernsehen, Kino - sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sowie einer Umgehung der Regelung muß dieses Verbot im übrigen alle Formen und Mittel der Werbung abdecken, mit Ausnahme der Fernsehwerbung, die bereits gemäß Richtlinie 89/552/EWG (1) (siehe oben) untersagt ist. Diese Richtlinie, die den freien Verkehr von Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft garantieren soll, deckt jedoch weder den Fall von Sendungen aus Drittländern in Länder der Europäischen Gemeinschaft ab, noch den Fall von nationalen Sendungen, die nicht für den Export in andere Mitgliedsstaaten gedacht sind.

Da der Tabak ein Produkt ist, dessen Verbrauch freigestellt ist, unterliegt er den Gesetzen des Marktes und des Wettbewerbs. Dies setzt eine Information des Verbrauchers und eine Möglichkeit für den Vertrieb der Erzeugnisse voraus. Daher hat die Werbung ursprünglich niemals Informationen über die Schädlichkeit des Tabaks enthalten. Tatsächlich sind die Warnhinweise über die Schädlichkeit des Produktes entweder nur auf dem Wege der Gesetzgebung oder allenfalls aufgrund freiwilliger Vereinbarungen - unter dem Druck einer möglichen gesetzlichen Regelung - zustande gekommen. In jedem Fall ist es erforderlich, daß die Interessenten sich ausreichend über die verschiedenen, am Markt vorhandenen Produkte sowie über den Gehalt an schädlichen Substanzen, da diese von Produkt zu Produkt variieren, informieren können.

Aus diesem Grunde muß sich die Werbung ausschließlich auf die Tabakgeschäfte beschränken, die im Inneren über Geschäftsräume verfügen, in denen sie ihre Kunden bedienen können. Auf diese Weise kann die Werbung ihre Informationsrolle gegenüber den Personen erfüllen, die sich für Tabakprodukte interessieren, d.h. Raucher.

(1) ABl. L298 vom 17.10.1989 S.23

Jedoch bieten die Verkaufsstellen für Tabakprodukte die dem allgemeinen Publikumsverkehr offen stehen, wie Kioske, ein Außenverkauf von Tabakwaren, Supermärkte oder Kaufhäuser, bieten nicht die Sicherheit für den Gesundheitsschutz - vor allem für die Jugendlichen - wie er sowohl seitens der Industrie als auch seitens der Gesundheitsbehörden für erforderlich gehalten wird.

Durch die Erlaubnis, Werbung innerhalb eines Tabakgeschäftes durchführen zu können, erfüllt diese ihre wichtigste Rolle. Diese Art der Werbung gestattet dem Verbraucher, sich über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Wahl unter verschiedenen Tabakmarken und Tabakartikeln zu informieren; gleichzeitig wird die übrige Bevölkerung gegen diese Werbung geschützt.

Die Werbung in der Verkaufsstelle innerhalb des einzelnen Mitgliedstaates kann so weiterhin den Anforderungen des nationalen Gesundheitsschutzes unterworfen bleiben.

II.2. Um die Beschränkungen der direkten Werbung zu umgehen und um ein Markenbewußtsein zu wecken oder zu stärken, hat sich die Tabakindustrie der indirekten Werbung zugewandt, z.B. "Kaugummi West", "Kleidung Marlboro", "Camel Schuhe", "Barclay Zündhölzer" etc. Es ist sicher kein Zufall, wenn die Mittel für diese Produktwerbung überproportional hoch im Verhältnis zu ihrer Bedeutung auf dem entsprechenden Markt sind.

Studien über Werbung zeigen jedoch, daß die überwiegende Mehrheit der Jugendlichen diese Werbebotschaft als Tabakwerbung auffaßt. Die jugendlichen Verbraucher bemerken nicht einmal den Unterschied. Wenn man sich vorstellt, wie diese Werbung normalerweise betrachtet wird, dann ist in der Tat klar, daß wegen des hohen Bekanntheitsgrades der Tabakmarken, die in diesen Anzeigen dargeboten werden, die Werbung für andere Erzeugnisse offensichtlich wie eine Werbung für Tabakerzeugnisse dieser Marke wahrgenommen wird. Wir haben es daher hier mit einer Aufforderung zum Verbrauch dieser Erzeugnisse zu tun (1).

Der vorliegende Vorschlag untersagt daher vollständig die indirekte Werbung. Ein derartiges Verbot der indirekten Werbung ist unabdingbar im Hinblick darauf, ein solches Werbeverbot wirksam durchzusetzen. In der Tat, ist das Verbot der indirekten Werbung die notwendige Ergänzung um die Anwendung des Werbeverbotes durchzusetzen ohne eine Umgehung der Verbotstatbestände in diesem Bereich befürchten zu müssen, selbst wenn die Einschränkungen nicht bis zu einem vollständigen Verbot reichen. An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß auch die vorhergehenden Vorschläge über die Tabakwerbung, die von der Kommission angenommen worden sind und die nicht auf ein Werbeverbot hinausliefen, dennoch ein vollständiges Verbot der indirekten Werbung bereits vorsahen.

---

(1) Aitken PP u.a. "Brand-stretching" advertisements for cigarettes: the impact on children. Health Education Journal (1985) 44; 201-202

Die Tabakindustrie hat im übrigen kürzlich begonnen, eine andere Art von Werbeaktion zu entwickeln, die auf Jugendliche abzielt: eine Marke eines bei Jugendlichen gut eingeführten Produktes wird verwendet, um ein neues Tabakerzeugnis einzuführen. Ein derartiger Fall, der die Marke sehr bekannter Kleidungsstücke für Jugendliche in einem Mitgliedsstaat benutzt hat, hat erhebliche Aufmerksamkeit in den Medien hervorgerufen.

Hiermit geht das positive Image und der Impuls der Werbedarbietung, die dieses Produkt bereits erworben hat, auf das neue Tabakerzeugnis über.

Diese neue Strategie muß untersagt werden, da sonst das Verbot der Tabakwerbung umgangen wird. Außerdem verzerrt diese Praxis der Nutzung eines positiven Images, das für ein anderes Produkt geschaffen worden ist, die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Tabakerzeugnissen bzw. bietet den Konkurrenzmarken einen Anreiz, auf ähnliche Praktiken der Umgehung des Verbotes zurückzugreifen.

Diese Vorkehrungen verhindern nicht eine mögliche Diversifizierung der betroffenen Industrie. Tatsächlich vollzieht sich eine solche Diversifizierung der Tabakindustrie auf andere Produkte im Allgemeinen mit Hilfe neuer Marken. Die Fälle, in denen der Bekanntheitsgrad einer Marke benutzt wird, die vor allem an Tabakprodukte gebunden ist, um sich auf andere Märkte auszudehnen, sind ausgesprochen selten. Das Werbeverbot betrifft daher ausschließlich die Werbung, die mit Hilfe anderer Produkte als Tabakprodukte durchgeführt wird, die aber darauf abzielt, für ein Tabakprodukt zu werben; denn die Marke und andere Unterscheidungsmerkmale, die hierbei benutzt werden, werden in erster Linie mit einem Tabakprodukt verbunden.

Dagegen betrifft das Werbeverbot nicht den Fall, in dem Marken mit unterschiedlichen Produkten verbunden werden, unter denen sich auch Tabakprodukte befinden können, ohne daß deren Bekanntheitsgrad vor allem auf Tabakprodukten beruht. Wendet sich dagegen ein Unternehmer von der Tabakproduktion ab, kann er frei seine Marke für die Werbung für andere Produkte einsetzen, selbst wenn deren Bekanntheitsgrad früher vor allem mit Tabakprodukten verbunden war.

Schließlich sollte man darauf hinweisen, daß die Beschränkungen im vorgelegten Richtlinienvorschlag sowohl mit der Pariser Konvention vom (14. Juli 1967, Stockholm), der Richtlinie der Gemeinschaft zu den Handelsmarken (89/104/EWG) (1), sowie mit den Vorgängern der Richtlinie 89/52/EWG, die das Fernsehen betrifft und vorher angeführt wurde. Alle diese Rechtsvorschriften legen die Grenzen zur Ausübung des Markenrechts fest, etwa die Bestimmungen über unlauteren Wettbewerb, über die Haftpflicht und den Verbraucherschutz. So sieht die Richtlinie 89/104/EG in Artikel 3 Paragraph 2 vor, daß die Mitgliedsstaaten sowohl eine Markeneintragung verweigern können oder eine bereits registrierte Marke für nichtig

(1) ABl. L40 vom 11.2.1989 S.1

erklären, und dies im Hinblick auf eine Gesetzgebung, die nicht das Markenrecht unmittelbar betrifft.

Der vorliegende Vorschlag berührt jedoch nicht unter Berücksichtigung der bestehenden Regelungen der Fernsichtlinie 39/552/EWG, vor allem der Regelungen der Artikel 13 und 17 Paragraph 2, das Recht der Hersteller, sportliche und kulturelle Veranstaltungen zu unterstützen. Er darf jedoch nicht von diesen Ereignissen profitieren, um Werbung unter Einsatz von Werbemedien durchzuführen, die die Marke, Symbole oder andere Unterscheidungsmerkmale verwenden, die mit Tabakprodukten verbunden sind. Es ist daher notwendig zwischen einer Bekanntmachung und der Werbung zu unterscheiden. Daher wird die Werbung für die Unterstützung einer Veranstaltung vom Werbeverbot betroffen, die solche Unterscheidungsmerkmale verwendet. Dagegen ist die Vorstellung eines Herstellers gegenüber der Öffentlichkeit mit der Information, daß er eine Veranstaltung unterstützt nicht verboten, solange er vollständig auf die Verwendung von Symbolen oder Unterscheidungsmerkmalen verzichtet, die diese Veranstaltung mit einer Tabakmarke verbindet.

**II.3 Der Tabakkonsum, insbesondere der von Zigaretten, ist in den Vereinigten Staaten und in Europa ein sozial angesehenes Verhalten geworden. Dieser positive Eindruck des Tabaks ist unter anderem auf die Werbung zurückzuführen. In den Vereinigten Staaten wie auch in einigen nordeuropäischen Ländern hat sich dieses Bild jedoch bereits gewandelt, und der Tabakverbrauch beginnt abzunehmen. Tabak alleine ist die wichtigste Ursache für Krebs und sowie eine wichtige Ursache für andere schwere Erkrankungen, etwa die Herz- und Kreislaufkrankheiten. Tabakerzeugnisse sind in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften Jahr für Jahr für den Tod von etwa 430.000 Menschen verantwortlich. Mindestens 25% der Todesfälle zwischen 35 und 69 Jahren wurden durch Tabak verursacht, ebenso bei 10% der Verstorbenen die älter als 70 Jahre sind. Falls dieser Trend anhält, werden in den 31 europäischen Staaten nach WHO Schätzungen von den Jugendlichen, die 1990 noch keine 25 Jahre alt sind, im Jahre 2025 bereits 2 Millionen vorzeitig an den Folgen des Rauchens sterben (1).**

Angesichts dieser Tatsache haben die Mitgliedstaaten in ihrem Programm "Europa gegen den Krebs", im Jahre 1986 der Bekämpfung des Rauchens Priorität eingeräumt.

Die Werbung ist in diesem Zusammenhang einer der Faktoren der Marktexpansion für Tabakerzeugnisse. Die massive Überflutung mit Bildern und Botschaften, die den Verbrauch von Tabakerzeugnissen fördern sollen, verdrängt beim Verbraucher jeden Gedanken an die Schädlichkeit des Rauchens und verleitet die Jugendlichen, mit einem scheinbar sozial akzeptierten Verhalten zu experimentieren.

Auch wenn noch nicht eindeutig nachgewiesen ist, daß die Werbung allein und unmittelbar den Einstieg in den Tabakkonsum bzw. die Tabakabhängigkeit bei denen, die es schon probiert haben, bestimmt, so spielt sie doch bei der Förderung des Rauchens eine grundlegende Rolle. Rauchen wird im allgemeinen in der Kindheit und in der Jugend gelernt. Etwa 60% der Raucher beginnen vor dem 13. Lebensjahr, über 90% vor dem 20. Lebensjahr.

---

(1)

- . Dr. Richard Peto, University of Oxford, Clinical Trial Service Unit & ICRF Cancer Studies Unit; Chairman of the WHO Consultative Group on statistical aspects of tobacco-related disease.
- . Consultation on the Statistical Aspects of Tobacco-Related Mortality. Convened by the World Health Organization in Geneva in October 1989.
- . Epidemiology: "Tobacco-attributable mortality: global estimates and projections". Tobacco Alert. World Health Organization, Januar 1991.
- . "It can be done". A World Health Organization report on the first European conference on tobacco policy in Madrid, 7. - 11. November 1988.

Da nur 10% der Raucher als Erwachsene mit dem Rauchen beginnen, bilden Kinder und Jugendliche die Gruppe, aus denen sich der überwiegende Teil der neuen Raucher rekrutieren muß (1).

Darüber hinaus sollen nach Ansicht der Tabakhersteller die Werbeverbote, die im Rahmen der Gemeinschaft bereits von einigen Mitgliedsstaaten aus Südeuropa verhängt wurden vor allem dazu dienen, ihr Tabakmonopol oder die nationale Zigarettenherstellung zu schützen. Dieses Argument berücksichtigt jedoch nicht die Tatsache, daß nicht alle Mitgliedsstaaten, welche dieser Kategorie entsprechen, sich für ein derartiges Verbot ausgesprochen haben. Darüber hinaus dienen die bestehenden Werbeverbote in den Mitgliedsstaaten nicht als Maßnahme der Importbeschränkung. Dagegen gibt es eine Reihe von EFTA-Staaten in Nordeuropa, wie Norwegen, Finnland und Island, die weder Rohtabake herstellen, noch über ein Tabakmonopol verfügen, daß geschützt werden muß, dennoch ein totales Werbeverbot gemäß den Empfehlungen der WHO und der internationalen wissenschaftlichen Gemeinschaft erlassen haben.

Folgt man der Tabakindustrie, dann bestünde die Rolle der Werbung lediglich darin, die Raucher zu einem Wechsel der Marke zu bewegen und damit einen besseren Wettbewerb zwischen den auf dem Markte angebotenen Erzeugnissen zu gewährleisten (2). Zweifellos versucht jede Werbung per definitionem, den Marktanteil des betreffenden Erzeugnisses zu vergrößern. Jedoch zeigen die Studien klar, daß Raucher sehr markentreu sind und daß Zigaretten zu den Produkten mit der höchsten Markentreue zählen.(3)

---

(1) Tye, J.B., Warner, K.E., and Glantz, S.A. "Tobacco advertising and Consumption: evidence of a causal relationship". World Smoking and Health. (1988) 6-13

. Royal College of Physicians of London. "Smoking and health. The third report of the Royal College of Physicians of London".

London, Pitman Medical (1987) S. 104

. Chapman, S. "Cigarette advertising and Smoking: A review of the evidence", British medical Association, London (1985)

(2) Tye, J.B., Warner, K.E., Glantz, S.A. "Tobacco advertising and consumption: Evidence of a causal relationship". J. Public Health Policy: 492 - 508, 1987

(3) F.C.B. Agency Other products Kapferer and Laurent (1983)

Da die Tabakwerbung jedoch allgegenwärtig ist, sind ihr alle ausgesetzt, Kinder wie Erwachsene, Nichtraucher wie Raucher, ja selbst Raucher, die eigentlich das Rauchen aufgeben möchten.

Nehmen wir das Beispiel der Kinder und Jugendlichen: viele von ihnen probieren die Zigarette sehr früh. Diejenigen, die durch die Wirkung der Werbung einer bestimmten Marke die Treue halten, werden wohl auch - und gerade hierdurch - regelmäßige Raucher werden.

Hätte der Wettbewerb zwischen Firmen für Marktanteile keinerlei Einfluß auf das gesamte Verbrauchsvolumen, würde der Tabakverbrauch sehr schnell abnehmen, alleine schon wegen der demographischen Entwicklung sowie dem vorzeitigen Abgang von Rauchern mit Raucherkrankheiten.

Diese Analyse der Rolle der Werbung für Tabakerzeugnisse bedeutet nicht, daß nicht auch andere Faktoren Kinder und Jugendliche zum Rauchen bewegen, u.a. das Verhalten von Spielkameraden, von Lehrern, Eltern sowie von symbolischen Persönlichkeiten, die als Helden oder Modelle gesehen werden. Aber wir wissen natürlich auch, daß der Inhalt der Werbebotschaften eben darauf abzielt, bestimmte Bilder mit sympathischer Umgebung, außergewöhnlicher Abenteuer und mythischer Personen besonders herauszustellen, mit anderen Worten: die Phantasie zu manipulieren.

**II. 4.** In den zwölf Mitgliedstaaten liegen die Ausgaben für Tabakwerbung nicht höher als 3% der Gesamtausgaben für Werbung für andere Erzeugnisse und Dienstleistungen.

In Norwegen, wo Tabakwerbung seit 1975 verboten ist, betrug die Zuwachsrate für die für Werbung für alle Erzeugnisse verkauften Seiten in der Presse in den acht Jahren vor dem Verbot 3,9%, in den acht Jahren nach dem Verbot 5,6%. Das norwegische Beispiel zeigt, daß das Werbeverbot die wirtschaftliche Situation der Presse nicht beeinträchtigt.

### III. ANMERKUNGEN ZU DEN ARTIKELN

#### Artikel 1:

Dieser Artikel enthält die Begriffsbestimmungen dieses Vorschlages. Die Begriffsbestimmungen gelten ausschließlich für diese Richtlinie. Bei der Definition des Begriffes "Werbung" wurde auf die gängigste Begriffsbestimmung zurückgegriffen. Der Begriff "Tabakerzeugnisse" ist der gleiche, der bereits in allen vorangegangenen Richtlinien im Rahmen der Bekämpfung des Tabakkonsums verwendet wurde. Der Begriff "Verkaufsstelle für Tabak" gilt ausschließlich für Verkaufsstellen, in denen, gemäß der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten, hauptsächlich Tabakerzeugnisse verkauft werden und die über einen Innenraum zum Verkauf ihrer Erzeugnisse verfügen.

#### Artikel 2:

- Absatz 1: Er stellt die allgemeine Regel auf, d.h. ein Verbot jeder Werbung für Tabakerzeugnisse in der Gemeinschaft außerhalb von Verkaufsstellen für Tabak.

- Absatz 2: Er stellt fest, daß in Paragraph 1 festgelegte Verbot auch für die Tabakwerbung gilt, die nicht unmittelbar auf Tabakprodukte Bezug nimmt, sondern (nur) ein Markenzeichen verwendet, dessen Bekanntheitsgrad vor allem (in erster Linie) mit einem Tabakprodukt verbunden ist. Wegen des großen Bekanntheitsgrades der Marken, der Embleme oder anderer unverkennbarer Zeichen der Tabakerzeugnisse wird Werbung, die andere Erzeugnisse darbietet, wahrgenommen wie Werbung für Tabakerzeugnisse. Demnach regt auch diese Art von Werbung zum Verbrauch von Tabakerzeugnissen an.

Die Öffentlichkeit erkennt also die unverkennbaren Zeichen für Tabakerzeugnisse, selbst wenn diese Zeichen für die Werbung anderer Erzeugnisse verwendet werden.

- Absatz 3: Hier soll verhindert werden, daß der Bekanntheitsgrad eines Erzeugnisses, das kein Tabakerzeugnis ist, zur Werbung für ein Tabakerzeugnis genutzt wird. So kann der Bekanntheitsgrad, der für ein Erzeugnis, das kein Tabakerzeugnis ist, geschaffen wurde, absichtlich für ein Tabakerzeugnis genutzt werden. Angesichts des Verbots im ersten Absatz wäre die Verwendung dieses Bekanntheitsgrades für ein neues Tabakerzeugnis eine Wettbewerbsverzerrung.

Diese beiden Bestimmungen, die sich gegenseitig ergänzen, regeln somit die indirekte Werbung.

- Absatz 4: Dieser Absatz untersagt die Verkaufsförderung für Tabakerzeugnisse durch Gratisverteilung. Bei einer derartigen Gratisverteilung handelt es sich um eine direkte Verkaufsförderung.

Artikel 3:

Hier wird festgelegt, daß das in Artikel 2 vorgesehene Verbot nicht für das Innere von Verkaufsstellen für Tabak gilt, die einen geschlossenen Innenraum zur Bedienung ihrer Kunden haben. Soll die Werbung voll und ganz ihre Rolle der Unterrichtung interessierter Verbraucher erfüllen, muß die Industrie in der Lage sein, ihre Erzeugnisse unter Wettbewerbsbedingungen zur Kenntnis zu bringen. Dabei unterliegt diese Werbung innerhalb der Tabakverkaufsstellen weiterhin den eventuellen Bestimmungen der Mitgliedstaaten, da sie, angesichts ihrer Eigenschaften, nicht die Regeln des Funktionierens des Binnenmarktes berührt.

Um jedes Risiko einer Umgehung dieser Bestimmung zu vermeiden, darf diese Werbung nicht von außen sichtbar sein.

Dieses Verbot gilt auch für Kioske und andere offene Verkaufsstellen für Tabak, selbst wenn es sich dabei um die Haupttätigkeit handelt, da hier der Schutz der Nichtverbraucher von Tabakerzeugnissen, insbesondere der Jugendlichen, nicht gewährleistet ist. Dies gilt auch für kleine oder große Geschäfte mit mehreren Verkaufsregalen verschiedener Erzeugnisse, da bei Werbung in diesen Geschäften das Risiko besteht, daß ohne Unterschied Verbraucher wie Nichtverbraucher dieses Erzeugnisses angesprochen werden, wo doch die Richtlinie letztere schützen soll.

Artikel 4:

Analog zur Richtlinie über irreführende Werbung (1) ebenso wie der Richtlinienentwurf über die Werbung für Medikamente (2) stellt diese Bestimmung den Personen oder Organisationen, die ein legitimes Interesse an einem Verbot von Tabakwerbung haben, Mittel zur Verfügung, um die Begrenzung der Werbung gemäß Artikel 2 und 3 zu kontrollieren.

Artikel 5:

Er gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, andere Regeln zum Schutze der Gesundheit ihrer Bevölkerung im Bereich der Tabakwerbung aufzustellen etwa bei Tabakverkaufsstellen, vorausgesetzt, diese beachten die Bestimmungen dieser Richtlinie.

Artikel 6 und 7:  
Standardartikel

(1) 84/450/EWG, ABl. L250 vom 19.9.1984, S. 17

(2) ABl. C163 vom 4.7.1990, S. 10

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Werbung für Tabakerzeugnisse (\*)

(91/C 167/03)

KOM(91) 111 endg. — SYN 194

(Gemäß Artikel 149 Absatz 3 EWG-Vertrag von der Kommission vorgelegt am 17. Mai 1991)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100a,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

In den Mitgliedstaaten gelten unterschiedliche Vorschriften für die Werbung für Tabakerzeugnisse. Diese Werbung reicht über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus. Die Unterschiede sind derart, daß sie Handelshemmnisse für den freien Verkehr von Produkten, die dieser Werbung dienen, sowie von Dienstleistungen in diesem Bereich bilden und zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Sie behindern damit die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes.

Es erscheint geboten, diese Handelshemmnisse zu beseitigen. Zu diesem Zweck sind die Vorschriften über die Werbung für Tabakerzeugnisse zu harmonisieren. Dabei ist den Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit zu belassen, unter bestimmten Voraussetzungen die Maßnahmen zu treffen, die sie aus Gründen des Gesundheitsschutzes für notwendig halten.

Gemäß Artikel 100a Absatz 3 des Vertrages geht die Kommission in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus.

Diese Richtlinie muß daher den Schutz der Gesundheit, insbesondere junger Menschen, gebührend berücksichtigen.

Angesichts der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen allen Werbemitteln — Druckwerke, Rundfunk, Fernsehen, Film, mündliche Werbung — sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und einer Umgehung der Regelung muß diese Harmonisierung alle Formen und Mittel der Werbung mit Ausnahme der Fernsehwerbung, die bereits durch die Richtlinie 89/522/EWG des Rates (\*) erfaßt ist, abdecken.

Der Europäische Rat von Mailand vom 28. und 29. Juni 1985 hat auf die Bedeutung eines europäischen Aktionsprogramms zur Krebsbekämpfung hingewiesen.

Der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten haben in ihrer Entschließung vom 7. Juli 1986 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften gegen den Krebs (\*) als Ziel dieses Programms die Verbesserung der Gesundheit und der Lebensqualität der Bürger der Gemeinschaft durch eine Verringerung der Zahl der Krebserkrankungen genannt. Dabei haben sie den Kampf gegen den Tabakkonsum als vorrangig anerkannt.

Jahr für Jahr verursachen Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den Tod vieler Menschen.

Die Werbung spielt bei der Förderung des Rauchens, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, eine nicht zu unterschätzende Rolle.

(\*) ABl. Nr. C 116 vom 11. 5. 1990, S. 7.

(\*) ABl. Nr. L 298 vom 17. 10. 1989, S. 23.

(\*) ABl. Nr. C 184 vom 23. 7. 1986, S. 19.

Auf der Tagung des Ministerrats vom 3. Dezember 1990 haben sich einige Mitgliedstaaten für eine vollständige Harmonisierung der Tabakwerbung ausgesprochen.

Beim derzeitigen Stand der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten sowie angesichts deren voraussichtlicher Entwicklung kann sich eine vollständige Harmonisierung nur auf ein Verbot der Tabakwerbung stützen.

Die Tabakindustrie muß jedoch in der Lage sein, unter Beachtung der Markt- und Wettbewerbsgesetze die Verbraucher über die verschiedenen Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der verschiedenen Arten und Marken von Tabakerzeugnissen zu informieren.

Auf der anderen Seite ist der Tabakkonsum äußerst schädlich für die Gesundheit. Es erscheint daher zweckmäßig, diese Information ausschließlich den tatsächlichen Interessenten, d. h. den Verbrauchern von Tabakerzeugnissen, zugänglich zu machen.

Werbung ist daher einzig und allein in Tabakläden zu gestatten, die über einen geschlossenen Innenraum zur Bedienung ihrer Kunden verfügen.

Indem die Möglichkeit der Werbung innerhalb dieser Verkaufsstellen gewährleistet wird, erfüllt die Werbung ihre wesentliche Rolle; gleichzeitig ist damit der Schutz der Bevölkerung im allgemeinen und der Kinder und Jugendlichen im besonderen gewährleistet.

Alle Formen der indirekten Werbung erzeugen die gleichen Wirkungen wie direkte Werbung. Es sind daher auch alle Formen der indirekten Werbung zu untersagen, in denen das Tabakerzeugnis zwar nicht direkt erwähnt wird, in denen aber eine Marke, ein Emblem, ein Symbol oder ein anderes unverwechselbares Erkennungszeichen benutzt wird, das gewöhnlich für Tabakerzeugnisse verwendet wird.

Personen oder Organisationen, die gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ein berechtigtes Interesse in dieser Frage haben, müssen die Möglichkeit haben, gegen jede Werbung rechtlich vorzugehen, die nicht den Bestimmungen entspricht, welche die Mitgliedstaaten in Anwendung dieser Richtlinie erlassen haben —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

#### Artikel 1

Im Sinne dieser Richtlinie sind:

- *Werbung*: jede Form der Kommunikation — durch Druckwerke, Rundfunk, Fernsehen, Film oder auf mündliche Weise — deren Ziel bzw. deren direkte oder indirekte Wirkung die Verkaufsförderung — einschließlich der Werbung — für ein Tabakerzeugnis ist und die, ohne sich unmittelbar auf das Produkt zu beziehen, das Werbeverbot zu umgehen versucht,

indem sie Namen, Marken, Symbole und andere Unterscheidungsmerkmale verwendet, die sich auf Tabakprodukte beziehen;

- *Tabakerzeugnisse*: alle Erzeugnisse, die zum Rauchen, Schnupfen, Lutschen oder Kauen bestimmt sind, sofern sie ganz oder teilweise aus Tabak bestehen;
- *Tabakgeschäfte*: auf den Verkauf von Tabak spezialisierte Verkaufsstellen, die zur Bedienung ihrer Kunden über einen geschlossenen Innenraum verfügen. Geschäfte mit mehreren Verkaufsabteilungen für verschiedene Produkte fallen nicht unter diese Begriffsbestimmung.

#### Artikel 2

- (1) Unbeschadet der Richtlinie 89/522/EWG sind alle Arten der Werbung für Tabakprodukte auf dem Gebiet der Gemeinschaft verboten.
- (2) Die Mitgliedstaaten wachen darüber, daß eine Handelsmarke, deren Bekanntheitsgrad in erster Linie mit einem Tabakerzeugnis verbunden ist, nicht für die Werbung in anderen Marktbereichen verwendet wird, solange sie im Bereich der Tabakwerbung eingesetzt wird.
- (3) Die Mitgliedstaaten wachen darüber, daß neue Tabakprodukte nicht aus dem Bekanntheitsgrad von Handelsmarken Nutzen ziehen, den diese für andere Produkte als Tabakprodukte erworben haben.
- (4) Jede Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen ist untersagt.

#### Artikel 3

Die Mitgliedstaaten können die Werbung in Tabakgeschäften zulassen, sofern diese von außen nicht sichtbar ist.

#### Artikel 4

Die Mitgliedstaaten wachen darüber, daß ausreichende und wirksame Kontrollmaßnahmen getroffen werden, um die Anwendung der aufgrund dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften sicherzustellen. Diese Maßnahmen müssen Vorschriften umfassen, nach denen Personen oder Organisationen, die nach einzelstaatlichem Recht ein berechtigtes Interesse an der Untersagung einer mit dieser Richtlinie unvereinbaren Werbemaßnahme haben, dagegen entweder gerichtlich oder durch ein Vorstelligwerden bei dem zuständigen Verwaltungsorgan vorgehen können, mit dem Ziel, eine Gerichtsentscheidung bzw. die Einleitung juristischer Schritte zu erwirken.

*Artikel 5*

Diese Richtlinie läßt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, unter Beachtung des Vertrages Vorschriften zu erlassen, die sie zum Schutz der Volksgesundheit im Bereich der Tabakwerbung für erforderlich halten, sofern dies keine Beeinträchtigung dieser Richtlinie beinhaltet.

*Artikel 6*

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen vor dem 31. Juli 1992 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in diesen selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten wenden die gemäß Absatz 1 verabschiedeten Vorschriften ab 1. Januar 1993 an.

*Artikel 7*

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

---

**FICHE D'IMPACT****L'IMPACT ECONOMIQUE DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE  
en particulier vis-à-vis des petites et moyennes entreprises**

Titre de la proposition : Proposition modifiée de directive du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats Membres en matière de publicité en faveur des produits du tabac.

La proposition

1. Si l'on tient compte du principe de subsidiarité, pourquoi une législation communautaire est-elle nécessaire dans ce domaine et quels sont ses buts principaux ?

La proposition remplace la proposition modifiée de directive du Conseil en matière de publicité autorisée par voie de presse et d'affiches en faveur des produits du tabac (JO C 116 du 11 May 1990).

Suite aux discussions au sein du Conseil des Ministres de la Santé du 17 mai et du 3 décembre 1990 sur la proposition mentionnée ci-dessus, la nouvelle proposition vise à une harmonisation complète des législations nationales en matière de publicité des produits du tabac en dehors des établissements de vente, en vue de supprimer les entraves au bon fonctionnement du marché intérieur.

La proposition fait aussi partie de la politique générale de la Communauté en matière de lutte contre le cancer.

L'impact économique

2. Quels sont les secteurs qui seront affectés par cette proposition ?

Les secteurs économiques principalement concernés sont les fabricants de produits du tabac, les publicitaires et les détaillants. La Communauté européenne étant surtout importateur net, cette mesure n'aura aucune incidence sur le secteur de la production du tabac brut.

Une estimation faite en 1986 indique que, dans la Communauté européenne, le tabac, en dehors de la production de tabac brut, emploie l'équivalent de 250.000 personnes à temps plein. Ces emplois concernent plus particulièrement les secteurs de la fabrication et de la distribution.

Chaque Etat membre fabrique environ 60 % des produits du tabac qu'il consomme.

Dans le secteur de la publicité des produits du tabac, la plupart des agences sont des compagnies multi-nationales.

3. Quelles seront les exigences imposées aux entreprises par cette directive ?

Cette directive limite strictement la publicité pour les produits du tabac à l'intérieur des points de vente qui disposent d'un espace réservé à la vente.

Le type de moyens utilisés pour la vente des produits du tabac varie largement d'un Etat membre à l'autre. Les débits de tabac

constituent le principal moyen de distribution en Italie et en Grèce (100 % dans les deux pays) et en Espagne. En Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ce moyen de vente ne représente que 30 % du réseau de distribution. En Belgique, au Luxembourg, en Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les grandes surfaces sont un important moyen de distribution, avec 30 à 40 % du marché. Les autres moyens de distribution sont représentés par les commerces d'alimentation et les machines automatiques.

Dans certains Etats membres, la proposition pourrait obliger certains détaillants à enlever des publicités permanente sur le devanture de leur magasin, ce qui pourrait entraîner des frais de remise en état.

Tous les Etats membres ont déjà une législation sur la publicité des produits du tabac. La France, l'Italie et le Portugal ont prévu une interdiction totale. Les autres Etats membres imposent des restrictions d'ordre divers.

4. Quelles pourraient être les conséquences économiques de la proposition ?

Cette mesure, combinée avec d'autres mesures prise dans le cadre de la lutte contre le tabagisme au niveau européen, telles que la directive 89/622/CEE sur l'étiquetage des produits du tabac, pourrait à long terme entraîner une chute des vente des produits du tabac, avec des conséquences pour le secteur du tabac brut, les producteurs, les distributeurs et les publicitaires.

L'impact sur l'emploi dépendra évidemment de l'impact sur les ventes, tout en considérant le fait que les fabricants de produits du tabac et les publicitaires utilisent une masse salariale assez faible.

Il peut y avoir des conséquences négatives limitées sur la situation économique des agences de publicité. Cependant, dans la Communauté européenne, les dépenses en matière de publicité des produits du tabac ne dépassent pas 2 % du budget total de la publicité. En outre, on a pu constater que, dans des pays qui appliquent déjà l'interdiction totale tels que le Portugal et la Norvège, les dépenses de publicité ont continué à augmenter.

5. La proposition contient-elle des mesures qui prend en compte la situation spécifique des petites et moyennes entreprises ?

Non.

#### Consultation

6. Les organisations suivantes ont été consultées sur cette proposition et leur point de vue est le suivant :

Les agences de publicité et l'industrie du tabac, qui suivent attentivement l'évolution de ce dossier, ont eu à plusieurs reprises l'occasion d'émettre une opinion que, dans la plupart des cas, est hostile à la proposition.

Cependant, cette proposition reçoit le soutien unanime de la communauté scientifique internationale, des experts en matière de santé et de l'OMS. Les organisations de lutte contre le tabagisme et de lutte contre le cancer, qui ont été consultées dans le cadre du programme "L'Europe contre le cancer" ont donné leur appui inconditionnel au principe d'une interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac.

27.09.91

**Beschluß**  
des Bundesrates

zum

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates be-  
treffend die Werbung für Tabakerzeugnisse\*)

KOM (91) 111 endg.; Ratsdok. 6748/91

\*) Ursprünglicher Vorschlag vgl. Drucksache 243/89

= AE-Nr.: 890950

Der Bundesrat hat in seiner 634. Sitzung am 27. September 1991 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

**A**

1. Der Bundesrat verweist auf seinen Beschluß vom 20. Oktober 1989 zu dem ursprünglichen Richtlinien-vorschlag - BR-Drucksache 243/89 (Beschluß) -, in dem er sich ausführlich und kritisch zu Werbeverboten geäußert hat.

Er bittet deshalb die Bundesregierung, sich weiterhin ablehnend zu den von der Kommission vorgeschlagenen totalen Werbeverboten auszusprechen.

...

Zur Rechtsgrundlage

2. Nach Auffassung des Bundesrates fehlt der Gemeinschaft die Kompetenz für das im Richtlinienvorschlag vorgesehene umfassende Werbeverbot für Tabakerzeugnisse.
- Auf der Grundlage des Artikels 100 a EWGV können gemeinschaftsrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen nur dann erlassen werden, wenn sie die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Dies ist nur dann der Fall, wenn durch Angleichung der unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des Vertrages beseitigt werden. Eine Angleichung der unterschiedlichen nationalen Vorschriften über die Werbung für Tabakerzeugnisse auf der Basis eines Werbeverbotes verhindert jedoch den freien Verkehr mit Produkten und von Dienstleistungen, die eine solche Werbung zum Inhalt haben. Vermarktungsverbote stellen keine nach Artikel 100 a EWGV zulässigen Harmonisierungsmaßnahmen zur Erleichterung des freien Warenverkehrs dar.
  - Da Artikel 100 a EWGV schon wegen des Inhalts der vorgeschlagenen Maßnahme als Rechtsgrundlage nicht in Betracht kommt, kann sich die Kommission zur Rechtfertigung ihres Vorschlages auch nicht darauf berufen, daß sie bei Maßnahmen, die auf diese Vertragsbestimmung gestützt werden können, im Bereich Gesundheit von einem hohen Schutzniveau auszugehen hat.

...

Drucksache 425/91 (Beschluß)

- Indem das vorgeschlagene Werbeverbot dem Gesundheitsschutz nicht im Rahmen einer zulässigen Harmonisierungsmaßnahme nach Artikel 100 a EWGV dient, wäre eine Kompetenz der Gemeinschaft nur gegeben, wenn sie für den Schutz der Gesundheit als solcher eine Zuständigkeit besäße. Dies ist aber, wie der Bundesrat schon wiederholt festgestellt hat, nicht der Fall.

Soweit der Richtlinienvorschlag auch Werbung im Rundfunk betrifft, weist der Bundesrat darauf hin, daß die Gemeinschaft unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt insoweit eine Regelungskompetenz besitzt.

Zur verfassungsrechtlichen Problematik

3. Unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz erinnert der Bundesrat an seine Stellungnahme zum vorausgegangenen Richtlinienvorschlag - BR-Drucksache 243/89 (Beschluß, Ziffer 2) - .

Soweit der Schutzbereich des Artikels 12 Abs. 1 GG in Frage steht, erscheint die vorgesehene Regelung vor allem deswegen noch erheblich problematischer als die früher vorgeschlagene Regelung, weil sie ein nahezu vollständiges, alle Werbemittel und -methoden umfassendes Werbeverbot enthält und dieses Verbot undifferenziert die Werbung für alle Arten von Tabakwaren erfassen soll. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein solches Werbeverbot bestehen jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Kriterien der Erforderlichkeit und Zumutbarkeit.

...

Zu den einzelnen Vorschriften

4. Das in Artikel 2 Abs. 2 wiederum vorgesehene Verbot des Markentransfers kann - wie der Bundesrat bereits zu der vergleichbaren Bestimmung im vorausgegangenen Richtlinienvorschlag festgestellt hat (aaO. Ziffer 3, zweiter Spiegelstrich) - nicht hingenommen werden, da die mit dem Richtlinienvorschlag verfolgten gesundheitspolitischen Ziele einen derart weitreichenden Eingriff in Markenrechte verfassungsrechtlich nicht zu tragen vermögen.
5. Gegen die nach Artikel 3 zulässige Ausnahmeregelung für die von außen nicht sichtbare Werbung in Tabakgeschäften wären verfassungsrechtliche Bedenken zu erheben, falls Artikel 3 in Verbindung mit der Definition der Tabakgeschäfte in Artikel 1 dritter Spiegelstrich so verstanden werden müßte, daß nur spezialisierte Tabakgeschäfte und nicht auch dem Verkauf von Tabakerzeugnissen dienende abgeschlossene Räumlichkeiten in größeren Verkaufseinheiten der Ausnahmeregelung unterfallen können.
6. Es sind keine hinreichenden Gründe dafür ersichtlich, die Mitgliedstaaten entsprechend der in Artikel 4 vorgesehenen Regelung gemeinschaftsrechtlich dazu zu verpflichten, Einzelpersonen oder Verbänden im Falle eines Verstoßes gegen das Werbeverbot entweder eine Klagebefugnis oder einen Anspruch auf ein behördliches Einschreiten einzuräumen.

...

B

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, inwieweit auf nationaler Ebene gesetzliche Regelungen getroffen werden können, um die Werbung für Tabakerzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland weiter einzuschränken.

Die Bundesregierung soll dem Bundesrat bis zum 30. Juni 1992 hierzu Bericht geben.

Begründung:

Der Bundesrat vertritt zwar die Auffassung, daß die Europäischen Gemeinschaften über keine Kompetenz zur Regelung eines Werbeverbots für Tabakerzeugnisse verfügen. Aus gesundheitspolitischer Sicht werden jedoch die Anliegen der EG-Kommission vom Bundesrat geteilt. In der Bundesrepublik Deutschland gelten ein Verbot der Radiowerbung für Zigaretten und ähnliche Erzeugnisse sowie Einschränkungen beim Inhalt der Werbebotschaft bei den übrigen erlaubten Werbemedien. Diese Einschränkungen der Werbemöglichkeiten werden als nicht ausreichend angesehen. Der Tabakkonsum, insbesondere der von Zigaretten, ist in der Bundesrepublik Deutschland noch immer ein sozial akzeptiertes Verhalten.

Die Werbung für Tabak hat daran einen ganz entscheidenden Anteil. Insbesondere Kindern und Jugendlichen wird durch die nahezu uneingeschränkte Werbemöglichkeit für Tabakerzeugnisse der Eindruck vermittelt, daß das Rauchverhalten ein fester Bestandteil der Erwachsenenwelt sei.

Darüber hinaus suggeriert die Werbung Kindern und Jugendlichen, daß wünschenswerte Charaktereigenschaften eng mit dem Umstand des Rauchens verbunden seien.

...

Die Werbung für Tabakerzeugnisse hat damit einen erheblichen Anteil daran, daß junge Menschen sehr früh Rauchverhalten einüben und in eine entsprechende Abhängigkeit geraten. Es ist deshalb erforderlich, daß in der Bundesrepublik Deutschland dringend die Werbung für Tabakerzeugnisse eingeschränkt wird.