

05.10.01**Empfehlungen**
der AusschüsseEU - G - In - K - R - Wizu **Punkt** der 768. Sitzung des Bundesrates am 19. Oktober 2001

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen

KOM(2001) 283 endg.; Ratsdok. 10184/01

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuss für Kulturfragen (K),
der Rechtsausschuss (R) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Ausgeliefert am 09. Okt. 2001

- EU
Wi

(bei
Annahme
auch nur
einer
Ziffer der
Kon-
zeption
unter A
entfällt
Kon-
zeption B)
1. Der Bundesrat hat sich bereits in seinen Beschlüssen vom 20. Oktober 1989 (BR-Drucksache 243/89 (Beschluss)), vom 27. September 1991 (BR-Drucksache 425/91 (Beschluss)) kritisch zu Werbeverboten für Tabakerzeugnisse ausgesprochen. Er steht auch dem neuen Richtlinienvorschlag der Kommission kritisch gegenüber und fordert die Bundesregierung auf, ihrer Haltung zu Werbeverboten für Nahrungs- und Genussmittel folgend (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 8. August 2001, BT-Drucksache 14/6780, Nr. 2 bis 9 und 13) dem Richtlinienvorschlag in seiner jetzigen Form nicht zuzustimmen.
- EU
Wi
2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass auch die vorgeschlagene revidierte Fassung einer Tabakwerberichtlinie unter Würdigung der Entscheidungsgründe zum Urteil des EuGH vom 05.10.2000 (C 376/98) ebenfalls nicht geeignet ist, spürbare Beeinträchtigungen des Wettbewerbes zu beseitigen. Die angestrebten Harmonisierungsmaßnahmen beschränken sich vielmehr auf gesundheitspolitische Aspekte, so dass dem Erlass der Richtlinie das Harmonisierungsverbot des Artikels 152 Abs. 4 EG-Vertrag entgegensteht.
- EU
R
3. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das vorgesehene Verbot der Tabakwerbung in Printmedien sowie die vorgesehene Einräumung von Verfahrensrechten für Personen und Organisationen mit einem legitimen Interesse an der Einhaltung der Verbote aus Kompetenzgründen und aus Gründen der Subsidiarität entfallen sollten.
- EU
In
R
4. Die derzeit bestehenden unterschiedlichen Regelungen über die Tabakwerbung in den Informationsmedien führen nicht zu einer spürbaren Wettbewerbsverzerrung.
- EU
Wi
5. Der Bundesrat stellt fest, dass die Kommission beim Verbot der Tabakwerbung in Presseerzeugnissen nach Artikel 3 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags keine erwähnenswerten Hindernisse für den Freiverkehr mit Presseerzeugnissen im europäischen Binnenmarkt nachgewiesen hat. Der Vorschlag ist insoweit der Versuch einer Umgehung des Harmonisierungsverbotes aus Artikel 152 Abs. 4 EGV. Dies gilt insbesondere bei den beabsichtigten Werbeverboten für die

regionale und lokale Presse, die in den Vorschlag einbezogen wurden, obwohl bei ihnen kein grenzüberschreitender Freiverkehr stattfindet.

- EU
R
6. Auch diejenigen Mitgliedstaaten, in denen Tabakwerbung in Printmedien verboten ist, müssen auf Grund des Verbots von Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im EG-Binnenmarkt die Einfuhr von Presseerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten, die Tabakwerbung enthalten, zulassen. Die Werbeverbote einzelner Mitgliedstaaten führen zwar dazu, dass für Printmedien unterschiedliche Bedingungen bei der Finanzierung durch Anzeigen bestehen. Dies verursacht aber keine spürbare Wettbewerbsverzerrung. Die Printmedien der einzelnen Mitgliedstaaten werden nämlich wegen des Sprachenunterschieds in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle von einer nationalen Leserschaft gekauft und stehen deshalb untereinander in keinem Wettbewerb. Aus diesem Grund verliert auch die Entscheidung eines Mitgliedstaates, die Gesundheit seiner Bevölkerung durch das Verbot der Tabakwerbung in Printmedien zu schützen, nicht seine Wirksamkeit, wenn in anderen Mitgliedstaaten ein entsprechendes Verbot nicht besteht.
- EU
In
K
7. Der Bundesrat stellt fest, dass gegen die in den Artikeln 3 und 4 vorgesehenen Totalwerbeverbote kompetenzrechtliche Bedenken insoweit bestehen, als die Richtlinie auf Artikel 95 EGV gestützt ist. Denn es ist nicht ersichtlich, dass mit den vorgesehenen Verboten der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr und damit die Verwirklichung des Binnenmarktes gefördert wird.
- EU
R
8. Neben diesen kompetenzrechtlichen Gründen spricht auch der Grundsatz der Subsidiarität gegen das vorgesehene Verbot der Tabakwerbung in Printmedien. Schon bisher ist in den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 98/553/EG die Tabakwerbung im Fernsehen untersagt. Außerdem besteht eine gemeinschaftliche Regelung zur Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen mit Warnhinweisen, die erst unlängst durch die Richtlinie 2000/37/EG (ABl. EG Nr. L 194 S. 26 vom 18. Juli 2001) verschärft wurde.
- EU
In
9. Tabakwerbeverbote zielen überwiegend auf gesundheitspolitische Aspekte.

- EU
In
R
10. Ein europäisches Verbot der Werbung in Printmedien würde die gesetzgeberische Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Gesundheitsschutz weiter [über das erforderliche Maß] aushöhlen.
11. [EU
R]
- EU
In
K
12. Der Bundesrat stellt ferner fest, dass gegen die in Artikeln 3 und 4 vorgesehenen Totalwerbeverbote erhebliche gemeinschaftsgrundrechtliche Bedenken insoweit bestehen, als der gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsschutz die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gebietet, das Ziel des Gesundheitsschutzes aber mit weniger intensiven Eingriffen in die Freiheit der Medien sowie die Berufsfreiheit erreicht werden kann.
- EU
R
13. Im Übrigen würde ein Verbot der Werbung in Printmedien in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, in denen die Tabakwerbung auf Plakaten zur Zeit zulässig ist, zu einem Wertungswiderspruch führen. Die Tabakwerbung auf Plakaten hat nämlich eine größere Breitenwirkung, weil man sich ihr nicht entziehen kann, und sie erreicht insbesondere auch Kinder und Jugendliche, die zu den einschlägigen Zeitungen und Zeitschriften noch keinen Zugang haben.
- EU
R
14. Hinsichtlich der vorgesehenen Einräumung von Verfahrensrechten in gerichtlichen und/oder Verwaltungsverfahren an Personen und Organisationen mit einem legitimen Interesse an der Einhaltung der Werbe- und Sponsoringverbote ist eine Notwendigkeit nicht hinreichend erkennbar; es ist nicht ersichtlich, weshalb die Kontrolle allein durch die zuständigen Behörden nicht ausreicht.
- EU
In
K
15. Der Bundesrat bedauert, dass
- EU
In
K
Wi
16. der Anwendungsbereich und die Reichweite der in Artikel 3 des Richtlinien-
vorschlags vorgesehenen Verbote im Hinblick auf Printmedien und Dienste der Informationsgesellschaft u. a. wegen des Fehlens einer Definition des Begriffs der "Presse" und der "sonstigen Printmedien" nicht hinreichend bestimmt werden.

- EU
Wi 17. So ist beispielsweise das in Artikel 3 enthaltene Verbot der Versendung von Post mit Tabakwerbung durch Unternehmen an eine Vielzahl individueller Empfänger im Hinblick auf das europäische Grundrecht auf Information rechtswidrig.
- EU
Wi 18. Die Kommission bleibt darüber hinaus auch den Nachweis schuldig, dass die Rundfunk- und Internet-Tabakwerbung, die ebenfalls nach Artikel 4 Abs. 1 bzw. Artikel 3 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags verboten werden sollen, nicht nur ihrem Wesen nach grenzüberschreitend sind, sondern unter Beachtung von Marktanteilsschwellen nach der Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft überhaupt binnenmarkterheblich empfangen bzw. genutzt werden. Eine Auslegung des Artikels 95 sowie von Artikel 47 Abs. 2 und Artikel 55 EG-Vertrag, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber diese Bestimmungen auch zur Beseitigung nur geringfügiger Wettbewerbsverzerrungen heranziehen darf, ist mit dem Grundsatz unvereinbar, dass die Befugnisse der Gemeinschaft auf Einzelermächtigungen beruhen (vgl. hierzu Ziffer 107 des EuGH-Urteils).
- EU
In
K 19. Der Bundesrat begrüßt, dass nach dem 13. Erwägungsgrund des Richtlinienvorschlags diese Richtlinie die sog. EG-Fernsehrichtlinie nicht berühren soll.
- EU
In
K
Wi 20. Der Bundesrat bedauert, dass die Regelungen des Richtlinienvorschlags in Artikel 4 der Richtlinie dieser Maßgabe des 13. Erwägungsgrundes nicht gerecht werden.
- Der Werbungsbegriff des Artikels 2 Buchstabe b) des Richtlinienvorschlags reicht über den Begriff der Werbung in Artikel 1 Buchstabe c) der EG-Fernsehrichtlinie hinaus.
 - Das Sponsoringverbot des Artikels 4 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags erfasst - über Artikel 17 Abs. 2 der EG-Fernsehrichtlinie hinausgehend - auch Unternehmen, deren Haupttätigkeit der Verkauf von Tabakerzeugnissen ist.

- EU
Wi 21. Das vorgeschlagene Verbot des Sponsoring grenzüberschreitender Veranstaltungen, Artikel 5 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags, ist umfassend und mithin nichtig. Der Richtlinienvorschlag unterscheidet hier weder den Kreis möglicher Sponsoren, noch definiert er binnenmarktrelevante grenzüberschreitende Veranstaltungen. Er wird den im EuGH-Urteil gezeichneten Anforderungen nicht gerecht, wonach – vorbehaltlich des konkreten Nachweises einer Wettbewerbsverzerrung - die zu verbietenden Formen des Sponsoring zu bestimmen sind, vgl. Ziffer 111. Es wird im Übrigen auch zu Bedenken gegeben, dass ein Sponsoringverbot z. B. bei Autorennen der Formel Eins dazu führen würde, dass diese begehrten sportlichen Großveranstaltungen in Staaten außerhalb der Gemeinschaft durchgeführt werden, in denen keine derartigen Werbeverbote bestehen.
- EU
Wi 22. Dem ebenfalls geplanten Verbot der Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen im Rahmen dieser Veranstaltungen fehlt der Binnenmarktbezug. Einerseits kann die unentgeltliche Gabe eines allgemein erlaubten Produktes der Genussmittelindustrie nicht Gegenstand der Harmonisierung von Rechtsvorschriften sein, andererseits handelt es sich bei den Veranstaltungen gerade um lokale Ereignisse.
- EU
Wi 23. Nach Auffassung des Bundesrates ist schließlich Artikel 8 des Richtlinienvorschlags rechtswidrig. Denn der Richtlinienvorschlag verstößt ohne entsprechende Begründungserwägung insoweit gegen die Begründungspflichten der Gemeinschaftsorgane nach Artikel 253 EGV.
- EU
Wi 24. Im Übrigen weist der Bundesrat darauf hin, dass die Bemühungen der Kommission um die Durchsetzung des Werbeverbots für Tabakerzeugnisse im diametralen Gegensatz zu Aktivitäten in anderen Politikbereichen der EU stehen, die auf eine Subventionierung des Tabakanbaus und auf eine Qualitätsverbesserung von Tabakerzeugnissen abzielen (vgl. hierzu etwa die Verordnung (EG) Nr. 2848/98 der Kommission vom 22. Dezember 1998 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 hinsichtlich der Prämienregelung, der Produktionsquoten und der Sonderbeihilfe für Erzeugergemeinschaften im Rohtabaksektor; ABl. EG Nr. L 358 Seite 17 vom 31.12.1998).

- EU
In
K 25. Der Bundesrat sieht daher keinen Bedarf für den Erlass der oben genannten Richtlinie.
- EU
In
K
Wi 26. Diese Stellungnahme ist vom Bund gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) maßgeblich zu berücksichtigen,
- EU
In 27. weil von den in Artikeln 3 und 4 geregelten Werbeverböten im Schwerpunkt die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder gemäß Artikel 30, 70 GG im Hinblick auf Werbe- und Sponsoringvorschriften für Rundfunk, Mediendienste und Presse betroffen sind.
- In 28. Begründung zu Ziffern 4, 7, 9, 10, 12, 15, 16, 19, 20 und 25 bis 27:
Der Bundesrat sieht keinen Bedarf für den Erlass der o. g. Richtlinie.
Zur Frage des Wettbewerbsschutzes
- Der Bundesrat bestreitet, dass die Kommission die Kompetenz hat, einheitlich ein Verbot zu regeln.
 - Das wäre zum einen dann der Fall, wenn eine Wettbewerbsverzerrung eintreten könnte und die Maßnahme geeignet ist, den Wettbewerb zu fördern. Beides fehlt.
 - Zunächst ist ein Verbot das genaue Gegenteil zur Erleichterung von Warenaustausch. Unter diesem Aspekt ist ein generelles, produktbezogenes Verbot nie geeignet, Wettbewerb zu ermöglichen. Eine Harmonisierung auf unterstem Niveau muss immer noch das Produkt zulassen. Die Begründung der Kommission, die unterschiedlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten würden freien Verkehr von Medien, Produkten und Dienstleistungen, die als Werbeträger verwendet werden, real behindern, bleibt Behauptung.
 - Voraussetzung für eine Wettbewerbssituation ist weiter ein wesentlicher, grenzüberschreitender Austausch der Produkte. Bei dieser Betrachtung ist der maßgebliche Markt und das Verbraucherverhalten zu berücksichtigen. Die Kommission stellt hierzu lediglich fest, dass die Bürger der Mitgliedstaaten zunehmend auch mit Medien anderer Mitgliedstaaten in Kontakt kommen. Das gleiche gelte für die Werbung für Tabakerzeugnisse, die über multinationale Unternehmen europaweit zentral gesteuert wird. Diese Argumentation allein rechtfertigt einen Harmonisierungsbedarf im Bereich der Tabakwerbung nicht. Weder liefert die Kommission ausreichende Informationen zu einem Regelungsbedarf auslösenden Ausmaß der grenzüberschreitenden Kontakte mit Tabakwerbung. Noch wird aus ihrer Begründung ersichtlich, warum die derzeit bestehenden unterschiedlichen Regelungen über die Tabakwerbung in den Informationsmedien zu einer

Wettbewerbsverzerrung auf dem europäischen Binnenmarkt führen sollen. Insbesondere die Printmedien konkurrieren wegen des Sprachenschieds nur auf einem Inländer-Markt um die nationale Leserschaft. Auch wenn im Hinblick auf die Finanzierung durch Anzeigen in den einzelnen Ländern Unterschiede entstehen können, so ist eine dadurch bedingte Wettbewerbsverzerrung nicht erkennbar.

Zur Frage des Gesundheitsschutzes

- Das wäre zum anderen dann der Fall, wenn die Kommission sich auf Fördermaßnahmen zur Sicherung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus in Europa beschränken würde. Eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich des Gesundheitsschutzes ist ihr verwehrt. Werbeverbote in Informationsmedien verfolgen im Schwerpunkt gesundheitspolitische Zielstellungen. Die Kommission hat keinen Nachweis erbracht, wonach ein umfassendes Tabakwerbeverbot der Förderung des Gesundheitsschutzes in den Mitgliedstaaten dienlich sei. Die unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten haben ihre Ursache gerade in der nicht nachweisbaren Korrelation des Schutzerfolges zur Härte eines Werbeverbotes. Der nationale Gesetzgeber kann daher in Verfolgung des Gesundheitsschutzes verschiedene Gestaltungsformen bei gleicher potentieller Wirksamkeit wählen.
- Aufgrund der geringen Zahl grenzüberschreitend vertriebener Print-erzeugnisse ist eine wesentliche Beeinträchtigung des Gesundheitsschutzes nicht zu erwarten. Ein etwa bestehendes Verbot gilt für alle inländischen Printmedien gleich und damit in der Mehrheit der Produkte auf dem relevanten Inlandsmarkt.

Zur Unverhältnismäßigkeit des Verbots

- Aus Sicht des Bundesrates wäre der geplante Eingriff in die Freiheit der Medien und der Berufsausübung im Übrigen unverhältnismäßig. Ein Totalverbot ist nur dann gerechtfertigt, wenn ein anderes Mittel nicht erkennbar ist, das ähnliche Wirkung haben könnte. Die verschiedenen Regelungen der Mitgliedstaaten zeigen, dass andere Mittel durchaus als geeignet angesehen werden, den Verbraucher zu schützen. Ein Nachweis der Ungeeignetheit liegt nicht vor.
- Der Bundesrat sieht sehr wohl die Gefahren, die vom Nikotingenuss ausgehen. Die Werbung für Tabakprodukte hat sicherlich einen Einfluss auf das Konsumverhalten, ist aber letztlich – wie die Kommission selbst unter 7.4 erwähnt – nicht unmittelbar als Ursache nachweisbar. Daher können eine teilweise Beschränkung der Werbung oder die Festlegung von Auflagen durchaus ein milderes Mittel darstellen.

- Der Bundesrat bedauert, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie nicht zuletzt wegen der nicht definierten Begrifflichkeit unklar bleibt. Eine solchermaßen ungeklärte Anwendung, die auch noch wichtige Bereiche – wie zum Beispiel die Plakatwerbung – außer Acht lässt, ist nicht praktikabel und schafft Wertungswidersprüche.

Dieser Begründung **widerspricht** der federführende **Ausschuss für Fragen der Europäischen Union** mit folgender **Begründung**:

Es ist unüblich, Stellungnahmen zu EU-Vorlagen derart ausführlich zu begründen. Darüber hinaus werden alle inhaltlichen Aspekte dieser Begründung bereits durch die vorstehenden Empfehlungen abgedeckt.

B

Der Gesundheitsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

29. Der Bundesrat stellt fest, dass die Regelungen über die Werbung und das Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwar sehr unterschiedlich sind, dabei aber eine starke Tendenz zu weitgehenden Verboten zu beobachten ist. Mehrere Mitgliedstaaten wie Frankreich, Italien, Portugal und Finnland haben solche weitgehenden Verbote bereits erlassen, in anderen, wie z. B. dem Vereinigten Königreich, sind sie geplant.

Angesichts der Gefahren für die Gesundheit, die durch den Tabakkonsum ausgehen, unterstützt der Bundesrat das Bemühen der Kommission, die Tabakwerbung und das Sponsoring in der gesamten Europäischen Union drastisch einzuschränken. Der vorliegende Richtlinienvorschlag ist dazu eine gute Grundlage. Die darin enthaltenen Regelungen und Verbote sollten im weiteren Verfahren keinesfalls abgeschwächt werden.

Der Bundesrat bittet darüber hinaus die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Richtlinie nunmehr zügig erlassen und danach so schnell wie möglich in das nationale Recht umgesetzt wird.