

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Tabakwerberichtlinie**

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 12. Dezember 2006 die Klage der Bundesrepublik Deutschland gegen das Europäische Parlament und den Rat der EU auf Nichtigerklärung der Artikel 3 und 4 der so genannten Tabakwerberichtlinie 2003/33/EG vom 26. Mai 2003 mit einem Urteil der Großen Kammer als unbegründet abgewiesen und folgte damit dem Schlussantrag des Generalanwalts. Überraschend kam die Ablehnung nicht. Der Bundestag hat bereits im Vorgriff auf das Urteil am 9. November den Gesetzentwurf zur Änderung des Vorläufigen Tabakgesetzes, der die streit befangene Richtlinie umsetzen soll, beschlossen. In einer aktuellen Stunde, die für Freitag, den 15. Dezember, vorgesehen ist, wird sich der Bundestag mit dem Thema Nichtraucherchutz befassen.

Schon der Schlussantrag des Generalanwaltes Léger, der am 13. Juni 2006 vorgelegt wurde, (Europa Nr. 34/06 vom 27. Juni 2006) hatte die Hoffnung auf einen erneuten Erfolg der Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshofes deutlich gedämpft. Noch im Juni hatte die Bundesregierung den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Vorläufigen Tabakgesetzes (Drs. 16/1940) vorgelegt, der Anfang November abschließend beraten und angenommen wurde.

Das nunmehr vor dem EuGH zum Abschluss gebrachte Verfahren konzentrierte sich auf die Art. 3 ff der Tabakwerberichtlinie von 2003. Darin wird Werbung in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen beschränkt und werden alle Formen der Rundfunkwerbung für Tabakerzeugnisse verboten, Art. 4.

Art. 5 untersagt das Sponsoring von Veranstaltungen und Aktivitäten. Auch die kostenlose Verteilung von Tabakerzeugnissen im Zusammenhang mit dem Sponsoring von Veranstaltungen mit dem Ziel direkter oder indirekter Werbung ist untersagt.

Die Bundesrepublik Deutschland als Klägerin hatte beantragt, Art. 3 und 4 der Richtlinie für nichtig zu erklären und sich zur Begründung insbesondere darauf gestützt, dass Art. 95 EG, die so genannte Binnenmarktvorschrift, keine geeignete Rechtsgrundlage für die Richtlinie sei. Weiterhin hatte sie geltend gemacht, die Richtlinie verletze Art. 152 Abs. 4 c EG und hilfsweise Verstöße gegen die Begründungspflicht, gegen die Bestimmungen über das Mitentscheidungsverfahren und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend gemacht. Art. 95

könne nicht als geeignete Rechtsgrundlage herangezogen werden, da der eigentliche Zweck der Verbote nicht darin bestehe, die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, sondern dem Gesundheitsschutz zuzuordnen sei. Art. 152 Abs. 4 c sei vielmehr einschlägig, der eine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Bereich der öffentlichen Gesundheit ausdrücklich ausschließe.

Dem Parlament und dem Rat als Klagegegner waren als Streithelfer das Königreich Spanien, die Republik Finnland, die Französische Republik und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beigetreten. Sie machten geltend, dass der innergemeinschaftliche Handel mit Presseerzeugnissen „eine unbestreitbare Tatsache sei“ (RZ. 27) und sich die statistische Analyse für den deutschen Markt nicht EG-weit übertragen lassen. Ungleiche nationale Rechtsvorschriften zu grenzüberschreitenden Auswirkungen führten zu beträchtlicher Gefahr von Hemmnissen für den freien Verkehr dieser Waren. Gleiches gelte für den grenzüberschreitenden Charakter von Rundfunksendungen. Die Tatsache, dass die Rundfunkwerbung für Tabak in fast allen Mitgliedstaaten verboten sei, schließe die Einführung einer Regelung auf Gemeinschaftsebene nicht aus. Das Verbot der Werbung in den Diensten der Informationsgesellschaft soll verhindern, dass das Werbeverbot in der Presse und gedruckten Veröffentlichungen über das Internet umgangen werde.

In seiner Würdigung führte der EuGH aus, dass zwar eine bloße Feststellung von Unterschieden zwischen nationalen Regelungen nicht aus-

reiche, um eine Maßnahme auf Art. 95 zu stützen, doch im Fall von Unterschieden, „die geeignet sind, die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen und sich auf diese Weise unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarktes auszuwirken, etwas anderes“ gelte. Art. 95 EG sei eine ausreichende Rechtsgrundlage, wenn das Entstehen solcher Hindernisse wahrscheinlich sei und die fragliche Maßnahme die Vermeidung bezwecke (RZ. 38). Der Gemeinschaftsgesetzgeber könne sich bei Vorliegen dieser Voraussetzungen auch dann auf Art. 95 stützen, wenn dem Gesundheitsschutz bei der betreffenden Entscheidung maßgebliche Bedeutung zukomme. Ein Tätigwerden des Gemeinschaftsgesetzgebers sei zulässig, wenn Handelshemmnisse bestehen oder solche Hindernisse wahrscheinlich entstehen werden. Unter Berücksichtigung der in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, könne der Gemeinschaftsgesetzgeber geeignete Maßnahmen treffen. In Anbetracht der Erweiterung der EU bestehe keine unbedeutende Gefahr der Zunahme weiterer Unterschiede. Auch dies rechtfertige das Tätigwerden des Gemeinschaftsgesetzgebers. Der grenzüberschreitende Verkehr von Zeitungen, Zeitschriften und Magazinen sei eine Realität. Gleiches gelte in Bezug auf die Werbung von Tabakerzeugnissen in Rundfunksendungen und in den Diensten der Informationsgesellschaft. Gem. der Richtlinie 89/552, nach der jede Form der Fernsehwerbung für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse untersagt war, seien Unterschiede in nationalen Regelungen hinsichtlich der Tabakwerbung in Rundfunksendungen und Diensten der Informationsgesellschaft geeignet, eine mögliche Umgehung des Verbotes zu fördern. Entsprechendes gelte in Bezug auf Sponsoring von Rundfunkprogrammen durch Tabakunternehmen, was zur Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen führen könne. Der Gerichtshof sah vor dem Hintergrund der Hemmnisse und Gefahren von Wettbewerbsverzerrungen ein Tätigwerden des Gemeinschaftsgesetzgebers auf der Grundlage von Art. 95 EG als gerechtfertigt an. Da die Art. 3 und 4 bezweckten, die Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, konnten sie auf die Binnenmarktvorschrift gestützt werden: „Die Heranziehung von Art. 95 als Rechtsgrundlage setzt nämlich nicht voraus, dass in jeder der Situationen, die von einem auf diese Grundlage gestützten Rechtsakt erfasst wird, ein tatsächlicher

Zusammenhang mit dem freien Verkehr zwischen Mitgliedstaaten besteht.“ (RZ. 80). Vielmehr komme es darauf an, dass der Rechtsakt die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern solle. Nach ständiger Rechtsprechung könne der Gemeinschaftsgesetzgeber bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Art. 95 EG ein Rechtsakt auf diese Grundlage stützen, auch wenn dem Gesundheitsschutz maßgebliche Bedeutung zukomme. Aus Art. 152 Abs. 4 Buchstabe c folge nicht, dass auf der Grundlage anderer Bestimmungen erlassene Rechtsakte, (hier Art. 95) nicht Auswirkungen auf den Schutz der menschlichen Gesundheit haben dürften. Damit wurde das zweite Klagebegehren als unbegründet zurückgewiesen. Die weiteren, hilfsweise vorgetragene Klagegründe wurden ebenfalls als unbegründet zurückgewiesen: die Frage nach der ausreichenden Wahrung der Begründungspflicht sei nicht nur im Hinblick auf den Wortlaut des Rechtsaktes zu beurteilen, sondern auch im Kontext sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln. Die Begründungspflicht aus Art. 253 sei im erforderlichen Umfang erfüllt. Ein Verstoß gegen das Mitentscheidungsverfahren liege nicht vor, ebenso wenig ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe ein weites Ermessen, wenn „politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden“ (RZ. 145) und komplexe Beurteilungen vorzunehmen seien. Eine Maßnahme könne nur dann rechtswidrig sein, wenn sie zur Erreichung offensichtlich ungeeignet sei. Art. 3 und 4 seien zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet und in Anbetracht der Verpflichtung zur Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus nicht unverhältnismäßig. Auch wenn Verbotsmaßnahmen dazu führen könnten, dass in die durch Art. 10 Menschenrechtskonvention garantierte Freiheit der Meinungsäußerung eingegriffen werde, lasse Art. 10 Abs. 2 Beschränkungen zu und sei der Entscheidungsspielraum bei Abwägung zwischen der Freiheit der Meinungsäußerung und den in Art. 10 Abs. 2 genannten Zielen des Allgemeininteresses unterschiedlich. Die gerichtliche Kontrolle erfasst die Angemessenheit von Eingriff und Ziel. Der Gesetzgeber habe vorliegend die Grenzen seines Ermessens nicht überschritten.

Quellen:

- Urteil des EuGH in der Rechtssache C 380/03 vom 12. Dezember 2006, <http://curia.europa.eu>.

Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de