

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Schlussanträge des Generalanwalts Léger zur Klage Deutschlands gegen die Richtlinie 2003/33/EG - Tabakwerberichtlinie -

Der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) Philippe Léger hat in seinen Schlussanträgen vom 13. Juni 2006 vorgeschlagen, die Klage der Bundesrepublik Deutschland gegen die Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen (Tabakwerberichtlinie) abzuweisen. Obwohl nicht bindend, entscheidet der Europäische Gerichtshof in den allermeisten Fällen im Einklang mit den Schlussanträgen. Die Bundesregierung hat daher in einer ersten Reaktion bereits angekündigt, die Tabakwerberichtlinie zügig umzusetzen.

Bei der vor dem EuGH von Deutschland gemäß Art. 230 des EG-Vertrags (EG) angestregten Nichtigkeitsklage handelt es sich um die Fortsetzung eines Klageverfahrens gegen die vorhergehende Tabakwerberichtlinie 98/43/EG vom 6. Juli 1998. Diese hatte der EuGH mit Urteil vom 5. Oktober 2000 (C-376/98) für nichtig erklärt.

Die **ursprüngliche Tabakwerberichtlinie** beruhte auf den Artikeln 47 Abs. 2, 55, 95 des EG-Vertrags (heutige Fassung) als Rechtsgrundlage und enthielt ein umfassendes Tabakwerbeverbot. Art. 95 EG als sog. Binnenmarktkompetenz stellt für die EG eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Rechtsakten dar, die der Verwirklichung und dem Funktionieren des Binnenmarktes dienen. Deutschland machte geltend, dass die Rechtsgrundlage ungeeignet sei, da die Richtlinie inhaltlich eine Maßnahme im Bereich des Gesundheitsschutzes darstelle, für den die Gemeinschaft keine Rechtsetzungskompetenz habe. Der EuGH hatte sich diesem Klagevorbringen angeschlossen und die Richtlinie für nichtig erklärt. Art 95, so der EuGH setzte voraus, dass durch das in der Richtlinie ausgesprochene generelle Tabakwerbeverbot „tatsächlich zur Beseitigung von Hemmnissen des freien Warenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit sowie von Wettbewerbsverzerrungen“ beigetragen werde. Das allgemeine Tabakwerbeverbot trage jedoch für einen großen Teil der von ihm betroffenen Werbeformen nicht spürbar zur Förderung des Binnenmarktes bei. Auch mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch nationale Regelungen von Tabakwerbung im Bereich des Sportspon-

soring könnten ein allgemeines Tabakwerbeverbot nicht rechtfertigen. Der Gesundheitsschutz als solcher sei hingegen aufgrund Art. 152 Abs. 4 c EG ausdrücklich von der Harmonisierung ausgenommen und damit dem Gemeinschaftsgesetzgeber entzogen.

2003 wurde die **neue Richtlinie 2003/33/EG** erlassen. Diese regelt Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen in anderen Medien als dem Fernsehen. Sie enthält im Unterschied zur ursprünglichen, für nichtig erklärten Richtlinie, lediglich ein begrenztes Verbot von Tabakwerbung und berücksichtigt damit das Urteil insoweit, als Art. 95 EG für teilweise Verbote bestimmter Formen von Tabakwerbung als geeignete Rechtsgrundlage gesehen wird. Nicht mehr enthalten sind Regelungen für standortgebundene Werbung, von der keine Binnenmarkt relevanten Auswirkungen zu erwarten sind (etwa Werbung im Kino, auf Plakaten, Aschenbechern, Sonnenschirmen, etc.). Im Bereich des Sponsoring beschränkt sich das Tabakwerbeverbot „auf Aktivitäten und Veranstaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung“ (Erwägungsgrund 5 der Richtlinie).

Im anhängigen Verfahren beantragt Deutschland erneut die Nichtigerklärung der Richtlinie, beschränkt seinen Klageantrag jedoch auf das Tabakwerbeverbot in Druckerzeugnissen, Diensten der Informationsgesellschaft, im Rundfunk und beim Sponsoring, wie in den Art. 3 und 4 der Richtlinie normiert:

Artikel 3

Werbung in Druckerzeugnissen und Diensten der Informationsgesellschaft

(1) Werbung in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen ist auf Veröffentlichungen zu beschränken, die ausschließlich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind, sowie auf Veröffentlichungen, die in Drittländern gedruckt und herausgegeben werden, sofern diese Veröffentlichungen nicht hauptsächlich für den Gemeinschaftsmarkt bestimmt sind. Sonstige Werbung in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen ist verboten.

(2) Werbung, die in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen nicht erlaubt ist, ist in Diensten der Informationsgesellschaft ebenfalls nicht gestattet.

Artikel 4

Rundfunkwerbung und Sponsoring

(1) Alle Formen der Rundfunkwerbung für Tabakerzeugnisse sind verboten.

(2) Rundfunkprogramme dürfen nicht von Unternehmen gesponsert werden, deren Haupttätigkeit die Herstellung oder der Verkauf von Tabakerzeugnissen ist.

Deutschland macht erneut geltend, dass Art. 95 EG keine geeignete Rechtsgrundlage darstelle, da auch die neue Tabakwerberichtlinie in den genannten Bereichen nicht die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes – wie in Art. 95 EG vorausgesetzt – zum Gegenstand habe, sondern dem Gesundheitsschutz diene. Hilfsweise wird angeführt, dass bei Erlass der Richtlinie die Verfahrensregelung des Art. 251 EG (Mitentscheidungsverfahren) verletzt und der Begründungspflicht nicht ausreichend nachgekommen worden sei. Außerdem sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

Keines der in den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie aufgestellten Verbote – so der Vortrag – trage tatsächlich zur Beseitigung von Hemmnissen des freien Waren- oder Dienstleistungsverkehrs oder zur Beseitigung spürbarer Wettbewerbsverzerrungen bei. 99,9 % der Presse- oder anderen Veröffentlichungen im Sinne des Art. 3 der Richtlinie würden nur auf lokaler Ebene und nicht in mehreren Mitgliedstaaten vermarktet, so dass schon insoweit kein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliege. Auch würden keine spürbaren Wettbewerbsverzerrungen beseitigt, da es einen Wettbewerb auf Gemeinschaftsebene im Bereich der Druckerzeugnisse aus verschiedenen Mitgliedstaaten nicht gebe. Auch beim Rundfunk existiere kaum ein internationales Publikum. Die Nachfrage nach Diensten der Informationsgesellschaft aus anderen Mitgliedstaaten sei ebenfalls sehr gering und stoße jedenfalls angesichts des weltweit freien Zugangs auf kein technisches Hindernis. Damit bestehe kein tatsächliches Hemmnis für einen

etwaigen Handelsverkehr. Die Richtlinie diene vielmehr dem Gesundheitsschutz und könne nicht auf Art. 95 gestützt werden.

In seiner **rechtlichen Würdigung des Klagevorbringens** konstatiert Generalanwalt Léger erhebliche Unterschiede in den Mitgliedstaaten zwischen nationalen Regelungen auf dem Gebiet der Werbung und des Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen (Rn. 102). Diese wirkten sich negativ auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes aus (Rn. 104 ff.). Entgegen dem Vorbringen Deutschlands hätten sowohl die in der Richtlinie erwähnten Presseerzeugnisse als auch die Rundfunksendungen und Dienste der Informationsgesellschaft weithin grenzüberschreitenden Charakter. Insbesondere zwischen Mitgliedstaaten mit einer gemeinsamen Sprache sei die Einfuhr ausländischer Presseerzeugnisse weit verbreitet. Gleiches gelte für den Rundfunkmarkt und die Inanspruchnahme von Veröffentlichungen im Internet. Auch sei der Markt für Tabakerzeugnisse für den Handel zwischen Mitgliedstaaten relativ bedeutend. Es liege daher im Interesse der Tabakindustrie, auf internationaler Ebene Marketingstrategien zu entwickeln.

Unterschiedliche nationale Regelungen für die Tabakwerbung führten somit zwangsläufig zu einer Behinderung des freien Warenverkehrs gemäß Art. 28 EG (Rn. 123), da bestimmte, mit Tabakwerbung versehene Druckerzeugnisse in einigen Mitgliedstaaten unverändert vermarktet werden könnten, in anderen jedoch gegen bestehende Tabakwerbeverbote verstoßen würden. Auch sei die Dienstleistungsfreiheit des Art. 49 EG insoweit beeinträchtigt, als Presseunternehmen aufgrund strengerer nationaler Regelungen in einem Mitgliedstaat darin beschränkt werden, Werbetreibenden aus anderen Mitgliedstaaten Werbeplätze in ihren Veröffentlichungen anzubieten (Rn. 122). Ebenso beeinträchtigten unterschiedliche nationale Regelungen für Tabakwerbung die grenzüberschreitende Verbreitung und das grenzüberschreitende Angebot von Werbeplätzen im Rundfunk und bei den Diensten der Informationsgesellschaft (Rn. 126). Für Sponsoring von Rundfunksendungen durch die Tabakindustrie habe es zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie unterschiedliche nationale Regelungen gegeben. Solche Unterschiede könnten zu Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs führen, da Rundfunkveranstalter aus einem Mitgliedstaat daran gehindert würden, wegen strengerer nationaler Regelungen Sponsoringleistungen in Anspruch zu nehmen, die in einem anderen Mitgliedstaat erlaubt sind (Rn. 130).

Im Ergebnis, so der Generalanwalt, konnte der Gemeinschaftsgesetzgeber daher auf Grundlage des Art. 95 EG tätig werden. Die streitige Richtlinie solle die voneinander abweichenden Entwicklungen der nationalen Regelungen

unterbinden und so die weitere Fragmentierung des Binnenmarktes verhindern (Rn. 131).

Dazu trügen insbesondere die Artikel 3 und 4 der angefochtenen Richtlinie bei. Auch Art. 8 der Richtlinie, nach dem der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen, die im Einklang mit der neuen Richtlinie stehen, nicht weiter beschränkt werden dürfen, trage dem Urteil vom 5. Oktober 2000 Rechnung. Nationale Schutzklauseln zur Einführung strengerer Regelungen - etwa zum Schutze der Gesundheit - seien dann ausgeschlossen. Das Verbot von nationalen Schutzklauseln durch Art. 8 werde insbesondere den innergemeinschaftlichen Handel und die Dienstleistungsfreiheit im Bereich der in Art. 3 Abs. 1 vom Tabakwerbeverbot ausgenommenen Veröffentlichungen fördern. Dem Gesundheitsschutz sei zwar mit Art. 3 maßgebende Bedeutung zugekommen. Dies aber führe nach ständiger Rechtsprechung des EuGH (u.a. C-434/02 „Arnold André“, C-154/04 und 155/04 „Alliance for Natural Health“, C-376/98 „Tabakwerberichtlinie“) nicht zu einem Verstoß gegen Art. 152 Abs. 4 c EG, da die Richtlinie nicht nur dem Gesundheitsschutz diene, sondern vorrangig das Funktionieren des Binnenmarkts bezwecke.

Unter dem Begriff der „gedruckten Erzeugnisse“ in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie seien nur Zeitschriften, Zeitungen und Magazine zu verstehen. Lokale Mitteilungsblätter, Programmhefte von Veranstaltungen oder Telefonbücher, wie von der Klägerin angeführt, seien nicht berührt. Dies ergebe sich zunächst daraus, dass das Urteil des EuGH zur ursprünglichen Richtlinie in Rn. 98 die Zulässigkeit eines Werbeverbots für solche Druckerzeugnisse ausdrücklich erwähne und die neue Richtlinie dieses Urteil maßgeblich berücksichtige. Darüber hinaus erwähne auch die vierte Begründungserwägung der angefochtenen Richtlinie als derzeit von nationalen Werbeverböten erfasste Veröffentlichungen lediglich Zeitschriften, Zeitungen und Magazine.

Im **Ergebnis** sei daher die Tabakwerberichtlinie in den von Art. 3 und 4 erfassten Bereichen in zulässiger Weise auf Art. 95 als Rechtsgrundlage gestützt.

Auch die hilfsweise vorgetragene Erwägung haben nach Ansicht des Generalanwalts keinen Erfolg.

Der Begründungspflicht des Art. 253 EG sei in den Erwägungen der Richtlinie, dem Richtlinienvorschlag und im Verfahren hinreichend genüge getan (Rn. 175 ff.); die

Verfahrensregeln des Art. 251 EG seien eingehalten (Rn. 189 ff.).

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei hinreichend beachtet worden. Insbesondere sei die Einbeziehung auch von hauptsächlich lokal verbreiteten Veröffentlichungen erforderlich, um einer Konzentration der Tabakwerbung in gerade diesen Veröffentlichungen entgegenzuwirken, mit der das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit unterlaufen würde (Rn. 221). Die Richtlinie führe auch nicht zu einer unangemessenen Einschränkung der freien Meinungsäußerung durch die wirtschaftliche Schwächung von Verlagen, denen durch das Verbot Werbeerlöse entgingen. Bei der Abwägung kommerzieller Werbeinteressen mit dem Gesundheitsschutz als zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis verfüge der Gemeinschaftsgesetzgeber über ein weites Ermessen (Rn. 214), das im konkreten Fall der Tabakwerberichtlinie nicht überschritten wurde.

Bewertung

Die Schlussanträge des Generalanwalts stellen deutlich heraus, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der neuen Fassung der Tabakwerberichtlinie die notwendigen Konsequenzen aus der Nichtigerklärung der ursprünglichen Richtlinie gezogen hat. Aus dem Urteil zur ursprünglichen Tabakwerberichtlinie ging hervor, dass ein begrenztes Tabakwerbeverbot für bestimmte Formen der Werbung und des Sponsoring auf Grundlage des Art. 95 EG ergehen könnte. Von der ursprünglichen Richtlinie erfassten Werbeformen, die nach dem Urteil des EuGH keine Binnenmarkt relevanten Auswirkungen hatten, sind in der neuen Richtlinie nicht mehr enthalten. Art. 95 EG stellt für das nunmehr begrenzte Werbeverbot der neuen Richtlinie damit wohl auch eine geeignete Rechtsgrundlage dar. Dem von der Richtlinie zumindest indirekt verfolgten Gesundheitsschutz kann nach der Rechtsprechung des EuGH bei Regelungen im Bereich der Binnenmarktkompetenz eine erhebliche Bedeutung zukommen, ohne dass eine unzulässige Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft zu verzeichnen ist. Obwohl ohne Bindungswirkung, werden die Schlussanträge im vorliegenden Fall aller Voraussicht nach wichtigen Einfluss auf die Entscheidung des EuGH nehmen. Von einer Klageabweisung scheint auch die Bundesregierung auszugehen. Sie hat angekündigt, unverzüglich ein Gesetz zur Umsetzung der Tabakwerberichtlinie in den Bundestag einzubringen. Ein Urteil des EuGH wird innerhalb der nächsten drei Monate erwartet.

Quellen:

- Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. L 152/16.
- Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts Philippe Léger vom 13. Juni 2006, Rs. C-380/03, Deutschland ./ Parlament und Rat, <http://curia.eu.int/de/actu/communiqués/index.htm>.
- Europäischer Gerichtshof, Pressemitteilung Nr. 48/06 zu den Schlussanträgen des Generalanwalts Léger vom 13. Juni 2006, <http://curia.eu.int/de/actu/communiqués/cp06/aff/cp060048de.pdf>.
- Europäischer Gerichtshof, Urteil Rs. C-376/98 (Deutschland / Parlament und Rat), vom 5. Oktober 2000.
- Europäischer Gerichtshof, Pressemitteilung Nr. 72/2000 zum Urteil in der Rs. C-376/98 (Deutschland / Parlament und Rat) vom 5. Oktober 2000, <http://curia.eu.int/de/actu/communiqués/index.htm>.
- Sopp, Alexander, Tabakkonsum und Tabakwerbeverbot – eine ökonomische Analyse des Gemeinschaftsrechts, in: EuZW 2005, 365.

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