

## Schockbilder auf Zigarettenpackungen - Unternehmerfreiheit und Gesundheit

Adamski, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adamski, H. (2016). Schockbilder auf Zigarettenpackungen - Unternehmerfreiheit und Gesundheit. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 65(4), 517-524. <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i4.12>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

# Eindämmung des Tabakkonsums

Der Europäische Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht entscheiden zugunsten der EU-Tabakrichtlinie und damit für Schockbilder auf Zigarettenschachteln

*Heiner Adamski*

## I. Rauchen gefährdet die Gesundheit und ist oft eine Todesursache

Rauchen und auch sog. Passivrauchen (die Inhalation von Tabakrauch in verqualmten Räumen oder „im Freien“) ist mit Gefährdungen der Gesundheit verbunden. Viele Raucher setzen sich bewusst und freiwillig diesen Gefährdungen und damit möglichen Schädigungen aus. Außerdem beeinträchtigen sie unter gewissen Umständen andere Personen. Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization -WHO) gibt es weltweit etwa eine Milliarde Raucher. Viele Millionen von ihnen sind gesundheitlich angegriffen und leiden auch an tödlich verlaufenden Erkrankungen. Nach WHO-Schätzungen gibt es als Folge des Tabakkonsums weltweit jährlich sechs Millionen Todesfälle. In den EU-Staaten sind es derzeit jährlich etwa 700.000 (davon nach Angabe der Bundesregierung 110.000 in Deutschland). Durch Passivrauchen sterben nach erstmals angestellten globalen Untersuchungen des weltberühmten schwedischen Karolinska-Instituts und der WHO weltweit jährlich etwa 600.000 Menschen (darunter ca. 165.000 Kinder; sie können sich dem Rauch besonders schwer entziehen). Bis zum Jahr 2030 wird die Zahl dieser Todesfälle nach WHO-Schätzungen auf acht Millionen steigen. Ein dramatischer Bericht sagt, dass WHO-Experten in diesem Jahrhundert bei etwa einer Milliarde Menschen Zusammenhänge zwischen Rauchen und Todesursache erwarten. (1)

Es ist hier nicht möglich, das Rauchverhalten der Bevölkerungen in den unterschiedlichen Weltgegenden und Staaten quantitativ-statistisch unterscheidend darzustellen und soziale wie psychologische Zusammenhänge etwa dieser Art zu betrachten: In welchen sozialen Schichten wird viel oder weniger viel geraucht? Warum wird geraucht? Oder: Warum wird weltweit nur in vier Ländern mehr geraucht als in der



**Heiner Adamski**

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

Schweiz? Medizinische Fakten können auch nicht ausgebreitet werden. Es sei aber auf eine in der Lehreraus- und Lehrerfortbildung wie der Schulpraxis brauchbare Untersuchung hingewiesen: Die Mediziner Haustein (Institut für Nikotinforschung und Raucherentwöhnung, Erfurt) und Groneberg (Institut für Arbeitsmedizin/Zentrum für Human- und Gesundheitswissenschaft, Berlin) haben im Springer-Verlag eine fast 700 Seiten umfassende wissenschaftliche Studie „Tabakabhängigkeit: Gesundheitliche Schäden durch das Rauchen“ vorgelegt, in der historisch-politische sowie soziale und medizinische Fakten dargestellt werden und deutlich wird, wie gefährlich das Rauchen von Tabak aus medizinischer Sicht ist. Verharmlosungen – mit denen wir es oft zu tun haben – wird der Boden entzogen. Ferner sei auf diverse Publikationen des Deutschen Krebsforschungszentrums in Heidelberg hingewiesen. (2) Aus diesen und vielen anderen Studien ist zu erkennen, dass das Einatmen von Tabakrauch ein Risikofaktor für Krankheiten ist: Krebs in den Bereichen Rachen, Kehlkopf, Speiseröhre, Lunge, Magen, Nieren, Blase, Bauchspeicheldrüse, Gebärmutterhals; weitere Diagnosen sind Bauchspeicheldrüsenentzündung, Asthma, Raucherhusten, Lungenemphysem mit der Folge einer Atemschwäche, chronische Bronchitis (Husten und Auswurf), Herzinfarkt (plötzlicher vollständiger Verschluss eines Herzkranzgefäßes), Raucherbein (arterielle Verschlusskrankheit), Schlaganfall (akute Durchblutungsstörung im Gehirn), Potenzstörungen, hohe Blutzuckerwerte, Erkrankung des zentralen Nervensystems (Multiple Sklerose), Schwächung und Entzündung der Blutgefäße, Leberkrankheiten, Magen-Darm-Geschwüre, Zahnfleischerkrankungen, Immunschwächen und Infektionsanfälligkeit, Zerstörung der Sehkraft, Hautalterung und Störungen der Wundheilung und anderes. Symptome dieser Art können auch durch das zumeist unfreiwillige Passivrauchen verursacht werden. Beachtenswert ist auch der Befund, dass Kinder rauchender Eltern höhere Infektionsanfälligkeiten haben.

## II. Das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs und die EU-Tabakrichtlinie

Angesichts der Gefährdung der Gesundheit durch Rauchen und Passivrauchen und der tödlichen Folgen ist auf der Ebene der World Health Organization ein „Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs“ mit 38 detailreichen Artikeln erarbeitet worden (das WHO Framework Convention on Tobacco Control – FCTC). Die Weltgesundheitsorganisation hat ja als Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf gemäß ihrer Verfassung (WHO-Verfassung) u.a. die Aufgabe, für gesundheitlich relevante Bereiche Vorgaben zu entwickeln bzw. zu vereinheitlichen und sie weltweit durchzusetzen. Die Verfassung sieht dafür als Instrumente völkerrechtliche Verträge, Regelungen auf der Grundlage der Verfassung und nicht-verbindliche Empfehlungen vor. Das erwähnte Rahmenübereinkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Er ist 2003 von dem zuständigen höchsten Organ der WHO (dem World Health Assembly – WHA) angenommen worden. In Art. 3 wird gesagt: „Ziel dieses Übereinkommens und seiner Protokolle ist es, heutige und künftige Generationen vor den verheerenden gesundheitlichen, gesellschaftlichen, umweltrelevanten und wirtschaftlichen Folgen des Tabakkonsums und des Passivrauchens zu schützen, indem ein Rahmen für Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs geschaffen wird, die von den Vertragsparteien auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene einzuleiten sind, um die Verbreitung des Tabakkonsums und des Passivrauchens stetig und wesentlich zu vermindern.“ Der Deutsche Bundestag hat das Rahmenüberein-

kommen 2004 mit amtlicher Übersetzung ins Deutsche in ein „Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation vom 21. Mai 2003 zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Gesetz zu dem Tabakrahmenübereinkommen)“ eingebracht. (Der gesamte Text ist abrufbar unter den Verlinkungen zum Amtsblatt der Europäischen Union und zum Bundesgesetzblatt in Anm. 3.)

Auf dem Hintergrund dieses Übereinkommens sind weltweit in vielen Staaten einschlägige – freilich unterschiedliche – Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der Eindämmung des Tabakkonsums getroffen worden. In Europa haben EU-Institutionen Beschlüsse gefasst und Richtlinien erarbeitet. In den Mitgliedstaaten ist dann auf dieser Basis das nationale Recht angepasst worden. Danach mussten dann beispielsweise auf Zigarettenschachteln Warnhinweise stehen: „Rauchen fügt Ihnen und den Menschen in Ihrer Umgebung erheblichen Schaden zu“ oder „Rauchen kann tödlich sein“. Hinzu kamen gesetzlich vorgeschriebene Reduzierungen oder Verbote der Tabakwerbung und der Verkaufspraktiken über Zigarettensautomaten sowie Rauchverbote für Jugendliche und Rauchverbote in öffentlichen Räumen.

Die jüngste und bislang radikalste Maßnahme der EU gegen den Tabakkonsum ist eine sog. EU-Tabakrichtlinie (auch EU-Tabakproduktrichtlinie II genannt). Ihr voller Titel: „Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG“. Die Richtlinie hat einen Umfang von etwa 50 Druckseiten im Format dieser Zeitschrift und ist auch ein Beispiel für „Brüsseler Regulierungswahn“. Sie trat am 19. Mai 2014 in Kraft und wurde in den EU-Mitgliedsstaaten in das jeweils geltende Recht umgesetzt. (Die vollständige EU-Tabakrichtlinie ist abrufbar unter dem Link in Anm. 2.)

Die Richtlinie schreibt insbesondere vor:

- Zigaretten und Drehtabak mit charakteristischen Aromen werden verboten.
- Die Tabakindustrie muss den Mitgliedstaaten vor allem für Zigaretten und Drehtabak genaue Berichte über die in den Tabakerzeugnissen verwendeten Inhaltsstoffe vorlegen.
- Gesundheitsrelevante Warnhinweise müssen auf den Verpackungen von Tabak und ähnlichen Produkten angegeben werden. Die Warnhinweise (Abbildung und Text zusammen) müssen 65% der Vorder- und Rückseite von Zigaretten- und Drehtabakverpackungen bedecken.
- Es werden Mindestmaße für die Warnhinweise festgelegt und kleine Verpackungen für bestimmte Tabakwaren verboten.
- Verkaufsfördernde und irreführende Elemente auf den Tabakverpackungen werden verboten.
- Ein EU-weites System zur Überwachung und Verfolgung soll den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen unterbinden.
- Die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, Internetverkäufe von Tabak und Tabakerzeugnissen zu verbieten.
- Für E-Zigaretten werden Sicherheits- und Qualitätsanforderungen festgelegt.
- Hersteller müssen neuartige Tabakprodukte melden, bevor sie sie auf den EU-Markt bringen.

Gegen die EU-Tabakrichtlinie gab es Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof. In der Bundesrepublik Deutschland gab es gegen einige Umsetzungen der EU-Tabakrichtlinie in das deutsche Recht eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht.

### III. Klagen gegen die EU-Tabakrichtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof

Die Republik Polen – unterstützt durch Rumänien – und mehrere Tabakkonzerne wie Philip Morris und American Tobacco haben vor dem Europäischen Gerichtshof mit Klagen beantragt, einige Bestimmungen der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 (der EU-Tabakrichtlinie) für nichtig zu erklären. Ein Hauptpunkt war das Verbot der Mentholzigaretten (die in Deutschland von einem bekannten Politiker bevorzugt wurden und bei öffentlichen Auftritten trotz Rauchverbots aus dramaturgischen Gründen geraucht werden durften). Der EuGH hat die Klagen abgelehnt. Er stellte fest, dass Menthol und andere Aromen das Rauchen attraktiver machen sollen, dass ein Verbot aber dazu beitragen sollte, die Abhängigkeit unter neuen Rauchern und auch unter Gewohnheitsrauchern zu reduzieren und dass dies rechtens sei. In dem Verfahren hat er auch bestätigt, dass auf rund zwei Dritteln der Vorder- und Rückseiten von Zigarettenschachteln Warnhinweise und Schockfotos zu sehen sein müssen. Er hat ferner bestätigt, dass auch nicht mehr mit wahren Angaben wie etwa dem Hinweis auf „Tabak aus ökologischem Anbau“ geworben werden darf. Rechtens seien auch die Auflagen für elektronische Zigaretten. Die Vorgaben der Tabakrichtlinie und die einheitliche Etikettierung der Packungen dienen eben dem Schutz der Verbraucher vor den Gefahren des Rauchens. Der EuGH hat damit den Weg für die Umsetzung der EU-Tabakrichtlinie „frei gemacht“. Raucher und die Tabakindustrie werden sich endgültig daran gewöhnen müssen, dass auf Zigarettenschachteln Warnhinweise und Schockfotos sind und dass es keine Mentholzigaretten und Auflagen für elektronische Zigaretten geben wird. (Das EuGH-Urteil zur Klage der Republik Polen ist abrufbar unter dem Link in Anm. 4.)

### IV. Rechtsstreit um Tabak in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland hat es wegen der Rechtsvorschriften zu Tabakerzeugnissen über einen längeren Zeitraum Auseinandersetzungen vor Landgerichten, Oberlandesgerichten und dem Bundesgerichtshof und auch dem Bundesverfassungsgericht gegeben. Bei diesen Entscheidungen handelte es sich fast immer um Fragen zum Wirtschaftsrecht.

#### 1. Einige Beispiele:

2010 kam es zu einer Ausweitung des Werbeverbotes für Tabak durch den Bundesgerichtshof. Er hat entschieden, dass das Tabakwerbeverbot auch für die sogenannte Imagewerbung der Hersteller von Zigaretten gilt. Dabei ging es darum, dass sich ein Unternehmen der Tabakindustrie in Anzeigen als besonders verantwortungsbewusst dargestellt hatte und in dem Text kein Bezug auf seine Produkte zu erkennen war. Es waren nur unterhalb der Eigenwerbung kleingedruckt die von dem Unternehmen vertriebenen Zigarettenmarken aufgeführt. In dieser Art Werbung sah ein Verbraucherschutzverband einen Verstoß gegen das Tabakwerbeverbot. Der Bundesgerichtshof folgte dem Verband. Er entschied, dass auch diese Werbung als Imagewerbung dem Tabakwerbeverbot unterfällt. Mit dieser Anzeige würde eben für das Unternehmen und darüber hinaus auch für seine Tabakerzeugnisse geworben. Nach Auffassung des BGH hat sich das Unternehmen als verantwortungsbewusstes Unternehmen dargestellt, das sich aktiv und nachhaltig mit den Problemen des Zigarettenkonsums auseinandersetzt. Aufgrund der Anzeigen würden dann – so der BGH – eher Produkte eines solchen Unternehmens als die eines Wettbewerbers ohne solche Art Werbung gekauft (Urteil vom 18.11.2010 Az. I ZR 137/09). Ähnlich hat 2016 das Oberlandesgericht München ent-

schieden, als es feststellte, dass ein Tabakhersteller auf seiner eigenen Unternehmens-Internetseite nur sachlich informieren darf. Verboten sei direkte oder indirekte Werbung für Tabakerzeugnisse. Dies gelte auch, wenn kein Online-Shop betrieben wird. Eine weitere Entscheidung des Gerichts sei wegen eines besonderen (merkwürdigen) Aspektes der juristischen Argumentation erwähnt: Die British American Tobacco GmbH hatte auf Plakaten mit dem Werbeslogan „MILD THING“ und „TAKE A WALK ON THE MILD SIDE“ für die Zigarettenmarke Lucky Strike geworben. Der Bundesverband der Verbraucherzentrale (vzbv) beanstandete das als Irreführung der Verbraucher. Die Werbung würde durch die Bezeichnung von Zigaretten als „mild“ die vom Rauchen ausgehenden erheblichen Gefahren verharmlosen. Verbrauchern würde suggeriert, dass bei den Zigaretten von Lucky Strike das Gesundheitsrisiko deutlich geringer sei, als bei anderen Zigarettenmarken. Diese Auffassung wurde von den Richtern bestätigt; sie meinten, Verbraucher verstünden das Wort „mild“ im Sinne von „harmlos“ und würden die Lucky Strike Zigaretten als weniger gesundheitsgefährdend sehen als andere Zigaretten. Das aber sei jedoch nicht der Fall. Für den Werbeslogan „LUCKIES MIT EXTRA MILDEM GESCHMACK“ machten die Richter jedoch eine Ausnahme. Das Wort „mild“ würde sich bei dieser Formulierung eindeutig auf den Geschmack beziehen. Da für viele Menschen das Rauchen ein Geschmackserlebnis sei, würde sich diese Werbung im Rahmen des Erlaubten bewegen (Urteil vom 21.04.2016, Az. 6 U 2775/15).

Das Bundesverfassungsgericht war ebenfalls involviert. Es hat 1997 festgestellt, dass Rauchen gesundheitsschädlich ist. Ausdrücklich wurde gesagt, dass nach heutigem medizinischem Kenntnisstand gesichert sei, dass Rauchen Krebs sowie Herz- und Gefäßkrankheiten verursacht und damit zu tödlichen Krankheiten und Gesundheitsgefahren für nicht rauchende Mitmenschen führt. Bei Tabakerzeugnissen handele es sich um Genussmittel, bei deren bestimmungsgemäßer Verwendung Gesundheitsschäden regelmäßig auftreten (Az. 2 BvR 1915/91 in: BVerfGE 95, 173).

## 2. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugunsten der EU-Tabakrichtlinie (Beschluss 1 BvR 895/16)

Der vorläufig letzte „Widerstandsakt“ gegen die Politik der Senkung des Tabakkonsums war eine beim Bundesverfassungsgericht erhobene Verfassungsbeschwerde gegen einige Bestimmungen in den Umsetzungen der EU-Tabakrichtlinie. Bei den Umsetzungen handelt es sich um das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 und die Tabakerzeugnisverordnung vom 27. April 2016. Die Beschwerdeführerin – ein Unternehmen der Tabakindustrie – rügte eine Verletzung ihrer Grundrechte gemäß den Grundgesetzartikeln zur Berufsfreiheit, zur Eigentumsgarantie, zur Gleichheit vor dem Gesetz und zur Meinungs- und Zensurfreiheit. Die Verfassungsbeschwerde war erfolglos. In Deutschland müssen nun ebenso wie in anderen EU-Staaten die Vorgaben der Tabakrichtlinie beachtet werden. Besondere Bedeutung hat dabei: Künftig werden auf den Zigarettschachteln Schockbilder zu sehen sein.

In einer Presseerklärung des Bundesverfassungsgerichts wird zu den Gründen der Ablehnung ausgeführt:

„Der Beschwerdeführerin ist es weder gelungen, besonders schwerwiegende, insbesondere an die Schwelle der Existenzbedrohung heranreichende, irreparable Nachteile für die ganze Branche der Tabakhersteller oder zumindest eine erhebliche Anzahl an Unternehmen noch im Hinblick auf ihre eigene Situation darzulegen. (...) Im Hinblick auf ihre eigene Situation ist zu berücksichtigen, dass wirtschaftliche Nachteile, die lediglich Einzelnen durch den Vollzug eines Gesetzes entstehen, nur ganz ausnahmsweise geeignet sein können, die Aussetzung von Normen zu begründen. Zudem hat der Europäische Gerichtshof über die Verhältnismäßigkeit zentraler Vorgaben der EU-Tabakproduktrichtlinie II, auf denen die angegriffenen Vorschriften des Tabakerzeugnisgesetzes beruhen, nach Maßgabe des Unionsprimärrechts bereits mit Urteilen vom 4. Mai 2016 entschieden und diese Vorgaben nicht beanstandet. Damit sind die sich aus der Umsetzung der Richtlinie selbst ergebenden Nachteile grundsätzlich hinzunehmen und können für den Antrag auf Aussetzung der beanstandeten Vorschriften nicht mehr von durchgreifendem Gewicht sein.

Zu berücksichtigen wären allenfalls Nachteile, welche sich aus den als fehlend oder jedenfalls als unzureichend beanstandeten Übergangsregelungen ergeben, sei es aufgrund der zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben zum Inkrafttreten der nationalen Umsetzungsakte oder aufgrund ei-

nes zu späten Tätigwerdens des deutschen Gesetzgebers. Dass ihr allein deswegen bereits nicht wieder gutzumachende und existenzbedrohende Schäden drohen würden, hat die Beschwerdeführerin indessen nicht hinreichend substantiiert dargelegt.

(...) Ein deutliches Überwiegen der auf Seiten der Beschwerdeführerin allenfalls zu berücksichtigenden Nachteile lässt sich danach nicht feststellen. Die gesetzlichen Neuregelungen bezwecken primär eine Harmonisierung des europäischen Binnenmarkts zum Abbau von Markthemmnissen und dienen damit einem wichtigen Ziel der Europäischen Union. Daneben ist eine Förderung des Gesundheitsschutzes Ziel der Regelungen und damit ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel von Verfassungsrang (Art. 2 Abs. 2 GG). Zwar würde im Falle eines Erfolges des Antrags auf einstweilige Anordnung die Verwirklichung dieser Ziele zeitlich zunächst nur aufgeschoben. Bereits eine solche zeitliche Verzögerung führte jedoch zu einer weiteren Einschränkung der Wirksamkeit der Neuregelung über die im Gesetz selbst enthaltenen Übergangsregelungen hinaus. Es ist im Hinblick darauf nicht erkennbar, dass die in Rede stehenden Nachteile ein solches Gewicht aufweisen, dass sie nach den dargelegten Maßstäben und in Anbetracht der überragenden Bedeutung der vom Gesetzgeber bezweckten Ziele eine weitergehende Effektivitätsbeeinträchtigung rechtfertigen könnten.“ (Der Beschluss ist abrufbar unter dem Link in Anm. 5.)

## V. Auszug aus einer Erklärung der Bundesregierung zum Tabakerzeugnisgesetz vom 20. Mai 2016

Auf Zigarettenpackungen sind deutliche Warnhinweise abzubilden. Das sieht das Tabakerzeugnisgesetz vor, das am 20. Mai in Kraft getreten ist. Ziel ist es, den Konsum von Tabak und elektronischen Zigaretten weiter einzudämmen.

Das Gesetz setzt die EU-Tabakproduktrichtlinie um, die in überwiegenden Teilen bis zum 20. Mai 2016 in innerstaatliches Recht umzusetzen war. (...)

Rund 110.000 Todesfälle pro Jahr in Deutschland sind unmittelbar auf das Rauchen zurückzuführen. Das geht aus dem aktuellen Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung (...) hervor. Das Deutsche Krebsforschungszentrum schätzt die direkten und indirekten Kosten des Rauchens auf rund 79 Milliarden Euro pro Jahr. Die Sozialkassen werden davon mit rund 25,4 Milliarden Euro belastet. (...)

Alle Tabakerzeugnisse müssen gesundheitsbezogene Warnhinweise tragen, die aus einer Kombination von Bild und Text bestehen. Diese müssen zusammen 65 Prozent der Verpackung bedecken.

Jetzt sind Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen verboten, wenn sie ein charakteristisches Aroma haben, Aromastoffe oder technische Merkmale aufweisen, die den Geruch, Geschmack oder die Rauchintensität verändern. Ebenso, wenn der Filter, das Papier oder Kapseln Tabak oder Nikotin enthalten.

EU-weit einheitliche Vorschriften sorgen dafür, dass alle Tabakprodukte überwacht und Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung geschützt werden. Außerdem können Ursprung und Echtheit der Tabakprodukte durch individuelle und fälschungssichere Merkmale zurückverfolgt werden.

Für neuartige Tabakprodukte ist künftig ein Zulassungsverfahren erforderlich. Erstmals wird auch das Inverkehrbringen nikotinhaltiger elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter geregelt und es werden Anforderungen an ihre Sicherheit gestellt. Für sie gelten dann weitgehend die gleichen Werbebeschränkungen, wie sie für andere Tabakerzeugnisse bereits bestehen.

Bei Elektronischen Zigaretten, Shishas, Zigarren und Pfeifen wird eine nikotinhaltige oder nikotinfreie Flüssigkeit verdampft und vom Konsumenten inhaliert. Mit dem Gesetz soll es erstmals in Deutschland spezifische Regelungen geben.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung weitere Änderungen des Tabakerzeugnisgesetzes beschlossen: Ein Verbot der Außenwerbung und der Kinowerbung für Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten; nikotinhaltige und nikotinfreie Zigaretten werden gleichbehandelt. E-Zigaretten und E-Shishas dürfen seit dem 1. April 2016 nicht mehr an Kinder und Jugendliche abgegeben werden.

Verboten ist Tabakwerbung bereits in der Presse und in anderen gedruckten Veröffentlichungen sowie insbesondere im Internet, im Hörfunk und Fernsehen. Tabakunternehmen dürfen auch keine Hörfunkprogramme, Veranstaltungen oder Aktivitäten sponsern, die grenzüberschreitende Wirkung haben. Das Verbot betrifft auch audiovisuelle Mediendienste und Sendungen, die vom klassischen Fernsehen ausgestrahlt werden. Ebenso Mediendienste auf Abruf, wie zum Beispiel video-on-demand.

Als Sponsoring gilt ein Beitrag von Unternehmen zur Finanzierung von audiovisuellen Mediendiensten oder Sendungen mit dem Ziel, zum Beispiel ihren Namen oder ihre Marke zu fördern. Außerdem ist eine Produktplatzierung (product placement) von Tabakerzeugnissen oder Tabakunternehmen in audiovisuellen Sendungen, einschließlich Fernsehen, verboten.

## VI. Kommentar

In dem Streit um die Rechtsvorschriften zur Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen geht es um Freiheit der Wirtschaft und um Gesundheit. In Anlehnung an einen alten CDU-Wahlkampfslogan „Freiheit statt Sozialismus“ könnte dieser Streit um Tabak und Rauchen plakativ so umschrieben werden: Freiheit statt Gesundheit.

Wir leben in Deutschland in einer Gesellschaft mit relativ großer Freiheit. Jeder kann – sofern er genug Geld hat – entscheiden, ob er Geld für den Tabakkonsum oder anderweitig verwendet. Die Entscheidung für den Tabak ist nach gesicherten Erkenntnissen auch eine Entscheidung dafür, Gesundheitsrisiken einzugehen und sogar eine Entscheidung für die Inkaufnahme von Erkrankungen mit der großen Wahrscheinlichkeit einer Lebenszeitverkürzung. Das ist offenbar Fakt – und das wird auch nicht dadurch anders, dass gelegentlich Hinweise auf die Erkenntnisse irgendwelcher Professoren zur Harmlosigkeit des Tabakkonsums an den Instituten XYZ in den USA oder sonstwo auf diesem Planeten medial verbreitet werden. Hinzu kommt das vielfach unterschätzte Passivrauchen. Hier geht es besonders um die oben erwähnten Untersuchungen des weltberühmten schwedischen Karolinska-Instituts und der WHO. Danach kostet Passivrauchen jährlich mehr als 600.000 Menschen das Leben (darunter 165.000 Kinder). Etwa ein Prozent aller Todesfälle weltweit sind danach auf unfreiwillig eingeatmeten Tabakqualm zurückzuführen (siehe dazu die Verlinkung zu „The Lancet“ in Anm. 1). Angesichts dieser Zahlen zum Passivrauchen und der weltweit sechs Millionen jährlichen Todesfälle (davon 700.000 in den EU-Staaten) im Zusammenhang des Aktivrauchens könnte eine Forderung gestellt werden: Weltweites Rauchverbot und Verbot des Tabakanbaus und des Handels mit Tabakwaren. Das aber „ist nicht machbar“. Es bleiben nur die Wege, die von der WHO und in Europa von den EU-Institutionen (EU-Parlament und EU-Kommission) und den EU-Mitgliedsstaaten gegangen werden. Diese Wege müssen noch durch Gesundheitserziehung an Schulen ergänzt werden.

Unklar ist aber, ob die in Deutschland und anderen EU-Staaten getroffenen Maßnahmen das Hauptziel – die Eindämmung des Tabakkonsums – wirklich erreichen.



Hier stellt sich die Frage, ob eine drastische Erhöhung der Tabaksteuer wirksamer sein würde als die jetzt erzwungenen Schockbilder auf Zigarettenschachteln.

Mit welchem Recht zwingt der Staat Raucher und Nichtraucher – vor allem die Nichtraucher – ekelhafte Schockbilder anschauen zu müssen? Man kann diesen Bildern ja nicht einfach ausweichen. Gegen ein staatliches Verbot der Tabakwerbung, gegen Vorschriften zum Jugendschutz und zum Handel wie auch gegen hohe bis extrem hohe Tabaksteuer kann aus Rechtsgründen kaum etwas eingewendet werden. Es kann im Gegenteil sogar gesagt werden, dass der Staat hier eine aus dem Rechtsgedanken erwachsende Schutzpflicht hat wie etwa bei Schutzmaßnahmen im Straßenverkehr (Stichworte wären Geschwindigkeitsbegrenzungen und Überholverbote) und dass er dieser Schutzpflicht durch Verbote, Vorschriften und Steuern nachkommt. Exzessive Schockbilder können aber das sein, was das Wort „Exzess“ meint: eine normative Grenzüberschreitung. Die aber scheint europarechtlich unabwendbar zu sein. Freilich gibt es „Spielräume“ – und hier sind neben der Bildgestaltung (die ja auch etwas ästhetischer sein könnte wie z.B. in Italien) die Besteuerungsfragen interessant. Das Preisgefälle für Zigaretten in Europa ist infolge der Steuersätze groß. An der Spitze steht Frankreich und am unteren Ende Tschechien – dort sind Zigaretten halb so teuer. Deutschland liegt im Mittelfeld mit ca. 60 Prozent Steueranteil am Verkaufspreis. Vielleicht kann Frankreich ein Vorbild werden für Deutschland: Dort werden Zigaretten höher besteuert und dürfen ab dem 1.1.2017 nur noch in neutralen Schachteln verpackt werden. Auf den Schachteln gibt es anstelle der Markenfarben und Firmenlogos abschreckende Bilder und Warnhinweise. Das aber würde einige neue Probleme schaffen: Der Marktanteil unversteuerter (d.h. geschmuggelter) Zigaretten würde steigen. Er liegt jetzt gem. Stichproben in Abfalluntersuchungen in Westdeutschland bei 20 und in Ostdeutschland bei 40 Prozent. (6) Auch das gehört zur Freiheit ...

## Anmerkungen

- 1 Zu statistischen Angaben siehe:  
<http://www.who.int/whr/en/>  
<http://www.euro.who.int/de/data-and-evidence/european-health-report/european-health-report-2012/fact-sheets/fact-sheet-leading-causes-of-death-in-europe>  
<http://rauchstoppzentrum.ch/0189fc92f20c39501/index.html>  
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/241636/umfrage/raucheranteil-in-ausgewaehlten-laendern-weltweit/>  
<https://www.krebsgesellschaft.de/onko-internetportal/basis-informationen-krebs/bewusst-leben/rauchen-zahlen-und-fakten.html>  
<https://www.welt.de/wissenschaft/article991427/Eine-Milliarde-Raucher-Tote-in-diesem-Jahrhundert.html>  
<http://www.watson.ch/Best%20of%20watson/Gesundheit/823920358-Weltspitze--Nur-in-vier-Laendern-wird-mehr-geraucht-als-in-der-Schweiz>  
<http://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2010-11/passivrauchen-who-kinder>  
[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(10\)61388-8/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(10)61388-8/abstract)
- 2 [https://www.dkfz.de/cgi-bin/ht?words=Rauchen&config=all\\_de&search-icon=search](https://www.dkfz.de/cgi-bin/ht?words=Rauchen&config=all_de&search-icon=search)
- 3 [http://www.abnr.de/files/who\\_fctc191104.pdf](http://www.abnr.de/files/who_fctc191104.pdf)  
[http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir\\_201440\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir_201440_de.pdf)
- 4 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&td=ALL&num=C-358/14>
- 5 [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/05/rk20160518\\_1bvr089516.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/05/rk20160518_1bvr089516.html)
- 6 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/177515/umfrage/zigarettenpreise-in-europa-nach-laen>