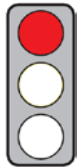


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission möchte den Tabakkonsum, namentlich bei Jugendlichen, bekämpfen und zugleich die Vorschriften für Tabakprodukte harmonisieren.

Betroffene: Alle Bürger, Tabakunternehmen, Werber, Groß- und Einzelhändler.

Pro: –



Contra: (1) Die Vorschläge der Kommission sind paternalistisch und überzogen. Sie stellen einen massiven Eingriff in die bürgerlichen und unternehmerischen Freiheiten dar.

(2) Namentlich ein pauschales Verbot von Produkten mit „charakteristischem Aroma“ schützt nicht nur Jugendliche vor Suchtverhalten, sondern bevormundet auch mündige Erwachsene.

(3) Probates Mittel des Jugendschutzes ist die nationale Jugendschutzgesetzgebung, die vor allem mit Abgabeverboten arbeitet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 788 vom 19. Dezember 2012 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen** und verwandten Erzeugnissen

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Jährlich sterben in der EU rund 700.000 Menschen an den Folgen des Tabakkonsums. Die überwiegende Zahl der Raucher beginnt mit dem Konsum bereits in jungen Jahren.
- Die Kommission will den Tabakkonsum, namentlich bei Jugendlichen, bekämpfen (z. B. Erwägungsgrund Nr. 15) und zugleich die Vorschriften für Tabakprodukte und verwandte Erzeugnisse neu harmonisieren.

► Anwendungsbereich

Die Richtlinie enthält – divergierende – Vorschriften namentlich für „Tabakerzeugnisse“ und „nikotinhaltige Erzeugnisse“ (Art. 2; s. [cepÜbersicht](#)).

- „Tabakerzeugnisse“ enthalten Tabak zum Konsum (Art. 2 Abs. 34). Von der Kommission „in erster Linie anvisiert“ (S. 3) werden
 - Zigaretten (Art. 2 Abs. 7),
 - Tabak zum Selbstdrehen (Art. 2 Abs. 28) und
 - „rauchlose Tabakerzeugnisse“, die ohne Verbrennung konsumiert werden (Art. 2 Abs. 29), z. B. Schnupf- und Kautabak.
- „Nikotinhaltige Erzeugnisse“ enthalten keinen Tabak, aber Nikotin zum Konsum (vgl. Art. 2 Abs. 22, Art. 1 Abs. 1 lit. f), z. B. E-Zigaretten, die Liquids verdampfen.

► Verbot „charakteristischer“ und sonstiger Aromen

– Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und rauchlose Tabakerzeugnisse

- Verboten sind Produkte mit „charakteristischem Aroma“ (Art. 6 Abs. 1, 10).
- Ob ein Aroma „charakteristisch“ ist, bemisst sich in der Sache danach, ob die Zusatzstoffe dem Produkt „ein anderes als ein Tabakaroma“ verleihen (Memo/12/1005, S. 4; Art. 2 Abs. 4), z. B. bei Mentholzigaretten oder Schnupf- und Kautabak mit Lakritzgeschmack (Citizen’s Summary, S. 3).
- Ob ein Aroma als dergestalt „charakteristisch“ anzusehen ist,
 - legen zunächst die Mitgliedstaaten fest und melden diese Festlegung der Kommission (Art. 6 Abs. 1);
 - kann die Kommission auch selbst festlegen, etwa mittels allgemeiner Grenzwerte (vgl. Art. 6 Abs. 2, 3).
- Ist ein Aroma nicht „charakteristisch“, dürfen die Mitgliedstaaten die Verwendung der Zusatzstoffe nur untersagen, soweit sie für die Herstellung nicht „wesentlich“ sind (Art. 6 Abs. 1).
- Insbesondere in Filtern, Papieren, Kapseln und Klebern sind jegliche Aromen untersagt (Art. 6 Abs. 5).

– Sonstige Tabakerzeugnisse (außer Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und rauchlose Tabakerzeugnisse)

Die Kommission kann das Verbot „charakteristischer“ und sonstiger Aromen auf weitere Tabakerzeugnisse ausdehnen, wenn in zehn Mitgliedstaaten der Konsum der jeweiligen Produktgruppe (z. B. Zigarren) entweder allgemein um 10% oder die Abhängigkeit von ihr („Prävalenzniveau“) bei den Unter-25-jährigen um fünf Prozentpunkte steigt (Art. 6 Abs. 10, Art. 2 Abs. 30).

► Verbot sonstiger Zutaten

– Zigaretten

- Für Zigaretten gibt es Höchstgehalte an Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid (Art. 3 Abs. 1).
- Die Kommission kann die Grenzwerte und Messverfahren anpassen (Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 3).

- **Alle Tabakerzeugnisse (einschließlich Zigaretten)**
 - Höchstgehalte für sonstige Schadstoffe legen die Mitgliedstaaten fest. Die Kommission kann sie vereinheitlichen, wenn diese Stoffe die Toxizität oder das Suchtpotenzial „merklich“ erhöhen. (Art. 3 Abs. 3)
 - Verboten sind Produkte mit Zusatzstoffen (Art. 6 Abs. 4), die
 - die negativen gesundheitlichen Eigenschaften des Produkts verschleiern (z. B. Vitamine),
 - Energie und Vitalität assoziieren lassen (z. B. Koffein und Taurin) oder
 - den Tabakrauch oder -dampf färben.
 - Verboten sind Zusatzstoffe, die die Toxizität oder das Suchtpotenzial „deutlich“ erhöhen. Das Verfahren der Festlegung entspricht dem bei den „charakteristischen Aromen“. (Art. 6 Abs. 7–9)
- ▶ **Sonstige Verbote**
 - Slim-Zigaretten mit einem Durchmesser von weniger als 7,5 mm sind verboten (vgl. Art. 12 Abs. 2).
 - Tabak zum oralen Gebrauch (sog. Snus) bleibt verboten. Eine Ausnahme gilt für Schweden. (Art. 15)
- ▶ **Warnhinweise**
 - **Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen**
 - Jede Verpackung trägt (Art. 8 Abs. 1, 2, Art. 9)
 - einen „allgemeinen Warnhinweis“ auf die Tödlichkeit des Rauchens,
 - eine „Informationsbotschaft“ zu krebserregenden Inhaltsstoffen und
 - einen „kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweis“.
 - Verpackung sind die „Packung“ und die „Außenverpackung“. „Packung“ ist die kleinste Verpackung für den Vertrieb, z. B. die Zigarettschachtel (Art. 2 Abs. 36). „Außenverpackung“ ist jede sonstige nicht-transparente Verpackung für den Vertrieb, z. B. die Stange Zigaretten (Art. 2 Abs. 24).
 - Der „kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweis“ verbindet einen Text-Hinweis aus dem Katalog des Anhangs I mit einer „dazu passenden“ Farbfotografie aus der „Bilderbibliothek“ der Kommission (Art. 9 Abs. 1 lit. a, Abs. 3 lit. b).
 - Der „allgemeine Warnhinweis“ und die „Informationsbotschaft“ nehmen zusammen 50% der mit ihnen bedruckten Außenflächen, bei Zigarettschachteln der Schmalseiten ein (Art. 8 Abs. 3). Der Bild-Text-Hinweis nimmt 75 % der mit ihm bedruckten Außenflächen, bei Zigarettschachteln der Vorder- und Rückseite ein (Art. 9 Abs. 1 lit. c).
 - **Sonstige Rauchtobak-Produkte (außer Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen)**
 - Die Kommission kann die Anforderungen an Warnhinweise für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen auf weitere Rauchtobak-Produkte ausdehnen (z. B. Zigarren). Die Voraussetzungen dafür entsprechen denen bei den „charakteristischen“ und sonstigen Aromen. (Art. 10 Abs. 5, Art. 2 Abs. 30)
 - Bis dahin gelten geringere Anforderungen (Details: Art. 10 Abs. 1–3).
 - **Rauchlose Tabakerzeugnisse**
 - Jede Verpackung trägt einen Text-Hinweis auf Gesundheitsgefahren und Suchtpotenzial (Art. 11 Abs. 1), der 30–35 % der mit ihm bedruckten Außenflächen einnimmt (Art. 11 Abs. 2).
 - **Nikotinhaltige Erzeugnisse**
 - Jede Verpackung trägt bei Produkten mit einem Nikotingehalt oberhalb der Schwellenwerte (Art. 18 Abs. 1) einen Text-Hinweis auf den Nikotingehalt und Gesundheitsgefahren (Art. 18 Abs. 3), der 30–35 % der mit ihm bedruckten Außenflächen einnimmt (Art. 18 Abs. 4).
- ▶ **Produktgestaltung**
 - **Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen**
 - Zigarettschachteln sind quaderförmig und enthalten mindestens 20 Zigaretten (Art. 13 Abs. 1).
 - Tabakpackungen haben „die Form eines Beutels“ und enthalten mindestens 40 g Tabak (Art. 13 Abs. 1).
 - **Alle Tabakerzeugnisse**
 - Eine irreführende Gestaltung der Verpackung oder des Produkts selbst ist verboten (Art. 12 Abs. 1).
 - Dazu zählt namentlich auch eine irreführende Farbgebung (Art. 12 Abs. 2), z. B. die Verwendung der Farben gold und weiß für vorgeblich „leichte“ Produkte [SWD(2012) 452, S. 32], wie ohnehin auch die Bezeichnung als „light“, „ultra-light“ oder „mild“ selbst (vgl. Erwägungsgrund Nr. 23).
- ▶ **Sicherheitsmerkmale**
 - **Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen**
 - Die Packungen tragen eine individuelle Kennung, welche die Rückverfolgbarkeit ermöglicht (Art. 14 Abs. 1), sowie ein zusätzliches Sicherheitsmerkmal (Art. 14 Abs. 8).
 - Die so erfassten Daten – darunter der „geplante Absatzmarkt“ und die Identität aller Zwischenhändler (Katalog: Art. 14 Abs. 2) – werden elektronisch verarbeitet (Art. 14 Abs. 4) und von unabhängigen Dritten im Auftrag der Hersteller und Importeure verwaltet (Art. 14 Abs. 6). Die zuständigen Behörden haben darauf jederzeit Zugriff (vgl. Art. 14 Abs. 6).
 - **Sonstige Tabakerzeugnisse (außer Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen)**
 - Es gelten die Anforderungen für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, allerdings erst fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist (Art. 14 Abs. 10).
- ▶ **Inverkehrbringen der Produkte**
 - „Inverkehrbringen“ der Produkte ist das Angebot an Verbraucher, die sich in der EU aufhalten, auch via Fernabsatz und/oder grenzüberschreitend (Art. 2 Abs. 25).

– Alle Tabakerzeugnisse

Hersteller und Importeure müssen vor dem Inverkehrbringen den zuständigen Behörden melden und im Internet veröffentlichen (Art. 5 Abs. 1, 2, 5):

- eine nach Markennamen und Art der Produkte gegliederte Liste aller Inhaltsstoffe in nach Gewicht absteigender Reihenfolge und eine gesonderte Erläuterung der Gründe ihrer Verwendung;
- die Bewertung nach Chemikalienrecht [VO (EG) Nr. 1907/2006] und Stoffrecht [VO (EG) Nr. 1272/2008];
- toxikologische Daten zu Gesundheitsgefahren und Suchtpotenzial.

– Neuartige Tabakerzeugnisse

Hersteller und Importeure müssen nicht marktübliche „neuartige Tabakerzeugnisse“ (Art. 2 Abs. 23) sechs Monate vor Inverkehrbringen über die zuständigen Behörden der Kommission melden (Art. 17 Abs. 1, 2).

– Nikotinhaltige Erzeugnisse

Produkte mit einem Nikotingehalt oberhalb der Schwellenwerte (Art. 18 Abs. 1) bedürfen der Zulassung nach Arzneimittelrecht (RL 2001/83/EG; sog. Arzneimittelkodex). Die übrigen sind zulassungsfrei.

► Fernabsatz, insbesondere Online-Kauf

Alle im grenzüberschreitenden Fernabsatz tätigen Verkaufsstellen müssen sich vorab registrieren lassen (Art. 16 Abs. 1, 2) und ein taugliches System zur Altersverifikation vorhalten (Art. 16 Abs. 4).

► Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission (s. [cepÜbersicht](#))

Die Richtlinie enthält 24 Ermächtigungen zum Erlass delegierter Rechtsakte (Art. 290 AEUV; s. [cepStudie](#)) und vier Ermächtigungen zum Erlass von Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV; s. [cepAnalyse](#)).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Wegen der bereits harmonisierten Vorschriften für Tabakprodukte können die Mitgliedstaaten den Verbraucherschutz nur „sehr schwer“ verbessern, zumal beim Online-Kauf. Überdies beeinträchtigen die noch nicht harmonisierten Vorschriften für einzelne Produktgruppen, z. B. nikotinhaltige Erzeugnisse, das Funktionieren des Binnenmarkts. (S. 12 f.)

Politischer Kontext

Die geltende Richtlinie 2001/37/EG wird ersetzt (Art. 27 Abs. 1). Die Kommission will damit zugleich den Anforderungen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs [Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)] gerecht werden (u. a. S. 3).

Stand der Gesetzgebung

19.12.12 Annahme durch Kommission
09.09.13 1. Lesung im Europäischen Parlament (EP)
Offen Annahme durch EP und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Gesundheit und Verbraucher (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend), Berichterstatterin Linda McAvan (S&D-Fraktion, UK); Binnenmarkt; Recht; Industrie
Bundesministerien:	Verbraucherschutz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verbraucherschutz (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Vorschläge der Kommission unterstreichen ihr paternalistisches Selbstverständnis in Verbraucherschutzfragen **und sind nach Ausmaß und Inhalt völlig überzogen. Sie stellen einen massiven Eingriff in die bürgerlichen und unternehmerischen Freiheiten dar.**

Namentlich das Verbot von Produkten mit „charakteristischem Aroma“ oder sonstigen Zusatzstoffen, wie Vitaminen, Koffein oder Taurin, **und von Slim-Zigaretten** mag zwar den Gesundheitsschutz stärken, soweit es das Rauchen unattraktiv macht. Es **bevormundet** jedoch **mündige Erwachsene**. Die Basis selbstbestimmten Verbraucherhandelns ist Information. Vor allem bildliche Darstellungen der Gesundheitsschäden („Schockbilder“) dienen jedoch nicht der Information, sondern der Abschreckung. Die Gesundheitsgefahren des Tabakkonsums als solche sind in allen Mitgliedstaaten allgemein bekannt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Für die Bereiche, die bislang nicht harmonisiert sind (z. B. nikotinhaltige Erzeugnisse), kann die Richtlinie auf die Kompetenz zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt gestützt werden (Art. 114 Abs. 1 AEUV). Für die Bereiche, die bereits harmonisiert sind (z. B. Warnhinweise), ist das ungleich schwieriger. Freilich erkennt der Europäische Gerichtshof (EuGH) an, dass in harmonisierten Bereichen auch erneut „harmonisiert“ werden darf (EuGH, Rs. C-58/08, Vodafone u. a., Tz. 34). Ebenso erkennt er an, dass der Verbraucherschutz „maßgebliches“ Ziel der Harmonisierung sein darf (EuGH, Rs. C-58/08, Vodafone u. a., Tz. 36; vgl. Art. 114 Abs. 3 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch, soweit eine Harmonisierung erfolgt.

Verhältnismäßigkeit

Die Richtlinie ist gegenüber der Verordnung das mildere Mittel und dem Harmonisierungsziel angemessen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Definitionsmacht der Kommission über das „charakteristische Aroma“ von Tabakprodukten kommt im Ergebnis einer geschmackspolizeilichen Anordnung gleich. Problematisch ist dies zumal deshalb, weil der Rechtsbegriff „charakteristisches Aroma“ einerseits maximal unbestimmt ist, andererseits jedoch Produktverbote auslösen soll. **Nicht hinnehmbar ist außerdem, dass die Kommission den Anwendungsbereich der Richtlinie erweitern können soll. Beides ist EU-rechtlich bedenklich:** Die für ein Rechtsgebiet wesentlichen Entscheidungen hat der europäische Gesetzgeber selbst zu treffen (vgl. Art. 290 Abs. 1 AEUV).

Nach der EU-Grundrechte-Charta (GRCh) steht die Verpflichtung auf ein hohes Gesundheits- und Verbraucherschutzniveau (Art. 35, 38 GRCh) den Wirtschaftsgrundrechten der betroffenen Unternehmen (Art. 16, 17 GRCh) gegenüber. Der EuGH gesteht dem Gesetzgeber beim Ausgleich der widerstreitenden Positionen einen weiten Gestaltungsspielraum zu und hat so bereits das vollständige Verbot eines Tabakprodukts (Snus) für rechtmäßig erklärt (vgl. EuGH, Rs. C-434/02, Arnold André, Tz. 44 ff.). Daher dürfte der EuGH auch in den weniger weitgehenden Restriktionen der vorliegenden Richtlinie keinen Grundrechtsverstoß sehen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Laut Bundesverfassungsgericht (BVerfG) darf der Gesetzgeber das Rauchen im öffentlichen Raum auch ausnahmslos verbieten (BVerfG, 1 BvR 3262/07 u. a., Tz. 121 ff.). Schon daran bestehen nicht geringe Zweifel (treffend Sondervotum Masing, BVerfG, 1 BvR 3262/07 u. a., Tz. 184 ff.). Diese **Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz gelten erst recht für faktische Produktverbote, die den Bürger der Möglichkeit berauben, das Produkt seiner Wahl selbst in vollständig privater Umgebung und ohne jede Beeinträchtigung Dritter** – wie bei rauchlosen Tabakerzeugnissen – **zu konsumieren.** Insbesondere das Verbot von Produkten mit „charakteristischem Aroma“ schützt so nicht nur Jugendliche vielleicht vor Suchtverhalten, sondern in jedem Fall auch mündige Erwachsene vor sich selbst.

E-Zigaretten und die zugehörigen Liquids unterfallen bislang weder dem Arzneimittelgesetz (AMG) noch dem Medizinproduktegesetz (MPG) und sind daher derzeit noch zulassungsfrei (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, 13 B 127/12, Leitsatz 3; vgl. auch EuGH, Rs. C-219/11, Brain Products, Tz. 13, 23 ff.). Die Vorschriften müssen für Produkte oberhalb der Schwellenwerte entsprechend angepasst werden.

Alternatives Vorgehen

Den gesundheitlichen Gefahren des Tabakkonsums sollten – und können – die Mitgliedstaaten begegnen: **Klassisches Mittel des Jugendschutzes ist die nationale Jugendschutzgesetzgebung, die mit Abgabeverboten arbeitet** [s. etwa §§ 9, 10 Jugendschutzgesetz (JuSchG)], **neuerdings auch mit Sondersteuern** (s. § 1 Abs. 1 Alkopopsteuergesetz); die EU hat eine nur ergänzende Kompetenz für die Suchtprävention (Art. 168 Abs. 5, Art. 6 Abs. 1 lit. a AEUV). Schutzbedürftig ist man überdies nicht bis zum 25. Lebensjahr (vgl. Art. 2 Abs. 30), sondern allenfalls bis zur Volljährigkeit (vgl. etwa §§ 1, 9, 10 JuSchG). Unbeteiligte Dritte schützt man durch gezielte Rauchverbote im öffentlichen Raum, z. B. am Arbeitsplatz. Mündige Erwachsene „schützt“ man vor ihrem eigenen Konsumverhalten in einer freiheitlichen Gesellschaft grundsätzlich überhaupt nicht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Von der EU-weiten Einführung von Einheitsverpackungen („plain packaging“) nach australischem Vorbild hat die Kommission ausdrücklich Abstand genommen [SWD(2012) 453, S. 96 f.]. Indes scheint sie sich diese Option für die Zukunft offen zu halten. Denn sie verweist auf die bislang noch fast vollständig fehlenden Erfahrungen mit dieser Art von Verpackungen [vgl. SWD(2012) 453, S. 97]. Und der spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten vorzulegende Evaluationsbericht wird sich jedenfalls auch den bisher „nicht geregelten Packungsflächen“ widmen (Art. 23 Abs. 2 lit. a). Der EuGH betont in diesem Zusammenhang, dass der „Wesensgehalt“ des Markenrechts nicht angetastet werden darf (vgl. EuGH, Rs. C-491/01, British American Tobacco u. a., Tz. 150, 132).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Vorschläge der Kommission sind paternalistisch und überzogen. Sie stellen einen massiven Eingriff in die bürgerlichen und unternehmerischen Freiheiten dar. Namentlich ein pauschales Verbot von Produkten mit „charakteristischem Aroma“ schützt nicht nur Jugendliche vor Suchtverhalten, sondern bevormundet auch mündige Erwachsene. Probates Mittel des Jugendschutzes ist die nationale Jugendschutzgesetzgebung, die insbesondere mit Abgabeverboten und Sondersteuern arbeitet.