

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.5.2008
KOM(2008) 330 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Bericht über die Durchführung der Richtlinie für die Tabakwerbung (2003/33/EG)

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Bericht über die Durchführung der Richtlinie für die Tabakwerbung (2003/33/EG)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	4
2.	Hintergrund	4
3.	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.....	5
4.	Durchführung in den Mitgliedstaaten	6
4.1.	Printmedien	6
4.1.1.	Der Begriff „gedruckte Veröffentlichungen“	6
4.1.2.	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.....	7
4.1.3.	Durchführung	7
4.2.	Dienste der Informationsgesellschaft.....	8
4.2.1.	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.....	8
4.2.2.	Durchführung	8
4.3.	Probleme des Sponsorings	9
4.3.1.	Umsetzung.....	9
4.3.2.	Sponsoring von Veranstaltungen	10
4.3.3.	Tabakwerbung in Filmen	11
4.3.4.	Öffentlichkeitsarbeit.....	11
4.4.	Sanktionen.....	12
4.5.	Rechtsdurchsetzung.....	12
4.5.1.	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.....	12
4.5.2.	Durchführung	12
4.6.	Grenzübergreifende Durchsetzung.....	13
5.	Fazit.....	14

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 6 der Richtlinie für die Tabakwerbung¹ (nachstehend „die Richtlinie“) legt die Kommission diesen Bericht über die Durchführung der Richtlinie dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vor.

Die Richtlinie sieht keinen Ausschuss vor, der die Kommission bei der Überwachung, dem Informationsaustausch oder der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Durchführung der Richtlinie unterstützt. Für den Informationsaustausch über die Durchführung der Richtlinie hat die Kommission eine aus Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten bestehende informelle Gruppe für die Tabakwerbung eingesetzt.

Laut den Diskussionen in dieser Gruppe sind die zuständigen Durchsetzungs- und Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten bereit, ein Forum für den Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren bei der Durchführung dieser Richtlinie einzurichten. Seit Ablauf der Umsetzungsfrist (31. Juli 2005) ist die Gruppe viermal zusammengekommen.

Der vorliegende Bericht beruht auf Informationen, die die Kommission von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch die oben genannte Gruppe, von Bürgern, von Nichtregierungsorganisationen und durch Beobachtungen der Kommissionsdienststellen erhalten hat.

Da seit der Umsetzung der Richtlinie noch nicht viel Zeit vergangen ist und es in einigen Mitgliedstaaten Verzögerungen gab, ist es noch zu früh, die Auswirkungen dieser Richtlinie auf die öffentliche Gesundheit zu bewerten. Es wird jedoch erwartet, dass das mit der Richtlinie eingeführte umfassende Verbot der grenzüberschreitenden Werbung dazu beitragen wird, die Zahl der Raucher in der Europäischen Union langfristig zu verringern, da ein solcher Effekt als Wirkung umfassender Verbote der Tabakwerbung anerkannt ist.²

2. HINTERGRUND

Der Geltungsbereich der Richtlinie (2003/33/EG) geht auf die Feststellung des Gerichtshofs zurück, dass die EU auf der Grundlage des Artikels 95 EG-Vertrag (Binnenmarkt)³ nur befugt ist, bestimmte Arten der Tabakwerbung und des Sponsorings mit grenzüberschreitender Wirkung zu verbieten.

¹ Richtlinie 2003/33/EG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. L 152 vom 20.6.2003, S. 16.

² Siehe z. B. die Veröffentlichung der Weltbank „Der Tabakepidemie Einhalt gebieten: Regierungen und wirtschaftliche Aspekte der Tabakkontrolle“ (1999), S. 50-51.

³ Rechtssache C-376/98 Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Urteil vom 5. Oktober 2000.

Die Richtlinie regelt die Werbung und das Sponsoring mit grenzüberschreitender Wirkung zugunsten von Tabakerzeugnissen in anderen Medien als dem Fernsehen. Am 12. Dezember 2006 bestätigte der Gerichtshof die Gültigkeit der Richtlinie⁴. Der EuGH entschied, dass die Bedingungen für die Wahl von Artikel 95 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage erfüllt waren. Der Gerichtshof urteilte insbesondere, dass die Freiheit der Meinungsäußerung als solche unberührt bleibt und redaktionelle Beiträge von Journalisten daher nicht betroffen sind.⁵

Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen im Fernsehen sind gemäß der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (89/552/EWG) verboten. Letztere wird durch die im Dezember 2007 angenommene Richtlinie „Audiovisuelle Mediendienste“ ersetzt, die dieses Verbot auf alle Arten der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation, einschließlich Produktplatzierung, ausdehnt.⁶

Im Zusammenhang mit dem Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums ist die Europäische Gemeinschaft an der Erarbeitung strenger internationaler Leitlinien zum Schutz der Bevölkerung vor Tabakwerbung aus Drittländern beteiligt. Die Europäische Gemeinschaft wirkt entscheidend daran mit, in dieser Gruppe umfassende Leitlinien für die Durchführung von Artikel 13 des Übereinkommens⁷ zu erarbeiten und Empfehlungen für wichtige Bestandteile eines Protokolls über Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring mit grenzüberschreitender Wirkung vorzulegen, das diese Leitlinien ergänzen soll.

3. UMSETZUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

Die Frist für die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften an die Richtlinie lief am 31. Juli 2005 ab.

Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Frist eingehalten. Einige Mitgliedstaaten haben die Richtlinie jedoch nicht fristgerecht umgesetzt; deshalb leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen sie ein. Die betreffenden Mitgliedstaaten teilten daraufhin ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie mit, so dass die Kommission diese Verfahren in der ersten Hälfte des Jahres 2006 einstellen konnte, ausgenommen das Verfahren gegen Deutschland, dessen Umsetzungsmaßnahmen erst im Dezember 2006 mitgeteilt wurden.

Bis Ende 2006 hatten schließlich alle Mitgliedstaaten dargelegt, mit welchen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sie die Richtlinie umsetzen. Die genaue Prüfung der Umsetzungsmaßnahmen ergab jedoch, dass einige Mitgliedstaaten ursprünglich Ausnahmen vom Verbot des Sponsorings für einige Großveranstaltungen von hoher wirtschaftlicher Bedeutung (wie Formel Eins und Motorrad-Grand-Prix) vorgesehen hatten. Die Kommission reagierte umgehend mit der Einleitung von

⁴ Rechtssache C-380/03 Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Urteil vom 12. Dezember 2006.

⁵ Absatz 156 des Urteils.

⁶ Richtlinie 2007/65/EG, ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 27.

⁷ Artikel 13 des Übereinkommens legt die Verpflichtung der Unterzeichner zum Verbot oder zur Einschränkung der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings zugunsten von Tabakerzeugnissen fest.

Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Mitgliedstaaten. Da nach Intervention der Kommission alle Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften unverzüglich änderten, konnte die Kommission die Vertragsverletzungsverfahren einstellen.

Im Allgemeinen sind die Verbote der Werbung und des Sponsorings zugunsten von Tabakerzeugnissen in den Mitgliedstaaten weiter gefasst, bzw. sie gehen über die in der Richtlinie festgelegten Verbote hinaus und gelten auch auf lokaler Ebene, beispielsweise für Werbung in Kinos oder Verkaufsstellen, für das Sponsoring aller Veranstaltungen und für Gratisverteilung.

Dies entspricht der Empfehlung des Rates zur Prävention des Rauchens und für Maßnahmen zur gezielteren Eindämmung des Tabakkonsums⁸. Darin wird den Mitgliedstaaten empfohlen, im Einklang mit den einzelstaatlichen Verfassungsgrundsätzen jegliche Art von Werbung, Sponsoring oder Praktiken, mit denen direkt oder indirekt für Tabakerzeugnisse geworben wird, zu verbieten.

Alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinie vollständig umgesetzt. Der Kommission sind keine Lücken der Umsetzung auf Rechtsetzungsebene bekannt.

4. DURCHFÜHRUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

4.1. Printmedien

4.1.1. Der Begriff „gedruckte Veröffentlichungen“

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Tabakwerbung in der Presse und anderen gedruckten Veröffentlichungen zu verbieten. Es gibt allerdings zwei Ausnahmen: Personen, die im Tabakhandel tätig sind, und Veröffentlichungen, die in Drittländern gedruckt und veröffentlicht werden, soweit diese Veröffentlichungen nicht grundsätzlich für den Gemeinschaftsmarkt bestimmt sind.

Der Gerichtshof hat klargestellt, dass der in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie verwendete Begriff „gedruckte Veröffentlichungen“ Druckerzeugnisse wie Zeitungen, Zeitschriften und Magazine umfasst. Der Gerichtshof hat zudem betont, dass Artikel 3 Absatz 1 vor allem bezweckt, für all diese Medien den freien Verkehr im gesamten Binnenmarkt sicherzustellen, und dass deshalb die darin enthaltene Tabakwerbung auf diejenigen Magazine und Zeitschriften zu beschränken ist, die nicht für die breite Öffentlichkeit bestimmt sind (vierter Erwägungsgrund der Richtlinie). Daher fallen unter das Verbot keine Mitteilungsblätter lokaler Vereine, Programme kultureller Veranstaltungen, Plakate, Telefonbücher und verschiedene andere Broschüren und Prospekte.⁹

⁸ Nr. 2003/54/EG, ABl. L 22 vom 25.1.2003, S. 31.

⁹ Siehe Rechtssache C-380/03 Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Absätze 84-86.

4.1.2. *Umsetzung durch die Mitgliedstaaten*

Die Mitgliedstaaten haben Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie vollständig umgesetzt. In den meisten ist dies durch den Erlass eines allgemeinen Verbots aller Arten von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakerzeugnisse erfolgt. Daher gilt das Verbot in den meisten Ländern auch für Veröffentlichungen lokaler Art, so dass es einen umfassenderen Geltungsbereich hat als in Artikel 3 Absatz 1 vorgesehen.

Alle Mitgliedstaaten wenden außerdem die beiden nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie zulässigen Ausnahmen an.

4.1.3. *Durchführung*

Im Allgemeinen wird das Verbot der Tabakwerbung in Printmedien eingehalten. Herkömmliche Anzeigen für Zigarettenmarken scheint es in Veröffentlichungen für die breite Öffentlichkeit nicht mehr zu geben. Dennoch sind die Printmedien in der EU noch nicht völlig frei von Werbung und Verkaufsförderung für Tabakerzeugnisse.

Tabakwerbung kann auch in Form von Hinweisen in Presseberichten und Printmedieninhalten auftreten. Erfahrungsgemäß können solche Hinweise zufällig oder beabsichtigt sein. So wurden beispielsweise Erkennungssymbole von Tabakmarken im Hintergrund von Modeaufnahmen einer Modezeitschrift eingefügt. Tabakmarkenembleme mit umgekehrter Farbgebung sowie grafische Tabaklogos wurden neben dem redaktionellen Inhalt verwendet. Daraus geht hervor, dass die Verwendung von Tabakmarkenlogos im Hintergrund nicht zufällig, sondern absichtlich erfolgte.

Darüber hinaus wurde gelegentlich in bestimmten Verkaufsstellen Tabakwerbung in Katalogen entdeckt. Typische Beispiele sind Kataloge von Duty-free-Shops im grenzüberschreitenden Schiffs- und Flugverkehr.

Ferner erscheint Tabakwerbung oft in Nachrichtensendungen (z. B. in Bildern von Sportveranstaltungen) aus Drittländern, in denen das Sponsoring von Veranstaltungen und Aktivitäten zugunsten von Tabakerzeugnissen noch zulässig ist. Das Ausmaß dieses Problems wird davon abhängen, wie gut die Unterzeichner des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums das umfassende Verbot von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen auf Veranstaltungen gemäß Artikel 13 umsetzen. Die Kommission ist in die internationalen Bemühungen zur Verbesserung einer raschen und wirksamen Durchführung dieses Artikels eng eingebunden.

Von der Richtlinie ausgenommen sind Veröffentlichungen, die ausschließlich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind. Die Kommission wurde von Anzeigen in Kenntnis gesetzt, die von verschiedenen Tabakunternehmen in Magazinen veröffentlicht wurden, welche sich an das Hotel- und Gaststättengewerbe im Allgemeinen richten (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars usw.), mit der Begründung, dass diese Magazine für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind.

Im Allgemeinen ist die Durchführung von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie zufriedenstellend: der Kommission wurden keine herkömmlichen Anzeigen für Zigarettenmarken in der Presse oder anderen gedruckten Veröffentlichungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie gemeldet.

4.2. Dienste der Informationsgesellschaft

4.2.1. Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie dehnt das Werbeverbot in Printmedien auf Dienste der Informationsgesellschaft aus.¹⁰ Mit anderen Worten müssen die Mitgliedstaaten auch in Dienstleistungen der Informationsgesellschaft Tabakwerbung verbieten, wobei die gleichen Ausnahmen wie bei Printmedien gelten (Veröffentlichungen, die ausschließlich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind, sowie Veröffentlichungen, die in Drittländern gedruckt und veröffentlicht werden und nicht hauptsächlich für den Gemeinschaftsmarkt bestimmt sind).

Die Mitgliedstaaten sind dieser Verpflichtung entweder durch Erlass eines allgemeinen Verbots oder durch Einführung eines spezifischen Verbots für die Dienste der Informationsgesellschaft nachgekommen.

Die meisten Mitgliedstaaten wenden auch die oben genannten Ausnahmen gemäß Artikel 3 Absatz 1 auf ins Internet gestellte Inhalte an.

4.2.2. Durchführung

Die virtuelle Umgebung stellt die verbreitetste grenzübergreifende Plattform für Tabakwerbung und die größte Herausforderung für die wirksame Durchführung des EU-Werbeverbots dar. Da sich die Kommunikationstechnologien so rasch wandeln, bieten sich eine Reihe von Plattformen für die Werbung und das Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen.

In einer Reihe digitaler Medieninhalte, einschließlich des Tabakverkaufs per Internet und spezialisierten Kommunikationsanwendungen in der virtuellen Umgebung, werden regelmäßig Werbungs- und Verkaufsförderungselemente zugunsten von Tabakerzeugnissen platziert. Zudem wird auch häufig Werbematerial, das in erster Linie für andere Plattformen – wie Printmedien und verschiedene Veranstaltungen – bestimmt ist, auch über das Internet leicht zugänglich gemacht.

Die wesentliche Herausforderung bei der Durchführung des Tabakwerbeverbots in der virtuellen Umgebung besteht darin, verdeckte Arten der Werbung zu erkennen. Tabakwerbung im Internet ist normalerweise keine Werbung im herkömmlichen Sinne, sondern erfolgt auf vielfältige Art und meist indirekt.

¹⁰ Artikel 2 Absatz d der Richtlinie 2003/33/EG definiert Dienste der Informationsgesellschaft als „Dienste im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG“, ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 37, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, ABl. L 217 vom 5.8.1998, S. 18. Die Richtlinie 98/48/EG definiert Dienste der Informationsgesellschaft als: „jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“.

So ist es beispielsweise leichter und üblicher geworden, Tabak über das Internet zu kaufen. Der Verkauf von Tabakerzeugnissen fällt zwar nicht unter die Richtlinie, doch enthalten die Websites für den Tabakverkauf oft ein Werbeelement („Kaufen Sie billig!“). Das Problem ist nicht nur mit Werbeverböten verbunden, sondern umfasst auch den Verkauf an Minderjährige, Steuerhinterziehung und ungehemmte Werbung, Marketing und Verkaufsförderung. Einige Mitgliedstaaten haben für den Tabakeinzelhandel eine Lizenz eingeführt, die nur Verkäufer mit festen Einzelhandelsverkaufsräumen erhalten können.

Der grenzüberschreitende Tabakverkauf per Internet ist in fast allen Fällen aus steuerlichen Gründen völlig ungesetzlich, da die Verkäufer im Allgemeinen die Verpflichtung zur Zahlung von Verbrauchs- und Mehrwertsteuer im Bestimmungsmitgliedstaat nicht erfüllen.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Zahl der an der virtuellen Umgebung Beteiligten und ihrer Identifizierung. Beinahe jeder (Bürger, Händler, Raucherorganisationen) können Werbe- und Verkaufsförderungsinhalte produzieren, ins Internet stellen und somit weltweit verfügbar machen.¹¹

Die internationale Dimension stellt die größte Herausforderung bei der Durchführung des Tabakwerbeverbots in der virtuellen Umgebung dar. Die Hostserver der Werbeeinhalte können sich in einem anderen Mitgliedstaat oder in Drittländern befinden.

In der Praxis hat es sich als schwierig erwiesen, die natürliche oder juristische Person zu identifizieren, die das Material ins Internet gestellt hat. Diese Person kann unter Umständen die Website rasch schließen und sie an anderer Stelle neu eröffnen. Auf diese Problematik wird im Zusammenhang mit der grenzübergreifenden Durchsetzung in Abschnitt 4.6 näher eingegangen.

Was Drittländer betrifft, wird erwartet, dass Leitlinien und bevorstehende Entscheidungen der Dritten Konferenz der Unterzeichner des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums den Informationsaustausch mit Drittländern verbessern.

Die virtuelle Umgebung ist eine der verbreitetsten grenzübergreifenden Plattformen für die Tabakwerbung. Die größte Herausforderung liegt hier in der verdeckten Natur der Werbung und der Schwierigkeit, die Personen zu identifizieren und zu erreichen, die hinter dieser Werbung stehen, insbesondere wenn sie in Drittländern agieren.

4.3. Probleme des Sponsorings

4.3.1. Umsetzung

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Sponsoring von Veranstaltungen oder Aktivitäten, die in mehreren Mitgliedstaaten stattfinden oder eine sonstige grenzüberschreitende Wirkung haben, zugunsten von

¹¹ Beispielsweise eine Website eines studentischen Netzes, die Tabakmarkenlogos zusammen mit Bildern von einer Studentenparty zeigt.

Tabakerzeugnissen zu verbieten. Die meisten Mitgliedstaaten haben nicht nur das Sponsoring grenzübergreifender Veranstaltungen, sondern auch lokaler Veranstaltungen verboten.

Nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jegliche kostenlose Verteilung von Tabakerzeugnissen im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Veranstaltungen zu verbieten. Viele Mitgliedstaaten haben ein vollständiges Verbot der Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen erlassen, d. h. nicht nur im Zusammenhang mit Veranstaltungen mit grenzübergreifender Wirkung, wie in der Richtlinie vorgesehen.

4.3.2. *Sponsoring von Veranstaltungen*

Das Verbot des Sponsorings von Veranstaltungen mit grenzübergreifender Wirkung wird in der EU erfolgreich durchgeführt. Kurz nach Ablauf der Umsetzungsfrist stellte die Kommission Probleme in denjenigen Ländern fest, in denen noch Ausnahmen für das Sponsoring bestimmter Sportveranstaltungen galten.

Dennoch ist das Tabaksponsoring in der EU noch nicht völlig eingestellt worden. Stattdessen hat es indirektere und verdecktere Formen angenommen, die für die Durchsetzungsbehörden in den Mitgliedstaaten problematisch sind. Es gibt Anzeichen für Exklusivverkäufe und Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen an junge Menschen auf Festivals. Außerdem gibt es Versuche, Tabakerzeugnissen einen besonderen Reiz zu verleihen, indem sie auf verschiedene Art mit Veranstaltungen, Festivals, prominenten Künstlern, Filmstars und verschiedenen Produkten in Verbindung gebracht werden, z. B. durch Farben, Formen, Markenlogos, Embleme, Zeichensätze, Wortspiele, Wörter, Motive, veränderte Markennamen oder anderes.

Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen kommen immer noch in Medienberichten aus Drittländern vor, in denen dies zulässig ist. Solche Werbung und solches Sponsoring fallen nicht unter die Richtlinie; es besteht jedoch die Gefahr, dass sie das EU-Verbot untergraben. Die am häufigsten zu sehenden Veranstaltungen sind bekannte Sport- und Kulturveranstaltungen, über die die Medien weithin berichten, wie beispielsweise Formel-Eins-Rennen.¹² Die Richtlinie über audiovisuelle Medien (2007/65/EG), die nunmehr eindeutig die Produktplatzierung für Tabakerzeugnisse verbietet, könnte in solchen Fällen nach Ablauf ihrer Umsetzungsfrist am 19. Dezember 2009 relevant sein.¹³

In den letzten Jahren gibt es immer weniger sichtbare Werbung und Sponsoring von Motorsportrennen zugunsten von Tabakerzeugnissen. Nur drei Länder, die Formel-Eins-Rennen organisieren, haben in der Saison 2006-2007 Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen erlaubt: China, Bahrain und Monaco.

¹² Nach Artikel 13 des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums ist jeder Unterzeichner verpflichtet, das Sponsoring internationaler Veranstaltungen, Aktivitäten und/oder von Teilnehmern daran zu verbieten. Einzige Ausnahme bildet die Einhaltung von Verfassungsgrundsätzen; in diesem Falle gelten Beschränkungen.

¹³ Zurzeit stellt indirekte Fernsehwerbung durch das Erscheinen von Werbetafeln auf dem Bildschirm während der Übertragung von Sportveranstaltungen keine im Sinne der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (89/552/EWG) individualisierbare, im Fernsehen gesendete Äußerung dar, durch die der Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen gefördert werden soll, und gilt daher nicht als „Fernsehwerbung“ im Sinne der Richtlinie.

4.3.3. *Tabakwerbung in Filmen*

Während das Sponsoring von Veranstaltungen oft konkret und erkennbar ist, findet es bei anderen Aktivitäten eher im Verborgenen statt. Es kann sich als schwierig erweisen, Anhaltspunkte dafür zu finden, ob ein Sponsoring erfolgt oder nicht. Dies erfordert Untersuchungen und zusätzliche Ressourcen.

Gegenstand dieser Richtlinie ist zwar nicht ausdrücklich das Rauchen in Filmen, doch sie verbietet das Sponsoring von Aktivitäten mit grenzüberschreitender Wirkung zugunsten von Tabakerzeugnissen. Direkte oder indirekte Werbung für Tabakerzeugnisse in Filmen könnte unter den Begriff des Sponsorings für grenzübergreifende Aktivitäten gefasst werden, die nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie verboten sind, wenn ein Filmproduzent oder ein Schauspieler eine Zuwendung von einem Tabakunternehmen erhält. Somit ist Tabak sponsoring in Filmen und auf DVD nach EU-Recht unzulässig.

4.3.4. *Öffentlichkeitsarbeit*

Ein weiteres verbreitetes Marketinginstrument besteht darin, für den Tabakhersteller mit einem positiven Image als einem verantwortungsbewussten Marktbeteiligten zu werben. Selbst wenn keine Marken direkt genannt werden, ist diese Art Öffentlichkeitsarbeit ein Mittel zur Vermarktung von Image und Produkten des Unternehmens.

Öffentlichkeitsarbeit kann durch bezahlte Werbung erfolgen, in der Regel zusammen mit Aussagen über die ausgezeichnete Qualität der Rohmaterialien, den Einsatz moderner Technologien, verantwortungsvolles Engagement für Produktsicherheit oder soziale Verantwortung des Unternehmens. In manchen Mitgliedstaaten wird für solche Verfahren ein Bußgeld erhoben.

Eine Methode dieser Art von Öffentlichkeitsarbeit besteht in der Veröffentlichung von Berichten über die soziale Verantwortung des Unternehmens auf Unternehmenswebsites. Unternehmen versuchen, ihr Image zu fördern, indem sie auf ihre „sozial verantwortungsvollen“ Geschäftspraktiken aufmerksam machen, z. B. in Bezug auf Beschäftigung oder Umweltschutz.

Seit der vollständigen Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten hat die Kommission keine Kenntnis von direktem Tabak sponsoring für grenzübergreifende Veranstaltungen in der EU erhalten. Dennoch stellen verschiedene Arten des indirekten Sponsorings die Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten vor Probleme.

Es besteht Handlungsbedarf innerhalb des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums, um Drittländer dazu zu bewegen, umfassende Verbote des Tabak sponsoring zu erlassen.

Als grenzübergreifendes Mittel der Vermarktung von Tabakerzeugnissen wird immer noch Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt. Solche Fälle müssen die verschiedenen Mitgliedstaaten gezielter angehen.

4.4. Sanktionen

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die meisten Mitgliedstaaten verhängen strafrechtliche Sanktionen (Geldbußen und in gravierenderen Fällen Haftstrafen). Auch Sanktionen administrativer Art finden allgemein Anwendung, wie Verwarnungen und Verwaltungsentscheide mit der Aufforderung zur Einstellung der Werbung unter Androhung von Geldbußen im Wiederholungsfalle.

In der Praxis hat es sich erwiesen, dass die Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten in der Lage sind, zweifelhafte Praktiken mit Verwaltungsmitteln zu unterbinden (Kontaktaufnahme, Zusammenkünfte, Verwarnungen, Verwaltungsentscheide). Somit haben Sanktionen erwiesenermaßen einen abschreckenden Effekt, und gerichtlicher Verfahren bedarf es nur in einigen kontroversen Fällen.

Die administrative Durchsetzung ist erfolgreich. Strafrechtliche Sanktionen haben einen Abschreckungseffekt, und gerichtlicher Verfahren bedarf es nur in einigen kontroversen Fällen.

4.5. Rechtsdurchsetzung

4.5.1. Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Personen oder Organisationen, die gemäß den nationalen Rechtsvorschriften ein berechtigtes Interesse an der Unterbindung von Werbung oder Sponsoring begründen können, zu ihrem Recht zu verhelfen. Dazu kann ein direktes Gerichtsverfahren geeignet sein oder eine Beschwerde bei einer Verwaltungsstelle, die befugt ist, eine Verwaltungsentscheidung zu treffen oder gerichtliche Verfahren einzuleiten.

Die Mitgliedstaaten wenden entweder die allgemeinen Verfahrensvorschriften für den Rechtsschutz an, oder sie haben spezielle Regelungen für den Rechtsschutz zum Zwecke der Eindämmung des Tabakkonsums erlassen.

4.5.2. Durchführung

Artikel 7 Absatz 2 sieht zwei Arten der Einleitung von Gerichtsverfahren vor: durch die zuständigen Behörden oder durch Zivilklagen. Die Durchführung dieses Artikels ist unterschiedlich: in manchen Mitgliedstaaten werden hauptsächlich staatliche Maßnahmen getroffen, meist durch spezialisierte staatliche Stellen, während einige andere Mitgliedstaaten sich mehr auf Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen verlassen, meist durch direkte Gerichtsverfahren und Präzedenzfälle.

Die einschlägigen Nichtregierungsorganisationen sind meist spezialisierte Organisationen wie Krebsselfhilfegruppen, Gesundheits- und Ärzteverbände sowie spezielle Organisationen zur Bekämpfung des Rauchens. Auch die Tätigkeit von Verbraucherschutzgruppen ist für eine erfolgreiche Durchführung der Richtlinie von wesentlicher Bedeutung.

Die Durchsetzung wird durch spezialisierte staatliche Stellen und durch direkten Zugang von Nichtregierungsorganisationen zu gerichtlichen Verfahren

gewährleistet. Der Kommission liegen keine Beschwerden über Probleme des Zugangs zu den Gerichten in den Mitgliedstaaten zwecks Unterbindung von Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen vor.

4.6. Grenzübergreifende Durchsetzung

Die Richtlinie enthält keine Vorschriften für die Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden in den Mitgliedstaaten. Moderne Medienplattformen machen jedoch nicht an den Landesgrenzen Halt. Solange es keinen wirksamen Durchsetzungsmechanismus gibt, sind die Möglichkeiten zur Feststellung, Untersuchung und Unterbindung illegaler Werbung begrenzt. Dies ermöglicht es denjenigen, die gegen die Vorschriften verstoßen haben, sich Durchsetzungsversuchen durch Ortswechsel zu entziehen.

Die Praxis zeigt, dass die Mitgliedstaaten durchaus bereit sind, von Vorgehensweisen zu lernen, die in anderen Mitgliedstaaten bei ähnlichen Problemen entwickelt wurden, insbesondere wenn die Fälle durch administrative oder gesetzliche Maßnahmen gelöst wurden. Angesichts eines Problems grenzübergreifender Werbung könnten die Mitgliedstaaten Erfahrungen austauschen und andere Mitgliedstaaten um Hilfe bei der Durchsetzung ersuchen. Zu diesem Zweck hat die Kommission erste Schritte zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten unternommen.

Im Bereich Verbraucherfragen wurden bereits Mechanismen für grenzübergreifende Durchsetzung entwickelt. Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz¹⁴ legt einen Rahmen für gegenseitige Hilfe fest, der Informationsaustausch, Durchsetzungsmaßnahmen und die Koordinierung von Marktüberwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen umfasst. Dies wird bereits auf verschiedene Richtlinien zum Verbraucherschutz angewendet, die für Tabakwerbung und -verkaufsförderung, insbesondere per Internet, relevant sein könnten.¹⁵

Die Kommission wird prüfen, ob es möglich ist, den Mechanismus zur grenzübergreifenden Durchsetzung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auf die Richtlinie für Tabakwerbung anzuwenden.

Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, für die Durchsetzung zuständige Verbindungsbeamte zu benennen, Informationen auszutauschen, alle erforderlichen Durchsetzungsmaßnahmen zu treffen, um jegliche Verstöße zu unterbinden und unverzüglich auf Durchsetzungsersuchen anderer Mitgliedstaaten zu reagieren.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, ABl. L 364 vom 9.12.2004, S.1.

¹⁵ Richtlinie 97/7/EG, ABl. L 144 vom 4.6.1997, S. 19 (Fernabsatzrichtlinie) und Richtlinie 2005/29/EG, ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22 (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken). Letztere verbietet irreführende Handlungen und Unterlassungen, z. B. falsche Angaben über Steuerfreiheit (Artikel 6 und 7). Nach diesen Richtlinien ist der Verbraucher zudem über Identität und Anschrift des Händlers sowie über den Preis einschließlich Steuern zu informieren (Artikel 4 der Fernabsatzrichtlinie und Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken).

Die EG sollte die Entwicklung eines ähnlichen Mechanismus bei der Durchführung von Artikel 13 des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums unterstützen.

5. FAZIT

Aus den Informationen, die der Kommission vorliegen, ist zu schließen, dass die Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie vorhanden sind und durchgeführt werden. Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten weiter gefasste Verbote für Werbung und Sponsoring, als es die Richtlinie verlangt.

Nach der Einführung des EU-weiten Verbots sind herkömmliche Werbung und direktes Sponsoring für Tabakmarken mit grenzüberschreitender Wirkung eingestellt worden.

Andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass die Tabakwerbung in der lokalen Vermarktung und in Verkaufsstellen verstärkt wurde, insbesondere in Mitgliedstaaten, die diese entweder erlauben oder aber nicht wirksam kontrollieren.

Die Richtlinie ist umfassend genug, um sich wandelnde Muster der Werbung und des Sponsorings zugunsten von Tabakerzeugnissen mit grenzüberschreitender Wirkung abzudecken. Andererseits lässt sie den Mitgliedstaaten genügend Spielraum für Interpretation und Anwendung. Dabei besteht die Gefahr, dass die Richtlinie in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert und angewendet wird.

Es ist erforderlich, die Überwachung weiter zu straffen und den Mitgliedstaaten Orientierung zu bieten, damit es nicht zu unterschiedlichen Interpretationen kommt. Dazu bedarf es eines gemeinsamen Ansatzes, der in Abstimmung mit den Behörden und Sachverständigen der Mitgliedstaaten festzulegen ist.

Es müssen Mechanismen für grenzübergreifende Durchsetzung entwickelt und verstärkt werden.

Eine große Herausforderung stellt die virtuelle Umgebung dar. Sie ist schwer zu kontrollieren, weil die Werbung verdeckt erfolgt und diejenigen, die gegen die Vorschriften verstoßen haben, rasch einen Ortswechsel vollziehen können.

Zurzeit sieht die Kommission keine Veranlassung, eine Änderung der Richtlinie vorzuschlagen.