

**Rs. C-376/98 (Deutschland ./ Parlament und Rat;
„Tabakwerberichtlinie“), Urteil des Gerichtshofs vom
05.10.2000 – Slg. 2000, S. I-8419.**

Vorbemerkungen:

Die Entscheidung konkretisiert die in Art. 114 AEUV aufgestellte Voraussetzung für die Harmonisierung des Binnenmarktes, wonach die erlassenen Maßnahmen zur Beseitigung von Störungen des Binnenmarktes geeignet sein sollen. Dies ist dann der Fall, wenn sie zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder aber Wettbewerbsverzerrungen beitragen. Folglich kann ein Unionsrechtsakt nur dann auf Art. 114 AEUV gestützt werden, wenn dieser Akt tatsächlich den Zweck hat, das Funktionieren und die Errichtung des Binnenmarktes zu verbessern. Unerheblich ist, dass der Sachverhalt der Keck-Ausnahme unterfallen könnte – etwa mangels Produktbezuges von Rundfunk- und Internetwerbung – denn auch solche Maßnahmen können Wettbewerbsverzerrungen auslösen. Dabei wird insbesondere in der Folgeentscheidung zur Tabakwerberichtlinie (Rs. C-380/03, Slg. 2006, S. I-11573) deutlich, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Harmonisierung maßgeblich durch andere, etwa gesundheitspolitische Gesichtspunkte bestimmt werden kann. Es kommt im Rahmen des Art. 114 AEUV somit nicht auf den Schwerpunkt des Rechtsaktes an, also die inhaltliche Ausgestaltung der Harmonisierung, sondern lediglich auf dessen Eignung zur Beseitigung von Störungen des Binnenmarktes.

Sachverhalt:

Rat und Parlament beschlossen gemäß Artikel 95 EG (jetzt: Art. 114 AEUV) die Richtlinie 98/43/EG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, die jede Form der Werbung und des Sponsoring für Tabakerzeugnisse in der Gemeinschaft verbot. Zweck der Richtlinie sollte u. a. eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes sowie der Abbau von Hemmnissen für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sein. Deutschland, das im Rat gegen den Erlass der Richtlinie gestimmt hat, erhob gegen diese Nichtigkeitsklage, da es der Auffassung war, dass wegen des ebenfalls angestrebten Gesundheitsschutzes Art. 95 EG keine geeignete Rechtsgrundlage darstelle, insbesondere, weil Art. 152 Abs. 4 lit. c. EG (jetzt: Art. 168 AEUV) jegliche Harmonisierung von Rechtsvorschriften zum Schutz der Gesundheit ausschließe. Darüber hinaus war Deutschland der Auffassung, dass die Richtlinie nichts zur Vollendung des Binnenmarktes beitragen könnte, da ein innergemeinschaftlicher Austausch von Waren und Dienstleistungen in Bezug auf Tabakerzeugnisse praktisch nicht existiere. Die Nichtigkeitsklage war erfolgreich.

Aus den Entscheidungsgründen:

[76] Die Richtlinie betrifft die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen. Es handelt sich dabei um nationale Bestimmungen, denen großteils gesundheitspolitische Ziele zugrunde liegen.

[77] Artikel 129 Absatz 4 erster Gedankenstrich EG-Vertrag schließt jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Gesundheit aus.

[78] Aus dieser Bestimmung folgt jedoch nicht, dass auf der Grundlage anderer Vertragsbestimmungen erlassene Harmonisierungsmaßnahmen nicht Auswirkungen auf den Schutz der menschlichen Gesundheit haben dürften. Ferner sind die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes gemäß Artikel 129 Absatz 1 Unterabsatz 3 Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft.

[79] Allerdings dürfen andere Artikel des EG-Vertrags nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um den ausdrücklichen Ausschluss jeglicher Harmonisierung gemäß Artikel 129 Absatz 4 EG-Vertrag zu umgehen.

[80] Im vorliegenden Fall wurde die von der Richtlinie vorgesehene Angleichung der nationalen Vorschriften über die Werbung und das Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen auf die Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag gestützt.

[81] Gemäß Artikel 100a Absatz 1 EG-Vertrag erlässt der Rat im Verfahren des Artikels 189b EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 251 EG) nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

[82] Nach Artikel 3 Buchstabe c EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c EG) ist der Binnenmarkt durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Gemäß Artikel 7a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 14 EG), der die erforderlichen Maßnahmen für die Verwirklichung des Binnenmarktes zum Gegenstand hat, umfasst der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von

Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des Vertrages gewährleistet ist (Absatz 2).

[83] Aus der Zusammenschau dieser Bestimmungen ergibt sich, dass Maßnahmen gemäß Artikel 100a Absatz 1 EG-Vertrag die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern sollen. Diesen Artikel dahin auszulegen, dass er dem Gemeinschaftsgesetzgeber eine allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarktes gewährte, widerspräche nicht nur dem Wortlaut der genannten Bestimmungen, sondern wäre auch unvereinbar mit dem in Artikel 3b EG-Vertrag (jetzt Artikel 5 EG) niedergelegten Grundsatz, dass die Befugnisse der Gemeinschaft auf Einzelermächtigungen beruhen.

[84] Ein auf der Grundlage von Artikel 100a EG-Vertrag erlassener Rechtsakt muss zudem tatsächlich den Zweck haben, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern. Genügte bereits die bloße Feststellung von Unterschieden zwischen den nationalen Vorschriften und die abstrakte Gefahr von Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten oder daraus möglicherweise entstehenden Wettbewerbsverzerrungen, um die Wahl von Artikel 100a als Rechtsgrundlage zu rechtfertigen, so könnte der gerichtlichen Kontrolle der Wahl der Rechtsgrundlage jede Wirksamkeit genommen werden. Damit wäre der Gerichtshof jedoch an der Wahrnehmung der ihm gemäß Artikel 164 EG-Vertrag (jetzt Artikel 220 EG) obliegenden Aufgabe gehindert, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern.

[85] So hat der Gerichtshof im Rahmen der Prüfung, ob Artikel 100a zu Recht als Rechtsgrundlage gewählt wurde, festzustellen, ob mit dem Rechtsakt, dessen Gültigkeit in Frage steht, tatsächlich die vom Gemeinschaftsgesetzgeber angeführten Zwecke verfolgt werden (vgl. insbesondere Urteile Spanien/Rat, Randnrn. 25 bis 41, und vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405, Randnrn. 10 bis 21).

[86] Zwar kann Artikel 100a, wie der Gerichtshof in der Randnummer 35 des Urteils Spanien/Rat festgestellt hat, als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um der Entstehung neuer Hindernisse für den Handel infolge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen. Das Entstehen solcher Hindernisse muss jedoch wahrscheinlich sein und die fragliche Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken.

[87] Die vorstehenden Erwägungen gelten auch für die Auslegung des Artikels 57 Absatz 2 EG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 66 EG-Vertrag, der sich ausdrücklich auf Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Dienstleistungstätigkeiten und ihrer Ausübung bezieht. Auch

mit diesen Bestimmungen wird dem Gemeinschaftsgesetzgeber eine Zuständigkeit eingeräumt, die spezifisch den Erlass von Maßnahmen zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes erlaubt.

[88] Sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 als Rechtsgrundlage erfüllt, so steht deren Heranziehung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht entgegen, dass dem Gesundheitsschutz bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebende Bedeutung zukommt. Vielmehr sind nach Artikel 129 Absatz 1 Unterabsatz 3 die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes gerade Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft; Artikel 100a Absatz 3 schreibt ausdrücklich vor, dass bei Harmonisierungen von einem hohen Gesundheitsschutzniveau ausgegangen wird.

[89] Im Licht dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob die Richtlinie auf der Grundlage von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag erlassen werden durfte.

(...)

Die Beseitigung von Hemmnissen des freien Warenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit.

[95] Es ist demnach zu prüfen, ob die Richtlinie tatsächlich zur Beseitigung von Hemmnissen des freien Warenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit sowie von Wettbewerbsverzerrungen beiträgt.

[96] Es ist davon auszugehen, dass wegen der vorhandenen Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über Werbung für Tabakerzeugnisse Hemmnisse für den freien Warenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit bestehen oder wahrscheinlich entstehen können.

[97] Zwar existieren gegenwärtig, wie die Klägerin aufgezeigt hat, etwa für Zeitschriften und Zeitungen, die Tabakwerbung enthalten, keine Hemmnisse für die Einfuhr in Mitgliedstaaten, in denen diese Werbung untersagt ist. Wegen der Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften, die zu einer immer stärkeren Beschränkung der Werbung für Tabakerzeugnisse führt und der Überzeugung entspricht, dass diese Werbung den Tabakkonsum spürbar erhöht, erscheint es jedoch wahrscheinlich, dass künftig Hindernisse für den freien Verkehr von Presseerzeugnissen entstehen werden.

[98] Entsprechend der Richtlinie 89/552, die zur Förderung der freien Verbreitung von Fernsehprogrammen in Artikel 13 die Fernsehwerbung für Tabakerzeugnisse untersagt, könnte deshalb grundsätzlich die Verabschiedung einer Richtlinie auf der Grundlage des Artikels 100a

EG-Vertrag zulässig sein, die ein Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse in Zeitschriften und Zeitungen enthielte, um den freien Verkehr von solchen Presseerzeugnissen zu gewährleisten.

[99] Für einen großen Teil der Formen von Tabakwerbung lässt sich das in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie enthaltene Verbot jedoch nicht damit rechtfertigen, Hemmnisse für den freien Verkehr von Werbeträgern oder für die Dienstleistungsfreiheit in diesem Werbesektor müssten beseitigt werden. Das gilt insbesondere für das Verbot von Werbung auf Plakaten, auf Sonnenschirmen, Aschenbechern und sonstigen in Hotels, Restaurants und Cafés verwendeten Gegenständen sowie für das Verbot von Werbespots im Kino, denn diese Verbote fördern den Handel mit den betroffenen Erzeugnissen nicht.

[100] Zwar kann ein auf der Grundlage von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag erlassener Rechtsakt auch Bestimmungen umfassen, die zur Beseitigung von Hemmnissen der Grundfreiheiten nichts beitragen, wenn sie erforderlich sind, um die Umgehung bestimmter diesem Ziel dienender Verbote zu verhindern. Für die in der vorstehenden Randnummer genannten Verbote trifft dies jedoch offensichtlich nicht zu.

(...)

[105] Demnach kann der Gemeinschaftsgesetzgeber die Wahl von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage der Richtlinie nicht mit der Erwägung rechtfertigen, Hemmnisse für den freien Verkehr von Werbeträgern und die Dienstleistungsfreiheit müssten beseitigt werden.

[106] Im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle einer auf der Grundlage von Artikel 100a EG-Vertrag erlassenen Richtlinie ist vom Gerichtshof zu prüfen, ob die Wettbewerbsverzerrungen, auf deren Beseitigung der Rechtsakt zielt, spürbar sind (Urteil Titandioxid, Randnr. 23).

[107] Bestünde diese Voraussetzung nicht, wären der Zuständigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers praktisch keine Grenzen gezogen. Zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über die Voraussetzungen der Ausübung bestimmter Tätigkeiten bestehen nämlich vielfach Unterschiede, was sich unmittelbar oder mittelbar auf die Wettbewerbsbedingungen der betroffenen Unternehmen auswirkt. Eine Auslegung des Artikels 100a sowie von Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag dahin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber diese Bestimmungen auch zur Beseitigung nur geringfügiger Wettbewerbsverzerrungen heranziehen dürfte, wäre deshalb mit dem (oben in Randnummer 83 bereits genannten) Grundsatz unvereinbar, dass die Befugnisse der Gemeinschaft auf Einzelermächtigungen beruhen.

