

## **Stellungnahme des Fachverbands Aussenwerbung e.V. zur**

### **Formulierungshilfe zu weiteren Werbebeschränkungen und zur Einbeziehung nikotinfreier E-Zigaretten in das Tabakrecht**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes  
zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

#### Vorbemerkung

Der Fachverband Aussenwerbung e.V. vertritt nahezu alle Unternehmen der Außenwerbungsbranche in Deutschland. Wir verstehen Außenwerbung als unmittelbare Kommunikation im öffentlichen Raum, so dass wir für einen verantwortungsvollen Umgang mit Werbung stehen. Das im Entwurf der Formulierungshilfe vorgesehene Außenwerbungsverbot für Tabak- und verwandte Erzeugnisse (§ 20a TabakerzG neu) greift hingegen unverhältnismäßig in die Berufs- und Meinungsfreiheit unserer Mitgliedsunternehmen ein und trifft die Außenwerbungsunternehmen unmittelbar.

#### I. Verfassungsrecht

Die Kommunikation im öffentlichen Raum durch Werbung ist für Außenwerbungsunternehmen essentiell. Daher haben wir auch zu früheren Gesetzesentwürfen stets unsere verfassungsrechtlichen wie ordnungspolitischen Bedenken gegen ein faktisch umfassendes Tabakaußenwerbungsverbot deutlich gemacht. In unserer verfassungsrechtlichen Bewertung sehen wir uns durch das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Christoph Degenhart sowie die verfassungsrechtliche Stellungnahme der Kanzlei Hengeler Mueller (beide aus 2015 und in der Anlage erneut beigefügt) bekräftigt.

An den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Außenwerbungsverbot hat sich seitdem nichts geändert. Vielmehr steht die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Verbots durch die weiter abnehmende Raucherquote, insbesondere auch unter Jugendlichen, mehr als zuvor in Frage. Der Entwurf der Formulierungshilfe verweist auf Studien aus 2010 und 2013 (Entwurf, S.9). Hingegen sinkt die Raucherquote seit Jahren kontinuierlich und deutlich (Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung, DSB 2019, S.39). Die gleichzeitig gestiegenen Ausgaben für Tabakaußenwerbung (Höchststand im Jahr 2017, DSB 2019, S.46) haben diesen rückläufigen Trend offensichtlich nicht umgekehrt. Auch der Anteil der rauchenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen (12-25 Jahre) ist, anders als in anderen Ländern mit Werbeverbot, noch nie so niedrig und der Anteil der Nieraucher in dieser Altersgruppe noch nie so hoch gewesen wie in 2018 (BZgA – Forschungsbericht „Rauchen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Deutschland“, 2019, S. 43 f.).

Zusammengenommen mit anderen gesetzlichen Regeln führt die vorgeschlagene Regelung faktisch zu einem vollständigen Verbot der Werbung für Tabak- und verwandte Erzeugnisse. Dieses umfassende Verbot, für legale Produkte zu werben, ist ein ordnungspolitisches Novum und rechtlich in hohem Maße inkohärent und inkonsistent mit der zweifellos legalen Herstellung und dem legalen Vertrieb der Erzeugnisse.

Das Verbotsvorhaben genügt nicht den, an die Rechtfertigung des gravierenden Eingriffs in die Berufsfreiheit der Außenwerbungsunternehmen zu stellenden, erhöhten Anforderungen. Die Anforderungen steigen mit der Entfernung der untersagten Handlung vom zentralen Regelungszweck des Gesundheitsschutzes. Eine Gesundheitsgefährdung durch Tabakkonsum beruht gerade nicht unmittelbar auf der untersagten Außenwerbung, sondern auf der selbst getroffenen Entscheidung eines Menschen. Das unterscheidet das Außenwerbungsverbot von bestehenden direkten Vorkehrungen zum Gesundheitsschutz (z.B. vor Gefährdungen durch Passivrauchen). Neueste Studien („Auswirkungen von Werbung und Werbeverböten auf das Konsumverhalten“, Institut für Marken- Kommunikationsforschung, IMK 2019) zeigen, dass Werbung allgemein den Konsum von Produkten allein nicht maßgeblich beeinflussen kann. Die Werbung wirkt sich nicht auf die Entwicklung des Gesamtkonsums aus, sie kann aber Marktanteile verschieben.

Ungewiss ist, ob das Außenwerbungsverbot neben den bestehenden gesetzlichen und präventiven Maßnahmen zur Verringerung der Raucherquoten sowie der effektiven Selbstregulierung der Tabakwirtschaft (Werbekodex) überhaupt einen positiven Beitrag für den Gesundheits- und Jugendschutz leisten kann. Das Außenwerbungsverbot ist deshalb durch Erwägungen des Gesundheits- und Jugendschutzes nicht gerechtfertigt.

## II. Übergangsfrist

Der Entwurf der Formulierungshilfe sieht zeitlich abgestufte und produktspezifische Übergangsfristen für die neuen Werbeverbote vor (§ 47 Abs. 8 TabakerzG neu). Das Außenwerbungsverbot für Tabakerzeugnisse (ohne Tabakerhitzer) soll schon ab dem 1. Januar 2022 gelten. Sollte es zum Erlass des Außenwerbungsverbots kommen, dann ist dieser Zeitraum von unter 2 Jahren unangemessen kurz. Er belässt der betroffenen Wirtschaft keine angemessene Zeit sich auf die Änderungen vorzubereiten und den zu erwartenden wirtschaftlichen Schaden einigermaßen einzudämmen. In früheren Entwürfen hatte die Bundesregierung unter Abwägung verschiedener Interessen und Rechtsgüter eine Übergangsfrist von 4 Jahren vorgesehen. Dieser Zeitraum ist angesichts der weitreichenden Auswirkungen in einer Branche mit hohen Anfangsinvestitionen und entsprechend langlaufenden vertraglichen Verpflichtungen weiterhin erforderlich.

Die Übergangsfrist lässt insbesondere keinen Raum, die mit den Kommunen abgeschlossenen Außenwerbungsverträge solide auf eine geänderte Grundlage zu stellen. Annähernd jede deutsche Kommune hat mit einem Außenwerbungsunternehmen einen Werbenutzungsvertrag abgeschlossen, in dem den Kommunen die nachhaltige Bereitstellung und Unterhaltung von werbefinanziertem Stadtmobiliar zugesagt wird (allem Voran im ÖPNV). Dabei erreichen die

Investitionen in Städten mit über 100.000 Einwohnern regelmäßig über 10 Millionen Euro; in Millionenstädten belaufen sich die Investitionen der Außenwerbungsbranche auf 30-50 Millionen Euro, je nach Ausstattungsumfang. Angesichts des Volumens der zugesagten Investitionen ist beiderseits Planungssicherheit notwendig, so dass lange Laufzeiten vereinbart werden. Die aktuellen Verträge haben in großen Städten Restlaufzeiten von noch ca. 7 bis 10 Jahren.

Bei einem Tabakaußenwerbungsverbot können die bisherigen Konditionen und Leistungen, die unsere Branche den Kommunen bietet, nicht aufrechterhalten werden. Die Verträge sind schon vielfach auf die (werbefinanzierte) digitale Gestaltung des öffentlichen Raums ausgerichtet. Ein Werbeverbot inmitten dieses Modernisierungsprozesses wird beide Partner treffen und sich auch auf die Einnahmen und die Infrastruktur der Kommunen und kommunalen Verkehrsbetriebe auswirken.

### III. Umsatzeinbußen

Die Umsatzeinbußen infolge des vorgeschlagenen Außenwerbungsverbot belaufen sich für die im Fachverband Aussenwerbung e.V. organisierten Unternehmen und daran angelehnte Dienstleistungsbereiche auf ca. 320 Millionen Euro p.a.

Wir regen an, diese Angabe als ungefähre Größe der Umsatzeinbußen in die Formulierungshilfe aufzunehmen.

Dieser Betrag beinhaltet neben der Medialeistung der Tabakindustrie von ca. 96 Millionen Euro (DSB 2019, Seite 46), auch die Vergütungen der Spezialmittler, Werbe- und Kreativagenturen, sowie den Plakatdruck, Logistik und Plakatierung. Darüber hinaus beinhaltet die Wertschöpfungskette Arbeiten der Fotografen, Designer, Texter bis zum Layout.

Zuletzt betragen die Spendings der Tabakindustrie ca. 15 Prozent des gesamten Werbeaufkommens der Plakatwerbung. Es steht zu befürchten, dass der Umsatzverlust für das Medium durch den Wegfall des Kunden Tabak weit größer sein wird, da der Wegfall nicht kompensiert werden kann. Neue Kundensegmente, die diese Lücke schließen könnten, sind nicht vorhanden. Der Ausfall des größten Kundenkreises würde merklich zu Flächenleerstand führen. Der Druck auf die Konditionen wird dann bei verbotsbedingtem Leerstand durch höhere Rabattforderungen zunehmen. Wir gehen daher von einem tatsächlichen Umsatzverlust von bis zu 20 Prozent p.a. in den ersten Jahren aus. Das verändert die mittelständisch geprägte Außenwerbung. Kleineren und mittelgroßen Unternehmen wird die Existenzgrundlage entzogen.

Fachverband Aussenwerbung e.V.

  
Thomas Ruhfus  
Präsident

  
Prof. Dr. Kai Marcus Thäsler  
Geschäftsführer

Frankfurt am Main, 6. März 2020